



# La cooperación al desarrollo en un mundo en cambio

Perspectivas sobre nuevos ámbitos de intervención

MANUEL GÓMEZ GALÁN  
JOSÉ ANTONIO SANAHUJA  
(Coords.)

JOSÉ MANUEL SOBRINO  
MARCELO LASAGNA  
FRANCISCO REY



La cooperación al desarrollo en un mundo en cambio  
Perspectivas sobre nuevos ámbitos de intervención



# La cooperación al desarrollo en un mundo en cambio

Perspectivas sobre nuevos ámbitos de intervención

MANUEL GÓMEZ GALÁN  
JOSÉ ANTONIO SANAHUJA  
(Coords.)

JOSÉ MANUEL SOBRINO  
MARCELO LASAGNA  
FRANCISCO REY



• CIDEAL

Blasco de Garay, 94. 28003 Madrid. (España)

Tel.: + (34) 915 535 180 / Fax: +(34) 915 546 402

E-mail: [cideal@cideal.org](mailto:cideal@cideal.org)

Web: [www.cideal.org](http://www.cideal.org)

• *Manuel Gómez Galán,  
José Antonio Sanahuja,  
José Manuel Sobrino,  
Marcelo Lasagna  
y Francisco Rey*

Diseño y maquetación: D&Co.

Ilustración cubiertas: • David de Ramón

1ª EDICIÓN Madrid 2001

ISBN: 84-87082-16-5

Depósito Legal: M.-5150.-2001

# Índice

<b>Presentación.....</b>	<b>11</b>
--------------------------	-----------

## **MANUEL GÓMEZ GALÁN**

### **Introducción: la nueva sociedad global y sus necesidades.**

<b>¿Un cambio de rumbo en la cooperación al desarrollo? .....</b>	<b>13</b>
---	-----------

<b>1. Situación actual de la cooperación al desarrollo .....</b>	<b>15</b>
1.1. El declive de la ayuda oficial al desarrollo .....	16
1.2. Las transformaciones en el escenario mundial .....	18
<b>2. La cooperación al desarrollo en el nuevo contexto .....</b>	<b>23</b>
<b>3. Hacia una cooperación acorde con las necesidades de la sociedad global ...</b>	<b>28</b>
3.1. El ser humano como objetivo permanente .....	29
3.2. Una mayor convergencia entre los actores .....	31
3.3. La incorporación progresiva de nuevos criterios de actuación .....	36
<b>4. Comentarios finales .....</b>	<b>44</b>

## **JOSÉ ANTONIO SANAHUJA**

### **Del interés nacional a la ciudadanía global: la ayuda al desarrollo y las transformaciones de la sociedad internacional .....**

<b>1. Introducción .....</b>	<b>53</b>
1.1. La cooperación al desarrollo y los cambios globales .....	53
1.2. Enfoques teórico-metodológicos y opciones normativas en el debate .....	58
1.3. Actores, interacciones y estructura: la cooperación al desarrollo como “sistema” .....	61

<b>2. Las dinámicas históricas en la configuración del sistema internacional de cooperación y ayuda al desarrollo .....</b>	<b>62</b>
2.1. Ayuda económica e intereses estratégicos .....	62
2.2. La ayuda al desarrollo y el conflicto Norte-Sur .....	69
2.3. Ajuste estructural, "Consenso de Washington" y reforma económica .....	76
<b>3. El sistema internacional de cooperación y ayuda al desarrollo y el proceso de globalización .....</b>	<b>82</b>
3.1. La pérdida de centralidad del Estado y la proliferación de actores .....	84
3.2. Continuidad y cambio en el poder y la estructura del sistema .....	93
3.3. La evolución del régimen internacional de la ayuda externa .....	101
<b>4. A modo de conclusión: debates y perspectivas sobre la ayuda al desarrollo y el futuro orden mundial .....</b>	<b>106</b>
4.1. El modelo liberal-conservador de la ayuda al desarrollo .....	107
4.2. Cooperación al desarrollo, derechos humanos y ciudadanía global .....	112

**JOSÉ MANUEL SOBRINO**

**Armonización de la cooperación al desarrollo española con las políticas y el ordenamiento comunitario europeo .....** 129

<b>1. Introducción .....</b>	<b>131</b>
<b>2. Los condicionantes de la armonización .....</b>	<b>148</b>
2.1. Coincidencia de objetivos pero disparidad de interés y de prioridades geográficas .....	152
2.2. Las posibilidades de una complementariedad .....	159
<b>3. La articulación de la armonización .....</b>	<b>196</b>
3.1. Un modelo de diálogo .....	200
3.2. Los mecanismos de diálogo .....	205
<b>4. Consideraciones finales .....</b>	<b>214</b>

**MARCELO LASAGNA**

**Gobernabilidad y cooperación internacional: Unión Europea, AECI y organismos multilaterales** ..... 221

1. Introducción ..... 223

2. Desarrollo, instituciones y democracia ..... 225

3. La importancia de la democracia para el desarrollo ..... 231

4. Gobernabilidad, democracia y cooperación internacional: las agencias nacionales y multilaterales ..... 240

    4.1. El concepto de gobernabilidad ..... 243

    4.2. La agenda de gobernabilidad de las agencias multilaterales y nacionales ..... 247

5. Conclusiones ..... 298

**FRANCISCO REY**

**Perspectivas de la ayuda humanitaria en la ayuda oficial al desarrollo** ..... 309

1. Introducción ..... 311

2. El auge de las cuestiones humanitarias en el nuevo escenario internacional ..... 312

3. Una nueva preocupación por el Derecho Internacional ..... 315

4. La asistencia humanitaria como derecho: un debate abierto ..... 318

5. Algunas precisiones terminológicas sobre lo “humanitario”: acuerdos y desacuerdos ..... 320

    5.1. Posiciones y debates en las ONG ..... 320

    5.2. Un consenso frágil entre donantes y ONG: la Declaración de Madrid ..... 323

    5.3. El Reglamento de ayuda humanitaria de la UE ..... 325

    5.4. Las definiciones del Comité de Ayuda al Desarrollo ..... 326

<b>6. Matices conceptuales, confusiones contables .....</b>	<b>329</b>
<b>7. Lo humanitario en relación a otros enfoques e instrumentos de ayuda .....</b>	<b>334</b>
<b>8. Del debate a la acción: diversos actores, problemas similares .....</b>	<b>340</b>
8.1. Las Naciones Unidas. Una coordinación que nunca llega .....	341
8.2. El Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE .....	344
8.3. La ayuda humanitaria de la Unión Europea. ¿En la encrucijada? .....	346
8.4. Algunas notas sobre la ayuda humanitaria en la cooperación española ...	357

# Índice de gráficos y tablas

## Gráficos

Gráfico 1. Evolución de la AOD en relación con el PNB de los países del CAD .....	16
Gráfico 2. Disparidad creciente de ingresos entre países ricos y pobres ...	23
Gráfico 3. Ayuda al desarrollo recibida por áreas geográficas .....	24
Gráfico 4. Ayuda al desarrollo recibida por sectores .....	24
Gráfico 5. Ayuda al desarrollo en proporción al PNB de los receptores ...	27
Gráfico 6. Actores e instrumentos del sistema internacional de ayuda al desarrollo.....	63
Gráfico 7. AOD neta de los miembros del CAD (en 1998) .....	124
Gráfico 8. AOD neta de los miembros del CAD en proporción al PNB (en 1998) .....	124
Gráfico 9. Descenso en el esfuerzo de AOD de los miembros del CAD (desde 1992) .....	125
Gráfico 10. Flujos financieros netos a largo plazo totales destinados a los países en desarrollo (1969-1998).....	125
Gráfico 11. Flujos de recursos netos totales a los países en desarrollo (1991-1998) .....	126
Gráfico 12. Metas internacionales de desarrollo adoptadas por el CAD para el 2015.....	127
Gráfico 13. Gasto mundial en ayuda humanitaria .....	314
Gráfico 14. Evolución de la financiación de ECHO .....	347
Gráfico 15. Distribución geográfica de los gastos de ECHO .....	348
Gráfico 16. Distribución de los recursos entre los socios de ECHO (de 1993-1996) .....	350
Gráfico 17. Distribución de los recursos entre los socios de ECHO (de 1997-1999) .....	350

## Tablas

Tabla 1. Democracia y "good governance": los actores y las agendas .....	242
--	-----

Tabla 2.	Código de conducta para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y las ONG en la ayuda en desastres .....	321
Tabla 3.	Términos y marcos temporales de la ayuda humanitaria según el CAD .....	327
Tabla 4.	Formato de los 14 puntos sobre ayuda humanitaria de la UE .....	331
Tabla 5.	Participación española en misiones de paz .....	361

# Presentación

Los profundos y acelerados cambios que actualmente se están produciendo en la sociedad internacional dan lugar, entre otras consecuencias, a una revisión de los fundamentos, objetivos e instrumentos de la cooperación al desarrollo, la cual ha de cumplir su función en un escenario diferente al de décadas anteriores.

El nacimiento y progresiva configuración de una sociedad de ámbito mundial con nuevas características y contradicciones y, a la par, con urgentes necesidades a las que hay que dar respuesta implica un necesario replanteamiento de ciertos aspectos de la cooperación al desarrollo. Por ello, creemos resulta oportuno reflexionar sobre el futuro inmediato de la misma y sobre las transformaciones posibles en algunos de sus ámbitos concretos de intervención.

Con esa finalidad, se realiza una aproximación, por parte de los coordinadores de la edición, al nuevo marco en el que habrá de desenvolverse la cooperación y se exploran algunos de los rasgos que pueden caracterizar la nueva situación. A partir de ese contexto, se analizan determinados espacios en los que se están configurando nuevos modos de acción de la cooperación al desarrollo. Para ello, hemos seleccionado, por su interés teórico y relevancia práctica, tres ámbitos

concretos de intervención, cuyo estudio conjunto ha promovido CIDEAL en los últimos años. Estas áreas son, en primer lugar, la armonización entre las políticas de cooperación al desarrollo de la Unión Europea y de los Estados miembros y, en segundo lugar, la española, en segundo lugar, la potencialidad que puede derivarse de unas relaciones mutuamente enriquecedoras entre las aplicaciones del concepto "governabilidad" y los planteamientos de la cooperación al desarrollo y, en tercer lugar, la necesaria articulación de la ayuda humanitaria en la cooperación al desarrollo al servicio de objetivos plenamente coincidentes aunque siempre complementarios.

Hemos intentado, con ello, poner a disposición de las personas y las instituciones vinculadas a la cooperación al desarrollo algunos elementos más para el análisis y el debate. Esperamos que puedan contribuir a una reflexión cada vez más amplia sobre el significado y las tareas de la cooperación al desarrollo que complementen y apoyen los esfuerzos que se están llevando a cabo sobre el terreno por los diferentes actores.

A este respecto, este texto se enmarca en las actividades que CIDEAL lleva a cabo para contribuir, en la medida de sus posibilidades, a potenciar la cooperación al desarrollo en el inicio de esta nueva etapa en la que se encuentra. En ese empeño hemos contado con el apoyo prestado por la Dirección General de Desarrollo de la Comisión Europea, a la que queremos agradecer su especial colaboración para la elaboración de este libro, haciendo constar que las opiniones que en el mismo se contienen son de la exclusiva responsabilidad de quienes lo han elaborado.

En las tareas de edición del texto hemos contado, por otra parte, con la ayuda de José Lorenzo García-Baltasar, coordinador del Área de Formación e Investigación de CIDEAL y de M<sup>a</sup> José García Cardeña, investigadora en esta misma institución. A ambos queremos agradecer, también, la contribución que han realizado.

Los Coordinadores  
*Madrid, noviembre 2000*

**Introducción:**  
**La nueva sociedad global  
y sus necesidades**  
**¿Un cambio de rumbo en la  
cooperación al desarrollo?**

Manuel Gómez Galán



## 1. Situación actual de la cooperación al desarrollo

Iniciar un nuevo período es siempre un desafío. Y aún en mayor medida cuando aparecen nuevas posibilidades que pueden permitir otros enfoques y modos de acción en la cooperación al desarrollo capaces de impulsarla y de conferirle una función más relevante en el futuro. Por ello, en esta introducción vamos a intentar aproximarnos a algunas de las líneas generales que apuntan hacia posibles cambios, algunos de los cuales serán explorados con mayor detalle por otros autores en las reflexiones que componen el presente libro.

Comencemos, no obstante, recordando la situación en la que actualmente nos encontramos. La cooperación internacional al desarrollo, contemplada en su conjunto, se halla desde hace unos años instalada en una circunstancia de crisis que la sitúa en una encrucijada, al suponer el fin de una etapa y la transición a otra que sin duda requerirá unos modos nuevos de actuación más diversificados y precisos, adaptados a un escenario mundial diferente.

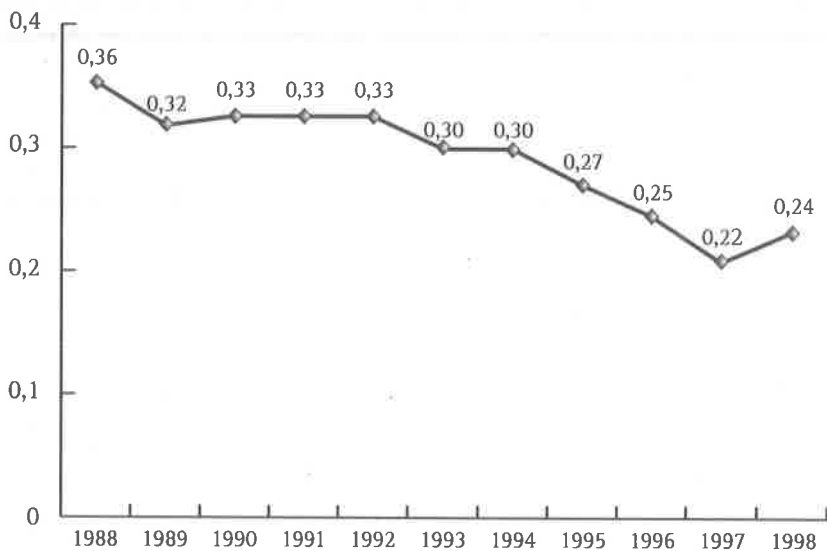
Las causas de la presente crisis en el sistema de cooperación y ayuda al desarrollo son diversas. Entre ellas, existen dos factores que inciden de forma especialmente visible y significativa en la situación actual, uno de manera más superficial: el declive de la ayuda oficial al desarrollo

(AOD) y otro con un carácter más profundo: la transformación que se está produciendo en el sistema de relaciones internacionales.

### 1.1. El declive de la ayuda oficial al desarrollo

En los últimos años, como bien es sabido, la AOD ha ido experimentando una marcada desaceleración. El descenso que se ha producido en la proporción de los aportes de los donantes ha sido muy acusado. El porcentaje sobre el PNB dedicado a la ayuda, por parte del conjunto de los países miembros del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE, ha pasado del 0,36% en 1988 al 0,24% en 1998, lo que permite valorar la disminución que se ha producido a lo largo de la última década<sup>1</sup>.

Gráfico 1. Evolución del % de AOD en relación con el PNB de los países del CAD



Fuente: OCDE

<sup>1</sup> En sólo cinco años, de 1992 a 1997, la ayuda de los países de la OCDE disminuyó del 0,33% al 0,22% del PNB.

Aunque los motivos de este descenso son múltiples, se señalan como elementos principales las supuestas dudas existentes en los países del Norte sobre la eficacia de la ayuda, así como la aspiración a equilibrar las cuentas de los Estados en una buena parte de los países desarrollados y a reducir el déficit público. A esto podría añadirse una presunción de cierta pérdida de interés en la atención de la opinión pública de los países del Norte por el proceso de desarrollo del Sur, que habría facilitado que los recortes presupuestarios impuestos por políticas económicas de los países donantes dirigidas a reducir el gasto público hayan podido disminuir las partidas de AOD, sin suponer costes electorales y políticos significativos para los gobiernos responsables.

Ahora bien, algunos de los elementos que se mencionan, como el que las sociedades del Norte podrían haber estimado que la cooperación no resulta eficaz, constituirían más bien percepciones de algunos sectores que no se corresponden del todo con la realidad. Aunque las evaluaciones realizadas no han suministrado conclusiones definitivas al respecto, puede deducirse que la eficacia de la cooperación al desarrollo ha ido en aumento<sup>2</sup> desde hace ya algún tiempo aunque con resultados desiguales. Hay cierto consenso en considerar que su impacto positivo ha resultado más patente cuando en los países receptores ha habido un entorno propicio en cuanto a las políticas económicas aplicadas y al marco institucional existente<sup>3</sup>, lo que ha traído consigo un mayor énfasis en la condicionalidad de la ayuda.

En cualquier caso es un hecho que, a pesar del esfuerzo que se ha venido realizando a través de la ayuda al desarrollo, ha aumentado la desigualdad entre los países más ricos y los más pobres<sup>4</sup> y se ha

---

2 Mosley, P; Hudson, J.: "¿Ha mejorado la eficacia de la ayuda?. Información Comercial Española, nº 778 (Mayo-Junio 1999), pp.13-30.

3 Esta posición constituye actualmente una percepción generalizada. No obstante, algunas posturas llevadas al extremo, como las mantenidas por el Banco Mundial en alguno de sus informes más controvertidos como "Evaluación de la ayuda al desarrollo" (1999), pueden resultar excesivamente reduccionistas y simplificadoras. De ahí que existan autores (Hansen y Tarp, 1999) que hayan puesto el acento en mantener que la ayuda puede también ser eficaz por sí misma sin que tenga que estar necesariamente determinada por el contexto económico y político donde se lleva a cabo.

4 "La desigualdad entre países ha aumentado. La diferencia de ingreso entre el quinto de la población mundial que vive en los países más ricos y el quinto que vive en los países más pobres era de 74 a 1 en 1997, superior a la relación de 60 a 1 de 1990 y a la de 30 a 1 de 1960". Informe sobre Desarrollo Humano 1999. PNUD. Ed. MundiPrensa. Madrid 1999, p.3.

avanzado poco en la erradicación de la pobreza<sup>5</sup>. Esto debe traer como consecuencia un análisis crítico de las estrategias de desarrollo y cooperación utilizadas y una posible revisión de las mismas, así como una inevitable reflexión sobre los fundamentos de la propia cooperación al desarrollo y sobre el papel que debe corresponderle en un escenario mundial diferente, que se encuentra actualmente en acelerada evolución y en el que aparecen con rapidez nuevas formas de exclusión.

## 1. 2. Las transformaciones en el escenario mundial

Sin embargo, la causa más profunda de la situación de crisis en la cooperación al desarrollo es debida a que el sistema de relaciones internacionales ha experimentado importantes cambios en la última década. Como es sabido, la cooperación internacional al desarrollo nació en la segunda posguerra mundial, en un contexto completamente distinto al actual y se fue configurando de acuerdo a unas necesidades y objetivos que correspondían a la situación existente en esa anterior etapa histórica.

El fin de la bipolaridad ha supuesto la desaparición de la tensión política entre dos bloques enfrentados. El sistema internacional de cooperación y ayuda al desarrollo, por tanto, ya no necesita cumplir algunas funciones que, en cierta medida, le acompañaron desde su origen como canalizar y distribuir una parte del apoyo a los países que se encontraban en la órbita de cada superpotencia, contribuyendo así a mantener la disciplina y la cohesión en el interior de los bloques.

Una vez desaparecidos una gran parte de los condicionamientos de la etapa anterior, principalmente tras los cambios producidos en los últimos años, la cooperación al desarrollo ha de plantear su razón de ser en otro escenario diferente. Ha de actuar en un mundo interdependiente, crecientemente integrado en determinados ámbitos y, a la par,

---

<sup>5</sup> De acuerdo con el Banco Mundial, en el periodo 1987-1993 se registra un aumento, en términos porcentuales, de las personas que viven con menos de un dólar al día en zonas como Europa y Asia central (+2,9), América Latina y el Caribe (+1,5) y el África subsahariana. (+0,6). Si tomamos valores absolutos, además de en estas zonas, hay un aumento del número de personas en esa situación también en Asia meridional (+35 mill. hab.). Informe sobre el desarrollo mundial 1999-2000. Banco Mundial. Ed. MundiPrensa. Madrid, 2000. p.25.

progresivamente fragmentado en otros<sup>6</sup>, en el que se agudizan las desigualdades y contrastes, mientras experimenta una fase de globalización acelerada, especialmente en el ámbito económico y en el de las tecnologías de las comunicaciones y de la información, sin que pueda preverse el rumbo final que pueda llegar a tomar dicho proceso en el futuro. Como es bien sabido, en los últimos años se han acentuado y consolidado ciertas tendencias que ya se apuntaban con anterioridad. Los flujos de capital financiero han sido los protagonistas de la vida económica en un mercado de capitales desregulado que ha hecho posible la integración de los mercados financieros facilitada por los avances de las telecomunicaciones y de la informática. Los medios de comunicación masivos han aumentado su alcance y multiplicado su capacidad de impacto a escala mundial. Se ha producido una rápida evolución en las tecnologías de las comunicaciones y de la información que, entre otros efectos, han transformado los modos de trabajo y aumentado la productividad, por lo que el sistema de producción experimenta cambios significativos a la vez que se desmaterializa y se deslocaliza progresivamente. Estas transformaciones, junto con otras que se están produciendo, caracterizan una nueva etapa en la que el ámbito mundial está sustituyendo a los ámbitos estatales como principal marco de referencia, trayendo consigo una recomposición en las relaciones entre los distintos actores que participan en el escenario colectivo, lo que a su vez está originando nuevos reajustes en un proceso dotado de gran dinamismo.

Como resultado de estas transformaciones se han creado un gran número de conexiones y redes de distinto tipo que mantienen interrelacionadas a personas e instituciones al margen de fronteras nacionales y proximidades geográficas<sup>7</sup>. Esta intensificación y extensión de vinculaciones económicas, políticas, sociales y

---

6 El anterior Secretario General de las Naciones Unidas, Boutros Galli, hacía referencia a esta realidad al poner de manifiesto la simultaneidad de los procesos de globalización y fragmentación. En "Global leadership after the cold war". *Foreign Affairs*, marzo/abril 1996, p87.

7 El incremento del uso de las capacidades de comunicación a escala mundial es espectacular. "El instrumento de comunicaciones más rápido que ha existido, Internet, tenía más de 140 millones de usuarios en 1998, y se espera más de 700 millones hacia el año 2001". Informe sobre Desarrollo Humano 1999. PNUD. Ed. Mundiprensa. Madrid 1999, p.6.

culturales está creando nuevas realidades<sup>8</sup> y favoreciendo la aparición de nuevos actores en espacios inéditos que, sumados a los anteriores, dan lugar a un panorama de creciente diversidad.

Una de las consecuencias de todo lo anterior es, como se ha señalado, que el ámbito geográfico de los Estados está dejando de ser, en gran medida, el marco habitual de referencia. Las líneas de fuerza en torno a las que giran los acontecimientos más significativos se han trasladado y están situadas en ámbitos más amplios que exceden los estatales. Estos hechos modifican, como es obvio, las relaciones del poder político con el mercado, así como en general las relaciones entre los diversos sectores e instituciones. Como en toda reestructuración provocada por un proceso histórico, junto con la emergencia de nuevos actores se va produciendo una nueva correlación de fuerzas en la que hay países y sectores que salen beneficiados y otros que resultan perjudicados.

Por ello, al igual que ha ocurrido en otros procesos de cambio, la globalización está produciendo efectos positivos y efectos negativos para los habitantes del planeta concebidos como conjunto. Entre los efectos positivos hay que señalar el aumento de las oportunidades de las personas, organizaciones y países, al haberse generado múltiples elementos de innovación y al haberse intensificado la circulación de riqueza y de conocimientos, a pesar de aparecer nuevas formas de exclusión al canalizarse dichos flujos a través de ciertos circuitos que operan bajo condiciones de difícil acceso para amplias capas de población de los países del Sur<sup>9</sup>. En este sentido el acceso y uso de las tecnologías ha cobrado tal relevancia que se configura un nuevo mapa del mundo (Sachs, 2000) en términos de oportunidades de

---

8 Las nuevas tecnologías de la comunicación en la medida en que puedan ser utilizadas y "personalizadas" por un cada vez mayor número de usuarios, pueden suponer paradójicamente una vía de recomposición sobre nuevas bases de la identidad cultural afectada negativamente por cierta forma de uniformación planetaria que ha acompañado a la globalización, así como también un medio para facilitar la configuración de nuevas identidades sobre otros criterios.

9 Según la oficina del Informe de Desarrollo Humano del PNUD, hay "grandes disparidades entre ricos y pobres en cuanto a oportunidades a escala mundial". Según datos de 1997, el 20% más rico tenía el 86% del PIB mundial, mientras que el 60% mediano disponía del 13% y el 20% más pobre sólo del 1%. Esta estructura se repite sin grandes variaciones en términos de participación en las exportaciones de bienes y servicios, en la inversión extranjera directa y en el uso de internet. Informe sobre Desarrollo Humano 1999. PNUD. Ed. Mundi-Prensa. Madrid, 1999, p. 2.

desarrollo<sup>10</sup>. En cualquier caso, parece indudable que el conjunto de fenómenos que van ligados a la globalización introduce nuevos factores de dinamismo y trae consigo nuevas oportunidades.

En contraste con lo anterior, el modo en que se ha venido realizando la globalización está produciendo, también, efectos negativos muy graves<sup>11</sup>. Estos se derivan principalmente de que el proceso de mundialización<sup>12</sup>, tal como se está llevando a cabo, gira en torno a las necesidades del mercado y no en torno a las necesidades de las sociedades y de sus miembros. Esto provoca un creciente divorcio entre la lógica de funcionamiento de un mercado mundial desregulado y la atención a las necesidades reales de las personas<sup>13</sup>. No es ocioso recordar que la economía debería estar al servicio de las necesidades de la sociedad, y no la sociedad al servicio de los imperativos del mercado. Aunque éste resulte eficiente en términos exclusivamente económicos, imponer su lógica sobre las necesidades de la sociedad en su conjunto, en los casos en que criterios de mercado y prioridades sociales entren en conflicto, trae consigo un significativo aumento de desarticulación social, de exclusión y, en definitiva, de sufrimiento humano.

---

10 "Una pequeña parte del planeta, aproximadamente un 15% de la población de la Tierra, produce casi todas las innovaciones tecnológicas que se dan en el mundo. Otra parte, que incluye quizás la mitad de la población mundial, incorpora esa tecnología a su producción y consumo. La última parte, alrededor de un tercio de la población del mundo, está tecnológicamente desconectada, ni produce ni adopta las tecnologías generadas en otros países". (Sachs, Jeffrey: A new map of the world traducido de *The Economist*, 24 de junio de 2000)

11 El PNUD destaca de entre éstos las amenazas a la seguridad humana, la volatilidad financiera e inseguridad económica, la inseguridad de los empleos y los ingresos, la inseguridad en materia de salud, la inseguridad cultural, la inseguridad personal, la inseguridad ambiental y la inseguridad política y de la comunidad". Informe sobre Desarrollo Humano 1999. PNUD. Ed. MundiPrensa. Madrid 1999, pp.3-5.

12 Habitualmente se utilizan los términos "globalización" y "mundialización" como sinónimos. No obstante, ésta última puede tener en ocasiones un carácter más amplio para aludir a una nueva etapa histórica en la que el ámbito mundial ha pasado a constituir el principal marco de referencia como consecuencia de diversos procesos, mientras que el primero señalaría más bien el proceso de globalización económica propiamente dicho que, con sus rasgos específicos, formaría parte de la realidad anterior. A este respecto es ilustrativo conocer las posiciones de Beck (1998) distinguiendo entre globalización y globalismo o, las de Gray (2000) haciendo énfasis en la diferencia entre globalización en sentido amplio y libre mercado global.

13 Es relevante observar cómo la AOD, formando parte de los "asuntos públicos" mundiales, ha decrecido entre los años 1990 y 1997 en un 8'74% (AOD de los países del CAD de la OCDE) mientras que los flujos netos de capital privado incluso hacia los países de ingreso mediano y bajo (África subsahariana, América Latina y el Caribe, Asia meridional, Asia oriental y el Pacífico, Europa oriental y Asia central, Oriente Medio y norte de África) ha crecido en un 598'18% en el mismo periodo sin que nos conste su grado de participación real proporcional en el desarrollo de dichas áreas. Fuente: Banco Mundial y CAD-OCDE.

El avance hacia una progresiva mundialización, entendida como una etapa histórica, podría llevarse a efecto de diferentes formas. Puede hacerse, no obstante, una clara distinción entre concebir la mundialización como la imposición de una racionalidad restringida que atiende exclusivamente al funcionamiento del mercado, pretendiendo transferir sus reglas a las relaciones sociales y teniendo como único objetivo el beneficio económico privado, o bien concebirla a partir de otra racionalidad más amplia que tenga también en cuenta el conjunto de necesidades de diferente índole de los individuos y de las sociedades<sup>14</sup>, las cuales se expresan de muy distintas formas y, desde luego, no sólo en términos de mercado.

Las aspiraciones y las necesidades de los individuos y de los grupos se han manifestado históricamente, y se siguen manifestando, de modos muy diversos, lo cual forma parte de la permanente capacidad creadora del ser humano, que va mucho más allá de su expresión como consumidor o productor de mercancías o servicios. En lo que respecta a las necesidades colectivas, el ámbito de la política y de la participación en las decisiones públicas resulta decisivo. No obstante, en la actualidad, la expresión a través de la política queda progresivamente relegada en un proceso que confiere primacía a la globalización económica sobre las demás dimensiones de la vida colectiva sin que ello vaya acompañado, hasta el momento, de una paralela mundialización de las estructuras de gobierno, de la justicia, de la participación en las decisiones de interés general, o de la ciudadanía, sino, por el contrario, de un creciente debilitamiento de lo público en general y de los Estados en particular.

Esta descompensación provoca que el proceso de mundialización, que en sí mismo podría ser positivo, quede reducido a una versión parcial y desequilibrada del propio fenómeno si éste se limita exclusivamente a la implantación de un libre mercado mundial liderado por los mercados financieros, el cual podría ser causa de considerables efectos negativos que no deben ser identificados necesariamente con el conjunto del proceso histórico entendido como tal. Como algunos autores

---

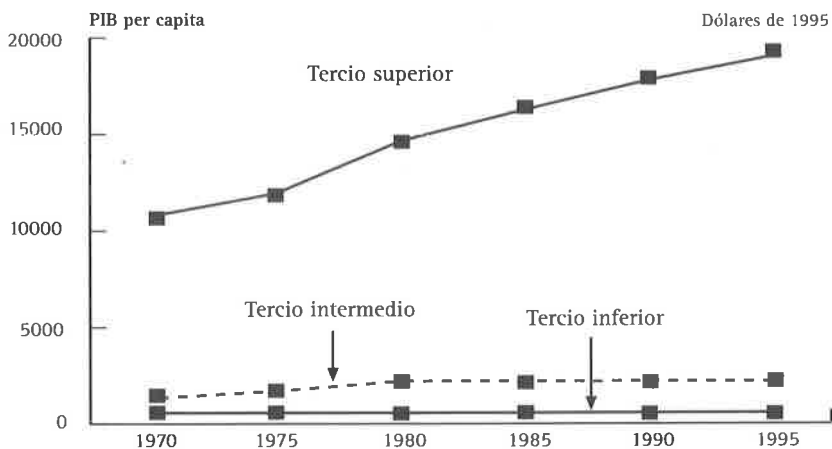
14 A este respecto, no es ajena la reafirmación de identidades colectivas de distinto tipo como reacción ante la globalización y la homogeneización que, en determinada medida, ésta implica. El florecimiento y expansión de estas identidades puede, en algunos casos, generar a su vez otras formas de enfrentamiento social si las mismas se fundamentan en posiciones excluyentes.

nos recuerdan, “la mundialización como etapa histórica a través de las nuevas tecnologías de las comunicaciones y de la información es independiente de la evolución del libre mercado global ya que la creciente interconexión mundial no depende de la evolución de los mercados”<sup>15</sup>.

## 2. La cooperación al desarrollo en el nuevo contexto

Es un hecho constatable que estas transformaciones producidas en el sistema internacional han contribuido a aumentar la brecha en la distribución de la riqueza entre los países ricos y pobres (véase el gráfico 2), del mismo modo que dentro de los países se ha agudizado la distancia entre los sectores más favorecidos y los menos favorecidos (PNUD, 1999). La pobreza no sólo no ha retrocedido sino que, a pesar de algunos avances registrados en la lucha contra la misma, ha crecido en determinadas zonas del mundo que parecen abandonadas a su suerte<sup>16</sup>.

Gráfico 2. Disparidad creciente de ingresos entre países ricos y pobres



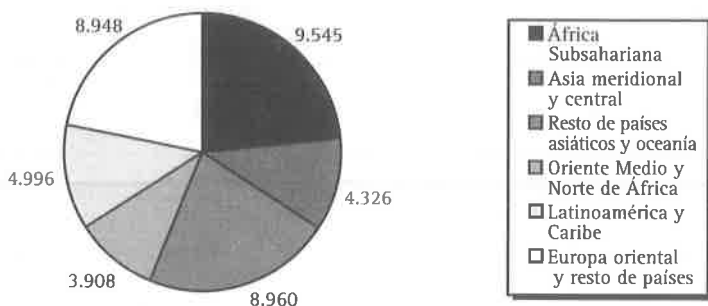
Fuente: Banco Mundial, World Development Indicators, 1999.

15 Gray, John (2000): “Falso amanecer”. Paidós. Barcelona.

16 A pesar de haberse experimentado significativos progresos en el periodo 1980-1997, hay países donde, tomados en su conjunto, la esperanza de vida ha disminuido. Kazajstán, (-3%), Zimbabwe (-5%), Uganda (-13%), Ruanda (-13%) o Zambia (-14%) son claros exponentes de ello. Informe sobre el desarrollo mundial 1999-2000. Banco Mundial. 2000. p. 26.

Asimismo, la globalización, y especialmente la integración financiera, sitúa a los países en desarrollo en una posición de aguda vulnerabilidad frente a las turbulencias y conmociones externas, las cuales inciden significativamente sobre el aumento de la pobreza a corto y mediano plazo (Banco Mundial, 2000)<sup>17</sup>. Como consecuencia, en la actual situación se agravan los problemas ligados al subdesarrollo, poniéndose en peligro el futuro no sólo de quienes lo están sufriendo directamente sino del planeta considerado en su conjunto.

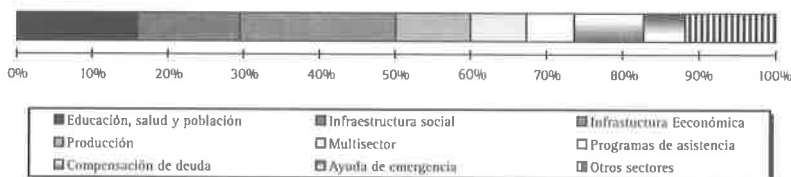
**Gráfico 3. Ayuda al desarrollo recibida por áreas geográficas (en millones de dólares)**



Fuente: OCDE

Nota: Los datos incluyen la ayuda aportada por Grecia, miembro del CAD desde noviembre de 1999.

**Gráfico 4. Ayuda al desarrollo recibida por sectores**



Fuente: OCDE

Nota: Los datos incluyen la ayuda aportada por Grecia, miembro del CAD desde noviembre de 1999.

17 Véase Banco Mundial, Global Economic Prospects, 2000.

A esto hay que añadir que existe en la actualidad un importante déficit de desarrollo económico y social que implica un considerable déficit de desarrollo humano, y una creciente marginación de sectores sociales no sólo en el Sur sino también en el Norte. Esto constituye un flagrante contrasentido ya que, como se señala con frecuencia, cuando la humanidad ha alcanzado un grado de conocimientos técnicos y de medios económicos con los que se podría erradicar la pobreza y contrarrestar los déficits de desarrollo, es, precisamente, cuando la pobreza y el subdesarrollo se hacen patentes de manera más visible (Berzosa 1995, PNUD 1999).

Ahora bien, como consecuencia también de las transformaciones mundiales mencionadas, es necesario poner de relieve que, en el marco de globalidad e interdependencia en el que actualmente nos encontramos, los problemas que se derivan del subdesarrollo afectan cada vez en mayor medida al planeta en su conjunto, es decir, que impactan no sólo en las naciones en desarrollo sino también en las naciones desarrolladas. Estos problemas que alcanzan al Sur pero también al Norte, aunque sus efectos se manifiesten de distinto modo en cada lugar, están aumentando progresivamente. Puede señalarse, como ejemplo, la pobreza con todas las secuelas que trae consigo las cuales están vinculadas con el deterioro del medio ambiente que afecta a su vez a los países desarrollados, con el crecimiento desordenado de la población mundial y los desequilibrios demográficos que ello provoca, con epidemias generalizadas que amenazan también a la salud de los países ricos, con las crecientes presiones migratorias sobre el Norte o con el aumento de situaciones que favorecen objetivamente el estallido de conflictos y enfrentamientos armados, en sus distintas formas.

Ante una situación social, política y medioambiental insatisfactoria y crecientemente cargada de riesgos, existen poderosos motivos para intentar articular una respuesta eficaz. Desde el Norte, dicha respuesta puede darse desde distintas perspectivas. En primer lugar, cabe darla desde posiciones éticas y humanitarias, de las cuales se deriva un compromiso moral de hacer frente a la pobreza y al subdesarrollo de modo que pueda disminuirse el sufrimiento humano existente.

La respuesta también puede darse, en segundo lugar, desde una

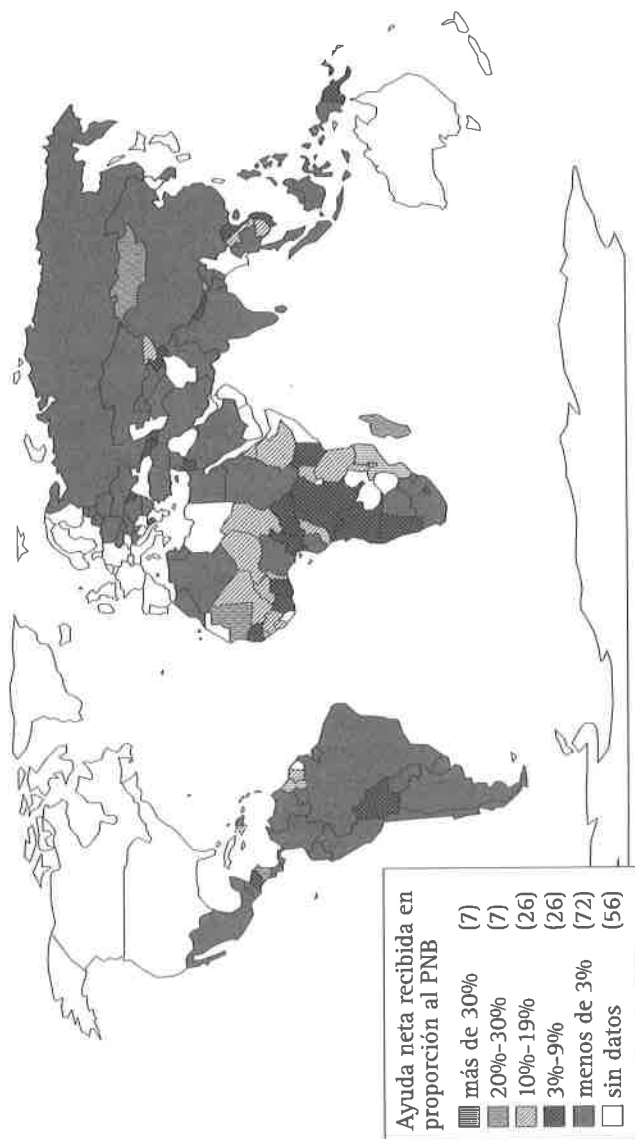
perspectiva funcional, ya que resulta aconsejable contribuir a dar estabilidad al sistema internacional lo cual, por otra parte, coincide plenamente con los intereses de los países desarrollados. Esto significa reforzar tanto la estabilidad política para evitar posibles conflictos regionales o locales como la estabilidad económica mundial y la estabilidad social en las regiones en desarrollo para prevenir el aumento de la pobreza y los efectos negativos que ésta trae consigo para el equilibrio del planeta en su conjunto.

En tercer lugar, desde una perspectiva utilitaria, puede ser adecuado para el Norte dar muestras de que los países ricos están dispuestos a asistir a los países menos afortunados en una sociedad mundial de la que, en cualquier caso, los primeros están obteniendo importantes beneficios. En este sentido, y de manera concreta, la cooperación al desarrollo puede facilitar, de forma indirecta, determinados logros políticos a los países del Norte, así como la obtención por éstos de beneficios económicos y comerciales vinculados a determinadas acciones y programas.

No obstante, si nos situamos por encima de estas visiones del Norte, legítimas pero parciales, podemos acceder a una perspectiva más amplia capaz, a su vez, de integrarlas. En un mundo interdependiente el fundamento principal de la cooperación al desarrollo es que los problemas que afectan al Sur inciden sobre la sociedad global en su conjunto, de la que también forma parte el Norte, y que dichos problemas, cada vez en mayor medida, tienen raíces comunes por lo que se impone una estrategia concertada para hacerlos frente. Pues bien, en nuestra opinión, esa estrategia coordinada que ha de estar dirigida, en lo posible, a las causas de los problemas ha de constituir la base de la cooperación al desarrollo en el futuro inmediato.

Desde la anterior perspectiva que supone, a su vez, una toma de posición implícita en relación con el modelo de relaciones Norte-Sur, uno de los principales objetivos de la cooperación al desarrollo será tender puentes que sirvan de nexo entre las múltiples fracturas sociales que actualmente se producen para articular respuestas conjuntas a los problemas que los originan. En un entorno en rápida transformación, en el que constantemente aparecen problemas

Gráfico 5. Ayuda al desarrollo en proporción al PNB de los receptores.



Fuente: CAD [www.oecd.org/dac/Indicators/htm/maps.htm](http://www.oecd.org/dac/Indicators/htm/maps.htm) (actualización julio 1999)

derivados de nuevas formas de exclusión, se requiere un esfuerzo internacional concertado para ir dando a los mismos respuestas concretas a partir de una visión de conjunto capaz de contemplar las raíces de los problemas en su contexto general.

A la par, es necesario un intento colectivo para redefinir lo que entendemos por desarrollo en momentos en los que están siendo puestos en cuestión conceptos vinculados a situaciones que están experimentando profundas transformaciones. En ese sentido, creemos que los progresos conceptuales avanzan con mayor solidez cuando van acompañados de la experimentación en la práctica. A este respecto, podría ser adecuado llevar a efecto intervenciones experimentales, en un marco general previamente definido, para poder aprovechar la experiencia de futuras acciones dirigidas a hacer frente a las nuevas fracturas que se van produciendo en la sociedad global. Y esto podría también aplicarse a la concepción y puesta en práctica, de forma gradual, de nuevas estructuras y mecanismos de gobernabilidad de ámbito mundial, a fin de poder hacer frente a los problemas actuales del desarrollo ya que las causas reales de los mismos exceden, la mayor parte de las veces, los ámbitos nacionales. Estos planteamientos facilitarían el afianzamiento progresivo de instancias y organizaciones adecuadas para enfrentar los problemas transnacionales desde una perspectiva global<sup>18</sup>.

### 3. Hacia una cooperación acorde con las necesidades de la sociedad global

Desde la anterior perspectiva podríamos formularnos ciertas preguntas que contribuirían a ir concretando algunos de los contenidos de la cooperación al desarrollo en el futuro inmediato. Si

---

18 A este respecto los planteamientos de Held en "La democracia y el orden global" Paidós, Madrid, 1997, han venido siendo en los últimos años una referencia casi obligada, así como las propuestas de Falk de un constitucionalismo global. Constituyen también una referencia al respecto, desde otro ámbito de pensamiento, los escritos de Bobbio que, actualizando los planteamientos kantianos de paz mundial en sus objetivos de pacifismo cosmopolita, extiende el contractualismo de Hobbes para aplicarlo a las relaciones entre Estados mediante un *pactum subjectionis* que desde esa perspectiva constituiría la base de un nuevo poder común democrático de ámbito mundial.

tomamos como punto de partida la situación actual podríamos preguntarnos en relación con la misma ¿qué hay que hacer?, y una vez respondido, ¿quién lo puede hacer? y ¿cómo se puede hacer?. Intentaremos, en los siguientes epígrafes, aproximarnos a algunas posibles respuestas.

### 3.1. El ser humano como objetivo permanente

Señalar un objetivo implica siempre una opción. Ahora bien cuando el objetivo excede el ámbito instrumental y pretende ser un fin en sí mismo, esa opción puede convertirse en una decisión basada únicamente en la propia expresión de voluntad según determinadas valoraciones y preferencias. En respuesta a la pregunta ¿qué hay que hacer? la decisión tendría un fundamento axiológico: preservar la dignidad humana y, a la vez, un fundamento exclusivamente racional derivado de la mutua conveniencia: hacer posible, en un mundo interdependiente, la convivencia pacífica entre los componentes de una misma sociedad mundial, en condiciones mínimamente aceptables para todos<sup>19</sup>.

Una vez asimilada la experiencia de las últimas décadas parece deducirse que el objetivo de la cooperación al desarrollo ha de ser posibilitar un desarrollo humano, sostenible y participativo. Esto que actualmente tiene, al menos en el ámbito declarativo, un respaldo relativamente mayoritario no siempre fue considerado del mismo modo en períodos anteriores en los que se identificaba desarrollo con crecimiento económico o se mantenían posiciones que no situaban al ser humano en el centro del concepto de desarrollo.

El desarrollo de las sociedades no puede ser considerado únicamente en torno a dimensiones cuantitativo-productivas. El concepto de desarrollo humano, elaborado y difundido principalmente por el PNUD, supone que sólo puede hablarse de auténtico desarrollo

---

<sup>19</sup> Aunque concebido en el marco de unidades políticas ya constituidas y configuradas democráticamente, el concepto de Rawls de "razón pública compartida", desarrollado sobre todo en su libro *Political Liberalism* (1993), podría inspirar algunos enfoques que, con todas las adaptaciones necesarias, pudieran ser también de aplicación en el nuevo contexto de la sociedad mundial en la actualidad.

cuando el entorno social permite que los seres humanos hagan realidad sus potencialidades como personas. Esto implica, por tanto, alcanzar una situación en la que las capacidades de las personas puedan realizarse en la práctica porque cuenten con un entorno que lo posibilite y les proporcione las oportunidades para ello.

Como es sabido, el desarrollo humano no integra únicamente un concepto, va acompañado también de un método abierto que se va completando progresivamente y que permite medir el grado en que aquel está presente en cada situación concreta en la que se encuentra un grupo humano o un país determinado. Cuenta para ello con diferentes indicadores que se complementan entre sí para proporcionar un resultado que se expresa de forma cuantitativa. De este modo, se configura el índice de desarrollo humano que, como es bien conocido, el PNUD mide y publica cada año en relación con cada país<sup>20</sup>.

El desarrollo ha de ser también sostenible, es decir, que no implique un agotamiento de los recursos ni un deterioro del medio ambiente y, por tanto, que su continuidad en el futuro no se vea amenazada. Ha de ser también participativo entendiendo por tal que sus destinatarios sean sus protagonistas además de sus beneficiarios y no objetos pasivos de planteamientos de desarrollo decididos y puestos en práctica desde el exterior.

Un desarrollo concebido a partir de los anteriores conceptos puede constituir el objetivo inmediato de la cooperación internacional, siempre que sea entendido como una base de partida que deberá ir adaptándose a medida que la situación de la sociedad mundial evolucione. Esto supone que la cooperación, en primer lugar, debe intentar erradicar la pobreza, reducir las desigualdades de desarrollo humano y mejorar las capacidades de los grupos más vulnerables, haciendo lo posible para alcanzar estándares mínimos vitales para todos los seres humanos<sup>21</sup>.

---

20 Véase PNUD, Informes de Desarrollo Humano años 1990 a 2000. (Ed. Mundi-Prensa y Cideal)

21 Para un mayor grado de concreción posible de estos objetivos, así como para un conocimiento de la posición actual al respecto de las principales agencias de desarrollo, pueden consultarse como documentos recientes: el informe "Un mundo mejor para todos. Objetivos 2000", NNUU, OCDE, FMI y BM ([www.paris21.org/betterworld](http://www.paris21.org/betterworld)) y el informe "España y el Desarrollo social. Copenhague + 5" ([www.congde.org/eds](http://www.congde.org/eds)).

## 3.2. Una mayor convergencia entre los actores

### 3.2.1. Los actores tradicionales

De un modo muy general y esquemático, la vida colectiva en su actual dimensión política y socioeconómica se configura básicamente sobre tres elementos que actúan, en cierto sentido, como fuerzas conformadoras de la sociedad: el mercado con sus operadores económicos, el sector público compuesto principalmente por Estados, y la sociedad civil organizada. A partir de esta base, si se pretende hacer frente al déficit de desarrollo humano existente, habría que preguntarse quiénes son los actores que pueden llevar a cabo de forma efectiva esa tarea.

Por una parte, si consideráramos tal vez llevados por la inercia que corresponde a los Estados ejecutar estas funciones, habrá que tener en cuenta que aunque la influencia y capacidad de acción de los Estados sigue siendo considerable, el ámbito de intervención directa de los mismos no se encuentra actualmente en un período de expansión sino en una etapa de retroceso del sector público en general<sup>22</sup>.

Como es bien sabido, el intervencionismo estatal y su exponente más representativo, el Estado social, lleva casi dos décadas de repliegue. Dicho repliegue es acentuado, como ya se ha apuntado, por el proceso de globalización el cual debilita el tradicional orden mundial basado en los Estados, aunque el peso de los mismos siga siendo decisivo en el sistema internacional de cooperación y ayuda al desarrollo. Nos hallamos, como consecuencia, ante un panorama más complejo de ordenamiento regional y global en el que el poder público aparece diversificado mientras interactúa con otras instancias de poder real en una multiplicidad de niveles y de escenarios, a veces superpuestos.

Ante las limitaciones que se derivan de este hecho, si como alternativa volvemos nuestra mirada hacia el mercado nos encontraremos

---

22 La dimensión tanto de la "soberanía" como de la autonomía real de los Estados se ha visto afectada tanto hacia el exterior (crisis del modelo de Westfalia) como hacia el interior (lo que algún autor ha calificado como crisis del modelo de Westminster). Existe una amplísima literatura especializada sobre el tema. Una síntesis reciente y suficientemente contextualizada sobre estos aspectos, publicada en castellano, puede verse en Vallespin (2000) "El futuro de la política", Taurus. Madrid.

con que éste puede asignar con eficiencia los recursos en determinados ámbitos de la vida colectiva, pero vemos también su poca utilidad en la práctica para, contando únicamente con sus mecanismos, alcanzar una solución a los problemas sociales de fondo. A la luz de las experiencias, especialmente de las dos últimas décadas, no podremos, por tanto, confiar sólo en el mercado para resolver el déficit de desarrollo humano, ni para erradicar la pobreza, ni para contrarrestar el creciente déficit de equidad existente en la actualidad.

### *3.2.2. La sociedad civil*

Por los anteriores motivos, no parece acertado esperar la solución al déficit de desarrollo humano exclusivamente del libre juego de las fuerzas del mercado, ni tampoco cabe exigir toda la iniciativa a los Estados en particular, ni al sector público en general. La iniciativa ha de ser, también, protagonizada por la sociedad civil como, en parte, ya está ocurriendo. Ésta, a pesar de su gran diversidad, está comenzando a articularse con esos objetivos en torno a ciertos planteamientos y valores inspirados, sobre todo, en una ética cívica mundial y en la necesidad de hacer efectivo el contenido de las declaraciones universales de derechos ante una situación que los niega en la práctica para gran parte de los habitantes del planeta. A esto hay que añadir que un creciente número de actores y redes de la sociedad civil actúan cada vez en mayor medida más allá de los límites estatales, adquiriendo un gradual protagonismo en la dinámica global e incidiendo sobre las políticas públicas. Esta expansión reciente de la sociedad civil ha llevado a algunos autores a referirse a un proceso de "globalización desde abajo" impulsado por actores sociales emergentes y configurado sobre la base de una "sociedad civil transnacional"<sup>23</sup>.

---

23 Véase el interesante análisis de Andrés Serbin (2000) en "La sociedad civil transnacional y los desafíos de la globalización", CEFIR-CIDEAL-INVESP, Madrid, así como los aportes de Falk (1995) y los análisis más generales de David Held publicados ese mismo año en la primera versión original de la obra ya citada.

Por otra parte, la noción tradicional de sociedad civil se está ampliando ya que no se refiere únicamente a las organizaciones que habitualmente la componían, sino también a un conjunto de “nuevos movimientos sociales” que están adquiriendo proyección internacional y que incorporan nuevas perspectivas a las nociones tradicionales de política y ciudadanía, al articularlas con planteamientos culturales vinculados a valores y estilos de vida específicos. La mayor parte de estos movimientos y organizaciones pretenden contribuir a poner límites a la acción del libre mercado global así como a la de determinados organismos financieros internacionales. En ese sentido, tienden a promover sus actividades más allá del ámbito territorial de los Estados y a conectar lo global con lo local proponiendo, de hecho, nuevas formas de entender lo político desde una perspectiva que abarca el planeta en su conjunto (Serbin, 1997).

Se comienza a utilizar el concepto de “orden mundial fracturado” para denominar la nueva situación internacional que está surgiendo. Este orden es el resultado de procesos que nos ponen a todos en contacto a nivel planetario, pero que al mismo tiempo crean nuevas divisiones y fisuras profundas entre los distintos grupos sociales e incluso dentro de esos grupos<sup>24</sup>. A este respecto, la presencia creciente de la sociedad civil, la multiplicación de las redes transnacionales y el significativo aumento de las interrelaciones, tanto entre las redes como dentro de las mismas, está ampliando, de hecho, las posibilidades de la cooperación al desarrollo. En este sentido, resultaría decisiva la capacidad de aprovechar las oportunidades que ofrece para los países en desarrollo la creación de nuevos espacios y la presencia de nuevos actores en torno a planteamientos y acciones concretas que ya se están elaborando, de forma conjunta, desde el Norte y el Sur.

En este contexto, ante los efectos provocados en los últimos años por lo que podría denominarse “globalización desde arriba” y

---

24 Sagasti (1999). “La cooperación para el desarrollo en el siglo XXI”, en Cooperación Sur, nº 2, PNUD. Nueva York.

ante el "déficit democrático" que trae consigo el que tanto los organismos internacionales como los agentes económicos transnacionales toman decisiones que están afectando muy directamente a sectores sociales mayoritarios del planeta sin ninguna participación de éstos, se hace cada vez más patente la necesidad de contrarrestar esta tendencia a través de diferentes medios de "control democrático". En la vanguardia de estos planteamientos, y legitimadas en gran medida por la necesidad de llenar ese vacío, se encuentran actualmente actuaciones que nacen de la sociedad civil global y que contribuyen, a su vez, a darle forma y visibilidad acelerando así su proceso de expansión y progresiva consolidación.

La necesidad de responder a los nuevos retos derivados de la globalidad pone en primer plano el concepto político de gobernabilidad democrática que implica una capacidad para tomar decisiones y gestionar los conflictos con mayor legitimidad y eficacia. En ese sentido, la voluntad de participar activamente y de contribuir a hacer frente a los déficits de desarrollo que comienza a expresar las sociedades civiles puede suponer, a su vez, un impulso dinamizador de las estrategias públicas, en un momento de pérdida de peso relativo de las mismas a causa de la hegemonía del mercado.

Ahora bien, quizá la peculiaridad mayor de estos planteamientos estriba en que no se perfilan como una alternativa excluyente al Estado o al mercado propiamente dicho, sino que aparecen más bien como complementarios de ambos. La posición mayoritaria de la sociedad civil a este respecto no resulta incompatible con articularse con el sector público ni con relacionarse activamente con un mercado que no exceda claramente sus límites. Todo ello permite abrir un abanico de modos de acción más amplios y flexibles en los que pueden participar una diversidad de actores, públicos y privados, como sujetos capaces de contribuir activamente a la transformación social en el marco de la globalidad. Consideramos, no obstante, que la función de la sociedad civil global emergente es más la de posible catalizador de un proceso que permita situar sobre nuevas bases al sistema de cooperación y ayuda al desarrollo que el de financiador o el de gestor directo de los recursos.

### 3.2.3. *La articulación de la sociedad con el Estado y con el mercado*

En cuanto a las posibilidades que contienen estos modos de acción no hay que olvidar, en primer lugar, que la relación ya no se produce con los Estados-nación tradicionales, jerarquizados y cerrados sobre sí mismos. Los Estados están en gran medida descentralizados, y se articulan con redes institucionales y con procesos de diferentes tipos. El poder efectivo es compartido por instituciones y Administraciones públicas diversas en los niveles local, regional, estatal, supranacional e internacional y es, hasta cierto punto, objeto de pactos con los sectores económicos y sociales. Nos encontramos, además, ante un cambio de forma en el ejercicio del poder del Estado que lo hace, por ora parte, más versátil y multiforme (Vallespín, 2000).

Por ello, el actual interlocutor de la sociedad civil es, más bien, lo que se ha denominado Estado-red, es decir, el conglomerado de lo público descentralizado<sup>25</sup> que constituye el tipo de Estado operativo en el futuro inmediato. En este tipo de Estado, la intervención de los poderes públicos sobre los procesos económicos, sociales y culturales se desarrolla, en parte, a través de la articulación de las Administraciones públicas con las instituciones de la sociedad. A este respecto, la globalización está estimulando, de hecho, una variedad de estrategias de gobierno nuevas y más flexibles que, articuladas con la sociedad civil a escala estatal, regional y local, pueden propiciar otras formas de actuación del sector público lo que, además, contribuirá a reforzarle al permitirle ampliar sus posibilidades de acción y acentuar su influencia en determinados ámbitos, a través de modos innovadores.

Por otra parte, en lo referente al mercado, como ya hemos apuntado apenas existen actualmente posiciones en el ámbito de la sociedad civil que lo rechacen en sí mismo. La sociedad civil en su práctica habitual colabora con los operadores económicos, participa en el mercado de bienes y servicios actuando como cliente y, en ocasiones, como proveedor y está, también, presente en el mercado laboral y en los mercados financieros.

---

<sup>25</sup> Véase un análisis más pormenorizado al respecto en Manuel Castells (1997): *La era de la información. Vol. II: Economía, sociedad y cultura*. Alianza Editorial. Madrid.

Hay que subrayar, por tanto, que los planteamientos que se están haciendo en este ámbito desde la sociedad civil, aunque son muy diversos y, a veces, contradictorios, no pretenden, casi en ningún caso, sustituir el mercado propugnando un tipo de economía alternativa sino más bien aspiran a equilibrarlo o a corregir sus efectos, con distintos grados de intensidad, en aquellos aspectos en los que el mercado no ofrece resultados válidos o produce consecuencias negativas. La mayor parte de los actores de la sociedad civil aspiran, sobre todo, a compensar los desequilibrios que el mercado produce en un contexto mundial en el que la globalización está alterando la relación que existía entre el mercado y la sociedad.

En consecuencia, los actores de la sociedad civil, en una gran mayoría, plantean sus actuaciones no como una alternativa radical al Estado o al mercado sino demandando una mayor convergencia con el sector público en su conjunto, incluidos los organismos internacionales y supranacionales aunque, en ocasiones, se propugne intensamente la reforma o, desde ciertos sectores, la desaparición de algunos de ellos. A su vez, contemplan también una posible colaboración, bajo determinadas condiciones, con empresas u operadores económicos en un escenario en el que la búsqueda por cada actor de sus fines propios no los hace necesariamente incompatibles entre sí, sino que, por el contrario, hace posible áreas de coincidencia y de complementariedad que deben ser exploradas y ampliadas. No parece, por tanto, inalcanzable la obtención de los consensos básicos necesarios para ir configurando un marco mínimo de actuación común en el que una diversidad de actores del Norte y del Sur, tanto públicos como privados, puedan impulsar una cooperación al desarrollo renovada.

### 3.3 La incorporación progresiva de nuevos criterios de actuación

Ante la pregunta ¿cómo se puede hacer? hay que señalar que una cooperación al desarrollo situada ya en una realidad distinta, además de adaptarse a los nuevos condicionamientos y a las nuevas posibilidades, ha de tener en cuenta algunos criterios de partida para encauzar sus planteamientos y sus acciones, que habrán de ir

modificándose a medida que se vayan transformando las necesidades de la sociedad mundial. A continuación, resumimos algunos de estos posibles criterios refiriéndonos, sin ánimo exhaustivo, únicamente a los que tienen aplicación más inmediata y respecto a los cuales, aun sin ser plenamente compartidos por todos, parece existir actualmente un grado suficiente de consenso.

### *Criterios generales*

En primer lugar, ante las posiciones críticas que, desde ciertas perspectivas, cuestionan la continuidad de la ayuda al desarrollo, creemos, por los motivos que se han ido exponiendo a lo largo de estas páginas, que ésta no sólo sigue siendo necesaria sino que adquiere una relevancia mayor si se pone al servicio del interés general en el nuevo marco de una sociedad global.

En ese sentido, para que la cooperación al desarrollo pueda cumplir su función, se requiere, con carácter inmediato, una coordinación más eficaz entre los actores del Norte, aumentar los recursos destinados a la ayuda al desarrollo y fortalecer el sistema multilateral. Ha de existir, también, una mayor coherencia entre las diversas políticas de los países del Norte que afecten a los países en desarrollo para evitar que los efectos positivos de la misma puedan ser neutralizados por otras políticas puestas en práctica por los propios países desarrollados. La paz constituye otro requisito fundamental para el desarrollo. Los conflictos armados pueden aparecer en toda su intensidad si no se eliminan sus causas subyacentes. Por ello, los esfuerzos de la cooperación internacional han de dirigirse no sólo a impedir y solucionar los conflictos sino a hacer posible y a consolidar verdaderamente la paz.

De forma paralela, los países del Sur, por su parte, han de asumir la responsabilidad principal de su desarrollo para lo que es necesario fortalecer la democracia, combatir la corrupción, evitar las causas de los conflictos y aplicar, de modo intenso y decidido, políticas para la reducción de la pobreza. La existencia de sistemas democráticos estables que respeten y promuevan los

derechos humanos son la mejor garantía para un desarrollo sostenible y participativo. Sin sistemas democráticos no puede alcanzarse un auténtico desarrollo ni es posible avanzar en los procesos participativos de la población, en las decisiones que le conciernen y que puedan contrarrestar, en su caso, los efectos no deseados del mercado global sobre las sociedades.

En lo que respecta a las políticas para promover el desarrollo, el crecimiento económico aunque no es suficiente es imprescindible para reducir la pobreza. Por ello los países del Sur necesitan crear un entorno propicio para estimular las inversiones del sector privado, favorecer una distribución equitativa y hacer que el gasto público sea más eficiente y transparente. En cuanto a los contenidos de las estrategias para asegurar el desarrollo, ha de seguir prestándose una atención especial a la dimensión medioambiental y a la equidad de género, así como a la capacidad de auto-organización y de empoderamiento de la población desfavorecida. Todos los anteriores aspectos han de vincularse con las transformaciones que se están produciendo en el actual contexto mundial y completarse con una comprensión profunda de los obstáculos y oportunidades que para cada país y para cada sector trae consigo la globalidad.

### *Adecuación de políticas e intervenciones*

La cooperación al desarrollo no actúa sobre una realidad homogénea. Las necesidades de los países del Sur son muy diferentes y sus posibilidades son también distintas. Por lo tanto, es necesario diversificar las políticas y los instrumentos adaptándolos a realidades cada vez más plurales. La orientación del desarrollo propio es un derecho de los pueblos y de los individuos, por ello es importante que los beneficiarios del país receptor sean protagonistas de los programas de cooperación y, lo que es relevante, que ésta tenga en su conjunto un papel complementario en el proceso de desarrollo de cada país. La responsabilidad última del desarrollo ha de recaer sobre los propios países del Sur por lo que sus pueblos han de ostentar la propiedad de las políticas y los programas. Para evitar que esto

sea una fórmula sin contenido, el contexto político de los países receptores ha de ser democrático, y la propia cooperación deberá contribuir a ello en la medida de sus posibilidades.

### *Diversificación de instrumentos*

Como consecuencia de lo anterior resulta también adecuado diversificar las formas y los instrumentos de cooperación según las situaciones de los países del Sur y las características de los destinatarios. En el caso de los países de renta más baja habrá de darse prioridad a la ayuda al desarrollo en salud, en educación, en autogeneración de recursos de la población más vulnerable, en infraestructuras básicas de vivienda y acceso al agua potable, a la par que a la prestación de ayuda humanitaria y de emergencia, en los casos en que ésta sea necesaria. Asimismo habrá de concederse una especial atención a la mitigación de la deuda externa de los llamados países pobres muy endeudados (PPME).

La cooperación al desarrollo con los países del Sur de renta intermedia puede centrarse, en mayor medida, en otros ámbitos. Uno de ellos es la reforma del Estado, especialmente la modernización de sus estructuras y la descentralización de las mismas cuando proceda, así como la democratización y el aumento de la participación ciudadana. Otro ámbito lo constituye la mejora del tejido empresarial mediante la cooperación económica y tecnológica. Y otro, finalmente, estaría constituido por la potenciación y fortalecimiento de la sociedad civil a través del apoyo y, en especial, del trabajo en común con las entidades a través de las cuales se va organizando la propia sociedad.

### *El papel central del conocimiento en el desarrollo.*

En la doctrina actual sobre el desarrollo queda puesta de relieve la importancia de los activos intangibles. El crecimiento no depende tanto del capital físico acumulado, sino de factores inmateriales de otro tipo. El desarrollo está estrechamente vinculado al conocimiento, por eso es necesario potenciar al máximo la inversión en el ser humano, es decir, la dimensión educativa entendida en un sentido amplio. Es necesario también poder transferir modelos que hayan

funcionado y demostrado su eficacia, es decir, mejores "prácticas" para poder ser aplicadas en el Sur y para ello, resulta aún más decisivo disponer de ideas creativas y de conocimientos válidos que de recursos financieros.

Uno de los tipos de exclusión con mayores consecuencias que la sociedad mundial fragmentada está provocando es la imposibilidad de acceso de determinados sectores a la información más adecuada para su desarrollo. Por ello, la cooperación debe hacer frente a la brecha que también se produce por la diferencia de conocimientos entre las naciones que tienen capacidad de generar y utilizar la ciencia y la tecnología y las que carecen de dicha capacidad, las cuales corren el riesgo, además, de quedarse absolutamente marginadas, y permanentemente dependientes, por otra parte, de un régimen de propiedad intelectual destinado a controlar todos los conocimientos con valor en el mercado mundial.

En ese sentido, resulta necesario actualizar y redefinir los conceptos de desarrollo y progreso desde una perspectiva basada en el conocimiento, centrándose en el decisivo papel que éste tiene para el desarrollo en el presente y en el futuro inmediato, y haciendo de la transmisión del conocimiento en condiciones adecuadas uno de los principales objetivos de la cooperación internacional. El desarrollo estará en gran medida ligado a los cambios estructurales producidos por las innovaciones tecnológicas y por los procesos sociales de adaptación a las mismas.

Todo lo anterior confirma que la formación, entendida como inversión en el ser humano, ha de constituir un sector de intervención prioritario para el desarrollo<sup>26</sup>, acompañada de la transmisión de capacidades tecnológicas, del apoyo a la gestión y funcionamiento de instituciones públicas, y del fortalecimiento de un marco institucional democrático y dotado de seguridad jurídica, que favorezca a su vez el desarrollo del tejido económico y empresarial del país.

---

26 A este respecto, es importante destacar que la educación en un sentido amplio, la existencia de un sustrato cultural propio y el respeto a la propia dignidad constituyen una base sobre la que se asienta el desarrollo a largo plazo de los colectivos y las sociedades.

### *La necesaria corresponsabilidad Norte-Sur*

Es adecuado recalcar que la cooperación al desarrollo no puede implicar, en ningún caso, una posición predominantemente pasiva por parte del receptor y otra activa por parte del donante. Conviene superar definitivamente esta posible tendencia que refleja una forma de entender la cooperación que no tomaba en cuenta, entre otros factores, la necesidad de afrontar de forma conjunta los problemas del planeta. Un enfoque positivo en las actuaciones de la cooperación es el basado en el concepto de asociacionismo entre los actores del Norte y el Sur. Esto implica corresponsabilidad tanto en el diseño de estrategias comunes y en la toma de decisiones como en la ejecución de las propias acciones.

### *Convergencia de actores ante nuevas necesidades*

La ayuda internacional, para hacer frente a los déficits de desarrollo más inmediatos, necesita un nuevo impulso en dos direcciones convergentes: por una parte, como núcleo de las estrategias de cooperación ha de lograr un compromiso mundial definitivo de lucha contra la pobreza y el subdesarrollo que cuente con los medios materiales necesarios para ser ejecutado, y, por otra, que dicho compromiso pueda ser complementado y alentado permanentemente por un movimiento activo contra la exclusión impulsado desde la sociedad civil global, que deberá reforzarse y expandirse para poder incidir con éxito sobre el sector público y, en lo posible, sobre el sector empresarial en relación con el logro de esa finalidad. Para ello, es necesario que la sociedad civil global, actualmente en proceso de constitución, se consolide y sea capaz de generar una dinámica propia en torno a planteamientos comunes que proporcionen la base social necesaria para alcanzar dichos objetivos.

Este movimiento que podría ser, en gran medida, la expresión de una ética cívica mundial podría también articularse en torno a la existencia de "intereses comunes compartidos" en las distintas partes del planeta y en torno a la defensa de "bienes públicos globales" promoviendo la convergencia entre diferentes actores e instituciones. A partir de dicha convergencia, podrían elaborarse y difundirse nuevas ideas y

propuestas y se favorecerían acuerdos concretos de colaboración, que pudieran ir dotándose cada vez de mayor contenido, entre instituciones públicas de distinto tipo, ONGD, empresas, instituciones académicas, colectivos profesionales, instituciones multilaterales, instituciones financieras internacionales, bancos de desarrollo e inversionistas privados. Podría contribuir, también, a ampliar la gama de opciones para la financiación del desarrollo mediante formas flexibles e innovadoras de obtención y canalización de recursos.

### *Hacia un marco común de intervención: el pacto mundial para el desarrollo*

Los anteriores planteamientos, junto con otros no mencionados en estas líneas, sólo podrán conseguir su mayor impacto en el marco de un “pacto mundial para el desarrollo humano” o en una “alianza para la comunidad mundial” como propone Naciones Unidas. Desde distintas perspectivas se ha propuesto un pacto global que comprometa a gobiernos, instituciones y sociedad civil para alcanzar, en plazos determinados, objetivos decisivos en la lucha contra la pobreza, de tal manera que pudiera quedar erradicada. En este sentido, los objetivos concretos, con plazos establecidos, que contiene el informe conjunto suscrito por las Naciones Unidas, la OCDE, el FMI y el Banco Mundial hecho público en julio de 2000 constituyen un paso importante, aunque insuficiente, en esa dirección<sup>27</sup>.

La consecución de dicho pacto político, de amplio alcance, no puede ser objeto únicamente de un acuerdo intergubernamental ni tampoco puede hacerse realidad sólo con la intervención de los Estados aunque el compromiso de éstos constituya un punto de partida imprescindible, sino que, como hemos venido señalando, necesita la participación de los diferentes actores internacionales, públicos y privados, del Norte y del Sur. Se trataría de diseñar un marco general estratégico que facilite las sinergias más adecuadas

---

27 “Un mundo mejor para todos. Objetivo 2000”, julio 2000. ([www.paris21.org/betterworld](http://www.paris21.org/betterworld)). Los objetivos que contiene este informe están tomados de los acuerdos y resoluciones de las conferencias mundiales organizadas por las Naciones Unidas en la primera mitad del decenio de los noventa.

entre las estrategias de cooperación de los actores del Norte y las políticas de desarrollo de los países del Sur y que pudiera complementar, a su vez, los efectos de las mismas.

El objetivo final sería poner las bases y crear las condiciones que hagan posible un nuevo marco de relaciones entre las diferentes partes del planeta para acabar con la pobreza y promover el desarrollo humano en un escenario global que se está modificando con rapidez. Para ello, sería necesario promover una cierta "estructura de gobierno mundial" -en el sentido limitado en que el PNUD utiliza esta expresión- (PNUD, 1999), así como ir compensando los efectos negativos del mercado global, contrarrestar las nuevas exclusiones que se están produciendo y contribuir a crear las condiciones que garanticen en mayor medida la paz, la gobernabilidad mundial y la seguridad colectiva.

En un marco como el descrito habría que destinar una parte de los recursos que se generan en el mundo a combatir el subdesarrollo, para lo que podría ser adecuado articular algunos instrumentos específicos que pudieran ir aplicándose, aunque fuera de forma progresiva<sup>28</sup>, diseñar esquemas multilaterales innovadores, así como crear nuevos productos en las organizaciones financieras multilaterales para fines de desarrollo, y fomentar, entre otros medios posibles, determinados tipos de inversión y de comercio. Todo ello habría de ir acompañado de la puesta en común de todos los medios necesarios para garantizar un aumento en la calidad de las políticas y de las intervenciones de la cooperación al desarrollo.

Es evidente que un pacto de estas características genera importantes resistencias y encuentra numerosas dificultades, por lo que no será, en ningún caso, posible sin una suficiente voluntad política previa. Sería necesario, también, un marco institucional adecuado para lo

---

28 Desde hace ya algún tiempo se han venido proponiendo diferentes fórmulas que, desde una perspectiva global de la fiscalidad, tienen en cuenta los enormes beneficios privados que gracias al mercado global se están produciendo y consideran adecuado gravar una parte de los mismos para poder financiar el desarrollo de los sectores más necesitados y asegurar el ecosistema: p. ej.: tasas sobre las rentas generadas por los beneficios a corto plazo en los mercados financieros internacionales, tasas sobre determinadas transacciones electrónicas, tasas sobre actividades que afecten al medio ambiente, etc. La aplicación de las mismas no ha sido posible hasta el momento, a pesar de la moderación con que se han planteado.

que probablemente haría falta un nuevo foro específico, o bien que el sistema de la ONU pudiera disponer de mayor capacidad política y financiera, tema, por otra parte, pendiente y ampliamente debatido desde hace años.

Ahora bien, se trata, en cualquier caso, de estimular un proceso que necesita algún tiempo para configurarse definitivamente y para llevarse a efecto y que ha de ser, además, impulsado permanentemente desde la sociedad civil global, si ésta sigue su proceso de ampliación y consolidación, así como desde instancias públicas, si se hace cada vez más amplia y densa la red de actores comprometidos con el pacto, de tal modo que pueda ir adquiriendo progresivamente más fuerza hasta que su materialización sea posible. Este proceso puede, no obstante, avanzar con mayor celeridad por las propias exigencias de la realidad ante las crecientes exclusiones sociales y la cada vez más difícil situación de gran parte de la población mundial en el marco de un modelo económico y social que acrecienta la desigualdad y provoca graves desequilibrios ya que una situación como la que actualmente existe no puede, en ningún caso, continuar deteriorándose de manera ilimitada sin afectar, en diferentes formas, a la estabilidad mundial.

#### 4. Comentarios finales

La convergencia de las posiciones de una gran parte de los actores en los puntos señalados a lo largo del apartado anterior no es, por sí sola, garantía suficiente de una transformación real en la ayuda al desarrollo que suponga un impulso decisivo en la misma.

En la actualidad, existe un acuerdo mayoritario en considerar que asistimos al tránsito a una nueva realidad mundial la cual se encuentra en gran medida integrada en algunas de sus partes importantes, de manera que en cierto modo puede concebirse como una unidad. No obstante, estimar que dicha unidad pueda proporcionar una base suficiente para considerar a la población mundial en su conjunto como una nueva sociedad global no es objeto del mismo grado de consenso. A este respecto hay que señalar que se trataría en todo caso de un

tipo de sociedad que, aunque en gran medida tenga carácter global, sigue estando articulada, principalmente, en torno a unidades políticas estatales, a la par que fragmentada como consecuencia del desigual reparto del poder y de los recursos por una parte, y de las diferentes identidades culturales por otra.

Ahora bien, una de las consecuencias de la nueva realidad mundial es que el “interés general” no puede quedar ya limitado por las fronteras estatales y deberá ir extendiéndose, más allá de ese círculo, a un contexto más amplio constituyendo un “segundo círculo” de ámbito global que abarque por tanto, aunque con menor intensidad, al conjunto de la humanidad.

El contenido real que llegue a tener este círculo más amplio resultará decisivo para el sistema de cooperación y ayuda al desarrollo. Por una parte, implica considerar la dignidad de la persona humana como un valor de aceptación universal lo que va unido no sólo a un reconocimiento y protección de los derechos humanos sino a una actualización permanente del “derecho al desarrollo”, a la par que supone, especialmente, el reconocimiento de un espacio común en el que coinciden una parte de los intereses individuales de todos los habitantes del planeta al compartir un escenario físico y, en determinada medida, un mismo ámbito instrumental.

De la evolución futura que experimente el proceso de globalización, especialmente en su dimensión política, aún incipiente, dependerá que sea posible una extensión en la práctica de los conceptos de “interés general” y de “bien público” al plano global, lo que afectará directamente al ámbito y contenido del sistema de cooperación y ayuda al desarrollo. De tal modo que éste podrá quedar configurado sólo como un régimen internacional, con mayor o menor incidencia en el contexto mundial, como lo ha venido siendo hasta el momento, o bien podrá convertirse en un elemento central al servicio de lo que podría considerarse una futura “ciudadanía universal” cuyo contenido y densidad estaría por definir.

En ambos supuestos serán necesarios nuevos mecanismos e instrumentos de cooperación y ayuda al desarrollo para dar respuesta a las necesidades de un entorno mundial diferente, en

rápida transformación y que genera nuevas formas de exclusión. En cualquier caso, el sistema internacional de cooperación y ayuda al desarrollo habrá de ser profundamente renovado. La dirección que finalmente adopte dicha renovación está aún por ser decidida, lo cual nos permite a todos tomar parte activa en la estimulante tarea de contribuir a configurar su futuro. En una sociedad global corresponde al interés de la humanidad en su conjunto y no sólo de una parte de la misma acertar con las decisiones adecuadas para hacer posible un futuro común de convivencia.

# Referencias Bibliográficas

ALBROW, Martin (1996). *The Global Age: State and Society Beyond Modernity*, Polity Press, Cambridge.

ALONSO, José Antonio y MOSLEY, Paul (eds.) (1999). *La eficacia de la cooperación internacional al desarrollo: evaluación de la ayuda*, Civitas, Madrid.

BANCO MUNDIAL (1999). *Evaluación de la ayuda al desarrollo. Análisis de los éxitos y los fracasos*. Banco Mundial, Washington.

BANCO MUNDIAL (1999). *Poverty trends and the Voices of the Poor*, Banco Mundial, Washington.

BANCO MUNDIAL (2000). *En el umbral del siglo XXI. Informe sobre el desarrollo mundial 1999-2000*. Mundi-Prensa, Madrid.

BARBER, Benjamin (1998). *A place for us: How to make Society Civil and Democracy Strong*, Hill And Wang, Nueva York.

BECK, Ulrich (1998). *¿Qué es globalización? Falacias del globalismo, respuesta a la globalización*. Paidós, Barcelona.

BOBBIO, Norberto (1994). *Democracia y sistema internacional*, en: *Revista de Filosofía Política* nº 4. Madrid.

- BOURDIEU, Pierre (1998). *Contre-feux: Propos pour servir à la resistance contre l'invasion néolibérale*, Raisons d'Agir, París.
- BRANCO, Milanovic (1999). *True world income distribution, 1998 and 1993: First calculation based on household surveys alone*, Banco Mundial, working paper n° 2244, Washington.
- CASTELLS, Manuel (1997). *La era de la información: economía, sociedad y cultura*. Vol. 1, 2 y 3. Alianza Editorial. Madrid.
- COX, Aidan y CHAPMAN, Jenny (1999). *The European Community External Cooperation Programmes. Policies, Management and Distribution*, Overseas Development Institute. ODI, Londres.
- DEEPA, Narayan et al. (2000). *Voices of the Poor. Can Anyone Hear us?*, Banco Mundial-Oxford University Press, Washington.
- DUBOIS, Alfonso (2000). *Equidad, bienestar y participación. Bases para construir un desarrollo alternativo*. Hegoa, cuadernos de trabajo n° 26, febrero, Bilbao.
- FALK, Richard (1995). *On Human Governance. Towards a New Global Politics*, Polity Press, Cambridge.
- GIDDENS, Anthony (1999). *Un mundo desbocado*. Taurus, Madrid.
- GRAY, John (1998). *Falso amanecer. Los engaños del capitalismo global*. Paidós, Barcelona.
- HABERMAS, Jürgen (1999). *La inclusión del otro*. Paidós. Barcelona.
- HALLIDAY, Fred (1997). *Gobernabilidad global: perspectivas y problemas*, en: *Revista de Filosofía Política* n° 9, Madrid.
- HANSEN, H y F. TARP (1999). "Aid effectiveness disputed", en: *Foreign aid and development*. Routledge, Londres.
- HELD, David (1997). *La democracia y el orden global*. Paidós, Barcelona.
- HELD, David; Mc GREW, Anthony; GOLDBLATT, David y PERRATON, Jonathan (1999). *Global Transformations: Politics, Economics and Culture*, Polity Press, Cambridge.
- IANNI, Octavio (1996). *Teorías de la globalización*. Siglo XXI Editores, México.

IGLESIA-CARUNCHO, Manuel (2000). Lucha contra la pobreza y cooperación al desarrollo, en: Revista Española de Desarrollo y Cooperación nº 5, Otoño-invierno 1999-2000. IUDC. Madrid.

LOPEZ DE LA ROCHE, Fabio (ed.) (1998). Globalización: incertidumbres y posibilidades. Ed. Tercer Mundo, Bogotá.

LUTTWAK, Edward (1999). Turbocapitalism. Winners and Losers in the Global Economy, Harper Collins, Nueva York.

OCDE (2000). The DAC Journal Development Co-operation. Report 1999. Volume 1, nº 1. OCDE. París.

OHIORHENUAN, John (1999). Abandono, intento de reforma y lealtad en la cooperación para el desarrollo, en: Cooperación Sur nº 2, diciembre 1999, PNUD, Nueva York.

ORTEGA CARPIO, M<sup>a</sup> Luz (1998). Desafíos de las ONGD ante la globalización. Revista Sistema nº 147. Madrid.

PAOLINI, Albert; JARVIS, Anthony y REUS-SMIT, Christian (eds.) (1998). Between Sovereignty and Global Governance: The United nations, the State and Civil Society, MacMillan Press, Londres.

PEREZ DIAZ, Víctor (1993). La primacía de la sociedad civil, Alianza, Madrid.

PETRELLA, Ricardo (1996). El bien común. Elogio de la solidaridad. Ed. Debate, Madrid.

PNUD (1999). Informe sobre Desarrollo Humano 1999. Mundi-Prensa. Madrid

PNUD (2000). Informe sobre Desarrollo Humano 2000. Mundi-Prensa. Madrid.

PODESTÀ, Bruno; GÓMEZ GALÁN, Manuel; JACOME, Francine y GRANDI, Jorge (coords.) (2000). Ciudadanía y mundialización. CEFIR-CIDEAL-INVESP, Madrid.

ROSENAU, James (1990). Turbulance in World Politics: A theory of change and continuity, Harvester Wheatsheaf, Londres.

ROSENAU, James S. (1997). Along the Domestic-Foreign Frontier.

Exploring Turbulence in a Turbulent World, Cambridge University Press, Cambridge.

SAGASTI, Francisco (1999). La configuración del futuro: cooperación para el desarrollo en el siglo XXI, en: *Cooperación Sur* nº 2, dic. 1999. PNUD. Nueva York.

SANAHUJA, José Antonio (2000). Ajuste, pobreza y desigualdad en la era de la globalización: nuevos retos para la paz. Mariano Aguirre et al. (coords.) *Globalización y sistema internacional* (pp. 37-68). Anuario CIP 2000. CIP-Icaria. Madrid.

SARTORI, Giovanni (1998). *Homo videns. La sociedad teledirigida*. Taurus, Madrid.

SEN, Amartya (1999). *Desarrollo y Libertad*. Planeta, Barcelona.

STRANGE, Susan (1996). *The Retreat of State: the diffusion of Power in the World Economy*, Cambridge University Press, Cambridge.

TOURAINE, Alain (1997). *Pourrions-nous vivre ensemble? Égaux et différents*. Arthème Fayard. Paris.

VALLESPÍN, Fernando (2000). *El futuro de la política*. Taurus, Madrid.

**Del interés nacional a la  
ciudadanía global:  
La ayuda al desarrollo y las  
transformaciones de la sociedad  
internacional**

José Antonio Sanahuja Perales



## 1. Introducción

### 1.1 La cooperación al desarrollo y los cambios globales

Uno de los más fascinantes estudiosos actuales de las relaciones internacionales, el estadounidense James Rosenau (1991: 8, 65), ha utilizado el término “turbulencia” para caracterizar los procesos de cambio que está atravesando la sociedad internacional contemporánea. El desplome de la Unión Soviética y la desaparición del conflicto bipolar ha sido un factor de gran importancia al respecto, ya que ha dado paso a un proceso, aún no resuelto, de reorganización del poder y la hegemonía política, económica y militar a escala mundial. Pero no menos importantes han sido las transformaciones, más profundas y de más larga data, que son causa y efecto de la creciente interdependencia económica y tecnológica propiciada por la globalización; de las tendencias centrífugas y la redefinición de la autoridad, la soberanía y las identidades, que afectan a los tradicionales centros de poder; de la proliferación de actores internacionales; de la redistribución de la riqueza a escala mundial, entre los Estados, entre éstos y otros actores, y entre grupos sociales -en un proceso en el que, paradójicamente, las economías están cada vez más integradas pero se incrementa la desigualdad social-; y de otros procesos de cambio estructural que se han ido manifestando en las últimas décadas.

El sentido histórico de estos cambios y sus posibles desenlaces es aún incierto, y dependerá, en buena medida, de la confrontación de ideas, de actores y de fuerzas sociales y de su capacidad para orientar el proceso. En cualquier caso, estas tendencias parecen indicar que el orden internacional que se gestó tras la II Guerra Mundial, y al que aún responden muchas de los principios, las normas y las instituciones en las que se basa la sociedad internacional, está dando paso a una sociedad “global”, “postinternacional”, “postwestfaliana” o “posthegemónica”, por citar algunos de los términos utilizados para reflejar el hecho de que las transformaciones en curso parecen estar alterando la naturaleza misma de esa sociedad internacional, y que nos encontramos en un momento de transición en el que coexisten elementos de continuidad y de cambio respecto al orden internacional vigente en el último medio siglo.

Las políticas de ayuda externa y la cooperación internacional para el desarrollo han sido uno de los elementos constitutivos del sistema internacional de postguerra, e incluso un rasgo histórico singular del mismo. Antes de 1945 las políticas de ayuda no existían como tales. Su evolución desde ese año, como se verá, responde en gran medida a las transformaciones que ha experimentado dicho sistema. La situación actual no podía ser distinta: la cooperación al desarrollo, como parte inseparable de la sociedad internacional, está atravesando un periodo de transición de resultados aún imprevisibles, y se ha generado un intenso debate internacional respecto a su presente y futuro.

En ese debate está en cuestión la justificación misma de las políticas de ayuda, y sobre todo los argumentos político-estratégicos y económicos en las que se ha fundamentado durante décadas: en el mundo de la postguerra fría, la necesidad de sostener a aliados estratégicos en áreas periféricas es menor, y salvo alguna notable excepción -la continua ayuda de Estados Unidos a Israel y otros aliados en Oriente Próximo- es más difícil justificar los programas de asistencia económica invocando el argumento de la seguridad nacional, por lo menos en su variante clásica. Tampoco resulta fácil justificar la ayuda a partir de los viejos lazos coloniales, tras varias décadas de independencia y de experiencias de construcción nacional fracasadas, que han diluido las responsabilidades históricas de las ex-metrópolis.

Como ha señalado Hewitt (1994: 4), tras la caída del muro de Berlín se ha asumido que las políticas de ayuda necesitan reformarse, y que la ayuda no puede seguir siendo "... ni un instrumento de la guerra fría, ni una reliquia de las fases tempranas de la descolonización". Los argumentos humanitarios también son difíciles de mantener ante unos destinatarios más heterogéneos, y la aparición de algunas economías emergentes que ya no responden a la imagen tradicional del subdesarrollo (Riddell 1996: 7-9).

Por otra parte, el proceso de globalización ha modificado substancialmente las condiciones de acceso al capital de inversión y el papel de los actores privados, en especial de las empresas transnacionales y de la Inversión Extranjera Directa (IED) es mucho mayor, por lo que disminuye la importancia de la ayuda oficial en la financiación del desarrollo. También parece evidente que el desarrollo del Sur depende en mucha mayor medida de variables como el acceso a los mercados y la tecnología, el alivio de la deuda, las políticas internas y en particular el llamado "buen gobierno", por citar algunos de los aspectos más relevantes. Por añadidura, la noción de desarrollo, que nunca ha tenido un significado unívoco desde el punto de vista de las políticas de cooperación, y el concepto mismo de solidaridad internacional, ha sufrido en las dos últimas décadas una nueva oleada de críticas y reformulaciones. Han aparecido conceptos tan sugerentes como el "desarrollo humano y sostenible" o el "empoderamiento", y los problemas de la igualdad entre los sexos, la creación de instituciones y el papel de la sociedad civil y el llamado "capital social" se ven con enfoques nuevos. Pero al mismo tiempo las críticas, planteadas desde posiciones tan diversas y dispares como el neoliberalismo, el relativismo cultural, los estudios postcoloniales o el deconstructivismo, y en especial la demoledora crítica de la escuela del "postdesarrollo"<sup>1</sup>, han contribuido a deslegitimar aún más la idea misma del desarrollo y su potencial movilizador y emancipador de cara a las políticas de cooperación y ayuda.

---

1 Algunas obras de referencia de esta corriente son Sachs 1992, Latouche 1993, Escobar 1994 y la compilación de textos de Bawtree y Rahnema 1997. Una buena muestra de la aportación de los estudios postcoloniales y la economía política internacional crítica es Hoogvelt 1997: 10-14, 153-162.

También está en cuestión el marco institucional y los instrumentos de la ayuda. La globalización supone una merma las capacidades de gobierno del Estado-nación y pone en cuestión elementos esenciales del mismo, como la soberanía nacional, limitando las posibilidades y el alcance de las políticas exteriores estatales. Al mismo tiempo, emergen nuevos actores privados o algunos, ya existentes, aparecen con un poder, una movilidad y una capacidad de sortear la regulación pública mucho mayor. En directa relación con estos fenómenos, se generan nuevas demandas globales de gobernación y cooperación, que apenas pueden satisfacer los mecanismos tradicionales de cooperación interestatal y las organizaciones internacionales clásicas, dada sus limitadas competencias y su naturaleza subsidiaria respecto a los Estados que las componen. Esas insuficiencias también afectan a la ayuda, que suele estar concebida y diseñada como instrumento de la política exterior, y que como tal suele estar subordinada a los intereses nacionales del país donante. Como revela la práctica estatal, utilizar el propio interés como guía orientadora de la acción exterior, incluyendo la ayuda al desarrollo, puede ser contraproducente en un mundo caracterizado por mayores niveles de interdependencia y por problemas globales que es muy difícil, o imposible, afrontar sin una acción colectiva guiada por criterios cooperativos. Esto es especialmente cierto cuando las instancias responsables de la acción exterior del Estado adoptan una definición del interés nacional unilateral, restrictiva y en suma, corta de miras. También ocurre así cuando es necesario suministrar esos "bienes públicos globales" sin los cuales es difícil imaginar un proceso de desarrollo ordenado y de largo plazo para el Norte y el Sur, como la estabilidad financiera, la conservación de los espacios y el patrimonio común, o la paz y la seguridad internacional.

En directa relación con esta crisis de fundamentación y el debate sobre sus objetivos y su validez como instrumento de desarrollo, un cambio muy perceptible -y preocupante- ha sido la fuerte caída experimentada por la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) -un 30% en términos reales entre 1992 y 1998, según estima el Comité de Ayuda al Desarrollo (2000: 14)- (ver cuadro 3 en el anexo). Este es un hecho paradójico: ha aparecido una "nueva agenda" de la cooperación para el desarrollo, que se ha extendido a ámbitos como la liberalización y la reforma

económica, la democracia y los derechos humanos, la gestión pública, la igualdad entre los sexos, el medio ambiente, la construcción de la paz y la gestión de crisis, y, como cuestión central desde mediados de los noventa, la lucha contra la pobreza. Además, a lo largo de la década se ha logrado afirmar un conjunto de metas internacionales de desarrollo que paulatinamente están asumiendo como propias las agencias bilaterales y las organizaciones multilaterales (ver cuadro 6, en el anexo). Estos elementos deberían haber proporcionado un nuevo fundamento político, económico y ético para aumentar la ayuda al desarrollo, pero más bien parece haber ocurrido lo contrario.

A primera vista esta “nueva agenda” plantea nuevas prioridades de la ayuda, más relacionadas con los problemas planteados por la globalización, pero un examen más cuidadoso revela que también son el resultado de una revisión de los intereses nacionales de los donantes, que paulatinamente van incorporando estas cuestiones. Aunque los donantes de ayuda afirman que el protagonismo de las políticas de desarrollo radica en mucha mayor medida en los países receptores (Comité de Ayuda al Desarrollo 1996: 14), en la práctica todo esto supone, según Raffert (1999), un “nuevo paradigma” en las políticas de ayuda que se caracteriza, paradójicamente, por un aumento de la condicionalidad y una reducción de los recursos reales.

Hay que constatar, por último, algunos cambios institucionales relevantes: el renovado énfasis en la coordinación, el concepto de “asociación” (*partnership*), la aparición de nuevos actores especializados en los países en transición, como el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD), y de innovadores esquemas multilaterales para dar respuesta a problemas globales, como el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM o *Global Environmental Facility*, GEF).

Lo que parece mostrar este rápido recuento de hechos y tendencias, que de ninguna forma puede considerarse exhaustivo, es que la ayuda está en un momento de transición, en el que se comprueba que las fórmulas, las agendas y los arreglos institucionales del periodo de la guerra fría están perdiendo validez; pero también puede constatar que aún no ha hecho su aparición un nuevo modelo de cooperación que responda a las exigencias del mundo de la globalización. La intensidad del debate se explica, en parte, por los visibles vínculos que

existen entre la ayuda al desarrollo y la configuración del orden mundial, y la forma en la que se resuelvan dentro de ese "orden" los problemas de la equidad, la justicia y la dignidad humana, a las que inevitablemente va a afectar la naturaleza y el sentido de la globalización y de los cambios en curso en la sociedad internacional.

## 1.2 Enfoques teórico-metodológicos y opciones normativas en el debate

Considerar que existe una relación dialéctica entre las transformaciones que se han producido en el sistema internacional y los cambios registrados en la políticas de ayuda puede parecer innecesario. Sin embargo, sólo una parte de la abundante literatura que se ha ocupado de los cambios en la políticas de ayuda asume esa relación, y son relativamente escasas las investigaciones que hacen de ella su objeto de estudio. Son frecuentes, por el contrario, los estudios que asumen que el orden internacional en el que se insertan las políticas de ayuda es una variable ajena al análisis. Esto podría estar justificado en algunos casos por razones metodológicas, pero también puede responder a supuestos ideológicos y teóricos no explicitados. Dar por sentado el marco internacional y la conformación actual de la cooperación internacional al desarrollo significa aceptar las relaciones de poder y el particular orden social en el que se fundamentan esas realidades, y a las que tienden a ser funcionales, y por ello contribuir a su mantenimiento. Entre los ejemplos de este tipo de textos se encuentran gran parte de los que emanan de la OCDE o de las instituciones de Bretton Woods, que como ninguna otra son un instrumento de los países industrializados. También es un ejemplo de ello buena parte de la literatura económica de la última década sobre la eficacia y el impacto de la ayuda, que a menudo parte del supuesto de que ésta realmente responde a sus objetivos declarados -esto es, a promover el crecimiento económico y el bienestar social-, por lo que es frecuente que haga abstracción de las variables políticas, o tiende a minimizar su importancia, a pesar de que éstas suelen ser un factor crucial para explicar la asignación de la ayuda bilateral.

En este sentido, puede ser esclarecedora la distinción que hace Robert Cox (1996: 88) entre la indagación teórica para resolver problemas (*problem-solving theory*), y la teoría crítica (*critical theory*). La primera asume que el sistema dominante establece los parámetros en los que se produce la acción, y se centra en el análisis de ésta, sin preguntarse por ese sistema; por tanto, aceptando los valores y las relaciones sociales existentes como la expresión de un orden natural. Al asumir la coherencia funcional de los fenómenos existentes, este tipo de análisis se orienta a atenuar los antagonismos y disfunciones del sistema, contribuyendo al mantenimiento del *statu quo*. La teorización crítica, por el contrario, se pregunta por los valores, las relaciones de poder y las estructuras que sustentan un particular orden social, al que se considera contingente y por lo tanto susceptible de transformación, y trata de identificar los elementos de conflicto y su potencial de cambio. Por esta razón, la teoría crítica es histórica, mientras que la resolución de problemas presupone, erróneamente, el carácter estático, y por lo tanto ahistórico, de las estructuras y conceptos dominantes. La teoría crítica también cuestiona los modelos teóricos positivistas y su pretensión de objetividad. Toda teorización responde a un contexto histórico determinado, y forma parte de contiendas ideológica y políticas entre fuerzas sociales hegemónicas y contrahegemónicas.

La teoría crítica es, por lo tanto, de carácter histórico-estructural, y por su propia naturaleza desborda el marco estrictamente económico o político que a veces se encuentra entre los estudios de la ayuda al desarrollo y cuestiones conexas. Según este enfoque, sólo en el contexto de la interacción entre economía y política, entre Estado y mercado, entre poder y riqueza, es posible esta aproximación crítica a la ayuda y, en general, a las realidades de la economía política internacional. Como ha señalado Björn Hettne (1995: 154), "El análisis del fenómeno de la ayuda desde la perspectiva de la Economía Política Internacional, más que en términos de los objetivos declarados oficialmente por ella, podría revelar nuevas dimensiones sobre su papel actual en la economía política internacional, por ejemplo como mecanismo de estabilización y de posterior difusión de valores cruciales en el orden hegemónico mundial".

Las diferencias entre una y otra perspectiva desbordan el ámbito

epistemológico, ya que la teoría crítica supone una opción normativa a favor de órdenes sociales y políticos alternativos y parte de un claro compromiso emancipatorio. Cox señala que estas dos perspectivas no son excluyentes, y que a menudo se sitúan en niveles de análisis distintos. Su relevancia depende del contexto histórico. En una fase de cambio acelerado, como la que ahora atraviesa el sistema internacional, la teoría crítica permite aprehender los factores del cambio, y trazar escenarios y proyectos políticos alternativos.

Este capítulo se sitúa dentro de esa perspectiva crítica, y por ello asume que el debate sobre el futuro de la ayuda y la cooperación internacional al desarrollo es también un debate sobre la estructuras y la distribución de la riqueza y el poder en la economía política internacional, y que las polémicas sobre su evolución y reforma son un reflejo de los valores y los proyectos en conflicto sobre el futuro orden mundial.

Partiendo de esta premisa, el capítulo examina las fuerzas históricas y las estructuras hegemónicas que explican la particular configuración institucional, la fisonomía y tendencias actuales del sistema de cooperación; a partir de ese recuento histórico, se describen las principales características del sistema de cooperación y los factores y dinámicas de cambio que está introduciendo el proceso de globalización. Finalmente, y a la luz de todo lo anterior, se revisa el debate contemporáneo sobre el futuro de la cooperación al desarrollo, y se intentan identificar las principales posiciones en pugna: la crítica liberal, que aboga por su desaparición en el marco más general de la reducción de intervención pública en la economía política mundial; la posición de consenso de los gobiernos donantes, que básicamente aboga por el mantenimiento del *statu quo*, aun aceptando algunos cambios en las prioridades de la ayuda; y las posiciones críticas que abogan por la transformación de la ayuda en el marco, más general, de un proyecto político alternativo para la globalización, basado en valores democráticos, de equidad y de justicia social. Esta última posición, basada en los derechos humanos y las necesidades globales de gobernación democrática, aboga por la reforma de la cooperación al desarrollo y su paulatina transformación en un instrumento para una eventual "política de bienestar social" de alcance global.

### 1.3 Actores, interacciones y estructura: la cooperación al desarrollo como “sistema”

Para describir la cooperación internacional para el desarrollo se recurre en este trabajo a la noción de “sistema”. Este concepto, que se utiliza a efectos metodológicos, permite considerar la cooperación al desarrollo como unidad de análisis, y al mismo tiempo distinguir sus elementos constitutivos: los actores, las interacciones, las dinámicas y la estructura. Esta última se define como una particular configuración en la distribución del poder, que ordena y jerarquiza a los actores del sistema y condiciona sus pautas de interacción. Los actores más importantes del sistema, que no se van a tratar en estas páginas, se han recogido en el gráfico 6<sup>2</sup>.

Se utiliza el concepto de “sistema” debido a la particularidad y la autonomía relativa de la cooperación internacional al desarrollo como ámbito específico de las relaciones internacionales, y más en concreto, de la economía política internacional, aunque también podría ser considerada como un “subsistema” desde la perspectiva de esas relaciones.

La diferenciación entre un sistema y sus componentes también es pertinente para solventar el problema de los niveles de análisis, que no siempre está bien resuelto en los estudios sobre cooperación y ayuda al desarrollo. La cooperación al desarrollo es una realidad distinta y más compleja que la mera agregación de los actores que intervienen en ella. El hecho de que esos actores vean condicionadas sus políticas por el sistema del que forman parte es una muestra de ello. Es frecuente que la cooperación al desarrollo sea definida como un ámbito especializado de la política exterior de los Estados donantes. Este tipo de definiciones, que se sitúan en el nivel de los actores, son insuficientes porque omiten a los Estados receptores, a las organizaciones internacionales y a otros actores integrados en el sistema, pero son aún más insatisfactorias si el nivel de análisis es el del sistema en su conjunto.

Esta cuestión también alude a otro debate teórico y metodológico de gran importancia en el estudio de las relaciones internacionales: el

---

2 La descripción detallada de los actores y los instrumentos del sistema internacional de cooperación y ayuda al desarrollo es el objeto de Gómez Galán y Sanahuja 1999, en esta misma colección.

que examina la relación entre “agente” (*agency*) y “estructura”. La estructura, como se ha indicado, emerge de una particular configuración de actores, de poder y de interacciones. Pero la estructura también define el comportamiento y la naturaleza de esos actores, y debe estar presente tanto en el análisis del sistema en su conjunto, como en el que se sitúa en el nivel de los actores concretos.

## 2. Las dinámicas históricas en la configuración del sistema internacional de cooperación y ayuda al desarrollo

Björn Hettne (1995: 154) ha subrayado el carácter histórico y contingente del sistema internacional de cooperación al desarrollo, al afirmar que “la ayuda internacional, al menos como un rasgo permanente de las relaciones internacionales, es un fenómeno bastante nuevo. No sabemos, incluso, cuán permanente es”. Es bastante obvio que su configuración actual no responde a un diseño ordenado y coherente ni a criterios supuestamente racionales. La aparición de la ayuda al desarrollo y su actual fisonomía son el resultado de las dinámicas históricas que han dado forma al sistema internacional contemporáneo: en primer lugar, la confrontación Este-Oeste y el bipolarismo. En segundo lugar, el proceso de descolonización y el conflicto Norte-Sur. En tercer lugar, las dinámicas de la globalización y la paulatina integración de la economía mundial. Los tres procesos están muy relacionados, y en la explicación de la mayor parte de los acontecimientos clave de la evolución de la cooperación al desarrollo es necesario recurrir a esas tres dinámicas históricas, aunque aquí se tratan por separado en aras de una mayor claridad expositiva.

### 2.1 Ayuda económica e intereses estratégicos

Poco después de la caída del muro de Berlín, Keith Griffin (1991: 647) afirmaba que “La ayuda externa es un producto de la Guerra Fría, de



la división del mundo en el Primer, Segundo y Tercer mundo y de la hostilidad de las superpotencias. Si no hubiera sido por la Guerra Fría no habrían existido programas de ayuda merecedores de tal nombre (...) las consideraciones diplomáticas han sido claramente importantes (...) las ventajas comerciales pronto se convirtieron en un motivo prominente (...) y por supuesto hubo genuinos motivos humanitarios (...). Pero el conflicto entre las superpotencias fue condición *sine qua non*". Esta afirmación puede parecer exagerada, pues descuida algunos factores importantes para explicar la aparición de la ayuda al desarrollo, como el proceso de descolonización y la redefinición de los vínculos económicos y políticos entre las antiguas metrópolis y sus ex-colonias. Griffin, sin embargo, reconoce el papel determinante que ha tenido la confrontación Este-Oeste en la aparición de la ayuda económica, y la fuerte influencia que ha tenido el conflicto bipolar en su evolución y su configuración actual.

Si se examina la historia de la ayuda al desarrollo en el contexto de la guerra fría, se percibe con claridad cuán importantes han sido las motivaciones estratégicas a la hora de justificar y orientar la cuantiosa ayuda económica de este periodo, y en especial la otorgada por las superpotencias. No es el propósito de este capítulo realizar un recuento histórico exhaustivo al respecto, pero es necesario recordar que el propio "Plan Marshall" de 1947, aunque dirigido a países industrializados, es uno de los acontecimientos fundacionales de la cooperación al desarrollo, y fue también uno de los hechos clave de la división de Europa, la "estrategia de la contención" del comunismo y el enfrentamiento bipolar. En ese momento ya existían incipientes instancias multilaterales para financiar la reconstrucción, pero el lanzamiento del Plan Marshall significó el cese de la financiación estadounidense a las actividades de reconstrucción de Naciones Unidas, y condujo al Banco Mundial, creado inicialmente con ese propósito, a buscar nuevas funciones en los países en desarrollo. Ello mostró que Estados Unidos dejaba atrás el compromiso multilateral del periodo Roosevelt, a pesar de que éste era muy limitado, y que desde el periodo Truman se consideró que sus objetivos estratégicos requerían instrumentos de mayor entidad y, sobre todo, las posibilidades de control político que sólo ofrece la ayuda bilateral.

Las prioridades geográficas y la pauta de la asignación de la ayuda por países a lo largo de toda la guerra fría revela que la asistencia económica de las superpotencias se orientó a sus respectivas zonas de influencia, a sus aliados estratégicos, y a países a los que se deseaba atraer o neutralizar, o se encontraban inmersos en conflictos insertos en la dinámica Este-Oeste<sup>3</sup>. El caso de Estados Unidos está más estudiado y es el más visible. Europa Occidental fue la principal destinataria de ayuda económica hasta la finalización del Plan Marshall. A partir de 1950 la ayuda se extendió a los países del tercer mundo, al amparo de una legislación que vinculaba expresamente la ayuda y la seguridad nacional del donante. Aunque el marco legislativo cambió en 1960, y el desarrollo se convirtió en un objetivo expreso, ello no alteró significativamente esa pauta de asignación de la ayuda<sup>4</sup>. Asia se convirtió en el principal destino de la asistencia económica y militar desde el triunfo comunista en la guerra civil china hasta la guerra de Vietnam. En el caso de América Latina, la ayuda evolucionó conforme lo hacían los movimientos revolucionarios: en 1960, tras la llegada de Castro al poder, se lanzó la "Alianza para el Progreso". Tras la revolución sandinista de 1979 en Nicaragua, la Administración Reagan lanzó un vasto programa de ayuda económica y preferencias comerciales en Centroamérica y la Cuenca del Caribe.

Sin embargo, los principales receptores de ayuda económica y de otros tipos de asistencia militar y de seguridad tras el fiasco de Vietnam fueron Israel y Egipto. Desde los Acuerdos de Camp David de 1979, ambos países han recibido más de 5.000 millones de dólares anuales, de los que 3.000 millones eran asistencia económica

---

3 Para el caso de Estados Unidos, ver Conteh-Morgan 1990, Ruttan 1996 y Sanahuja 1999. Para la Unión Soviética, ver Dannehl 1995 y Raffert y Singer 1996: 65-69.

4 En 1950 se aprobó la *Mutual Security Act* (MSA), que vinculaba la ayuda a la firma de acuerdos defensivos o la pertenencia a las alianzas militares impulsadas por Estados Unidos, al establecimiento de bases militares o al apoyo de regímenes políticos afines. En 1954 se aprobó la legislación de la ayuda alimentaria PL-480, por la que ésta se convertía expresamente en instrumento de la política exterior, y se excluía como beneficiarios a "países no amigos". Las metas de desarrollo, totalmente ausentes en esos dos instrumentos, aparecen por primera vez en la *Foreign Assistance Act* (FAA) de 1960, que derogó la MSA y sigue en vigor en la actualidad. Esta ley, que por primera vez definía objetivos de desarrollo para la ayuda externa de Estados Unidos, era un resultado de la doctrina liberal de la contención (*Liberal containment*) impulsada por los demócratas de Kennedy, según la cual el desarrollo económico contribuiría a la estabilidad política, cerraría el paso a los comunistas y de esta forma contribuiría a la seguridad nacional y el bienestar de Estados Unidos.

que se calificaba como AOD. La ayuda a estos dos países se ha convertido en un rasgo característico de la ayuda de Estados Unidos e incluso del sistema de ayuda en su conjunto<sup>5</sup>. Es significativo observar que tras la caída del muro de Berlín la ayuda a Israel y Egipto se ha mantenido invariable. Durante más de treinta años, estos dos países se han situado en el primer y segundo puestos en la escala mundial de receptores de ayuda de Estados Unidos, y el drástico recorte que ha experimentado la ayuda estadounidense en los años noventa, debido a la fuerte presión del Partido Republicano, no ha afectado a estos dos países. En contraste, después de 1989, Europa del Este y las Repúblicas de la ex-Unión Soviética apenas han recibido asistencia de Estados Unidos, y buena parte de la ayuda destinada a la Federación Rusa, a Ucrania y a Bielorrusia está vinculada al desmantelamiento del armamento nuclear (Ruttan y Zeuli 1996). Todo ello pone de manifiesto que, aunque el muro de Berlín haya caído, hay una clara continuidad respecto a los intereses estratégicos, y aunque puede haber otros objetivos en juego, esos intereses siguen siendo un factor clave en la asignación de la ayuda..

La Unión Soviética otorgó sumas sensiblemente inferiores y los datos son más imprecisos (Raffert y Singer 1996: 65-69), pero la pauta fue muy similar. La mayor parte de los flujos se orientaron a los países en desarrollo alineados o próximos a su esfera de influencia. La ayuda soviética fue muy visible en Cuba, en Siria o Irak, en Vietnam del Norte o en la Etiopía de Mengistu, por citar algunos ejemplos. Es interesante observar que algunos países en desarrollo -la India es el caso más notable- utilizaron la competencia bipolar y la denominada *aid rivalry* para captar fuertes flujos de asistencia de ambas superpotencias, logrando mantener cierta independencia respecto a los donantes. Generalmente, cambios en el alineamiento externo comportaban cambios en los donantes. Egipto es un ejemplo claro. La costosa presa de Asuán fue construida con capital y tecnología soviética, pero a partir de 1970, con Anwar el Sadat en el poder, Egipto se alejó de la

---

5 Aunque se trata de flujos de distinta naturaleza, la ayuda económica de Estados Unidos a estos dos países supone el 5% de la AOD mundial total. A partir de 1997 Israel dejó de ser considerado "país en desarrollo" por el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE, y la ayuda económica que antes computaba como AOD dejó de recibir esa calificación.

órbita soviética. En 1972 Sadat interrumpió abruptamente los proyectos financiados por la URSS y expulsó a miles de técnicos soviéticos. La cuantiosa ayuda económica de Estados Unidos cubrió ese vacío y facilitó el cambio de alineamiento de Egipto. Ello hizo posible los acuerdos de Camp David de 1979, con los que Sadat rompió la unidad árabe, y que condujeron a una alianza estratégica entre Estados Unidos y Egipto que mostró su vigencia en la Guerra del Golfo.

La ayuda bilateral de otros donantes y las instituciones multilaterales no permanecieron al margen del conflicto Este-Oeste. Estados Unidos intentó que sus aliados incrementaran sus aportaciones para “compartir la carga” que suponía asegurar los intereses de Occidente en el mundo en desarrollo. El concepto de *burden-sharing* es un factor importante, entre otros, para entender el origen y desarrollo, por ejemplo, del programa de asistencia económica que Japón inicia en los años sesenta. En 1960 Estados Unidos impulsa la creación del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) en el seno de la OCDE, con el propósito de que las nacientes políticas bilaterales de cooperación de los países de Europa, en los que el vínculo postcolonial tenía mucho peso, también fueran funcionales a los intereses estratégicos de Occidente, en cuya definición, obviamente, Estados Unidos tendría un papel clave.

Respecto a las instituciones multilaterales, es sabido que la Organización de las Naciones Unidas y sus agencias especializadas en el desarrollo económico y social a menudo se convirtieron en escenarios del conflicto bipolar, y ello contribuyó a paralizarlas y a debilitar su actuación en este campo. Las nacientes instituciones de Bretton Woods y el incipiente sistema de la ayuda internacional tampoco pueden verse al margen de las realidades geopolíticas de su época. Bretton Woods fue uno de los escenarios en los que se pusieron las bases de la *Pax Americana* y de la alianza occidental frente a la Unión Soviética y sus aliados (Sanahuja 1999: 14-22). Las instituciones de Bretton Woods estaban firmemente ancladas en el bloque occidental, ya que Estados Unidos contaba con el 35% de los votos y tenía derecho de veto en sus órganos de gobierno, el dólar tenía un papel central en el sistema, y su sede se estableció en Washington. La Unión Soviética anunció en 1946 que no formaría parte del FMI y del

Banco Mundial, arrastrando consigo a sus aliados y satélites. Según sus Estatutos, ambas instituciones deberían mantenerse al margen de “controversias políticas”, y actuar siguiendo criterios exclusivamente “técnicos”. Sin embargo, ello constituyó un argumento muy útil para proporcionar apoyo financiero a regímenes políticos dictatoriales, y no evitó que tanto en la esfera económica como geopolítica Estados Unidos se sirviera de ambas instituciones para afirmar sus intereses estratégicos a través de la orientación del crédito y el apoyo financiero (Brown 1992: 256-271; Sanahuja 1999: 42-43).

La guerra fría ya terminó, pero los intereses estratégicos y de seguridad siguen estando muy presentes, como muestra la ayuda de Estados Unidos a Israel y Egipto, en un área en la que hay evidentes intereses energéticos, la continuada asistencia occidental a Rusia, o los importantes flujos de ayuda otorgados a países en los que se producen drogas ilegales. Rusia es un caso significativo: a pesar de la corrupción, el desvío de fondos y el reiterado incumplimiento de la condicionalidad impuesta por el FMI o el Banco Mundial, los libramientos no se han interrumpido debido a que se considera que la inestabilidad de Rusia, que a pesar de su postración económica es una temible potencia nuclear, sigue siendo una amenaza a la seguridad de Occidente, o bien porque se necesita su asentimiento a la ampliación de la OTAN al Este, o a intervenciones como la de Kosovo.

A modo de conclusión de este apartado, durante casi medio siglo, las políticas de ayuda han sido funcionales al ejercicio de la hegemonía y a los objetivos estratégicos de las principales potencias, y las consecuencias de este hecho siguen siendo muy visibles en la configuración del sistema internacional de cooperación y ayuda al desarrollo, y en los supuestos en los que éste se basa. La vinculación casi automática que se establece entre intereses nacionales, seguridad nacional, política exterior del Estado y ayuda externa; el escaso papel de la ayuda multilateral frente a la ayuda bilateral; la presencia hegemónica de Estados Unidos y del Occidente industrializado, y la distribución de poder en el conjunto del sistema de ayuda, y en particular en las instituciones financieras multilaterales, son algunas de esas consecuencias. Como se verá, la globalización está empezando a alterar esa realidad, pero el legado de la guerra fría sigue estando presente.

## 2.2 La ayuda al desarrollo y el conflicto Norte-Sur

La configuración del sistema internacional de ayuda y cooperación al desarrollo también ha experimentado cambios como resultado de las presiones y las iniciativas de reforma de los países en desarrollo y de reciente descolonización. Entre las cuestiones más controvertidas en el llamado "conflicto Norte-Sur" se encuentran la financiación del desarrollo y el marco regulador del comercio internacional.

Es importante recordar que la mayor parte de los países en desarrollo, aún sometidos al dominio colonial, no pudieron participar en las conferencias internacionales de Bretton Woods (1944) y Ginebra (1947), en las que se pusieron las bases del sistema económico internacional de posguerra, se crearon el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial y el Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), y se definieron los principios y las normas reguladoras de la financiación y el comercio internacional. Esas conferencias dieron lugar a un marco institucional y normativo relativamente avanzado en relación al periodo de entreguerras, en el que el libre juego de las fuerzas del mercado, en ausencia de un marco regulador internacional, condujo a la más grave crisis económica de la era industrial.

Los acuerdos de posguerra, sin embargo, respondieron básicamente a los intereses del Occidente industrializado y en particular al gran vencedor de la II Guerra Mundial, Estados Unidos, y por ello no alteraron el carácter estatocéntrico del sistema internacional, y dieron lugar a un multilateralismo de matriz hegemónica y de carácter subsidiario respecto al libre mercado, al que se le otorgó el papel central en la regulación del comercio y el acceso al capital. Desde la perspectiva liberal dominante en las conferencias de postguerra, el crecimiento económico y el desarrollo de los países del sur sería el resultado natural de los intercambios comerciales y de la inversión privada. En este marco, el papel de la ayuda pública sería muy reducido y de carácter complementario respecto a los flujos privados, limitándose a ámbitos en los que existieran "fallos" de mercado. Esto explica, en parte, el reducido tamaño con el que nació el Banco Mundial -mucho menor, desde luego, que el ambicioso fondo multilateral de inversiones del Plan Keynes, descartado en

Bretton Woods-, y el rechazo inicial de los países industrializados a crear otros mecanismos internacionales de financiación del desarrollo.

¿Qué significaba todo esto en la práctica? Los países en desarrollo y de reciente descolonización que deseaban obtener capital de inversión de bajo coste para financiar las acuciantes necesidades de infraestructura, educación y en general para la formación de capital necesaria para la industrialización y la modernización de sus sociedades, se encontraron con una situación muy adversa: en primer lugar, el capital privado y la banca internacional se mostraron reacios a invertir y/o otorgar crédito a gobiernos y a países recién constituidos en los que existía un gran potencial de riesgo e inestabilidad. Si estos países lograban obtener crédito, era con tipos de interés y condiciones mucho más duras que las vigentes en el mercado internacional, como lógica compensación por la elevada calificación de riesgo del prestatario. El Banco Mundial, en segundo lugar, no podía suplir esas carencias debido a su reducido tamaño, y su particular estructura institucional. Hay que recordar que esta institución obtiene sus recursos a través de emisiones de bonos en los mercados internacionales. Para ello es necesaria la confianza de los inversores y una buena calificación de riesgo, y ello demanda un comportamiento financiero ortodoxo, incluyendo duras exigencias para acceder a los préstamos. En la práctica, ello significó actuar de forma muy similar a la de un banco internacional privado: conceder crédito sólo a los países en desarrollo más solventes y de mayor renta, y dejar al margen a los países más pobres e insolventes. Si a este hecho le añadimos que el Banco prestaba en términos cercanos a los del mercado, se puede comprender la insatisfacción que generó esta institución entre los países en desarrollo. En tercer y último lugar, existía la ayuda oficial bilateral, pero ya se ha señalado que a menudo suponía subordinarse a los intereses estratégicos del donante, y con ello enajenar parte de la independencia y la soberanía nacional de Estados recién independizados, que pretendían mantenerse al margen del conflicto bipolar.

Desde mediados de los años cincuenta, los países en desarrollo desplegaron una estrategia de reforma del sistema financiero internacional encaminada a obtener mayores volúmenes de capital de inversión

y recursos de carácter concesional; esto es, en mejores condiciones que las vigentes en el mercado. Se propuso, en concreto, la creación de un fondo multilateral gestionado por Naciones Unidas -el denominado "Fondo Especial de Naciones Unidas para el Desarrollo Económico" o SUNFED, por su acrónimo inglés-, y de bancos regionales de desarrollo, en ambos casos con una importante participación financiera de los países industrializados. El proyecto del SUNFED era el más avanzado: este Fondo se financiaría con contribuciones obligatorias y progresivas, con lo que el grueso de la financiación recaería en los países industrializados. Los créditos tendrían un alto grado de concesionalidad, y se otorgarían conforme a criterios objetivos basados en el nivel de desarrollo. Finalmente, se gobernaría de acuerdo a los principios y reglas vigentes en las Naciones Unidas -esto es, un Estado, un voto-, por lo que los países en desarrollo tendrían mucha más influencia en la definición de sus políticas.

Ante la posibilidad de que el proyecto del SUNFED pudiera ser aprobado por la Asamblea General, hacia 1959 los países industrializados aceptaron conceder financiación concesional, pero sólo si ésta se canalizaba a través del Banco Mundial, en cuyos órganos de gobierno tenían asegurado un papel preeminente. En un visible cambio de política, motivado por los procesos revolucionarios en el Tercer Mundo y en particular por lo ocurrido en Cuba, Estados Unidos propuso en septiembre de 1959 la creación de la Asociación Internacional de Fomento (AIF) dentro del Grupo Banco Mundial. La nueva entidad era muy diferente al SUNFED: se financiaría a través de contribuciones voluntarias, tendría un sistema de toma de decisiones y de distribución del poder de voto similar al del Banco Mundial, y asignaría los recursos en función del comportamiento económico del receptor.

La creación de la AIF, como reconoció el propio Banco Mundial, tenía como objetivo primordial evitar la aparición del SUNFED y aplacar las demandas de financiación concesional de los países en desarrollo, al tiempo que se reforzaba al Banco Mundial, se aseguraba el control de los países industrializados sobre la financiación del desarrollo, y se aseguraba que ésta no tendría carácter obligatorio ni progresivo. Esta iniciativa acabó con el proyecto de Naciones Unidas. En su lugar se estableció un mecanismo mucho más limitado para

actividades de preinversión: el “Fondo Especial de Naciones Unidas” (UNSF). En 1965 este Fondo se fusionó con el “Programa Ampliado de Asistencia Técnica” (EPTA) de esta organización, dando lugar al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)<sup>6</sup>.

¿Por qué se destaca este episodio? El fracaso del SUNFED y la creación de la AIF han tenido consecuencias duraderas en la conformación del sistema internacional de cooperación al desarrollo: se definió una particular “división de tareas”, todavía hoy vigente, en la que el Grupo Banco Mundial -y a través de éste, los países industrializados- controlan el acceso al capital de inversión y el “núcleo duro” de las políticas de desarrollo; esto es, la infraestructura productiva y, en fechas más recientes, el ajuste estructural y la reforma económica. En manos de las Naciones Unidas quedaron las actividades de asistencia técnica, la salud y la educación, la ayuda humanitaria y en general las áreas “blandas” del sistema (Singer 1995: 24). Este reparto de funciones no sería perjudicial si existiera un verdadero control multilateral del conjunto, en el que los países del Sur tuvieran una participación equitativa, o cuanto menos una adecuada coordinación, pero nada de esto ha existido durante décadas.

Posteriormente, los países del sur plantearon otras iniciativas para financiar el desarrollo y distribuir de forma más equitativa la riqueza mundial. En la conferencia de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, por ejemplo, se acordó el cobro de un canon por el uso y explotación de los recursos marinos, con el que se financiarían actividades de desarrollo y transferencia de tecnología a los países del sur. Este y otros gravámenes por el uso de los recursos comunes permitiría generar un flujo de recursos relativamente cuantioso, estable y bajo control multilateral, desvinculando la financiación del desarrollo de los presupuestos gubernamentales de los donantes. Ello evitaría que la ayuda estuviera condicionada por la política exterior, por la agenda doméstica y por limitaciones fiscales del donante, y por el inestable mercado internacional de capitales. Esta iniciativa, sin embargo, no tuvo éxito debido al fracaso relativo de la Convención del Derecho del

---

<sup>6</sup> Debido a su importancia, este episodio ha sido ampliamente tratado por la bibliografía sobre las relaciones Norte-Sur. Un excelente análisis, aunque desde la perspectiva realista, es el de Krasner 1989: 152-155.

Mar. Estados Unidos y otros países industrializados se negaron a ratificarla, y una década después, tras lograr que se reabriera la negociación, consiguieron eliminar sus componentes redistributivos.

En definitiva, estos hechos muestran los límites del proyecto reformista de los países en desarrollo, y de su poder real en la economía política internacional y en el sistema bipolar. El Sur intentó sustituir o por lo menos atenuar los principios liberales que fundamentaban el marco regulador de postguerra, a través de nuevos mecanismos multilaterales de carácter público. Aunque aceptaron la idea de la financiación concesional como excepción a los principios liberales, los países industrializados no estaban dispuestos a aprobar nada que se pareciera a un "impuesto internacional sobre la renta", a una "hacienda mundial" o un incipiente "sistema de bienestar social internacional", ni siquiera a facilitar recursos a una entidad que no pudieran controlar. La idea de establecer "impuestos mundiales" vinculados a la producción de bienes públicos globales sigue teniendo adeptos, y los nuevos problemas globales la han hecho aún más atractiva. Propuestas como el "impuesto Tobin", lanzada por el Premio Nobel de Economía James Tobin, contribuiría a limitar las transacciones especulativas y con ello, el riesgo de inestabilidad de los mercados financieros internacionales, y rendiría una cifra anual, según diversas estimaciones, muy cercana a la AOD total. También han recibido una atención considerable la propuesta de establecer "ecotasas" globales, ya que alentarían un uso más eficiente de los recursos y una correcta imputación de los costes ambientales y la valoración de los beneficios y los "servicios" ambientales de los bosques y de otros recursos<sup>7</sup>.

En los otros ámbitos antes citados los países en desarrollo también lograron algunos avances. En 1960 Estados Unidos, conmocionado por la revolución cubana, accedió a la creación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el primero de los bancos regionales, y poco después se sumaría al sistema internacional de ayuda el Banco Africano de Desarrollo (1963) y el Banco Asiático (1966). Los países industrializados han ido adquiriendo una participación importante

---

7 Un interesante compendio de propuestas para la financiación del desarrollo a partir de "impuestos globales", en Overseas Development Institute 1996.

en el accionariado de estas instituciones, pero en comparación con el Banco Mundial, los países en desarrollo tienen mucho más poder de voto en estas instituciones, y ello explica que exista un mayor sentido de pertenencia por parte de sus prestatarios y sus políticas hayan sido más cercanas a sus intereses. No obstante, su autonomía real ha estado limitada por la necesidad de mantener dentro de su accionariado a los países de la OCDE, ya que sin esa presencia la credibilidad y solvencia de estas instituciones estaría en entredicho. Este hecho es muy visible si se compara el Banco Asiático de Desarrollo, el más sólido pero también el más ortodoxo, y el Banco Africano de Desarrollo, que nació rodeado de una fuerte carga ideológica antiimperialista, pero también se ha caracterizado por graves problemas financieros desde su creación<sup>8</sup>.

En los años setenta, la "diplomacia económica" de los países en desarrollo, agrupados en el G-77, logró algunos avances al amparo del "diálogo Norte-Sur". A ese diálogo contribuyó la creciente interdependencia económica entre el mundo industrializado y en desarrollo, y la percepción de vulnerabilidad relativa y de aparente redistribución del poder entre el Norte y el Sur, que se extendió entre los países industrializados tras la crisis del petróleo y la creación de organizaciones de productores de materias primas estratégicas por parte de los países en desarrollo.

En esa década, como respuesta parcial a las demandas de los países del Sur en la I Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) de 1964, se estableció el Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG), que mejoró el acceso de las exportaciones de los países en desarrollo a los mercados de los países industrializados. En 1975 la Comunidad Económica Europea reformó substancialmente su régimen de "asociación" con un amplio número de países en desarrollo. La I Convención de Lomé, firmada en ese año, pretendió establecer un modelo de cooperación integral y avanzado, de carácter contractual, con instituciones paritarias, y basado en una combinación de preferencias comerciales no recíprocas,

---

<sup>8</sup> La más completa y actualizada serie de estudios sobre los bancos regionales de desarrollo es la patrocinada por el Centro Norte-Sur y la Agencia Canadiense de Cooperación Internacional. Ver Culpeper 1994, Tussie 1995, English 1994 y Kappagoda 1995. Otro estudio relevante es el de Mistry 1995.

ayuda financiera y apoyo a los precios de exportación de las materias primas. Quizás Lomé no ha estado a la altura de las expectativas que generó, ni alteró las asimetrías preexistentes, pero durante mucho tiempo ha sido el modelo de cooperación más avanzado, y prueba de ello han sido las demandas de equiparación con este régimen de los denominados “países no asociados” de Asia y América Latina, que desde 1971 recibieron ayuda comunitaria siguiendo una pauta “clásica”, muy similar a la que rige en la asistencia bilateral. También en esta década se creó la única institución internacional financiera integrada en las Naciones Unidas: el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), en cuya aparición y financiación tuvieron un papel importante los países exportadores de petróleo.

Al finalizar la década, la confrontación Norte-Sur, a menudo en interacción con el conflicto bipolar, había producido cambios significativos en la economía política internacional y en el sistema internacional de ayuda al desarrollo. La aparición de la financiación concesional, las nuevas instituciones de ayuda de este periodo, el establecimiento de preferencias comerciales no recíprocas para los países en desarrollo, y la aparición de marcos reguladores para la gestión de espacios comunes (Antártida, Derecho del Mar...) con un fuerte componente redistributivo, revelan que los países del Sur tuvieron cierta capacidad de influencia. Se trató, sin embargo, de cambios que no alteraron en lo esencial el orden económico internacional de postguerra. En el ámbito comercial, las preferencias concedidas fueron contrarrestadas por una nueva oleada de proteccionismo (Acuerdo Multifibras, barreras no arancelarias...). En el ámbito financiero, en realidad fue el capital privado, y en especial los préstamos de bancos internacionales, los que cubrieron la mayor parte de las necesidades de financiación de los países en desarrollo, que en estas dos décadas experimentaron un fuerte incremento debido al crecimiento de sus economías, y a la fuerte dependencia de divisas del modelo de industrialización adoptado. Las consecuencias de este hecho son bien conocidas: un espectacular incremento del endeudamiento externo, y a partir de 1982 una crisis prolongada que llegó a ser calificada de “crisis del desarrollo”. En una afirmación que parece marcada por la desesperanza, Keith Griffin (1991: 679) llegó

a afirmar que “La verdad es que el legado de cuarenta años de ayuda externa es la carga de la deuda, y no el desarrollo económico”.

La crisis de la deuda, entre otras consecuencias, acabó con la “diplomacia económica” y el activismo tercermundista del G-77, obligó a abandonar tanto las reivindicaciones del “Nuevo Orden Económico Internacional” (NOEI) como las propuestas reformistas del “Diálogo Norte-Sur”, que fue impulsado, entre otros, por la Internacional Socialista y por líderes como Willy Brandt. Al revelar la extrema vulnerabilidad económica y financiera de muchos países en desarrollo, la crisis volvió a situar al Sur en una clara posición de subordinación respecto a las economías industrializadas. A lo largo de los ochenta, el verdadero rostro del “diálogo Norte-Sur” fue el ajuste estructural y la condicionalidad de las Instituciones de Bretton Woods, que como consecuencia de la crisis de la deuda se convirtieron en actores de suma importancia en el sistema internacional de ayuda. Aunque la agenda del sur sigue vigente y se ha ido actualizando<sup>9</sup>, los países en desarrollo son un conjunto cada vez más heterogéneo, y no han logrado recuperar la capacidad de influencia que llegaron a tener en las décadas de la descolonización. El fin de la guerra fría, paradójicamente, reforzó esta tendencia, ya que muchos países en desarrollo perdieron su importancia estratégica -la excepción, de nuevo, es Oriente Próximo-, y con ella la capacidad de atraer recursos y atención política de los principales donantes.

### 2.3 Ajuste estructural, “Consenso de Washington” y reforma económica: la ayuda al desarrollo y la incorporación del Sur y el Este al proceso de globalización

Hasta la década de los ochenta, los programas de ayuda reforzaron las políticas económicas y de desarrollo adoptadas en el periodo de la modernización de postguerra. En muchos casos fueron funcionales a la penetración del capital extranjero y a la creciente articulación de las economías en desarrollo con el mercado mundial, o respaldaron

---

<sup>9</sup> Una muestra de esa puesta al día son los trabajos de la Comisión del Sur (1991).

los primeras experiencias de apertura neoliberal de los años setenta. Pero casi siempre fueron funcionales a las distintas formas de "Estado desarrollista" de este periodo: a las estrategias nacionalistas vinculadas a la construcción de los nuevos Estados postcoloniales, a los regímenes nacional-populares y a experiencias populistas, y a las políticas desarrollistas de la "doctrina de la seguridad nacional".

Aunque también existen situaciones muy diversas, en la década de los ochenta se produce un visible cambio de rumbo en las políticas económicas y de desarrollo que afecta tanto a los donantes como a los receptores de asistencia. Vista en retrospectiva, es la crisis de la deuda de 1982 la que marca el comienzo de un proceso generalizado de crisis del "Estado desarrollista" postcolonial y de abandono de las políticas económicas de talante nacionalista, y de adopción de un nuevo modelo económico, de inspiración neoliberal, conocido como "Consenso de Washington" (*Washington Consensus*), basado en la liberalización económica, el predominio de las fuerzas del mercado, la apertura externa y la supremacía del sector exportador, con el que se buscaba una nueva modalidad de inserción en la economía mundial<sup>10</sup>. A este proceso contribuyeron decisivamente dos factores muy relacionados: por un lado, el agotamiento del modelo de desarrollo adoptado por los países del Sur y el fracaso, por causas internas y externas, de las experiencias postcoloniales más radicales (Hoogvelt 1997); por otro lado, la adopción de programas de ajuste y reforma económica por parte del FMI y el Banco Mundial. A partir de 1989 el proceso recibe un nuevo impulso debido al desmoronamiento del bloque del Este y el comienzo del proceso de "transición" hacia el capitalismo del anteriormente llamado "segundo mundo".

---

10 La expresión "Consenso de Washington" fue acuñada por John Williamson (1990: 20-21), para referirse a las reformas favorables al mercado adoptadas en América Latina en los años ochenta, aunque en años posteriores se ha utilizado incorrectamente como sinónimo de neoliberalismo, y la agenda del "Consenso" se ha ampliado notablemente (Williamson 1999). Las diez áreas de reforma incluidas en dicho "Consenso" son las siguientes: 1) Disciplina fiscal; 2) Reducción y reestructuración del gasto público, eliminando subsidios; 3) Reforma fiscal, generalmente basada en un mayor peso de la imposición indirecta y la reducción de los tipos marginales en la imposición directa; 4) Liberalización financiera y de los tipos de interés; 5) Liberalización cambiaria, aunque también se promueve un tipo de cambio competitivo para alentar las exportaciones; 6) Liberalización comercial, eliminación del proteccionismo y adhesión a las reglas multilaterales del GATT-OMC; 7) Promoción de la inversión extranjera; 8) Privatización de empresas estatales; 9) Desregulación de los mercados; y 10) Protección de los derechos de propiedad.

La adopción de "Consenso" como matriz de política económica es en gran medida resultado de la aplicación de los programas de ajuste estructural y reforma económica de las instituciones financieras internacionales y, en particular, del Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial. Aunque el ajuste nació para promover la estabilización a corto plazo, pronto se convirtió en un instrumento para impulsar la reforma política a largo plazo, incluyendo dentro de su condicionalidad amplias medidas de apertura externa, liberalización comercial -incluyendo la adhesión al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio y la Organización Mundial del Comercio (GATT/OMC) y a las reglas comerciales multilaterales, a las que los países en desarrollo se habían mostrado renuentes- y eliminación de restricciones a la inversión extranjera y a la actuación de las corporaciones transnacionales (Sanahuja 1994: 31-33).

Ha sido un proceso generalizado. La extrema vulnerabilidad financiera provocada por la crisis de la deuda y el agotamiento de las estrategias nacionalistas de desarrollo hizo inevitable la disciplina del ajuste y, a través de éste, la adopción de programas de reforma económica de inspiración neoliberal. Desde 1982, alrededor de un centenar de países en desarrollo han aplicado este tipo de programas, casi siempre a instancias del FMI y el Banco Mundial. En muchos países se ha sucedido un programa de ajuste tras otro, con lo que la tutela de estas instituciones se ha convertido en un rasgo permanente de sus políticas económicas. Es significativo observar que los países que evitaron el masivo endeudamiento de los setenta, también fueron capaces en los ochenta de sortear el ajuste y la condicionalidad del FMI y el Banco Mundial, o al menos conservaron mayores márgenes de autonomía frente a esas instituciones. A la postre, han logrado retener un mayor grado de control sobre sus propias políticas económicas. Dentro de ese grupo de países destacan, por su importancia económica y demográfica, la República Popular China y la India.

Después de dos décadas de reformas, se puede afirmar que el ajuste estructural, en términos de economía política internacional y de relaciones Norte-Sur, fue la vía por la que los organismos de Bretton Woods, y a través de ellos, los países industrializados, pudieron imponer la ortodoxia neoliberal y restringir la libertad de elección de "vías

nacionales" al desarrollo, estableciendo, con la anuencia de ciertas élites locales, un nuevo modelo económico orientado hacia los mercados externos. A través de ese modelo, los países en desarrollo se han incorporado a las dinámicas de la globalización. Ahora bien, el significado de estas políticas desborda el marco del desarrollo nacional. Como se indicó, el ajuste también expresó una nueva relación de fuerzas entre los países industrializados y en desarrollo, mucho más desfavorable para estos últimos. Es importante recordar que la Administración Reagan rechazó frontalmente las reivindicaciones tercermundistas del G-77 y las propuestas de "diálogo Norte-Sur", entendiendo que el restablecimiento de la hegemonía de Estados Unidos en la economía política internacional exigía el (re)establecimiento de un orden económico internacional firmemente anclado en los principios liberales, en el que las corporaciones estadounidenses no encontrarán obstáculos. (Bello *et al.* 1999: 18-24).

Aunque los participantes y los procesos son distintos, el ajuste estructural y la reforma económica impulsada por las instituciones financieras multilaterales también ha sido un instrumento clave en el proceso de transición al capitalismo y de reinserción en el mercado mundial del extinto bloque del Este, y por ello, se les puede considerar actores clave en la rápida incorporación de esa parte del mundo a las dinámicas de la globalización. En la particular distribución de funciones establecida por el Grupo de los Siete y las instituciones financieras internacionales, el FMI asumió el liderazgo de los procesos de estabilización, mientras el apoyo a las reformas de largo plazo -en particular las que pretendían aproximar a los países del centro y este de Europa a la Unión Europea- fue asumido por un amplio conjunto de donantes, incluyendo el Banco Mundial, la Comunidad Europea y sus Estados miembros. El mayor protagonismo europeo no impidió que el FMI y el Banco Mundial tuvieran un papel clave en la transición, sobre todo en la primera etapa, definiendo el contenido y el ritmo de las reformas. A pesar de que era una realidad muy distinta a la de América Latina o África, se recurrió al conocido recetario del ajuste y al modelo del Consenso de Washington. A menudo se optó por "terapias de choque" que pretendían la inmediata eliminación de la planificación central y la rápida liberalización de la economía; un proceso acelerado de

privatización, y el control de la inflación a través de la austeridad presupuestaria y una política monetaria rigurosa. Ello, sin embargo, no siempre arrojó los resultados esperados, y sobre todo, condujo a una crisis económica y social sin precedentes, y particularmente en Rusia y las repúblicas ex-soviéticas, a un espectacular aumento de la pobreza, a la corrupción generalizada, a un "capitalismo de oligarcas" y a la aparición de mafias que controlan buena parte de la economía<sup>11</sup>.

En esta marcada reorientación de las políticas de ayuda hacia la apertura económica y la incorporación a las dinámicas de la globalización, el FMI y el Banco Mundial han tenido un liderazgo indiscutible. En otras organizaciones y en los donantes bilaterales, los cambios han sido menos acusados, pero es un hecho que otros muchos actores han incorporado, con mayor o menor énfasis, la nueva agenda, no necesariamente neoliberal, pero sí mucho más favorable al mercado y a la liberalización económica, y han otorgado un mayor protagonismo a la empresa privada dentro de las políticas de cooperación. Esto se ha reflejado en la creación de nuevas instituciones e instrumentos financieros, como los programas de apoyo a la inversión extranjera y a las privatizaciones, o el uso de garantías de inversión (Richardson y Haralz 1995). En 1990, por ejemplo, se crea el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD), con el mandato de financiar los procesos de privatización y de transición al capitalismo de Europa central y oriental, y a diferencia de otros bancos regionales, sin una "ventanilla" concesional. La Comunidad Europea establece, desde finales de los ochenta, programas como AL-INVEST o ECIP, destinados a la creación de empresas conjuntas, y refuerza la llamada "cooperación económica", destinada a los mercados emergentes. También es importante mencionar los importantes programas PHARE y TACIS, con los que la Comunidad ha apoyado los procesos de transición, y la marcada tendencia actual a sustituir las políticas de ayuda y las preferencias comerciales por acuerdos de libre comercio de carácter recíproco, como los firmados con México o Sudáfrica, o los que puedan

---

11 Un revelador estudio sobre la ayuda de Occidente en el proceso de transición, tomando como caso de estudio las actividades del Harvard Institute of International Development (HIID) en Rusia y sus desastrosos resultados es el de Wedel 1998, en especial 121-165.

firmarse con Mercosur o con los países ACP y en este último caso en el marco del nuevo Acuerdo de Cotonú, sucesor de la Convención de Lomé.

El peso de los países del Este en los flujos oficiales de asistencia no debe menospreciarse. A lo largo de los noventa, la “marcha hacia el este” de los principales donantes se ha reflejado en un visible aumento de la ayuda a estos países, tanto en términos absolutos como en la distribución porcentual de la asistencia a diferentes regiones geográficas. La ayuda de la Comunidad europea al Este, casi inexistente a mediados de los ochenta, era en 1997 el 21% del total, mientras que la participación de África subsahariana pasó del 60% al 30% entre 1985 y 1997<sup>12</sup>. La financiación destinada a los países en transición no se contabiliza como Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), pero el incremento de los flujos en condiciones de concesionalidad a estos países en un contexto de reducción de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), supone un “desvío de ayuda” que se explica por la importancia de los procesos de transición para la estabilidad de los países de la OCDE y de la Unión Europea, en el marco más general de la integración económica mundial y las dinámicas de la globalización.

En este contexto hay que situar la expansión de la condicionalidad que se ha registrado desde principios de los años ochenta. La condicionalidad de los planes de estabilización, inicialmente prevista para programas de estabilización de corto plazo, limitada al ámbito macroeconómico y ejercida sólo por el FMI, se ha ido extendiendo a todas las áreas y ámbitos de la cooperación al desarrollo, incluso a los sistemas de gobierno, y la práctica totalidad de las agencias de cooperación cuentan ya con una agenda de condicionalidad muy compleja y desarrollada, que ha ido incorporando cuestiones económicas y sociales, ambientales, sobre derechos humanos, el papel de la mujer, la participación de la sociedad civil y el “buen gobierno” (*good governance*). La creciente controversia sobre las condiciones políticas impuestas por los donantes -promoción de la economía de mercado, sistema político (democracia liberal), vigencia de los derechos humanos, niveles de armamento y gasto de defensa, conservación del medio ambiente-

---

12 Cox y Chapman 1999: 133, con datos de la Comisión Europea.

demuestra, según Hettne, (1995: 154), que la ayuda y la condicionalidad que ésta trae aparejada son un mecanismo para la expansión de los valores, las instituciones y las normas que conforman un determinado orden mundial -el orden liberal de las “democracias de mercado”-, lo que según este autor supone una clara “homogeneización del espacio político” funcional a los intereses hegemónicos presentes en el proceso de globalización.

En suma, lo que estos hechos ponen de manifiesto es que las políticas de ayuda, y en especial las que han impulsado los organismos de Bretton Woods, han sido un actor clave en la incorporación, en una posición subordinada y dependiente, de los países en desarrollo y en transición a la globalización. Ahora bien, entender la globalización como el proceso por el que se crea una economía mundial y se borran las diferencias entre economías nacionales, supondría adoptar una visión reduccionista de un fenómeno con dimensiones políticas, sociales, culturales, ambientales, demográficas, y no sólo económicas. Lo que se ha destacado en este apartado es el papel de las agencias de cooperación en el proceso de liberalización y desregulación en el que se fundamenta la integración de las economías nacionales en un mercado global. En otros ámbitos en los que el proceso de globalización se está haciendo presente -el agravamiento de los problemas ambientales globales, los flujos migratorios, la inestabilidad financiera sistémica...-, el sistema internacional de ayuda está plenamente involucrado, tanto si es parte de los problemas, como de las posibles soluciones. A estas cuestiones están dedicados los siguientes apartados.

### **3. El sistema internacional de cooperación y ayuda al desarrollo y el proceso de globalización: entre el cambio y la continuidad**

En las secciones anteriores se ha señalado que la naturaleza y la configuración del sistema internacional de cooperación y ayuda al desarrollo es el resultado de la particular estructura de la sociedad internacional contemporánea, y de las dinámicas históricas que la

han moldeado a lo largo de la segunda mitad del siglo XX. De la misma forma, el actual proceso de cambio en las políticas de ayuda y cooperación debe verse en el marco más general de la globalización y de los cambios estructurales que este proceso está generando en la sociedad internacional contemporánea. Como se indicó, se trata de una dinámica aún incierta, y cuya orientación futura dependerá, entre otros factores, de la actuación de distintos actores y fuerzas económicas, sociales y políticas, y de su capacidad para orientar el proceso. La globalización, como constata García Segura (1999: 325-326), es un concepto con una fuerte carga ideológica, y un proceso contestado desde el punto de vista político y teórico. Se cuestiona su supuesta irreversibilidad, y la presunta necesidad de adaptarse acríticamente a los imperativos de este proceso. Como objeto de crecientes conflictos sociales e ideológicos, es difícil determinar el sentido y alcance del proceso de globalización, y aún más difícil hacer pronósticos sobre la forma en que ese proceso influirá, y será influido, por la evolución futura de las políticas de cooperación al desarrollo. Lo que sí parece posible, y es el propósito de este capítulo, es identificar los factores de cambio de la sociedad internacional derivados del proceso de globalización, ya que necesariamente afectarán a la ayuda al desarrollo y a sus características básicas, y con ello arrojar algo de luz a un debate en el que a menudo se hace abstracción de estos factores.

De forma resumida, entre las características más importantes del sistema internacional de ayuda al desarrollo, y los cambios que las afectan, hay que mencionar las siguientes:

- Como la propia sociedad internacional de la que forma parte, el sistema de ayuda es estatocéntrico. Se basa en el protagonismo del Estado y, como consecuencia de ello, también es un sistema descentralizado y escasamente integrado. Es decir, no existe una autoridad centralizada que se imponga a los actores estatales y a otros actores que participan en el sistema. La centralidad del Estado, sin embargo, se ve debilitada por las dinámicas asociadas al proceso de globalización, como la transnacionalización de las economías y la erosión de las capacidades de gobernación del Estado, lo que necesariamente afecta a las políticas de ayuda, en cuanto parte de su acción exterior.

También opera en este sentido la proliferación de nuevos actores, como las ONGD y las corporaciones transnacionales, que tienen un papel creciente en el desarrollo y en las relaciones Norte-Sur.

- El sistema de cooperación es hegemónico y está fuertemente jerarquizado. El poder se distribuye de forma muy desigual entre países del Norte, el Sur y el Este, entre Estados y actores no estatales, y entre organizaciones internacionales. La configuración de la ayuda al desarrollo responde a esa distribución del poder, y al mismo tiempo, es un instrumento que contribuye a su mantenimiento. Ahora bien, la estructura del sistema y la jerarquización de los actores está modificándose debido a los cambios en la naturaleza del poder, a procesos de redistribución de éste relacionados con la globalización, a las dinámicas de regionalización, y a la creciente influencia de actores no estatales. Como consecuencia de ello, se producen visibles cambios en la importancia relativa y el papel de los actores de la ayuda al desarrollo.
- El carácter descentralizado del sistema no supone que éste sea anárquico. La cooperación internacional se encuentra altamente institucionalizada y regulada. Existe un “régimen” de la ayuda al desarrollo que abarca un amplio conjunto de principios, normas y procedimientos de actuación. Este régimen, sin embargo, está cambiando aceleradamente. La recomposición de las hegemonías, la aparición de nuevos valores y principios, y los imperativos de cooperación derivados de niveles de interdependencia en aumento son factores que contribuyen, y explican, las transformaciones en curso en ese régimen.

### 3.1 La pérdida de centralidad del Estado y la proliferación de actores en la cooperación internacional: ¿hacia un sistema de ayuda al desarrollo de carácter multicéntrico?

Los Estados, sea como donantes o como receptores de ayuda, han tenido -y en parte, aún conservan- un papel central en el sistema internacional de cooperación y ayuda al desarrollo. Así lo pone de manifiesto el fuerte peso de la ayuda bilateral, el carácter oficial de la mayor parte de los flujos de ayuda, y el fuerte peso de las agencias

públicas en su canalización y distribución. Es cierto que las organizaciones internacionales, y en especial los bancos multilaterales y las agencias, fondos y programas de Naciones Unidas, tienen un papel destacado en la movilización y distribución de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) y gozan de cierta autonomía en la definición de sus políticas y la asignación de los recursos. Pero también hay que reconocer su carácter subsidiario respecto de los Estados que las componen, que siguen siendo la fuente de la práctica totalidad de los recursos que gestionan estas organizaciones. Esto también es cierto para los bancos multilaterales de desarrollo, ya que su capacidad de movilizar capital privado depende, más que de la solvencia de sus prestatarios, de las garantías gubernamentales de los Estados miembros sobre su capital autorizado. Como se puede comprobar con facilidad, a ninguna organización internacional se le ha otorgado la potestad de movilizar recursos de forma totalmente autónoma para evitar que aparezca una incipiente "fiscalidad" internacional, aunque a la hora de decidir su asignación su autonomía sea relativamente mayor. Incluso en la Comunidad Europea, que es un caso singular en el sistema internacional por su carácter supranacional, está presente este rasgo. El Tratado de la Unión Europea, respetuoso con las competencias soberanas en política exterior de los Estados miembros, impone claras obligaciones de coordinación, pero estas exigencias se han encontrado con resistencias de los gobiernos nacionales, que perciben que todo lo que pueda conducir a una "comunitarización" de esta política significaría perder una valiosa herramienta de la política exterior.

Que el sistema descansa básicamente en los actores estatales conduce a que también se caracterice por estar muy descentralizado. No existe una autoridad política de rango superior al Estado en el sistema internacional, y, como consecuencia de ello, cada uno de los actores establece sus políticas, prioridades y criterios de asignación de la ayuda con una notable autonomía: los Estados, como se indicó, en el marco de su acción exterior y de sus condicionantes políticos internos; las organizaciones internacionales y las ONG, en función de sus órganos de gobierno y de sus asociados y partícipes, y de sus propias lógicas de legitimación y de actuación.

De este hecho se derivan otras consecuencias dignas de mención: en

primer lugar, la ausencia de una autoridad central hace muy difícil establecer normas imperativas respecto a la cuantía de las contribuciones o los criterios de asignación de la ayuda internacional. Ésta depende, como es sabido, de la volátil generosidad del donante y de sus preferencias respecto de los destinatarios. Como consecuencia, los flujos de asistencia son inestables y de evolución incierta, lo que plantea evidentes problemas de planificación a largo plazo. También es frecuente que las políticas de los donantes sean divergentes e incluso contradictorias, como reflejo de la diversidad de enfoques y visiones del desarrollo y de los intereses en pugna en el sistema internacional. UNICEF y el Banco Mundial, por ejemplo, han estado promoviendo durante años medidas en el ámbito de la salud y la educación claramente opuestas: la primera, estimulando políticas expansivas de ampliación de las coberturas; el segundo, promoviendo medidas de ajuste y contracción del gasto que a menudo se han traducido en un visible deterioro de la asistencia, las coberturas y los indicadores de salud.

Otra consecuencia importante del carácter descentralizado del sistema de cooperación es el recurrente problema de la coordinación de los donantes, que se observa tanto en el nivel político como operacional. Este problema también afecta al interior de los gobiernos y de las organizaciones internacionales cuyas políticas de cooperación se llevan a cabo a través de varias agencias. Un ejemplo muy visible de estas carencias lo ofrecen las actividades de asistencia técnica del sistema de las Naciones Unidas, en el que se integran programas, fondos y agencias especializadas con mandatos que se solapan, dando lugar a un recurrente problema de coordinación dentro del sistema y la consiguiente dilapidación de recursos (Griffin y McKinley 1996: 11-13).

La proliferación de políticas y la ausencia de coordinación por parte de los donantes imponen serios costes de transacción a los países receptores y perjudican la efectividad de la ayuda. Sin embargo, son problemas de difícil solución debido a que sus causas se encuentran en la propia estructura y naturaleza del sistema. Más allá de las mejoras parciales que se puedan obtener a partir de instancias más o menos efectivas de concertación y de planificación de la ayuda, se requeriría un notable reforzamiento de las instituciones multilaterales, y la correlativa renuncia por

parte de los gobiernos, donantes y receptores, a hacer uso de sus atribuciones soberanas para satisfacer intereses nacionales de corto plazo.

Sin embargo, el carácter básicamente estatocéntrico del sistema internacional de cooperación al desarrollo se está debilitando como consecuencia de las dinámicas de la globalización, la aparición de nuevos actores y la mayor relevancia que están adquiriendo los actores no estatales y subestatales. Según Rosenau (1991: 12-16, 249-50), una de las transformaciones más importantes del sistema internacional en las últimas décadas es la aparición, junto al sistema de Estados, de un sistema "multicéntrico" caracterizado por la proliferación de actores no estatales -organizaciones internacionales, entidades no gubernamentales, fuerzas sociales-; por el surgimiento, junto a las relaciones interestatales, de una tupida red de relaciones transnacionales protagonizadas por esos actores, y por la coexistencia de tendencias centralizadoras y descentralizadoras, de cooperación y de conflicto, en una dinámica que este mismo autor ha denominado "fragmeegración" (1997: 46, 121). Este hecho es claramente visible en un sistema internacional de cooperación al desarrollo, cada vez más plural, y en el que el Estado está perdiendo su centralidad.

El primer factor a considerar es la paulatina integración de las economías nacionales en un mercado global. Ya se ha señalado que las políticas del "Consenso de Washington" aplicadas en el mundo en desarrollo reducen la autonomía del Estado a la hora de trazar el rumbo de las políticas económicas. Aunque las dinámicas son distintas, el problema también se plantea para los donantes. En un marco de apertura, los gobiernos se ven obligados a adoptar políticas económicas de carácter restrictivo: reducción de la demanda y del gasto público, y fuerte énfasis en el control de la inflación. Ello afecta en particular a las políticas de bienestar social y a la legislación laboral, que se ven sometidas a una fuerte presión a la baja que se justifica por la necesidad de alcanzar la máxima competitividad posible en el mercado internacional. Estas políticas tienen un doble efecto negativo para los países en desarrollo: por un lado, al aplicarse de forma generalizada, imponen un sesgo recesivo a la economía mundial, que perjudica en mayor medida a los países en los que el crecimiento rápido es más

necesario para aumentar la renta y hacer posibles políticas de reducción de la pobreza (Alonso 2000: 350). Por otro lado, los recortes en el gasto público suponen una reducción significativa en la Ayuda Oficial al Desarrollo (ver cuadro 3, en el anexo).

Al mismo tiempo que debilita la capacidad del Estado, el proceso de globalización genera mayores niveles de interdependencia y con ellos, intereses comunes y solidarios en aumento. El carácter estatocéntrico del sistema y el reducido papel del multilateralismo en la ayuda y la cooperación internacional explican el peso desproporcionado que han tenido, y tienen, los intereses nacionales de los donantes en las políticas de cooperación. No puede afirmarse que exista una contradicción insalvable entre esos intereses, las necesidades de los países del sur y las soluciones cooperativas que requieren los problemas globales. De hecho, hay un amplio espacio de complementariedad si se parte de una concepción del interés propio "ampliada" capaz de integrar cuestiones globales. La paulatina incorporación a las políticas de cooperación de las temáticas ambientales, del "codesarrollo" con las áreas de origen de flujos migratorios, o de la lucha contra la producción de drogas ilegales, son muestra de esta tendencia. De la misma forma, cada vez es más patente que las interpretaciones restrictivas del "interés nacional" son menos útiles, y hasta contraproducentes, para orientar la acción exterior de los Estados y las políticas de ayuda al desarrollo en particular.

Los crecientes niveles de integración de la economía mundial y de interdependencias de todo tipo generan nuevas demandas de gobernanación y el suministro y mantenimiento adecuados de "bienes públicos globales" como la estabilidad macroeconómica, la elaboración de marcos regulatorios estables y predecibles, la erradicación de enfermedades globales, la justicia distributiva, la gestión de espacios comunes y la conservación de la biosfera, o la seguridad humana, por citar algunos de los más relevantes<sup>13</sup>. Sin embargo, estas demandas no pueden ser satisfechas adecuadamente por los Estados, ni por los mecanismos clásicos de cooperación interestatal, ni por las organizaciones

---

13 Una discusión de este concepto y sus implicaciones para la cooperación internacional al desarrollo en Kanbur *et al.* 1999 y Kaul *et al.* 1999: 2-20.

internacionales, debido a su carácter subsidiario. Las “crisis de la globalización” (México, Asia, Brasil...), cuyo alcance dista de ser local, revelan la contradicción existente entre el alto grado de integración alcanzado en la economía mundial, y la débil capacidad institucional, normativa y financiera existente para asegurar unos mínimos niveles de gobernación en el nuevo espacio económico global, producir esos “bienes públicos globales”, y hacer frente a la creciente desigualdad social que, en contra de los supuestos liberales, se genera en paralelo a la integración de los mercados.

En relación a estos problemas y contradicciones, hay que destacar elementos y tendencias de cambio en el sistema de ayuda que representan una respuesta prometedora, aunque parcial y limitada, a estas contradicciones y problemas. En primer lugar, en el ámbito ambiental existen incipientes marcos normativos y han aparecido instrumentos financieros de nuevo cuño para afrontar los “problemas ambientales globales”, como el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM), y se han propuesto esquemas análogos en el ámbito de la salud, como la “propuesta Sachs” para financiar la investigación sobre la malaria. En segundo lugar, los procesos de integración y el denominado “nuevo regionalismo”, por el que agrupaciones de Estados pretenden incrementar la efectividad de su acción exterior a través de la acción concertada, de instancias supranacionales, y de una mayor concentración de las acciones en las áreas más cercanas. El caso de la nueva Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) de la Unión Europea, y de un eventual política de desarrollo más integrada entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros, también apuntaría en esta dirección. En estas tendencias, no obstante, hay también aspectos preocupantes, y en concreto la subordinación de la ayuda a intereses de política exterior, aunque estos se definan en el nivel regional y no nacional, a expensas de las metas de desarrollo. En relación a los “bienes públicos globales”, qué duda cabe de que su suministro sería beneficioso tanto para el Norte como para el Sur, pero la orientación de la ayuda a este propósito, que en cierta forma es una “puesta al día” de los intereses nacionales de los donantes, puede distraer recursos de las metas tradicionales, pero siempre

perentorias, de la AOD: la inversión en infraestructura, en salud y educación y en otras áreas prioritarias en los países en desarrollo (Raffert 1999: 11).

La proliferación y redefinición de actores en el sistema de ayuda, y en particular el creciente papel de las ONG y de las empresas transnacionales, es uno de los factores de cambio que, al tiempo que refuerza el carácter plural del sistema de ayuda, pone en cuestión la centralidad del Estado en dicho sistema. El espectacular crecimiento de la inversión extranjera directa (IED) desde finales de los ochenta, en términos absolutos y como proporción de los flujos totales, es el indicador más visible sobre el creciente papel de las empresas transnacionales en las relaciones Norte-Sur y en el desarrollo mundial (ver cuadro 4, en el anexo). En 1996 la IED a los países en desarrollo alcanzó los 285.000 millones de dólares (casi cinco veces el total de AOD de ese año), y aunque la crisis asiática y el periodo de inestabilidad posterior significó un descenso relativo, siguen siendo cifras sin precedentes. Para valorar la importancia de este hecho, hay que recordar que a lo largo del último medio siglo, los flujos oficiales han sido los más importantes en el conjunto de los flujos de recursos a los países en desarrollo, con la excepción de los años setenta, periodo en el que el reciclaje de los "petrodólares" dio lugar a una abundante oferta de crédito privado a bajo coste, y al consiguiente proceso de endeudamiento externo. Es interesante observar que tras la crisis de la deuda, los préstamos bancarios han perdido importancia, y se ha producido un aumento de la inversión de cartera de corto plazo, lo que se ha mostrado como un factor de inestabilidad en las recientes crisis financieras (ver cuadro 5, en el anexo). (The Economist, 1993: 15-20, Overseas Development Institute 1997b).

La importancia de los flujos privados y el protagonismo de las empresas transnacionales en la IED tiene importantes implicaciones para la ayuda al desarrollo y el debate sobre su futuro. Según se señala desde círculos neoliberales, los flujos de IED probarían que el mercado ha asumido plenamente las tareas de la financiación del desarrollo. La AOD representaría una asignación ineficiente de recursos, al ser distribuida por instancias políticas ajenas a los

criterios de rentabilidad, y por ello debería ser eliminada, o limitarse a crear las condiciones que hagan posible el libre juego de las fuerzas del mercado, allí donde aún no existen. La cuestión, obviamente, no es tan simple, y la debilidad de este argumento salta a la vista cuando se examina más de cerca la composición y distribución de estos flujos, que se concentran en sectores muy rentables a corto plazo y en un número muy reducido de países emergentes, dejando al margen a la mayor parte de los países, especialmente a los más pobres, y a los sectores prioritarios para el desarrollo humano.

El otro caso son las ONGD. La aparición y crecimiento de las ONGD puede verse como un síntoma y a la vez como un factor causal de la crisis de la autoridad y de la capacidad de gobernación del Estado, y se relaciona con la fragmentación y proliferación de las identidades individuales y el surgimiento de una "conciencia global" que anuncia un nuevo "espacio político" de alcance planetario (Rosenau 1998).

Junto a este hecho, hay que constatar que en los últimos años el papel de las ONGD en la canalización de recursos, y el aumento de las actividades de incidencia política y de su capacidad de actuación en el plano internacional a través de "redes" y federaciones, y sus alianzas con otros movimientos sociales han ido en aumento, hasta el punto de que para algunos autores es posible hablar de las ONG como parte de una incipiente "sociedad civil transnacional", o como "movimiento social global" (Senillosa 1998: 48). En un mundo en el que el poder tiene crecientes demandas de legitimidad, las ONG han generado un discurso y una práctica política basada en valores e identidades emergentes y con un gran respaldo social. Ésta se ha revelado muy eficaz para deslegitimar la acción gubernamental, y se ha llegado a debatir si constituyen nuevos actores de poder. Además, han sabido apoyarse hábilmente en los medios de comunicación. Todo ello les ha permitido ejercer una creciente influencia en la agenda política internacional y en la actuación de los Estados, las organizaciones internacionales y las empresas transnacionales. En un sistema internacional en el que el poder se transforma

y se difumina entre los distintos actores, estatales y no estatales, se ha llegado a señalar que las ONG se han convertido en actores con significativos resortes de poder<sup>14</sup>.

Ahora bien, aunque esté en aumento, la influencia de las ONG no debe exagerarse y respecto al papel central del Estado, las tendencias no son muy claras. Su papel sigue siendo secundario en cuanto a los recursos transferidos -en conjunto, suponen en torno al 10% de la AOD total-, aunque su papel puede ser algo mayor en el ámbito humanitario, en el que los gobiernos se mueven con más dificultad. También es importante recordar que la actividad de las ONG -con la notable excepción del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), que es una organización singular en el ámbito no gubernamental- no está respaldada por un estatuto jurídico internacional propio, y que su actuación está sujeta a la jurisdicción del Estado en el que operan.

Por otra parte, la creciente participación de los poderes públicos en la financiación de las actividades de las ONG también pone en cuestión su carácter no gubernamental. Existen ONG claramente independientes, pero otras se han convertido en agentes de la política exterior de los Estados donantes y/o en contratistas de programas públicos de cooperación (Sogge y Zadek 1996: 84). La cuestión de la legitimidad también afecta a estos actores, y en la medida que su influencia política aumenta, también es más perentorio dar respuesta a interrogantes básicos respecto a su representatividad y su naturaleza como organizaciones democráticas y de amplio arraigo social.

Finalmente, hay que referirse al creciente peso de la llamada "cooperación descentralizada", protagonizada por actores subestatales muy diversos: ayuntamientos, gobiernos regionales, y instituciones públicas autónomas, como las universidades. Este proceso, uno de los más dinámicos en el actual panorama de la cooperación al desarrollo, responde a factores funcionales y a la existencia de proyectos políticos nacionalistas. Entre las primeras, cabe señalar los procesos de descentralización

---

14 Sobre la significación de las actividades de incidencia política de las ONG y su conformación como movimiento social transnacional, puede verse Senillosa 1998, ya citado, y los artículos de *The Economist* "Citizen's groups. The non-governmental order", 11 de diciembre de 1999, p. 18 (publicado tras la Conferencia Ministerial de la Organización Mundial de Comercio en Seattle, en diciembre de 1999), y "Anti-capitalist protests: Angry and effective", 23 de septiembre de 2000, pp. 97-103.

política y administrativa, que expresan un “vaciamiento hacia abajo” de las competencias del Estado, así como la necesidad de dar respuestas a las demandas de la sociedad civil y sus actores, y las exigencias que plantea la inserción de las economías regionales en el mercado mundial. Junto a estas razones se encuentra la necesidad de legitimación y la búsqueda de proyección exterior de los movimientos nacionalistas, que aspiran a obtener mayor autonomía o a construir Estados separados. Todo ello conduce a la aparición de una incipiente acción exterior o “paradiplomacia” (Aldecoa y Keating 1999: 3-6). Por su contenido socioeconómico, en la mayor parte de los países donantes la cooperación al desarrollo no es considerada parte del “núcleo duro” de la política exterior, y ello hace posible que las entidades subestatales puedan utilizar la ayuda como un instrumento privilegiado en su proyección internacional. Por otra parte, esta es una política de gran visibilidad de cara a la sociedad civil y a una opinión pública más sensibilizada que en el pasado por los problemas Norte-Sur. Estas y otras razones explican el fuerte crecimiento de este tipo de actores<sup>15</sup>.

### 3.2 Continuidad y cambio en el poder y la estructura del sistema internacional de cooperación al desarrollo

El sistema internacional de cooperación al desarrollo refleja con bastante claridad las estructuras hegemónicas aparecidas tras la Segunda Guerra Mundial, y en particular la supremacía de Estados Unidos y del Occidente industrializado. En muchos aspectos, las políticas de ayuda y cooperación también han sido un instrumento funcional al mantenimiento de esa estructura. Como se ha expuesto anteriormente, la historia de la ayuda al desarrollo en su medio siglo de vida muestra claramente que estas políticas, más allá de sus objetivos declarados, han sido un instrumento de Occidente para forjar y consolidar las alianzas estratégicas de la guerra fría; para prolongar el dominio de las antiguas metrópolis sobre los Estados postcoloniales; para afianzar el orden económico liberal de postguerra frente a las demandas distributivas de los países en desarrollo y de reciente

---

15 Sobre el origen y desarrollo de la cooperación descentralizada, ver, entre otros, los trabajos reunidos en González 1998.

descolonización, y en el marco de la globalización, impulsar los valores, las instituciones y el modelo económico y político liberal frente a las políticas nacionalistas de desarrollo impulsadas por los movimientos nacionalistas y los Estados postcoloniales.

Los principios en los que se fundamenta la cooperación para el desarrollo están claramente enraizados en los valores y la visión del mundo de Occidente. La mayoría de los actores del sistema, incluidas las ONGD, son occidentales o están dominados por Occidente, y han definido su misión a partir de esos valores. Este hecho no sólo es atribuible a la mayor riqueza del Occidente industrializado: el único donante no occidental del CAD, Japón, es también el país asiático más occidentalizado, y a pesar de ello su política de cooperación tiene un origen histórico y responde a lógicas distintas a las de otros donantes del CAD<sup>16</sup>. El anticolonialismo, los movimientos de liberación nacional y algunos movimientos no occidentales -Gandhi es la referencia obvia- pueden tener alguna influencia, pero fenómenos como las ONGD, la acción humanitaria o la solidaridad internacional también son netamente occidentales en cuanto a su origen y evolución histórica, y están muy ligados a las concepciones éticas y religiosas y a la particular conformación de la sociedad civil y el Estado de los países occidentales. Es interesante observar que las ONG son un hecho poco usual en muchas sociedades de Asia y el mundo árabe y musulmán. En muchos países en desarrollo las principales ONG locales han sido formadas por sectores relativamente occidentalizados, y en cierta forma son, además de intermediarios financieros, un “interfaz cultural” entre las iniciativas sociales de base y las ONG donantes occidentales. También es significativo observar que el enfoque del “postdesarrollo”, para la que el “desarrollo” es una construcción ideológica de Occidente encaminada a asegurar su hegemonía, ve en la acción de las ONGD un instrumento de esa lógica de dominación y se opone a ellas. Aunque esta crítica puede ser exagerada, lo cierto es que la cooperación al desarrollo, sea oficial o privada, cumple un papel decisivo en

---

16 La política de cooperación de Japón surge a partir del pago de reparaciones de guerra y las políticas de internacionalización de la economía japonesa en Asia, y también se explica a partir del *burden sharing*; esto es, de la contribución de Japón al esfuerzo mancomunado de ayuda impulsado por Estados Unidos en el marco de la guerra fría. Ver Orr 1990, Wright-Neville 1991, Islam 1991, y Arase 1995.

la legitimación de la hegemonía occidental y de la visión y la identidad de Occidente de los países del Sur respecto a su lugar en el mundo.

Aunque el término “cooperación” supone cierta simetría entre las partes, las diferencias abismales en la distribución del poder y la riqueza entre el Norte y el Sur colocan a los países en desarrollo en una posición de subordinación que limita considerablemente su margen de actuación respecto de los donantes de ayuda. Un hecho paradójico que ilustra esta cuestión es el siguiente: por un lado, los donantes alegan que la asistencia se basa en principios como “asociación” (*partnership*), que alude a una relación equilibrada entre el donante y el receptor, y “apropiación” (*ownership*), por el que se supone que las prioridades de la ayuda son fijadas por los destinatarios, y por lo tanto, los programas deberían sentirse como propios, y no como una imposición externa. La realidad muestra, sin embargo, una visible expansión de la condicionalidad y de las exigencias de los donantes. Si a principios de los ochenta ésta se limitó a las cuestiones macroeconómicas, en la última década se ha ido extendiendo al conjunto de la política de desarrollo y del sistema político, siguiendo un patrón único, el de las “democracias de mercado” de corte liberal.

Se puede constatar con facilidad que los países receptores de ayuda tienen muy poco peso o están ausentes de las instancias donde se concentra el poder de decisión en el sistema internacional de ayuda al desarrollo. Es en la Asamblea General de las Naciones Unidas y en sus órganos subsidiarios donde, en razón a su número, los países en desarrollo pueden hacer oír su voz. Ese hecho ha llevado a esta organización a plantear propuestas de desarrollo y de organización de la economía política internacional que se alejan del paradigma liberal dominante, que se muestran más proclives a los intereses de los países en desarrollo, y a mostrar más preocupación por problemas globales cuyas consecuencias afectan en mayor medida a los Estados más débiles. Como se verá, la idea de que los países ricos tienen unas obligaciones hacia los más pobres, por pequeñas que sean, y la propia existencia de la financiación concesional, debe mucho a la actuación de los órganos de las Naciones Unidas. Sin embargo, la mayor influencia de los países en desarrollo en el seno de esta organización se ve contrarrestada por su papel relativamente reducido en

el sistema internacional de cooperación y ayuda al desarrollo. Ya se señaló que los programas y fondos de las Naciones Unidas actúan en ámbitos como la asistencia técnica y las cuestiones sociales y humanitarias, y las “áreas duras” del sistema -las cuestiones macroeconómicas, el acceso al capital, la infraestructura productiva, las comunicaciones...- han sido durante décadas un ámbito casi exclusivo de actuación de los bancos multilaterales de desarrollo, en los que los países del Sur tienen menos influencia. Por otra parte, como se señala más adelante, en los últimos años la importancia relativa de la Organización de las Naciones Unidas en los flujos de AOD está descendiendo, y otras organizaciones, en especial el Banco Mundial, están ocupando ese espacio.

Como es sabido, en las instituciones de Bretton Woods -Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial -el poder de voto se asigna en función del poder económico. Los países del G-7, que reúne a las mayores economías del planeta, son los que marcan el rumbo de estas instituciones, y a través de ellas tienen una influencia decisiva en las políticas de desarrollo de los países receptores de asistencia. Hay que añadir que medio siglo después de su creación, Estados Unidos, a pesar del descenso relativo de su poder económico respecto a otros miembros de la OCDE, sigue siendo el único país que puede vetar una decisión de estos organismos. También es un claro reflejo de la asimetría entre ricos y pobres la condicionalidad que el FMI y el Banco Mundial aplican a los países en desarrollo que les demandan financiación. En el caso del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE, que como se indicó es el principal órgano de concertación de las políticas bilaterales de ayuda de los países industrializados, los receptores no tienen ni voz ni voto, salvo a través de un endeble procedimiento de consulta.

La distribución del poder es más favorable a los países en desarrollo en los bancos regionales (BID, BAfD, BASD) debido a su particular origen histórico en el marco del conflicto Norte-Sur, y ello les ha permitido aplicar políticas más afines a los prestatarios, y mantener cierta distancia respecto al rígido enfoque neoliberal aplicado por el Banco Mundial. Ahora bien, en todos estos bancos la participación de los países industrializados es vital, ya que aportan una

parte considerable del capital utilizable –esto es, el que se aporta en divisas convertibles- y son garantes de sus emisiones de bonos. Este hecho ayuda a explicar la fuerte influencia de los países industrializados en estas instituciones, muy superior a la que podría corresponderles por su poder de voto. Otro dato significativo: el Banco Africano de Desarrollo (BAfD), que se caracterizó por un discurso político anticolonialista en sus inicios, tuvo desde su creación serias dificultades para captar capital y atraer inversores. Tras una larga crisis, los donantes occidentales contribuyeron a reflotarlo, pero sólo después de un drástico rediseño de la Institución siguiendo criterios liberales ortodoxos.

Reconocer esta desigualdad no supone asumir una visión maniquea y simplista de las relaciones Norte-Sur, ni debe llevar a afirmar que los países en desarrollo se encuentran en una posición de total subordinación. La realidad es más compleja, y un análisis cuidadoso de esta cuestión exigiría, en primer lugar, reconocer que algunos de los cambios que se han producido en el sistema internacional de cooperación y ayuda al desarrollo son el resultado de avances logrados por los países en desarrollo; en segundo lugar, exigiría reconocer a los donantes y a los países en desarrollo como realidades muy heterogéneas, hasta el punto de que en muchos casos es muy forzado tratar a unos y otros como grupos. Por citar algunos ejemplos, los donantes han mantenido posiciones divergentes en el seno del CAD en torno a muchas cuestiones, y la pugna que ha mantenido Estados Unidos con otros donantes para limitar el uso de los créditos concesionales de apoyo a la exportación es una clara muestra de ello. Un ejemplo de las contradicciones que también se producen entre los países en desarrollo la encontramos en la polémica sobre la financiación de la llamada “Iniciativa para los Países Pobres más Endeudados” (*Highly Indebted Poor Countries* o HIPC por sus siglas en inglés). En este caso, los países en desarrollo con una situación económica más holgada se han mostrado contrarios a que se utilicen recursos de la banca multilateral para apoyar a los países más pobres, ya que ello podría traducirse en una menor disponibilidad de crédito para sí mismos.

Existe, además, visibles cambios en la importancia relativa de los

distintos actores del sistema, que en cierta forma reflejan el reacomodo de las estructuras hegemónica en el mundo de la postguerra fría. Si tomamos como indicador los flujos de recursos totales y en particular la AOD, ya se ha reseñado el creciente poder e influencia de los actores no estatales. Dentro de los actores "clásicos" cabe observar la retirada parcial de Estados Unidos, tradicionalmente el primer donante mundial, que cada vez dedica menos recursos a la asistencia externa. Este hecho, que se relaciona con las tendencias aislacionistas y los titubeos de la política exterior de la superpotencia en relación a su papel hegemónico global, contrasta con la creciente importancia de Japón y en especial de la Unión Europea, tanto de la cooperación de sus Estados miembros, como de la ayuda otorgada por los órganos comunitarios. En conjunto, la AOD comunitaria y de los 15 Estados miembros hacen de la Unión Europea el primer donante mundial, aunque la falta de coordinación de las políticas nacionales y la comunitaria impide que este hecho tenga traducción real en términos de influencia en el sistema internacional de ayuda al desarrollo. No existe, por ejemplo, una actuación coordinada, ni un mecanismo estable de concertación política ante los organismos financieros internacionales, ni en el nivel del país de intervención. En este como en otros ámbitos, sin embargo, los actuales esfuerzos de armonización de políticas marcan una tendencia clara hacia un mayor papel de la Unión Europea en el sistema internacional de ayuda al desarrollo.

Un breve examen del peso relativo de los organismos multilaterales refleja este y otros hechos y tendencias. Entre 1970 y 1998 la participación de las organizaciones financieras internacionales en los flujos no concesionales pasó del 97% al 95% del total, lo que revela que su posición dominante en este campo no ha variado. Respecto a los flujos concesionales, estas organizaciones han aumentado su participación de un 43,2% a un 50,4%. En el caso de la Comisión Europea, el incremento ha sido del 16,1% al 31,1%. En ambos casos, el aumento se ha producido a expensas de los fondos, programas y agencias especializadas de las Naciones Unidas, que han pasado del 40,7% al 17,2% del total de flujos concesionales

(Comité de Ayuda al Desarrollo 2000: 64). Estos datos confirman el creciente peso de la cooperación comunitaria y el repliegue de las Naciones Unidas. Es importante aclarar que la menor importancia relativa de esta última organización no es el reflejo estadístico del mayor peso de la Comisión Europea, sino del fuerte crecimiento del Banco Mundial y de la ampliación de sus actividades, a expensas de las Naciones Unidas, a campos de actuación como el desarrollo social o la asistencia técnica.

Lo expuesto a lo largo de todo este capítulo pone de manifiesto que la estructura del sistema de cooperación al desarrollo responde a una pauta muy desigual de distribución del poder, y al tiempo, contribuye a su mantenimiento<sup>17</sup>. En el marco de su análisis del poder, Susan Strange ha proporcionado una respuesta de interés a esta cuestión. Según Strange (1994: 25) el poder es “estructural” y “relacional”. El primero de ellos configura y determina la estructura de la economía política global, y dentro de ella, del sistema de cooperación y ayuda al desarrollo y de sus actores. A través del poder estructural se establece la agenda y los regímenes internacionales que gobiernan la economía política mundial, el marco de relación entre los Estados, las corporaciones y los individuos. Strange distingue cuatro “estructuras primarias” constitutivas del poder estructural: la seguridad, la producción, el conocimiento y las finanzas. En cada una de estas cuatro estructuras el Estado y el mercado interactúan en la asignación, la producción y la distribución de los recursos. Las opciones que se toman en ese proceso se basan en intereses, pero también en preferencias de valores que responden a opciones ideológicas y de filosofía política (Strange 1994: 26-28).

Existen, además, cuatro “estructuras secundarias”: el sistema principal de transporte internacional, el sistema comercial, el suministro de energía y el denominado “sistema transnacional de bienestar y desarrollo”. Como en el caso de las otras tres, la

---

17 No es objeto de este trabajo examinar un asunto tan complejo y elusivo como es el del poder en las relaciones internacionales. Baste decir que los estudios que han abordado esta cuestión en las dos últimas décadas coinciden en señalar que las transformaciones de la sociedad internacional han alterado la naturaleza del poder y sus formas -éste ya no puede reducirse a la capacidad de coerción del Estado, y aparecen formas “blandas” de poder- y su distribución entre un número creciente de actores. Ver al respecto Nye 1991, y especialmente Strange 1996.

estructura que proporciona y distribuye el bienestar entre los Estados, las clases y los grupos sociales refleja la naturaleza de las estructuras primarias de poder (Strange 1994: 211-212).

El "sistema de bienestar social" es el resultado de una particular combinación de oportunidades y beneficios ofrecidos por el mercado, y de intervenciones del Estado que pretenden corregir o paliar las "fallas de mercado", así como los desequilibrios causados o agravados por éste. Estos actos o mecanismos políticos, junto con el funcionamiento de los mercados, contribuirán a determinar si el sistema es progresivo o regresivo, en relación tanto a la generación presente como -introduciendo la variable ambiental- a las generaciones futuras. Los tres mecanismos políticos que conforman el sistema de bienestar social son los siguientes (Strange 1994: 212-216):

- a) Las "reglas de protección": incluyen los convenios internacionales de derechos humanos o las convenciones de la OIT. Según Strange, no han sido muy efectivas, aunque las ONG las han utilizado con éxito para alterar o por lo menos deslegitimar la conducta de algunos gobiernos.
- b) La provisión de "bienes públicos internacionales" a través de regímenes y organizaciones internacionales.
- c) Las "transferencias de recursos" a través del sistema institucionalizado de la ayuda externa.

A partir de este análisis es fácil concluir que en la actualidad no puede hablarse de un sistema mundial progresivo de bienestar social, y la ayuda externa representa una contribución muy limitada, en esa dirección, y puede que incluso sea contraproducente. La ayuda externa representa una parte muy pequeña de los recursos transferidos en la economía mundial, en comparación, por ejemplo, con la inversión extranjera, las ganancias de exportación o el crédito de origen privado. Además, a menudo la ayuda apenas compensa las transferencias negativas de recursos generadas por el endeudamiento, la repatriación de beneficios de las empresas transnacionales o la fuga de capitales. Por otra parte, sólo en casos muy concretos la ayuda es otorgada a partir de motivaciones altruistas. Buena parte de los flujos de AOD son el resultado de

negociaciones políticas explícitas o implícitas, de objetivos estratégicos o económicos o de antiguos lazos coloniales. La elevada proporción de ayuda bilateral sobre la multilateral, la persistencia de la ayuda “ligada”, el incumplimiento del objetivo del 0,7% del PNB de Naciones Unidas ponen de manifiesto que los programas de ayuda a menudo son transferencias que benefician a intereses y grupos particulares en los países donantes y receptores, que pocas veces son los grupos más pobres. La única excepción la constituirían las ONG, que aunque aportan muy pocos recursos, contribuyen a alterar las percepciones y las creencias colectivas, y con ello ejercen cierta influencia en la conducta de los Estados (Strange 1994: 212-226). Como resume Björn Hettne (1995: 154) “Es obvio que el presente orden mundial está débilmente desarrollado como un sistema de bienestar social, en comparación con la mayoría, si no todos, de los sistemas nacionales. La sencilla razón para ello es que no existe una autoridad política responsable de la mala asignación de los recursos y el bienestar en el sistema global. El único recurso de los países pobres es el vacilante compromiso internacionalista de las naciones favorecidas, manifestado en la asistencia para el desarrollo, las operaciones de emergencia y el crecimiento de las instituciones internacionales con algunos recursos propios.”

### 3.3 La evolución del régimen internacional de la ayuda externa

Aunque el sistema internacional de ayuda al desarrollo está muy descentralizado y los actores definen de forma autónoma sus políticas, no se trata de una realidad anárquica. El poder económico y político no es el único referente de actuación, ya que se ha ido estableciendo un conjunto de principios, criterios y normas de actuación bastante detallado, de forma que los intereses económicos, los lazos postcoloniales o los objetivos políticos o estratégicos no son las únicas realidades que explican la concesión y la distribución de la ayuda. A lo largo de las últimas décadas se ha ido afirmando un cierto consenso internacional sobre el positivo papel que la ayuda en particular, y la

cooperación internacional en general, puede jugar para promover el progreso económico y social de los países del sur, y para proporcionar bienes comunes globales como la conservación de la biosfera, la gestión de espacios comunes o la estabilidad macroeconómica global, por citar algunos ejemplos.

Ese consenso remite al concepto de "régimen internacional". Según una definición clásica, se trata de "conjuntos implícitos o explícitos de principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones alrededor de los cuales convergen las expectativas de los actores en un área dada de las relaciones internacionales" (Krasner 1983: 2). Los regímenes favorecen la cooperación, al proporcionar bienes colectivos a sus participantes, disminuir los costes de transacción, y reducir los riesgos y la incertidumbre de un sistema internacional sin una autoridad política central, al hacer más previsible el comportamiento de los actores. También es en el seno de los regímenes internacionales donde se suelen dirimir los conflictos distributivos que comportan las relaciones de cooperación. Los regímenes otorgan poder de acción a los Estados hegemónicos, pero también a los subordinados, que encuentran en ese marco una posibilidad, aunque limitada, de hacerse oír y de influir en las políticas. Todo ello contribuye a explicar su proliferación.

La noción de régimen internacional ha gozado de cierta aceptación debido a su aptitud para explicar ciertas formas contemporáneas de cooperación, particularmente en el ámbito de la economía política internacional. El concepto también es esclarecedor a la hora de entender las pautas regulares de comportamiento que caracterizan al sistema internacional de cooperación y ayuda al desarrollo, y existen algunos estudios que lo adoptan abiertamente (Entre otros, Woods 1986: 20; Lumsdaine 1993: 216, y Hook 1995: 20).

En el sistema internacional de ayuda al desarrollo pueden detectarse con facilidad los componentes de un régimen internacional. La obligación moral y política de otorgar ayuda es un principio que ha sido aceptado por casi todos los países industrializados, con el objetivo explícito -aunque no aceptado por todos los donantes- de llegar al 0,7% del PNB. También goza de aceptación general el principio -aunque no siempre se aplique en la práctica- de que la

promoción del desarrollo económico y social ha de ser, más allá de consideraciones de interés nacional, poder o prestigio, el objetivo al que deben estar supeditadas las políticas de los donantes y receptores de AOD. Dentro de este régimen, los donantes y los receptores generalmente observan un complejo conjunto de reglas de política y de normas y procedimientos de carácter técnico para la concesión de la ayuda, que establecen qué tipos de ayuda califican como AOD y cuál debe ser el nivel mínimo de "calidad" de ésta, siguiendo criterios como la proporción de ayuda "ligada" o la razón entre créditos y donaciones. También se han establecido complejas reglas de procedimiento para la concesión, ejecución, evaluación y seguimiento de la AOD. Estas normas se encuentran relativamente institucionalizadas y formalizadas por el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE y la normativa de Naciones Unidas, de los bancos de desarrollo y de los principales donantes bilaterales.

Una recopilación detallada de las normas y procedimientos del CAD (1992) ha sido recogida en sus "Principios para una Ayuda Eficaz". En estos principios también se establece el consenso básico existente sobre la estrategia de desarrollo a adoptar, en campos como las reformas institucionales, el papel de la mujer en el desarrollo, la evaluación, la ayuda alimentaria o la asistencia técnica. El emergente "reparto de tareas" y áreas geográficas entre los miembros del CAD y los organismos internacionales, y el acuerdo existente entre los donantes bilaterales y multilaterales y muchos Gobiernos receptores en los años ochenta respecto a las políticas de ajuste y reforma económica del Consenso de Washington, o el medio ambiente revela también el alcance de este régimen internacional. La existencia de organismos especializados en la financiación del desarrollo, como el Banco Mundial, los bancos regionales para África, Asia, Latinoamérica o, más recientemente, el este de Europa, las agencias de Naciones Unidas o el CAD muestran, además, que éste es un régimen altamente institucionalizado.

La noción de régimen, aun reconociendo el protagonismo de los Estados y las organizaciones intergubernamentales, abarca también a otros actores. Las ONG, por ejemplo, actúan en ese marco como ejecutores de programas de ayuda estatales, y han logrado influir de forma

considerable en el debate sobre los principios y las normas reguladora del régimen de la AOD en campos como el medio ambiente y el desarrollo, los derechos humanos o la "calidad" de la ayuda.

El estudio de los regímenes también se ha preguntado por el papel de otros actores no estatales en la gestación de los valores, las ideas y los principios normativos en los que éstos se basan, y ha reconocido la existencia de "comunidades epistémicas" que tienen cierta influencia en este ámbito. Este sería el caso de ciertas universidades estadounidenses que colaboran estrechamente con el Departamento de Investigación del Banco Mundial. Otro ejemplo sería el grupo académico vinculado a la Universidad de Oxford y al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que incluye a Amartya Sen, Mahbub ul Haq, Paul Streeten, Richard Jolly, Keith Griffin, o Inge Kaul, entre otros, que ha tenido una influencia decisiva en la elaboración del concepto y el enfoque del "desarrollo humano" que el PNUD difundió en el año 1990.

Considerar que el sistema internacional de cooperación y ayuda al desarrollo responde en términos generales al concepto de régimen internacional no resuelve algunas cuestiones cruciales: de qué forma influye el interés nacional y la estructura hegemónica del sistema de cooperación en el contenido y alcance del régimen, y que razones explican su aparición y su evolución, y en el contexto histórico de la postguerra fría, que factores pueden orientarlo en uno u otro sentido y determinar su futuro. La respuesta a estas preguntas está en el centro de una discusión académica entre los estudiosos de las relaciones internacionales que dura ya un cuarto de siglo, y depende en gran medida de supuestos teóricos previos. No es objeto de este trabajo introducirse en esa polémica ni pronunciarse a favor de alguna de las posiciones en pugna, pero sí mencionar que los intereses nacionales, los valores y las identidades, y el poder y la hegemonía son los tres conjuntos de factores, no necesariamente excluyentes, que han destacado las principales aportaciones teóricas que han tratado de contestar a ese interrogante (Hasenclever, Mayer y Rittberger 1997: 4-7). Planteadas en términos muy elementales, las respuestas serían la siguientes:

En primer lugar, según las denominadas "teorías de la estabilidad

hegemónica”, que entroncan con la tradición del realismo político, el interés nacional, el poder y la hegemonía en la economía política internacional contemporánea son los factores decisivos. Desde esta perspectiva, la creación y sostenimiento de regímenes internacionales, y en concreto la ayuda económica, son algunos de los costes que deben asumir los poderes hegemónicos para crear y sostener un orden internacional afín a sus intereses, y en concreto, mantener un sistema económico internacional liberal, ya que de su existencia dependería la seguridad y la prosperidad del Occidente industrializado. Conforme a este enfoque, la cooperación no es posible si no existe un poder hegemónico que defina el marco en el que ésta se desarrolla (Gilpin 1987, Krasner 1989).

En segundo lugar hay que mencionar el denominado “institucionalismo neoliberal”, que considera el régimen de ayuda como uno de los marcos institucionalizados de relación entre el Norte y el Sur en los que se dirimen, entre otras, cuestiones relativas a la financiación del desarrollo y el acceso a los mercados. A través de ese marco, todas las partes intentan satisfacer sus propios intereses nacionales actuando colectivamente, de forma que los costes de transacción sean más bajos que los que se derivarían de la ausencia de un marco estable y predecible de negociación y actuación. Desde esta perspectiva, el declive de la hegemonía y el incremento de la interdependencia y los intereses comunes son los factores que explican la cooperación y la demanda de regímenes (Keohane 1993, Keohane y Levy 1996 ).

En tercer y último lugar, los denominados enfoques “constructivistas” conciben la ayuda externa como la expresión, a través de la política exterior y de la acción multilateral, de los valores humanitarios y de solidaridad y equidad que dan cohesión a una sociedad y contribuyen a definir su identidad. Este enfoque, que tiene su raíces en la tradición del idealismo político, considera que la construcción de un orden internacional más justo y equitativo es un imperativo moral. En última instancia ello sólo sería posible a través de una autoridad política centralizada que pueda asegurar un reparto equitativo de la riqueza y la plena realización de los derechos económicos y sociales. Dado que ese objetivo parece muy lejano, los Estados han de recurrir a

instrumentos de la política exterior, como la ayuda externa, y a la acción multilateral, para corregir los desequilibrios presentes en el sistema internacional (Lumsdaine 1993).

#### **4. A modo de conclusión: debates y perspectivas sobre la ayuda al desarrollo y el futuro orden mundial**

La desaparición del conflicto bipolar y los cambios en las relaciones Norte-Sur han conducido a un intenso debate sobre el contenido y el alcance del régimen internacional de ayuda externa en el que, como se indicó al principio de este capítulo, están en tela de juicio la fundamentación, el marco institucional y los instrumentos de la ayuda. Este debate está estrechamente relacionado con la polémica, mucho más amplia, sobre el proceso de globalización y, en ese contexto, sobre los principios, las normas y las instituciones en las que estará basado el futuro orden mundial. Es importante recordar que en un mundo en el que no existe una autoridad política centralizada, los regímenes representan una particular modalidad de "gobernación sin gobierno", y que sus reglas e instituciones lo son también de ese particular "orden social" que es la sociedad internacional. Por esta razón, un debate remite necesariamente al otro.

De forma muy sintética, en este capítulo se identifican dos visiones en pugna en el debate sobre el futuro de la ayuda y la cooperación internacional al desarrollo: primero, un modelo liberal-conservador de la AOD, funcional a la integración de las economías nacionales en un mercado mundial desregulado, y al mantenimiento de la ayuda como instrumento de la política exterior de los donantes. Segundo, un modelo de AOD basado en el concepto de ciudadanía global, que encuentra su fundamento en una visión social y democrática de la globalización, basada en la plena vigencia de los derechos humanos y, en particular, del derecho al desarrollo. Es importante señalar que en muchos acontecimientos que han marcado la evolución reciente de la cooperación internacional al desarrollo se encuentran trazas y

componentes de uno y otro modelo, y tienen un significado ambiguo en relación a cada uno de ellos. Ello se debe a que son no el resultado de supuestos teóricos abstractos, sino de dinámicas políticas reales, y del conflicto, la negociación y acuerdo entre las distintas fuerzas sociales que pugnan en la sociedad internacional.

#### 4.1 El modelo liberal-conservador de la ayuda al desarrollo

La posición dominante en este debate, y a la que los cambios en curso parecen responder en mayor medida, es la que aboga por un modelo "liberal-conservador" de la ayuda -liberal en lo económico, y conservador en el plano político e institucional-, que es funcional a un proceso de globalización que ha estado dirigido básicamente por la liberalización, la desregulación y la eliminación de obstáculos al libre juego de las fuerzas de mercado. En esta visión, el desarrollo es el resultado natural de la integración paulatina de las economías nacionales en un mercado mundial regido básicamente, por el libre juego de la oferta y la demanda. La agenda de desarrollo se resume en asegurar la liberalización de los flujos de capitales y el acceso al mercado mundial, junto con la adopción de políticas nacionales que permitan atraer esos flujos y promuevan la competitividad de la economía, incluyendo el "buen gobierno" -un concepto ambiguo que abarca desde la ausencia de corrupción hasta la existencia de un régimen democrático-, el respeto a los derechos de propiedad, los estímulos a la inversión y la mejora del "capital humano". En el plano social, un mercado integrado para los bienes, los servicios y los capitales produciría una paulatina convergencia en los niveles de renta, lo que en principio excluiría la apertura a los flujos migratorios. Desde esta perspectiva, y de forma muy sintética, las instituciones y los procesos clave para el desarrollo no estarían radicados en el sistema internacional de cooperación y ayuda al desarrollo hasta ahora descrito, sino en las negociaciones en el seno de la Organización Mundial de Comercio (OMC), en la eventual adopción de un Acuerdo Multilateral de Inversiones (AMI), y en el plano nacional, en la adopción de las políticas del "Consenso de Washington". El espectacular auge de los

flujos de inversión extranjera directa a los países en desarrollo se cita a menudo como un hecho que avala esta argumentación, y al tiempo reclama un redimensionamiento y reorientación de los flujos oficiales, -e incluso su total desaparición- para evitar supuestos solapamientos e ineficiencias.

En este contexto, ¿qué papel cumpliría la ayuda al desarrollo? Desde posiciones neoliberales extremas se afirma que ésta debe desaparecer debido a que, al estar sujeta a criterios políticos, representa una asignación ineficiente de recursos; además, al otorgar ayuda al desarrollo se alientan "políticas estatistas" y se desalienta o se retrasa la adopción de aquellas políticas de apertura que harían fluir, de forma natural, el capital externo. Dado que esta posición se basa, a priori, en modelos económicos abstractos, no debe extrañar que se haya mantenido más o menos invariable durante más de medio siglo -ya en los años cincuenta economistas liberales como Lord Bauer o Milton Friedman argumentaban que la asistencia económica era un obstáculo, más que una ayuda, para el crecimiento económico-, pero desde los años ochenta vuelve a estar de actualidad, en particular en Estados Unidos, entre otras razones porque ha proporcionado los argumentos teóricos que han respaldado el "asalto" del Partido Republicano sobre el presupuesto de ayuda externa del Gobierno Federal, en el marco de las pugnas para lograr el equilibrio presupuestario en ese país<sup>18</sup>.

El modelo liberal-conservador, aunque comparte algunos de los fundamentos ideológicos y teóricos de esa posición extrema, sí otorga un papel a la ayuda al desarrollo. Ese papel, sin embargo, es limitado y subsidiario respecto al mercado, en una clara continuidad con lo que, como se ha expuesto, ha sido el modelo vigente desde la II Guerra Mundial. Esa continuidad no impide, como se verá, que el modelo se haya adaptado al nuevo contexto de la globalización. En este modelo la ayuda se subordina a dos grandes objetivos. En primer lugar, en el plano nacional la ayuda debe promover la adopción de políticas económicas y marcos regulatorios favorables al mercado, y financiar las inversiones necesarias -en infraestructura, capital humano...- para la

---

18 Los trabajos del Cato Institute y de la Fundación Heritage son los más claros ejemplos de este tipo de argumentos. Ver, entre otros, Bandow y Vásquez 1994: 1-15. Sobre el debate presupuestario en Estados Unidos y su efecto en la ayuda bilateral, ver Sanahuja 1999: 74-85.

plena integración en el mercado global. Esta función se plantea explícitamente en un importante documento adoptado por el Comité de Desarrollo del FMI y el Banco Mundial (1996: ii). En ese texto, adoptado al unísono por todos los bancos multilaterales de desarrollo, se sale al paso de las críticas y los llamamientos a la disolución de estas instituciones lanzados tanto por la derecha liberal, como por la izquierda radical, y se define el nuevo papel que les corresponde en el mundo de la globalización. Financiación y condicionalidad, de esta forma, son dos factores de una misma política. Ello explica el fuerte aumento de la condicionalidad visible en la década de los noventa y su expansión a áreas políticas y de otra índole. Es importante señalar que en este enfoque la democracia, los derechos humanos y el “buen gobierno” no se promueven por su valor intrínseco, sino más bien porque son percibidos como condiciones necesarias para la estabilidad política, que a su vez se considera condición necesaria para una adecuada actuación de los operadores privados, (Hippler 1995: 12-29).

En segundo lugar, en el plano internacional el argumento principal para la ayuda es que ésta constituye un instrumento para la corrección de las fallas o imperfecciones del mercado (Fitzgerald 1998: 3). Las políticas de ayuda al desarrollo y la cooperación internacional permiten afrontar las “externalidades” negativas de un mercado mundial cada vez más integrado, especialmente en aquellos ámbitos en los que la acción gubernamental e intergubernamental no existe o no es suficiente. Entre ellas se encontrarían los problemas ambientales globales o el tráfico de drogas ilegales. En este mismo plano se situarían las crisis asociadas a la inestabilidad financiera global, que se atribuyen a una información insuficiente y a las debilidades regulatorias de los Estados, más que a las carencias regulatorias en el plano internacional. De esta manera se justifican los “paquetes” financieros (*bail-outs*) con los que se intenta atajar las crisis y acudir en rescate de economías nacionales en quiebra, al tiempo que se sale al paso del argumento liberal del “daño moral” (*moral hazard*), por el que se rechaza este tipo de intervenciones. En el plano social, la ayuda también constituye una “red de seguridad” (*safety net*) internacional que intentaría atenuar los costes sociales, que se considera transitorios, de las políticas de ajuste y reforma económica adoptadas en ese proceso de integración en la economía global.

La racionalidad de este modelo también se encuentra en el plano político. En el influyente documento "Modelando el siglo XXI. La contribución de la ayuda al desarrollo", adoptado por el CAD (1996: 6), se insiste en la validez de la ayuda, tal y como está configurada, para promover el desarrollo económico y social. Respecto a sus motivaciones, se reafirman las razones humanitarias y de solidaridad, pero también el interés nacional del donante, aunque el creciente nivel de interdependencia exige que esos intereses sean definidos de una manera más amplia. Según el CAD, a través del progreso de los países en desarrollo se expanden los mercados de exportación de bienes y servicios de los países industrializados; se incrementa la seguridad humana y se reduce la presión migratoria; se promueve la estabilidad política y la cohesión social, y de esta manera se reduce el riesgo de la guerra, el terrorismo y la delincuencia, que inevitablemente se extienden a otros países. Los problemas ambientales globales, el crecimiento demográfico o las epidemias son otros ámbitos en los que también convergen el interés nacional y la cooperación internacional.

Este contexto explica, en parte, el consenso alcanzado por los Estados donantes en el seno de ese organismo en torno a metas de desarrollo humano, protección del medio ambiente y reducción de la pobreza (ver cuadro 6, en el anexo).

Hay que resaltar que esas metas se refieren sólo a la ayuda al desarrollo, y no a otras dimensiones clave de las relaciones Norte-Sur, como el comercio o la financiación del desarrollo, ni se extienden al conjunto de la globalización. La propuesta del CAD, por todo ello, es funcional a un modelo de ayuda al desarrollo compatible con la visión liberal de la globalización, y que descansa básicamente en los mecanismos de mercado, en las políticas exteriores de los Estados, y en la defensa de sus intereses nacionales, aunque exige que éstos se adapten al nuevo escenario internacional y a los imperativos de un sistema internacional más integrado. Es importante subrayar que lo importante de esta posición no es sólo lo que se propone, sino lo que, implícitamente, se está rechazando. Con esta visión, que se ha calificado como "minimalista" (Dubois 2000: 18) se refuerza el *statu quo*, y se descarta una ulterior reforma del sistema de ayuda que trascendiera su naturaleza estatocéntrica y su carácter subsidiario respecto

del mercado mundial. En el debate sobre el futuro de la ayuda, esta visión sólo puede ser calificada como conservadora

¿Puede proporcionar el modelo liberal-conservador una fundamentación sólida para la ayuda para el mundo de la postguerra fría? El modelo supone que una vez se adopten las políticas adecuadas, el capital privado será el que satisfaga las necesidades de financiación del desarrollo, por lo que el papel de la ayuda será residual o incluso ésta llegará a no ser necesaria. Por otro lado, si esas políticas no se adoptan, la ayuda tampoco será efectiva y no debe ser otorgada. Esta es una de las principales conclusiones del influyente estudio del Banco Mundial *Assessing Aid: What Works, What Doesn't and Why*<sup>19</sup>. Sin negar la validez parcial de este análisis, lo cierto es que no proporciona una fundamentación sólida para un renovado esfuerzo de cooperación al desarrollo. En términos más inmediatos, estos argumentos pueden llegar a ser utilizados como una eficaz coartada teórica para la reducción de la ayuda por parte de unos donantes renuentes a aumentar el gasto público -si un país no adopta políticas correctas para eliminar la corrupción, etc., es inútil otorgar ayuda; una vez adopta las reformas conducentes al "buen gobierno", el capital privado acudirá de forma natural y la ayuda tampoco será necesaria-, y a la postre justificar su desaparición tendencial de los circuitos financieros que conectan el Norte y el Sur.

Por otra parte, el modelo reafirma la validez de un modelo de ayuda basado en las políticas exteriores y los intereses nacionales de unos Estados en franco retroceso como actores del sistema, y asigna la responsabilidad de enfrentar los problemas globales a unas organizaciones internacionales cuyo diseño institucional no se corresponde con las exigencias de la globalización. La crisis asiática, por ejemplo, ha puesto en cuestión la capacidad del G-7, el FMI y otras instancias para proporcionar estabilidad macroeconómica global, orientar las políticas nacionales y asegurar unos niveles mínimos de gobernación en los mercados mundiales. Lo mismo podría decirse en relación al medio ambiente o en el terreno de la seguridad colectiva,

---

19 Ver Banco Mundial 1998: 2-3. Para una crítica detallada de este estudio ver Alonso 1999: 93-109.

donde existen graves déficit de gobernación. En este mismo orden de cosas, el modelo, como se ha indicado, asigna a la ayuda un papel marginal en la reducción de la pobreza y la desigualdad, ya que ese objetivo se logrará primariamente a través de la paulatina integración de las economías en el mercado mundial, que hará converger, al alza, los niveles de renta. Esta es una cuestión cuanto menos controvertida, y la experiencia de la dos últimas décadas exige poner en tela de juicio esos supuestos<sup>20</sup>.

#### 4.2 Cooperación al desarrollo, derechos humanos y ciudadanía global: hacia una nueva fundamentación de la ayuda

Diversas realidades que se han hecho presentes a lo largo de la última década parecen indicar que está surgiendo una concepción del orden mundial "postinternacional", que reconoce hechos como el declive de los Estados como actores del sistema, la paulatina mundialización de la sociedad internacional, y la centralidad que está adquiriendo la dimensión humana de dicha sociedad. El ser humano, que en las relaciones internacionales era tomado en consideración sólo como ciudadano de un Estado, ahora adquiere dimensión propia como sujeto de derechos y deberes en el plano internacional (Arenal 1995: 20). Aunque se trata de hechos y tendencias de significado ambiguo, en esta dirección parecen apuntar, además de otros elementos ya señalados, el desarrollo de la doctrina y las normas del derecho internacional de los derechos humanos; la afirmación del concepto de "desarrollo humano" y la constatación de que no es posible hablar de desarrollo sin libertad y autonomía individual (Sen 1999; Held 1997); la aparición de instrumentos normativos en distintas categorías de ayuda vinculados a la observancia de los derechos humanos y de la dignidad de la persona, como es el caso de distintas "cláusulas democráticas", del código de conducta para la acción humanitaria o el proyecto "Esfera"; y el debate en torno al

---

20 Sobre la tesis de la convergencia, ver Woodward 1998. Sobre la posibilidades de lograr el cumplimiento de las metas internacionales de reducción de la pobreza y desigualdad, ver Hanmer 1999 y Sanahuja 2000.

denominado “derecho y deber de injerencia humanitaria”<sup>21</sup>. En esta misma dirección deben citarse la serie de “Cumbres” convocadas a lo largo de los años noventa por las Naciones Unidas. Estas conferencias han permitido la aparición de un nuevo consenso internacional sobre el desarrollo que coloca al ser humano como objeto y sujeto del mismo, y la formulación de las metas internacionales sobre reducción de la pobreza que se mencionaron en el apartado anterior (aunque como ya se indicó, en la aparición de ese consenso ha tenido un papel importante el *aggiornamento* de los intereses nacionales de los donantes).

La creciente apelación a las instancias y las normas internacionales para asegurar unos niveles mínimos de bienestar, entendido éste como la materialización de derechos básicos del ser humano, es una consecuencia lógica del debilitamiento de la capacidad de gobernación del Estado y de la subordinación de las políticas domésticas, en especial las que afectan al bienestar social, a las exigencias de un proceso de globalización regido básicamente por los mecanismos de mercado. Pero también es el reflejo de un proceso de gran trascendencia: la integración de los mercados y el debilitamiento del Estado-nación, los mayores niveles de interdependencia y el creciente papel de ciertas organizaciones internacionales (OMC, FMI, Unión Europea...), unidos a la creciente interconexión de las sociedades en una “aldea global” de las telecomunicaciones, que aproxima la experiencia vital de los seres humanos, a la aparición de identidades post-nacionales y de organizaciones transnacionales de la sociedad civil, contribuyen a la paulatina conformación de un “espacio político global”, en el que pugnan actores también globales -empresas transnacionales, redes de ONG internacionales, nuevos movimientos sociales, Estados hegemónicos...-, se formulan estrategias políticas a ese nivel, y va apareciendo una incipiente “comunidad política mundial”. Es en ese espacio político global en el que surgen las demandas de creación de nuevos marcos institucionalizados o de reforma de los existentes, de manera que puedan ejercer una acción de gobierno eficaz, y también

---

21 Ver Overseas Development Institute 1999 y las referencias a esta cuestión en los capítulos de Marcelo Lasagna y Francisco Rey en este mismo volumen.

democrática, transparente y responsable. Es en este marco en el que también adquieren significación plena las nuevas movilizaciones sociales transnacionales para reclamar normas laborales y ambientales en la OMC, o por la condonación de la deuda externa.

En palabras de David Held (1997), las propias dinámicas de la globalización crean las condiciones, y al tiempo hacen necesaria una "democracia cosmopolita" y las nuevas instituciones internacionales que la hagan posible, y es sobre esa doble realidad -mercado mundial, sociedad planetaria- sobre la que puede construirse el concepto de "ciudadanía global". El contenido substantivo de esa ciudadanía está ya reflejado, aunque de forma dispersa y poco imperativa, en los pactos internacionales de derechos humanos, en las convenciones de la OIT que recogen los derechos laborales, y en otros instrumentos del derecho internacional<sup>22</sup>.

Se trataría, en cualquier caso, de un espacio político, una ciudadanía y unos marcos de gobierno que complementan, y no sustituyen, a los estatales o subestatales. El Estado nación es el nivel de gobierno en el que probablemente continuarán situadas las responsabilidades primarias en las materialización de los derechos de la persona, y dentro de ellos, los que afectan al bienestar social. Pero en la medida en la que los mercados se integran y la realización de esos derechos depende de aspectos que el Estado-nación ya no puede controlar, las políticas de bienestar social requieren un complemento internacional, que obviamente tendría mayor importancia en los lugares en los que el nivel de renta sea menor. Este planteamiento no es tan utópico como parece, puesto que ya existen algunos mecanismos de este tipo dentro de procesos de integración regional. Una referencia obligada al respecto es la política de cohesión de la Unión Europea, que tanto en los ingresos como en los gastos establece obligaciones financieras basadas en criterios de progresividad.

El actual sistema internacional de ayuda y cooperación al desarrollo es un fiel reflejo de una sociedad de Estados escasamente integrada y regulada. Más que un "sistema global de bienestar social" o

---

22 Para un examen exhaustivo de estas cuestiones, ver los trabajos incluidos en Mariño y Fernández Liesa (eds.)1997.

una "política global de cohesión", es un imperfecto esquema de beneficencia pública en el que los recursos se asignan de forma voluntaria y no hay obligaciones respecto a su cuantía, ni criterios objetivos respecto a los beneficiarios. Como señala Björn Hettne (1995: 154), "Si se puede hablar de un sistema global de bienestar social, se trata de algo verdaderamente embrionario y utópico".

Sin embargo, pese a ser idealista y utópica, la idea de establecer un "sistema global de bienestar social" como componente de un "orden democrático cosmopolita" mundial puede proporcionar una fundamentación sólida para un renovado esfuerzo de cooperación internacional al desarrollo y al tiempo demanda nuevas fórmulas, que trasciendan el actual sistema de ayuda al desarrollo, por inadecuado y obsoleto. Ello plantea una agenda de reforma de las organizaciones internacionales tan amplia y compleja como necesaria, incluyendo nuevas instituciones monetarias y financieras internacionales o, en palabras de algunos autores, "un nuevo Bretton Woods" (Streeten 1992: 6-18, Holland 1994: *passim*); nuevos programas de asistencia internacional de carácter supranacional, financiados con contribuciones obligatorias y progresivas -una especie de "impuesto sobre la renta internacional"- que hagan al sistema internacional de ayuda más predecible y equitativo (PNUD 1994: 79-92, Griffin y McKinley 1996: 4-40). En estas propuestas, en suma, se aboga por un "nuevo multilateralismo" inclusivo, democrático, participativo, que conduzca a instituciones internacionales de nuevo cuño (Gill 1997: 1-18, Alonso 2000: 357-358).

Como se ha expuesto en estas páginas, la creación de un sistema de bienestar social y un marco de financiación del mismo de carácter transnacional no son propuestas nuevas; lo que sí es nuevo es el contexto internacional en el que se plantean, que las hace mucho más factibles, y la aparición de nuevas fuerzas sociales que pugnan a favor de estas ideas. De esas fuerzas sociales dependerá, a la postre, que el actual sistema de cooperación y ayuda al desarrollo responda a la estrecha y limitada visión liberal-conservadora, o contribuya a realizar, a nivel planetario, los ideales de equidad, justicia y democracia para toda la humanidad que justifican la cooperación al desarrollo como esfuerzo colectivo.

## Referencias Bibliográficas

ALDECOA, Francisco y KEATING, Michael (eds.) (1999). *Paradiplomacy in Action. The Foreign Relations of Subnational Governments*, Londres, Frank Cass.

ALONSO, José Antonio (1999a). *Estrategia para la cooperación española*, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores.

ALONSO, José Antonio (1999b). "La eficacia de la ayuda: crónica de decepciones y esperanzas", en José Antonio Alonso y Paul Mosley (eds.), *La eficacia de la cooperación internacional al desarrollo: evaluación de la ayuda*, Madrid, Cívitas, pp. 69-124.

ALONSO, José Antonio (2000). "Globalization, civil society and the multilateral system", *Development in practice*, vol. 10, nº 3-4, agosto, pp. 348-360.

ARASE, David (1995). *Buying power: the political economy of japanese foreign aid*, Boulder, Lynne Rienner.

ARENAL, Celestino (1995). "Cambios en la Sociedad Internacional y Organización de las Naciones Unidas", *Jornadas sobre el Cincuenta Aniversario de las Naciones Unidas*, Colección Escuela Diplomática, nº 2, pp. 7-24.

Banco Mundial (1998). *Assessing Aid: What Works, What Doesn't and Why*, Washington, Banco Mundial/Oxford University Press.

BANDOW, Doug y VASQUEZ, Ian (eds.) (1994). *Perpetuating poverty: the World Bank, the IMF and the Developing World*, Washington, CATO Institute.

BAWTREE, Victoria y RAHNEMA, Majid (eds.) (1997). *The Post-Development Reader*, Londres, Zed books.

BELLO, Walden et al. (2000). *Dark Victory. The United States, Structural Adjustment and Global Poverty*, Londres, Pluto Press (2ª edición).

BROWN, Bartram S. (1992). *The US and the politization of the World Bank. Issues of International Law and Policy*, Londres, Kegan.

Comité de Ayuda al Desarrollo (1996). *Shaping the 21st Century. The Contribution of Development Co-operation*, París, Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD)/OCDE.

Comité de Ayuda al Desarrollo (2000). "Development Co-operation, 1999 Report. Efforts and policies of the Members of the Development Assistance Committee", *Development Journal* vol. 1, nº 1, OECD, París.

Comité de Desarrollo del FMI y el Banco Mundial (1996). *Serving a Changing World. Report of the Task Force on Multilateral Development Banks*, Washington, Banco Mundial, 15 de marzo.

CORNAGO, Noé (1998). "Desarrollo, Subdesarrollo y Postdesarrollo: un análisis crítico del debate contemporáneo", VV AA, *Cursos de Derecho internacional de Vitoria-Gasteiz*, Madrid, Tecnos/Universidad del País Vasco, pp. 39-88.

COX, Aidan y CHAPMAN, Jenny (1999). *The European Community External Cooperation Programmes. Policies, Management and Distribution*, Londres, Overseas Development Institute (ODI).

COX, Robert W. (1996) [1981]. "Social forces, states and world orders: beyond international relations theory", Rober W. Cox y Timothy J. Sinclair, *Approaches to World Orders*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 85-123.

CULPEPER, Roy (1994). *Titans or Behemots? The multilateral development banks*, Boulder, Lynne Rienner.

DUBOIS, Alfonso (2000). *Equidad, bienestar y participación. Bases para construir un desarrollo alternativo. El debate sobre la cooperación al desarrollo en el futuro*, Bilbao, Hegoa, cuadernos de trabajo nº 26, febrero.

EDWARDS, Michael (1999). *Future Positive. International Co-operation in the 21st Century*, Londres, Earthscan.

ENGLISH, E. Philip y M. MULE, Harris (1995). *The African Development Bank*, Boulder, Lynne Rienner 1995.

ESCOBAR, Arturo (1994). *Encountering Development. The Making and Unmaking of the Third World*, Princeton, Princeton University Press.

FITZGERALD, E. V. K. (1998). *Rethinking Development Assistance: the Implications of Social citizenship in a global economy*, Oxford, University of Oxford International Development Centre, working paper nº 1.

GARCÍA SEGURA, Caterina (1999). "La globalización en la sociedad internacional contemporánea: dimensiones y problemas desde la perspectiva de las relaciones internacionales", VV AA, *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz 1998*, Madrid, Tecnos y Universidad del País Vasco, pp. 315- 350.

GILL, Stephen (1997). "Global Structural Change and Multilateralism", Stephen Gill (ed.) *Globalization, Democratization and Multilateralism*, Londres, McMillan, pp. 1-18.

GILPIN, Robert (1987). *The Political Economy of International Relations*, Princeton, Princeton University Press.

GÓMEZ GALÁN, Manuel y SANAHUJA, José Antonio (1999). *El sistema internacional de cooperación y ayuda al desarrollo. Una aproximación a sus actores e instrumentos*, Madrid, CIDEAL.

GONZÁLEZ, José Ramón (coord.) (1998). *Cooperación descentralizada. ¿Un nuevo modelo de relaciones Norte-Sur?*, Madrid, La Catarata/Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación.

GRIFFIN, Keith (1991). "Foreign aid after the cold war", *Development and Change*, vol. XXII, pp. 645-685.

GRIFFIN, Keith y MCKINLEY, Terry (1996). *New Approaches to Development Cooperation*, Nueva York, PNUD, Office of Development Studies, Discussion paper n° 7.

HANMER, Lucia et al. (1999). "Are the DAC Targets Achievable? Poverty and Human Development in the Year 2015", *Journal of International Development*, Vol. 2, pp. 547-563.

HAQ, Mahbub ul; JOLLY, Richard; STREETEN, Paul y HAQ, Khadija (eds.) (1995). *The United Nations and the Bretton Woods Institutions. New Challenges for the Twenty-First Century*, Nueva York: St. Martin's Press.

HASENCLEVER, Andreas; MAYER, Peter y RITTBERGER, Volker (1997). *Theories of International Regimes*, Cambridge, Cambridge University Press.

HELD, David (1997). *La democracia y el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita*, Barcelona, Paidós.

HELD, David; MCGREW, Anthony; GOLDBLATT, David y PERRATON, Jonathan (1999). *Global Transformations. Politics, Economic and Culture*, Cambridge, Polity Press.

HETTNE, Björn (1995). *Development Theory and the Three Worlds: Towards an International Political Economy of Development*, Harlow, Longman (2ª edición).

HEWITT, Adrian P. (ed.) (1994). *Crisis or transition on foreign aid?*, Londres, Overseas Development Institute (ODI).

HIPPLER, Jochem (ed.) *The democratization of disempowerment. The problem of democracy in the third world*, Londres, Pluto Press / Transnational Institute (TNI).

HOLLAND, Stuart (1994) *Towards a New Bretton Woods*, Nottingham, Spokesman.

HOOGVELT, Ankie (1997). *Globalisation and the postcolonial world. The New Political Economy of Development*, Londres, Macmillan.

HOOK, Stephen W. (1995). *National Interest and Foreign Aid*, Boulder, Lynne Rienner.

HOOK, Stephen W. (ed.) (1996). *Foreign Aid Toward the Millennium*, Boulder, Lynne Rienner.

ICVA/EUROSTEP (varios años). The reality of Aid. An independent review of Development Cooperation, Londres, Earthscan.

ISLAM, Shafiqul (ed.) (1991). Yen for Development: Japanese Foreign Aid and the Politics of Burden-Sharing, Nueva York, Council on Foreign Relations Press.

KANBUR, Ravi; SANDLER, Todd y MORRISON, Kevin M. (1999). The future of Development Assistance: Common Pools and International Public Goods, Washington, Overseas Development Council.

KAPPAGODA, Nihal (1995). The Asian Development Bank, Boulder, Lynne Rienner.

KAUL, Inge; GRUNBERG, Isabelle y STERN, Marc A. (eds.). Global Public Goods. International Cooperation in the 21st Century, Nueva York, PNUD/Oxford UNiversity Press.

KEOHANE, Robert O. (1993). Instituciones internacionales y poder estatal, Buenos Aires. Grupo Editor Latinoamericano.

KEOHANE, Robert O. y LEVY, Stephen (eds.) (1996). Institutions for Environmental Aid, Cambridge (Mass.), MIT Press.

KRASNER, Stephen D. (1989). Conflicto estructural. El tercer mundo contra el liberalismo global, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano (GEL).

LATOUCHE, Serge (1993). El planeta de los naufragos. Ensayo sobre el postdesarrollo, Madrid, Acento.

LUMSDAINE, David H. (1993). Moral vision and International Politics: The Foreign Aid Regime 1949-1989, Princeton, Princeton University Press.

MARIÑO, Fernando y FERNÁNDEZ LIESA, Carlos (eds.) (1997). El desarrollo y la Cooperación Internacional, Madrid, Universidad Carlos III/Boletín Oficial del Estado.

MISTRY, Percy S. (1995). Multilateral Development Banks: an assessment of their financial structures, policies and practices, La Haya, Fondad.

NYE, Joseph (1991). La naturaleza cambiante del poder norteamericano, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano (GEL).

ORR, Robert M. (1990). *The emergence of Japan's foreign aid power*, Nueva York, Columbia University Press.

Overseas Development Institute (1996). "New Sources of Finance for Development", ODI Briefing Paper (1), febrero.

Overseas Development Institute (1997a). "The UN's role in grant-financed development", ODI Briefing Paper (2), mayo.

Overseas Development Institute (1997b). "Foreign Direct Investment Flows to Low-Income Countries: A Review of the Evidence", ODI Briefing Paper (3), septiembre.

Overseas Development Institute (1999). "What can we do with a Rights-based Approach to Development?", ODI Briefing Paper (3), septiembre.

RAFFERT, Kunibert y SINGER, H. W. (1996). *The Foreign Aid Business. Economic Assistance and Development Cooperation*, Cheltenham, Edward Elgar.

RAFFERT, Kunibert (1999). *More Conditions and Less Money: Shifts of Aid Policies during the 1990s*, Manchester, Development Studies Association working paper n° 15.

RICHARDSON, Richad W. y HARALZ, Jonas H. (1995). *Moving to the Market: the World Bank in Transition*, Washington, Overseas Development Council, Policy Essay n° 17.

RIDDELL, Roger (1996). *Aid in the 21st Century*, Nueva York, PNUD, Office of Development Studies, Discussion paper n° 6.

ROSENAU, James S. (1991). *Turbulence in world politics, A theory of change and continuity*, Princeton, Princeton University Press.

ROSENAU, James S. (1997). *Along the Domestic-Foreign Frontier. Exploring Turbulence in a Turbulent World*, Cambridge, Cambridge University Press.

ROSENAU, James S. (1998). *NGOs and Fragmented Authority in Globalizing Space*, III Conferencia Paneuropea de Relaciones Internacionales y Reunión Conjunta con la Asociación de Estudios Internacionales, Viena, 16-19 de septiembre, mimeo.

RUTTAN (1996). *United States Development Assistance Policy: The*

Domestic Politics of Foreign Economic Aid, Baltimore, John Hopkins University Press.

RUTTAN, Vernon y ZEULI, Kimberly (1996). *Assisting the Former Soviet Empire: An Example of the Foreign Aid Crisis*, St. Paul (USA.), Department of Applied Economics, Universidad de Minnesota, Staff Paper P96-01, enero.

SANAHUJA, José Antonio (1994). *Cambio de rumbo: propuestas para la transformación del Banco Mundial y el FMI*, Madrid, CIP/SIP.

SANAHUJA, José Antonio (1999a). *Ayuda económica y seguridad nacional: la ayuda externa de Estados Unidos, del plan Marshall a la posguerra fría*, Madrid, Entimema/Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, UCM.

SANAHUJA, José Antonio (1999b). "Dependencia mutua: la ayuda de Estados Unidos a Israel", *Nación Árabe* nº 38, año XII, verano, pp. 59-69.

SANAHUJA, José Antonio (2000). "Ajuste, pobreza y desigualdad en la era de la globalización: nuevos retos para la investigación para la paz", Mariano Aguirre et al. (coords.), *Globalización y sistema internacional. Anuario CIP 2000*, Madrid, CIP/Icaria, pp. 37-68.

SEN, Amartya K. (1999). *Desarrollo y Libertad*, Barcelona, Planeta.

SENILLOSA, Ignasi (1998). "A new age of social movements: a fifth generation of non-governmental development organizations in the making", *Development in Practice* vol. 8, nº 1, febrero, pp. 40-53.

SINGER, Hans W. (1995). "An historical perspective", Mahbub ul Haq, Richard Jolly, Paul Streeten y Khadija Haq, *The UN and the Bretton Woods Institutions. New Challenges for the Twenty-First Century*, Nueva York, St. Martin's Press, 1995, pp. 17-25.

SOGGE, David y ZADEK, Simon (1996). "Laws' of the market?", David Sogge (ed.), *Compassion and Calculation. The business of private foreign aid*, Londres, Pluto Press/Transnational Institute, pp. 68-96.

STRANGE, Susan (1994). *States and Markets*, Londres, Pinter (2ª edición).

STRANGE, Susan (1996). *The Retreat of the State. The Diffusion of Power in the World Economy*, Cambridge, Cambridge University Press.

The Economist (1993). *New Ways to Grow. A Survey of Third World Finance*, 25 de septiembre.

TUSSIE, Diana (1995). *The Inter-American Development Bank*, Boulder, Lynne Rienner.

WEDEL, Janine R. (1998). *Collision and Collusion. The Strange case of Western Aid to Eastern Europe 1989-1998*, Londres, Macmillan.

WILLIAMSON, John (1990). *Latin American Adjustment. How much has happened?*, Washington, Institute for International Economics.

WILLIAMSON, John (1999). *What Should the Bank Think about the Washington Consensus?*, Washington, Institute for International Economics.

WOOD, Robert E. (1986). *From Marshall Plan to debt crisis: foreign aid and development choices in the world economy*, Berkeley (CA), University of California Press.

WOODWARD, David (1998). *Globalization, uneven development and poverty: Recent Trends and Policy implications*, Nueva York, PNUD/SEPED working paper n° 4, febrero.

WRIGHT-NEVILLE, David (1991). *The Evolution of Japanese Foreign Aid 1955-1990, the impact of culture, politics, and the international system on the policy formation process*, Melbourne, Monash Development Studies Centre.

Gráfico 7. AOD neta de los miembros del CAD en 1998 (en millones de dólares de Estados Unidos)

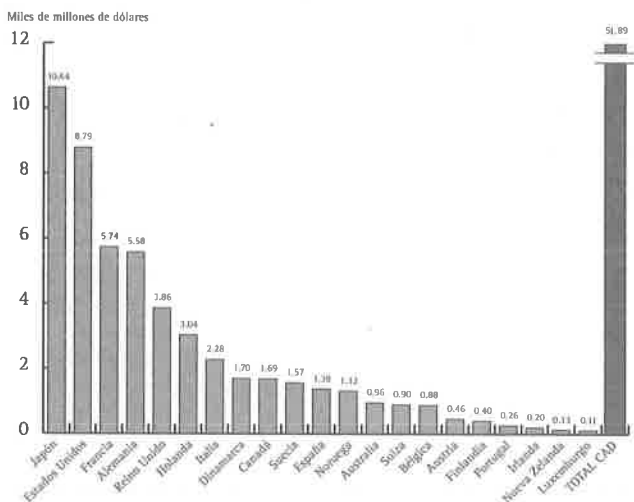
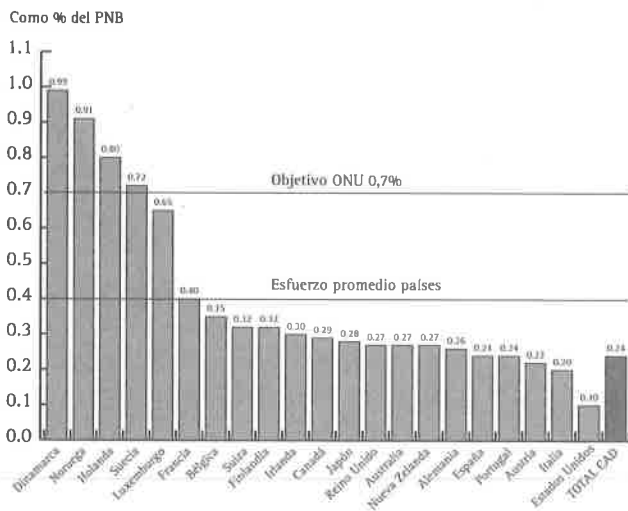
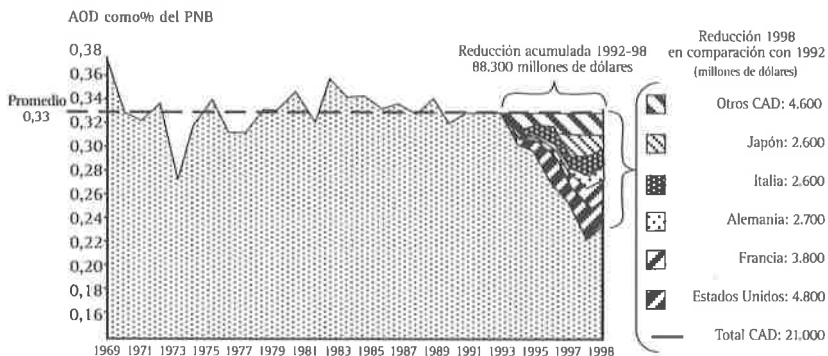


Gráfico 8. AOD neta de los miembros del CAD en 1998 (en proporción del PNB)



**Gráfico 9. Descenso en el esfuerzo de AOD de los miembros del CAD desde 1992**



**Gráfico 10. Flujos financieros netos a largo plazo totales destinados a los países en desarrollo, 1969-1998 (como proporción del PNB combinado de los miembros del CAD)**

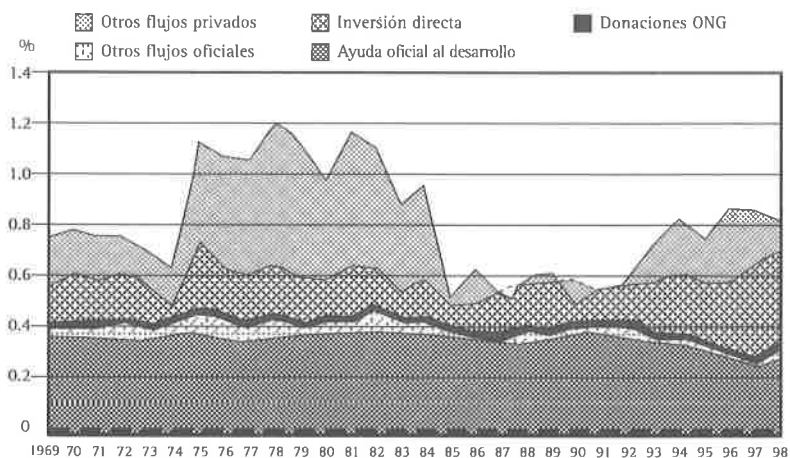
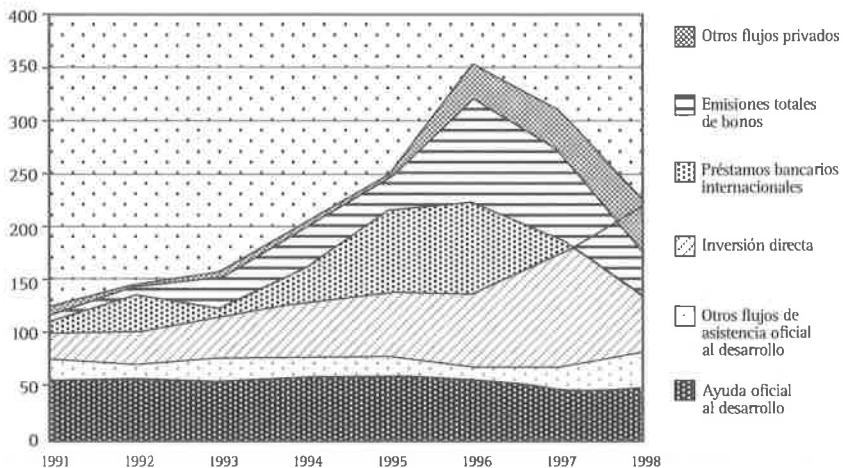


Gráfico 11. Flujos de recursos netos totales a los países en desarrollo, 1991-1998

Miles de millones de dólares corrientes de Estados Unidos



## Gráfico 12. Metas internacionales de desarrollo adoptadas por el CAD para el año 2015

### MIDIENDO LOS PROGRESOS DEL DESARROLLO: UN CONJUNTO OPERATIVO DE INDICADORES CLAVE

#### Metas

##### Bienestar económico

Reducción de la extrema pobreza  
La proporción de la población que vive en la extrema pobreza en los países en desarrollo deberá reducirse al menos a la mitad para el año 2015.  
(Copenhague)

##### Desarrollo social

Educación universal primaria  
Deberá haber cobertura universal en la educación primaria en todos los países en el 2015.  
(Jomtien, Beijing, Copenhague)

Igualdad de género  
En el 2015 se deberán demostrar los progresos hacia la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres a través de la eliminación de las disparidades de género en la educación primaria y secundaria.  
(Beijing, Copenhague)

Mortalidad infantil y de los recién nacidos  
Las tasas de fallecimiento de los recién nacidos y los niños menores de cinco años deberán reducirse en día trece entre 1990 y 2015.  
(El Cairo)

Mortalidad materna  
La tasa de mortalidad materna deberá reducirse en tres cuartas partes entre 1990 y 2015.  
(El Cairo, Beijing)

Salud reproductiva  
El acceso a los servicios de salud reproductiva a través del sistema de atención primaria de salud deberá estar disponible para todas las personas de edad apropiada, no más tarde del año 2015.  
(El Cairo)

##### Sostenibilidad y regeneración medioambiental

Medio ambiente  
Deberá haber una estrategia nacional para el desarrollo sostenible en cada país, en proceso de implementación, en el año 2005, de forma que se asegure que las actividades económicas y la vida de las personas no se vean afectadas por el cambio climático a nivel global, como nacional para el año 2015.  
(El Cairo)

##### Indicadores generales

Otros indicadores de desarrollo seleccionados  
Para referencia: Población  
PNB

#### Indicadores

1. Incidencia de la pobreza extrema: población que vive con menos de un dólar diario
2. Brecha de pobreza: incidencia de la pobreza de la población de la población nacional
3. Desigualdad: participación del quintil más pobre en el consumo nacional
4. Malnutrición infantil: prevalencia del bajo peso en la infancia

5. Matrícula neta en educación primaria
6. Terminación del cuarto curso de la educación primaria
7. Tasa de alfabetismo entre 15 y 24 años

8. Razón entre chicas y chicos en la educación primaria y secundaria
9. Razón entre las mujeres y hombres alfabetizados entre 15 y 24 años

10. Tasa de mortalidad infantil
11. Tasa de mortalidad en menores de cinco años

12. Tasa de mortalidad materna
13. Nacimientos atendidos por personal sanitario capacitado

14. Tasa de prevalencia del uso de anticonceptivos
15. Prevalencia del HIV en las mujeres embarazadas de 15 a 24 años

16. Países con estrategias nacionales de desarrollo sostenible
17. Población con acceso a agua potable
18. Uso de energías renovables
19. Biodiversidad: superficie de áreas protegidas
20. Eficiencia energética: PNB por unidad de energía utilizada
21. Emisiones de dióxido de carbono

22. PNB per cápita
23. Tasa de alfabetismo adulto
24. Tasa total de fertilidad
25. Esperanza de vida al nacer
26. Ayuda externa como % del PNB
27. Deuda externa como % del PNB
28. Inversión como % del PNB
29. Comercio como % del PNB

Fuente: CAD

1 Las referencias a Beijing, Copenhague, El Cairo y Jomtien se refieren a las metas acordadas en las Conferencias de las Naciones Unidas sobre Mujer y desarrollo, Desarrollo social, Población y Educación, respectivamente, celebradas en esas localidades.



**Armonización de la cooperación  
al desarrollo española con las  
políticas y el ordenamiento  
comunitario europeo**

José Manuel Sobrino



## 1. Introducción

El volumen de la ayuda oficial al desarrollo de la Unión Europea (UE) y de sus Estados miembros siendo, sin lugar a dudas, muy considerable, no produce los efectos deseables sobre la cada vez más preocupante situación de pobreza en la que vive una parte considerable de la población de nuestro planeta. Distintas son las razones que reducen la eficacia del esfuerzo comunitario y nacional de los Estados miembros en el ámbito de la cooperación al desarrollo. Una de ellas, que es la que justifica precisamente el contenido de estas páginas, es la derivada de la descoordinación existente entre las políticas y acciones de ayuda al desarrollo aplicadas por la UE y por sus Estados miembros. Tal situación, que se da, obvio es decirlo, por lo que se refiere también a la Política española de cooperación al desarrollo respecto de la comunitaria, provoca la duplicación innecesaria de programas, la multiplicidad de objetivos y de instrumentos y la dispersión de los recursos financieros, restando, claramente, eficacia a la cooperación en su conjunto.

Como es bien sabido, la UE y sus Estados miembros conjuntamente considerados se han convertido en el primer contribuyente mundial de ayuda oficial al desarrollo (AOD), con cerca de 30.000 millones

de dólares anuales, lo que representa un 0,53% de su PNB que, aunque alejado del 0,7% onusiano, supera con creces las ayudas públicas de otras grandes potencias económicas como Estados Unidos o Japón. Ahora bien, si los separamos, vemos que la aportación estrictamente comunitaria apenas alcanza el 15% de las ayudas nacionales al desarrollo concedidas por los Estados miembros. Lo que debilita considerablemente la acción tanto de la UE como de los propios Estados miembros individualmente considerados en este sector y hace imperativo y urgente establecer los oportunos cauces de armonización y coordinación entre todas estas ayudas, para evitar la perjudicial dispersión de los esfuerzos en favor del desarrollo y su escasa proyección e incidencia en la escena internacional, con la consiguiente merma de representatividad internacional de la U.E. y el indudable perjuicio que tal situación ocasiona a los países receptores de las ayudas.

Esta exigencia de complementariedad se hace aún más acuciente cuando, como viene ocurriendo desde comienzos de la década de los noventa, se asiste a una clara tendencia a la baja de la AOD y al cuestionamiento de su utilidad real por parte de la opinión pública que es testigo de la incapacidad de aquélla para corregir la marginalización creciente de un importante número de países subdesarrollados y para erradicar la pobreza en los mismos (que hoy en día afecta a más de 1.500 millones de personas). Esta "fatiga del donante" se produce, además, en un contexto económico internacional caracterizado por unos mercados cada vez más globalizados y unas políticas económicas liberalizadas, pero al mismo tiempo por una sociedad internacional cada vez más desigual y fragmentada tecnológica y económicamente y, por consiguiente, más inestable, como ha mostrado palpablemente la crisis financiera que afectó a los países asiáticos en 1998 y se propagó rápidamente sobre un buen número de países especialmente vulnerables, generando crisis y conflictos que, en muchos casos, como en el continente africano, se han enquistado.

La transcendencia de los cambios mundiales que estamos presenciando afectan considerablemente las relaciones Norte-Sur, pues entrañan riesgos derivados de la rápida mundialización de los

sistemas comerciales y financieros, la revolución tecnológica y la entrada en la sociedad de la información, las conmociones geopolíticas como consecuencia del hundimiento del bloque del Este y los principios acordados del desarrollo sostenible en consideración de las generaciones futuras. Nuevos riesgos de marginalización y de vulnerabilidad económica, social y tecnológica se hacen cada vez más visibles y reales.

A estos riesgos se refiere la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 51/240, de 20 de junio de 1997 "Programa de Desarrollo", en relación con los efectos del proceso de mundialización sobre los países en desarrollo, al constatar como muchos de ellos corren el peligro de quedar marginados y excluidos efectivamente de ese proceso, continuando así sumidos en la pobreza, el hambre, la malnutrición y el estancamiento económico, incluido un crecimiento económico lento o negativo. En efecto, como consecuencia de los cambios mundiales en las finanzas, las comunicaciones y la tecnología, los países en desarrollo han quedado muy rezagados, pese a sus esfuerzos por introducir reformas económicas, en particular programas de ajuste estructural. De manera que, como advierte la Asamblea General, las diferencias entre los países desarrollados y los países en desarrollo siguen siendo inaceptablemente amplias.

Ante esta situación, resulta vital, tanto para la UE como para España y los restantes Estados miembros, garantizar que se utilizan todos los recursos disponibles a favor del desarrollo de la forma más eficaz y útil y que esta utilización es, además, capaz de reflejar las preocupaciones de las sociedades involucradas y, en definitiva, de mejorar las condiciones de vida y el nivel de su desarrollo, posibilitando la integración de las mismas en los intercambios comerciales y tecnológicos internacionales. En otros términos, esta preocupación implica que la obligación de obtener resultados determina cada vez más las políticas de cooperación al desarrollo comunitarias y nacionales de los Estados miembros y, consiguientemente, también la llevada a cabo por España. Y que esta obligación de obtener resultados hace inevitable el recurso a la armonización de las políticas en juego.

Pues bien, España, que hasta 1977 fue un país receptor de fondos

de ayuda para el desarrollo, es, hoy en día, un país donante de la misma, canalizándola a través de una Política nacional de cooperación al desarrollo, gestionada desde mediados de los años ochenta, esencialmente -aunque no exclusivamente-, desde la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica (SECIPI), y sustentada jurídicamente en la Ley 23/1998, de 8 de julio, de cooperación internacional para el desarrollo (BOE, núm.162, de 8 de julio de 1998). Pero, al mismo tiempo, España es desde 1986 un Estado miembro de las Comunidades Europeas y, por tanto, ha pasado a participar, con sus derechos y obligaciones, en la estrategia comunitaria de cooperación al desarrollo que, a partir del Tratado de la Unión Europea de 1992, ha tomado cuerpo en una Política comunitaria de cooperación para el desarrollo que, en buena parte, cubre las tradicionales relaciones de cooperación al desarrollo que la CE viene desplegando desde la entrada en vigor en 1958 del Tratado de Roma.

De este modo, nuestro país, ha tenido que, por un lado, asumir el acervo comunitario en la materia y, por otro lado, aprestarse a participar en la Política comunitaria, contribuyendo a su concepción, decisión y ejecución, y todo ello sin olvidar, obviamente, el nivel de desarrollo alcanzado por la economía española que condiciona la magnitud de los recursos con los que puede participar en la ayuda internacional. En concreto, contribuye al presupuesto comunitario y participa, desde 1989, en las sucesivas aportaciones al Fondo Europeo de Desarrollo (en adelante FED) que nutre financieramente a la cooperación con los países de África, Caribe y Pacífico (en adelante ACP) en el marco de los Convenios de Lomé y, actualmente, del Acuerdo de Cotonú que ha venido a sustituir a aquéllos. Por otra parte, desde esta adhesión, la cooperación española muestra un especial interés en coordinar acciones de ayuda al desarrollo en la línea de los planes comunitarios de cooperación, puesto que, a través de una armonización con los mismos se estima, a justa razón, que se incrementaría la eficacia de dichas acciones, tanto en su dimensión sectorial como en la geográfica.

En atención a estos imperativos España, desde los años ochenta, ha incrementado su esfuerzo destinado a dotar a las actividades en estos ámbitos de una dimensión económica cada vez más importante, al

tiempo que se ha producido una progresiva extensión y consolidación del aparato institucional encargado de gestionar la cooperación. Y, en relación con ello, está teniendo que compaginar su política nacional con la política comunitaria de cooperación al desarrollo, de lo que ya se hace eco, en su Exposición de Motivos, la antes mencionada Ley 23/1998 cuando refiriéndose a la progresiva formulación y puesta en práctica de la política nacional reconoce cómo debe tener en cuenta hechos tan relevantes como la participación española en los Fondos y Programas de desarrollo de la UE, lo que convierte a la coordinación entre ambas Políticas en un elemento fundamental para el logro de una mínima eficacia. Más adelante, esta Ley, al definir las prioridades geográficas que determinarán las líneas de actuación de la política española de cooperación, subraya, en el art.6,2, que "España impulsará la coherencia de las políticas comunitarias, la progresiva construcción de la política de cooperación al desarrollo de la Unión Europea y contribuirá a su eficaz aplicación y ejecución...". Desde esta perspectiva, la complementariedad encierra un evidente interés para España, puesto que constituiría una vía de entrada a regiones que tienen un potencial de desarrollo importante y que están comenzando a organizarse y en las que nuestro país carece de la implantación necesaria, a diferencia de la UE o de otros Estados miembros de la misma.

A medida, pues, que en estos años, se han ido progresivamente afirmando, por un lado, una Política comunitaria de cooperación al desarrollo, y, por otro lado, distintas Políticas nacionales de los Estados miembros en esta materia -y, entre ellas, la española-, se ha hecho cada vez más palmaria la necesidad de alcanzar una complementariedad entre las mismas, tanto en el plano político, como en el operacional y, tanto en el ámbito puramente comunitario como en los foros internacionales. La búsqueda de una armonización rigurosa de estas políticas que les permita basarse en unas estrategias comunes de desarrollo para los países no desarrollados, aparece como un objetivo claramente definido en las disposiciones legales, tanto comunitarias como nacionales, que les sirven de soporte. Desde esta perspectiva, la complementariedad aparece como un medio privilegiado -en palabras de la Comisión- para obtener mejores

resultados, incrementar la calidad y la eficacia de las acciones a favor del desarrollo y aumentar su visibilidad. Y, también, para reducir la excesiva presión que se produce sobre las frágiles administraciones de los países en desarrollo sumergidas, en ocasiones, bajo una multitud de intervenciones no coordinadas de los donantes.

Pero, para que se dé esta complementariedad deben reunirse, como también ha destacado la Comisión, una serie de condiciones: una voluntad política fuerte, mecanismos de coordinación operativa y una estrategia para el desarrollo del país beneficiario. Y, en último término, como ha destacado insistentemente el Parlamento Europeo, esta complementariedad no puede suponer, en ningún caso, una disminución de las competencias comunitarias en la materia, rechazando esta Institución las tendencias a una renacionalización encubierta, sea en forma de transferencia de políticas comunitarias por los cauces intergubernamentales, sea en virtud de un dudoso concepto de la subsidiariedad, manifestándose, por el contrario, favorable al refuerzo de la Política de cooperación al desarrollo de la UE y a la mejora de su eficacia, con el fin de armonizar lo más posible la cooperación desplegada por los Estados miembros y por la Comisión.

Esta complementariedad se inscribiría, además, en una tendencia que pretende reconciliar las exigencias de flexibilidad y de eficacia con un enfoque múltiple e integrado de la cooperación, que tenga en cuenta los intereses mutuos de ambos interlocutores y que pasa, finalmente, por una simplificación y racionalización de los instrumentos de cooperación, todo ello, por lo demás, en sintonía con lo que se viene impulsando desde las Agencias y Organismos internacionales de ayuda al desarrollo.

Complementariedad significaría, así, poner fin a la duplicación innecesaria de programas en los presupuestos para la cooperación al desarrollo de los Estados miembros (y de la UE), permitiría un mayor entendimiento mutuo de hacia dónde enfoca cada actor sus programas de cooperación al desarrollo y un entendimiento de que estos programas deberán incorporar y no contradecir la política de cooperación de la UE. En otros términos, y como ha destacado la Comisión en el Libro Verde sobre las relaciones entre la UE y los países ACP en los albores del Siglo XXI presentado en 1996, el

objetivo de la coordinación no sería uniformar las políticas de cooperación europeas, cuya existencia y diversidad en términos de experiencias constituye una prueba de pluralismo, sino que se trataría sobre todo, por una parte, de mejorar el impacto y la eficacia de las acciones europeas a favor del desarrollo y de garantizar un efecto de masa crítica y, por otra parte, de asumir de manera más explícita la responsabilidad política correspondiente.

La idea de complementariedad, tal y como la acabamos de exponer, incluye las siguientes características:

- La complementariedad es una preocupación universal: en el sentido de que es relevante para la UE, sus Estados miembros, los entes subestatales, las ONGD, los restantes donantes y los Estados receptores de la ayuda. La intensidad de tal preocupación puede diferir de uno a otro sujeto pero es real y creciente.
- Los criterios que posibilitan la complementariedad son interdependientes.
- La complementariedad es más fácil de asegurar previendo con anticipación medidas que la posibiliten que con una intervención posterior.
- La complementariedad persigue mejorar y hacer más eficaz la cooperación.
- La complementariedad no significa la anulación de las Políticas que se complementan y la aparición de una nueva Política, sino que es respetuosa de dichas Políticas y reconoce la importante dimensión que éstas tienen a la hora de definir la proyección internacional o la identidad internacional de cada uno de los Estados miembros y de la propia CE.

Hay, en suma, un claro consenso sobre que una mejor armonización entre los donantes, en nuestro caso nacionales y comunitarios, permitiría, especialmente en el marco del diálogo sobre las políticas, aumentar el impacto de numerosas medidas de cooperación.

Ello requiere una puesta en común en las tareas y una complementariedad entre los distintos instrumentos si se pretende frenar la dispersión de la ayuda integrando las diversas dimensiones de las rela-

ciones con los países en desarrollo (ayuda no reembolsable, comercio internacional, deuda, medio ambiente, política exterior, etc.), reagrupando los recursos, evitando la duplicación de programas y la adopción de medidas incompatibles entre sí, adecuando -que no abandonando- sus prioridades históricas a las orientaciones comunitarias desequilibradas en favor de áreas geográficas en las que España tradicionalmente ha estado ausente, máxime si se tiene en cuenta el elevado número de países en los que despliega su ayuda internacional.

Ahora bien, esta complementariedad no significa, sin embargo, que a partir de ahora el conjunto de medios y procedimientos que actualmente aplican de forma individualizada la Comunidad y sus Estados miembros ha de concentrarse siempre en la Comunidad. Sino que, al contrario, la integración de las políticas bilaterales de los Estados miembros en la política de cooperación coordinada va a estar guiada por el principio de subsidiariedad, tal y como aparece definido en el artículo 5 del TUE y, por tanto, dicha concentración sólo debería producirse cuando así lo exigieran criterios de necesidad y eficacia.

Por otro lado, la complementariedad, como dice la Comisión en su Comunicación al respecto, de mayo de 1999, no debe afectar a la publicidad que cada uno de los participantes hace de sus actividades. En efecto, ante las exigencias de las opiniones públicas, en Europa como en los países en desarrollo, la publicidad sobre los resultados de la ayuda pasa a ser una de las condiciones de su continuación. En este sentido, toda acción conjunta entre los Estados miembros y la Comunidad debería valorizarse de tal modo que, a través de la imagen de una complementariedad en el seno de la UE, el papel de los Estados miembros no se vea, en razón de su identidad europea, disminuido, sino, al contrario, reforzado. En otros términos, el esfuerzo de armonización de la Política española respecto de la comunitaria, no significaría echar un velo multilateral sobre la misma sino que, al contrario, supondría aumentar su presencia geográfica y sectorial y, consiguientemente, repercutir de una forma más notable en la opinión pública de los países beneficiarios y de España.

Estas exigencias de armonización y complementariedad entre las políticas y acciones comunitarias y nacionales en el ámbito de la cooperación al desarrollo encuentran a su vez un claro sustento

jurídico en el Ordenamiento jurídico comunitario, donde encontramos la base jurídica que permitiría la mejora de la coordinación de las actividades de cooperación al desarrollo en el Título XX del Tratado de la CE ("Cooperación al desarrollo"), donde se incluyen disposiciones legales que permiten reforzar la coordinación, tanto interna como internacional, en este ámbito. Así, el art. 177 CE afirma que la política de la Comunidad en el ámbito de la cooperación al desarrollo será complementaria de las llevadas a cabo por los Estados miembros, mientras que esta disposición, en su apartado 3, impone a la Comunidad y a los Estados miembros el respeto de los compromisos y objetivos acordados en el marco de las Naciones Unidas y de otras organizaciones internacionales competentes, puntualizándose, en el art. 180.1, que la Comunidad y los Estados miembros coordinarán sus políticas en materia de cooperación al desarrollo y concertarán sus programas de ayuda también en el marco de organizaciones internacionales y de conferencias internacionales, al tiempo que se reconoce a la Comisión un derecho de iniciativa en estos ámbitos para fomentar esta coordinación (art. 180.2). Ello significa, por un lado, que el establecimiento de una Política comunitaria en esta materia no ha eliminado ni desplazado las Políticas nacionales y, por otro lado, que la coexistencia de ambas exige una oportuna coordinación, para evitar que los esfuerzos derivados de las mismas se estorben o se desperdigen.

Estos principios aparecen desarrollados en una serie de declaraciones, de distinto calado jurídico, procedentes de las diversas Instituciones comunitarias y cuyo punto de partida lo podemos localizar en el Documento elaborado por la Comisión sobre "La política de cooperación al desarrollo en el horizonte del año 2000. Aplicación del Tratado de Maastricht", de 1992, en donde se destaca la coordinación y la complementariedad, junto a la coherencia como las claves para hacer frente a las deficiencias que se habían constatado en las relaciones de cooperación al desarrollo europea (son las llamadas "tres C" de la Política comunitaria de cooperación al desarrollo). Más tarde una serie de reglamentos han llevado esta preocupación a ámbitos concretos como la ayuda humanitaria, la ayuda alimentaria, las acciones de rehabilitación y reconstrucción en los países en desarrollo, la cofinanciación

con ONGD, las acciones hacia las poblaciones refugiadas y desplazadas en los países en desarrollo de Asia y América Latina, la cooperación descentralizada y el medio ambiente en una perspectiva de desarrollo sostenible en los países en desarrollo, etc.

Esta perspectiva, por otro lado y como veremos, matiza las declaraciones y decisiones adoptadas por el Consejo de Desarrollo de la Unión Europea en los más variados sectores (género, turismo y desarrollo sostenible, derechos humanos y desarrollo, etc.) y ha constituido un elemento importante en la estrategia europea cara a la revisión de la Convención de Lomé IV, como se desprende del Libro Verde, de las orientaciones para la negociación del nuevo Acuerdo, y de las negociaciones que se iniciaron en septiembre de 1998 y que han desembocado en la firma, el 23 de junio de 2000 del Acuerdo de Cotonú que viene a regular para los próximos veinte años las relaciones entre la CE y los países ACP. Esta cuestión ocupa, por lo demás, un lugar destacado en la reciente Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la Política de desarrollo de la Comunidad Europea (COM [2000]212 final, 26.4.2000), donde esta Institución se replantea en profundidad la mencionada Política.

La coordinación y la complementariedad aparecen como una de las líneas maestras de la cooperación al desarrollo que pretende llevar a cabo la Comisión Europea en el período 2000-2005, tal y como ilustra su Comunicación sobre los Objetivos estratégicos 2000-2005: Hacer la nueva Europa (COM [2000] 154 final), donde textualmente afirma que "Europa debe reforzar también su papel de socio solidario de los países en desarrollo y concentrar su acción en la lucha contra la pobreza. La proyección mundial de nuestros valores esenciales y nuestro objetivo de desarrollo sostenible deben traducirse en una fuerte solidaridad, apoyada por una política comercial que exprese nuestro compromiso con los intereses compartidos. Más allá de la cooperación al desarrollo, nuestra meta será integrar a estos países en la economía mundial y fomentar estrategias nacionales sanas. Este objetivo se alcanzará mediante una mayor coherencia entre todas aquellas políticas comunitarias que tienen incidencia en los países en

desarrollo, coherencia que depende también de una mayor coordinación y complementariedad con las acciones de los Estados miembros”.

Además, tanto la Comisión como el Consejo y como el Parlamento europeo han adoptado, durante la década de los noventa, resoluciones y comunicaciones específicas sobre la complementariedad, lo que demuestra el interés con el que se están abordando estas cuestiones. Ahora bien, como iremos viendo, en general se tratan de pronunciamientos genéricos, resaltando la necesidad de tener en cuenta los criterios de complementariedad, coordinación y coherencia en la concepción, decisión y ejecución de estas políticas, pero rara vez descienden a señalar la manera concreta y operacional en que esta complementariedad debe aplicarse. En otros casos, y nos referimos a las resoluciones del PE, se trata de documentos donde se critica la falta de voluntad política del Consejo y de los Estados miembros para hacer efectivo el objetivo de la complementariedad.

A veces, estos documentos o disposiciones jurídicas son más precisos en cuanto a la plasmación concreta de los criterios examinados, baste, como ejemplo de lo que decimos, el Reglamento (CE) nº2258/96 del Consejo de 22 de noviembre de 1996 sobre acciones de rehabilitación y reconstrucción a favor de los países en desarrollo (DOCE, nº L 306/1), que pretende que la ayuda por lo que respecta a aquellos países en desarrollo que han sufrido graves destrucciones como consecuencia de períodos de guerra, de problemas civiles o de desastres naturales, se conciba y aplique mediante una estrecha coordinación entre la Comisión y los Estados miembros, previéndose, al respecto, ciertos mecanismos para garantizar la coherencia, complementariedad y eficacia de todas las acciones, y donde se dice, concretamente, en su art. 4.6. que “a fin de realizar los objetivos de coherencia y complementariedad (...) la Comisión adoptará las medidas necesarias de coordinación, fundamentalmente: la instauración de un sistema de intercambio y análisis sistemático de información sobre las acciones financiadas y aquellas susceptibles de financiación por la Comisión y los Estados miembros; una coordinación sobre el terreno a través de reuniones regulares y de intercambio de información entre los representantes de la Comisión y los de los Estados miembros en el país beneficiario”.

Por otro lado, estas exigencias de coordinación, complementariedad y coherencia que aparecen confirmadas en los textos mencionados, obligan no sólo a las autoridades comunitarias a la hora de definir y aplicar sus políticas (la de desarrollo y aquellas que, intergubernamentales o comunitarias, pueden incidir directa o indirectamente en el desarrollo), sino también a los responsables nacionales que deben hacer otro tanto cuando ponen en marcha sus políticas en la materia. Obligación que, en este último caso, no es más que una aplicación concreta del deber de colaboración leal que consagra con carácter general el art.10 CE.

Parten las disposiciones y documentos reseñados de una doble constatación: la evidente existencia, por un lado, de unas políticas nacionales de cooperación al desarrollo en tanto que poderosos instrumentos de actuación internacional de los Estados miembros, que al contribuir a forjar la identidad internacional de los mismos explica el por qué provoca su control o coordinación por un poder ajeno tan manifiestas resistencias. Y, por otro lado, el dato irrefutable de que estas políticas nacionales individualmente consideradas no alcanzan la operatividad que lograrían si se complementasen con la Política comunitaria en este ámbito, pues ello permitiría reducir el fenómeno tan perjudicial de la dispersión de la ayuda que actualmente existe.

Por lo que se refiere a la primera constatación: la cooperación al desarrollo como dimensión fundamental de la identidad internacional de los Estados, hay que constatar que la creación de la mencionada Política comunitaria no se ha hecho a costa de las Políticas nacionales que siguen subsistiendo, aunque, eso sí, limitada su autonomía, en el sentido que van a quedar sujetas por el principio de coordinación al que se refiere el art.180 TCE, puesto que la obligación de coordinar las Políticas en esta materia no juega sólo respecto de la Comunidad sino también, volvemos a insistir, de los Estados miembros, además esta exigencia abarca también a la participación de la Comunidad y de sus Estados miembros en Organizaciones internacionales y en Conferencias internacionales donde se traten los temas conectados con el desarrollo. En este sentido, cabe extraer de lo dicho que para las autoridades españolas existe también la

obligación de prever y facilitar la existencia de mecanismos y medios que posibiliten esta complementariedad, coordinación o armonización entre las políticas y acciones españolas y las comunitarias.

La dimensión de instrumento de la actuación internacional que tienen las Políticas de cooperación al desarrollo, con independencia de que esto sea positivo o criticable, es una realidad que se da, actualmente, tanto respecto de la UE como de España y de los restantes Estados miembros. De este modo, la Política comunitaria de cooperación al desarrollo es uno de los componentes de la acción exterior de la UE (art.3 del TUE), junto a la PESC y a la Política comercial y en este sentido contribuye a reforzar la identidad e independencia europea en la vida internacional. Tal contribución viene matizada por el principio de coherencia que debe inspirar a toda esta acción exterior correspondiendo al Consejo y a la Comisión garantizar la misma. De esta manera, la cooperación al desarrollo se ha convertido en uno de los signos distintivos de la actividad internacional de la UE lo que no significa que se confunda con la acción exterior "política", puesto que es necesario que mantenga una suficiente autonomía y que le permita no verse condicionada por la misma. Tal autonomía aparece consagrada por el hecho de habersele dedicado a esta Política un Título completo, el actual Título XX del TCE, en el pilar comunitario de la Unión y por consiguiente independiente del pilar intergubernamental de la PESC, aunque también se halla explicitada la imprescindible coherencia que debe inspirar ambas actuaciones. La política de desarrollo potencia la identidad de Europa en el mundo, el desarrollo en sus dimensiones política, social y medioambiental, responde a determinadas preocupaciones de seguridad de la UE y por tanto es un elemento importante de su acción exterior, pero ello no le debe llevar a una pérdida de autonomía indispensable para el logro de sus objetivos particulares. En otras palabras, y como afirma la Comisión, la cooperación al desarrollo puede contribuir a los objetivos de la PESC pero no debe supeditarse a ellos.

Algo similar cabría predicar de la Política española de cooperación internacional para el desarrollo que, como subraya el art. 3 de la Ley 23/1998, es parte de la acción exterior del Estado y se basa en

el principio de unidad de acción del Estado en el exterior. La unidad de acción del Estado en el exterior no debería significar sometimiento de los objetivos de cooperación al desarrollo a las finalidades perseguidas por la política exterior de España ya que eso equivaldría a desnaturalizar dichos objetivos de cooperación.

Y, en este sentido, la Política española de cooperación al desarrollo, y muy particularmente la bilateral, constituye un instrumento fundamental de las relaciones exteriores de España y contribuyen a definir su papel en la escena internacional, del mismo modo que la Política comunitaria de cooperación al desarrollo constituye un componente esencial de la acción exterior de la U.E. Esto no quiere decir, sin embargo, que la Política española de cooperación al desarrollo deba subordinarse a la Política Exterior de España, o que la Política comunitaria en este sector deba estar supeditada a la PESC; al contrario, y bajo el respeto de una inexcusable coherencia, es necesario que mantengan su carácter específico y que las Políticas exteriores tengan también a la cooperación al desarrollo entre sus objetivos. Esto es, la cooperación al desarrollo debe constituir un ámbito político independiente con el objetivo de fomentar un desarrollo ecológico, social y económico sostenible y autónomo del Sur. Y, por lo que respecta a la Política comunitaria, es esencial reforzar desde una perspectiva jurídica su naturaleza "comunitaria" evitando así toda contaminación proveniente del pilar intergubernamental y frenar una tendencia creciente en este sentido sustentada en la cada vez más fuerte influencia de la PESC sobre la Política de cooperación al desarrollo.

De todos modos, esta característica dominante de las Políticas de cooperación al desarrollo, la de ser un elemento especialmente representativo de la voluntad internacional de cada Estado miembro, hace que si bien suelen coincidir los objetivos generales de las Políticas comunitarias y nacionales en este terreno, se produzca, en cambio, una gran disparidad en cuanto a los intereses que las mueven y las áreas geográficas donde se despliegan.

Así, por lo que respecta a la Política española de cooperación para el desarrollo, cabe observar como la ayuda bilateral y la ayuda multilateral a través de la CE, coinciden en el tiempo aunque no

siempre ni en el espacio ni en los objetivos perseguidos, por lo que es necesario coordinarlas y hacerlas complementarias. El grueso de la aportación económica española se traduce en cooperación bilateral, a través de donaciones y créditos oficiales bien de gobierno a gobierno, bien hacia instituciones privadas de los PVD. Menor es, en cambio, la contribución a la cooperación multilateral canalizada, entre otros organismos, hacia la Unión Europea. En el primer caso, nos encontramos que una parte considerable de esta ayuda, se instrumentaliza mediante los créditos del Fondo de Ayuda al Desarrollo (FED) y se destina a la promoción de las exportaciones de bienes y tecnología española, produciéndose, consiguientemente un retorno de dicha ayuda a nuestro país. Tal retorno es, sin lugar a dudas, mucho más difícil de conseguir por lo que respecta a la cooperación multilateral y fundamentalmente por lo que se refiere a la importante contribución al Fondo Europeo de Desarrollo que respalda financieramente la Política comunitaria de cooperación con los países ACP. En efecto, como se ha destacado repetidamente desde diversos foros, uno de los inconvenientes mayores con los que se encuentra el empresario español que desea tomar parte en las licitaciones internacionales en el marco de los programas de la Política comunitaria de cooperación al desarrollo, es la falta de claridad y la complejidad de los mismos, lo que se traduce en la baja tasa de retornos obtenida por las empresas españolas y el escaso aprovechamiento de las oportunidades de negocio que generan las aportaciones españolas a la cooperación al desarrollo.

Esta pluralidad de intereses y de áreas geográficas prioritarias, lleva a los Estados miembros a desarrollar unas actividades internacionales que lejos de respaldar siempre la acción comunitaria en los foros, reuniones y conferencias internacionales, suelen caracterizarse por pretender ofrecer una imagen claramente individualizada y definida de los mismos, de manera que sea captada por los interlocutores y especialmente por los países beneficiarios como una acción proveniente del Estado miembro concernido. Ello reduce, lógicamente, la capacidad de negociación internacional de la CE en la materia. En efecto, como se ha repetido

insistentemente, resulta evidente que el peso político de la Comunidad en las relaciones internacionales es muy reducido en relación con su importancia económica (principal bloque comercial del mundo, principal donante a nivel mundial...), lo que se reproduce en las relaciones de cooperación al desarrollo.

La aplicación del criterio de complementariedad debería permitir, respetando y asumiendo los intereses geopolíticos esenciales de cada Estado miembro y sus vínculos históricos, económicos y culturales con terceros países, aumentar la influencia colectiva de la UE y su contribución a la reducción de los desequilibrios Norte-Sur. Se hace urgente el mejorar la capacidad de la CE para presentar posiciones comunes en estos foros. Sólo de esta forma se podría enfrentar, defendiendo los valores europeos de democracia, justicia social y desarrollo sostenible, a las crecientes interdependencias a nivel internacional y a los retos de carácter global que aparecen asociados a la pobreza y al subdesarrollo. En fin, cabe preguntarse con la Comisión ¿cómo se puede asumir un papel protagonista mundial sin una estrategia responsable frente a las distintas regiones del mundo en desarrollo, especialmente aquellas más expuestas a los riesgos de pobreza y marginación?

Por lo que respecta, ahora, a la segunda constatación a la que hacemos referencias líneas arriba, hay que subrayar que, como se ha ido recogiendo en una serie de documentos que a partir de los años noventa evalúan los instrumentos y programas de ayuda comunitarios (Horizonte 2000, Libro verde, recomendaciones sobre las relaciones UE-AL, etc.), entre los factores que reducen la eficacia de los mismos se destaca la ausencia de una adecuada coordinación entre la UE y los Estados miembros. Efectivamente, entre las limitaciones que habitualmente se le señalan a la Política de cooperación al desarrollo de la UE está el nivel de descoordinación existente entre las acciones desplegadas bilateralmente por cada uno de los países miembros y aquellas que aborda la Unión en forma multilateral. Tal descoordinación, amparada en la inercia o en equívocos protagonismos, es causa de una notable disminución del efecto potencial del esfuerzo que el conjunto de los ciudadanos europeos hacen a favor del desarrollo. A este respecto, parece necesario establecer una más intensa puesta en común de las estrategias

nacionales de cooperación al desarrollo, creando los mecanismos institucionales para buscar complementariedades entre ellas.

A través de tales mecanismos se trataría de identificar intereses comunes, concertar y armonizar posiciones, estableciendo el marco y las condiciones para una negociación permanente con la finalidad de realizar unas políticas de cooperación al desarrollo coordinadas y reforzando de este modo la complementariedad de las dimensiones de integración y de cooperación de las mismas. La multiplicación de los intercambios de información y de las consultas entre las Administraciones nacionales y comunitaria encargadas de elaborar las políticas de cooperación, introduce una dimensión europea. La instauración de hábitos de trabajo y la transparencia entre los socios produce una mayor certidumbre ante los diferentes problemas de desarrollo, lo cual permite un acercamiento de posiciones.

Desde la perspectiva de este trabajo, sólo una Política global de desarrollo, en la que se incluyeran, a través de una coordinación o armonización institucionalizada, la Política comunitaria de cooperación al desarrollo (cubierta por el Título XX del TCE), la Política de relaciones con los países ACP (regulada por las disposiciones del Acuerdo de Cotonú que se aplica anticipadamente desde el 28 de agosto de 2000, salvo por lo que se refiere al IX FED) y las Políticas nacionales (entre ellas la española), lograría, tal vez, tener una incidencia real sobre la miseria y las diferencias cada vez mayores entre capas ricas y pobres de la población del mundo. Pero hasta el momento esta Política no existe, ya que hasta la fecha ha sufrido de un elevado grado de dispersión dentro de las políticas comunitarias y de una ausencia de complementariedad entre las mismas y las desarrolladas por los Estados miembros. En otros términos, a pesar de los compromisos adquiridos en cuanto a los principios, existe todavía una importante ausencia de una política clara al respecto y, como resultado, no existen mecanismos para aumentar las posibilidades de coherencia, complementariedad y coordinación en la definición de estas políticas, en su aplicación, control y evaluación. Hasta el presente, no se han aprovechado los poderes concedidos a la Comisión para tomar iniciativas que garanticen que las políticas de los Estados Miembros

complementarán las de la UE y para que sus puntos de vista sean representados, con el claro apoyo de los Estados miembros, en foros internacionales.

Las bases jurídicas para lograr la complementariedad existen, tal y como hemos visto, desde el TUE, sin embargo, su nivel de aplicación es bastante limitado, tanto por falta de voluntad política como por una interpretación vaga y poco vinculante de las disposiciones legales concernidas. El Tratado ofrece, pues, un marco suficiente para mejorar la complementariedad, aunque no incluye instrumentos jurídicos o políticos que obliguen a los Estados miembros o a las instituciones comunitarias a cumplirlos. Además, la normativa española en la materia es propicia al desarrollo de este criterio, lo que ocurre es que existen unos condicionantes que dificultan su aplicación, como veremos en la primera parte de este trabajo, dificultades que de todas formas, pensamos, no constituyen obstáculos insalvables, por lo que se hace necesario reflexionar sobre modelos y mecanismos que posibiliten la articulación de la armonización entre la Política española de cooperación al desarrollo y la Política comunitaria en este terreno, aspecto sobre el que nos detendremos en la segunda parte de esta investigación.

## 2. Los condicionantes de la armonización

En el momento actual, donde asistimos a presiones destinadas a reducir el volumen de la ayuda pública al desarrollo (la media de la ayuda de los países de la OCDE ha caído del 0,33% de su PNB en la década de los ochenta al 0,22% al final de la década de los noventa), se hace necesario mejorar su calidad y la eficacia de sus acciones mediante una utilización adecuada de los recursos financieros y humanos de la Unión Europea y de sus Estados miembros y a través, tanto de la plusvalía que la ayuda comunitaria puede aportar a las ayudas bilaterales de los Estados miembros, como de las que éstas pueden ofrecer a la cooperación comunitaria. Ambas partes, Comunidad y Estados miembros, se enfrentan al reto de mejorar la calidad y el impacto de su contribución al desarrollo de un número cada vez más elevado de países o de capas de población de los mismos que viven en situación de pobreza.

Frente a esta realidad, la complementariedad vendría a aportar, a través de la ayuda comunitaria, un elemento de valor añadido a las intervenciones de los Estados miembros consideradas aisladamente y, también, a la inversa, al tiempo que reduciría los costes administrativos de la cooperación al desarrollo en los países receptores. El juego de este principio permitiría, por un lado, mejorar perceptiblemente el impacto de la ayuda europea (Comunidad y Estados miembros) en beneficio de los países en desarrollo mediante una mejor utilización de los recursos humanos y financieros, limitando los riesgos de duplicaciones o de incoherencias y, por otro lado, aumentar la visibilidad de la política de la UE en el ámbito de la cooperación al desarrollo y, pensamos que también la visibilidad de la propia Política española de cooperación al desarrollo. Se trataría, en suma, de establecer una división del trabajo para conseguir objetivos establecidos en común, lo que se traduciría en señalar los ámbitos en los que la acción de la CE tiene un valor añadido respecto de las acciones nacionales y, a la inversa, los casos en los que la acción comunitaria -e incluso la de los otros Estados miembros- podría complementar la acción española.

Este doble efecto positivo derivado de la armonización de las políticas comunitaria y nacional era destacado en el Informe sobre los objetivos y las líneas generales de la Política española de cooperación y ayuda al desarrollo, aprobado por el Congreso de los Diputados el 26 de noviembre de 1992 (BOCG nº E-235, de 27 de noviembre de 1992), donde se insistía en que España debería utilizar al máximo las posibilidades de acción concertada con la Comunidad en materia de ayuda al desarrollo (acciones conjuntas, ejecución directa por España de acciones comunitarias, etc), especialmente en los países mejor conocidos por nuestra cooperación y a los que se considera prioritarios. En este sentido, la experiencia española en tales lugares favorecerá la acción de la Unión Europea.

Por otro lado, el valor añadido comunitario que podría incrementar la eficacia de la Política española de cooperación al desarrollo y que justificaría, en buena medida, el esfuerzo de armonización con la Política comunitaria, puede identificarse en una serie de características que la propia Comisión ha sistematizado en su Comunicación de 2000, tantas veces citada, de la siguiente manera:

- La Política comunitaria persigue objetivos e intereses compartidos por toda la UE. En principio, esa política la dictan intereses políticos, económicos y comerciales que comparten todos o la mayoría de los Estados miembros. España participa desde dentro en la definición de esta Política.
- La Comunidad está presente en prácticamente todos los países en desarrollo mediante acuerdos comerciales y de cooperación y una extensa red de representaciones sobre el terreno. España podría apoyarse en esta importante implantación geográfica comunitaria, en cuyas representaciones trabajan también nacionales españoles.
- Los proyectos y programas de la CE suelen ser mayores que los de la mayoría de los Estados miembros. La Comunidad es un centro natural para movilizar el peso económico y político de la Unión, de los recursos técnicos de que dispone y sus conocimientos especializados en esferas en que la masa crítica necesaria tiene un nivel elevado. España debería diseñar proyectos y elaborar programas en la estela de la acción comunitaria para beneficiarse del efecto de tirón que ésta tiene y de las posibles sinergias que se creen, lo que podría, a la postre, favorecer la incorporación de operadores económicos españoles a estas actividades.
- La Comunidad incorpora la experiencia colectiva de integración regional de Europa. España puede beneficiarse de las expectativas que crea el proceso de integración en otras zonas del planeta, donde se la ve claramente como un actor importante del mismo.
- La capacidad de la Comunidad para formular políticas sectoriales puede aprovechar la experiencia acumulada de quince Estados miembros, entre ellos los principales donantes, y de países con una experiencia y unos enfoques diversos. España debería modular sus actuaciones sectoriales sobre las políticas sectoriales comunitarias en cuya elección y definición, por lo demás, participa en tanto que Estado miembro.
- La política de desarrollo de la Comunidad difunde cierta imagen de Europa por el mundo. La cultura y los valores de la cooperación y la acción colectiva comunican a los asociados de los países en desarrollo un mensaje firme y positivo. España puede beneficiarse de la

“neutralidad” política que caracteriza a ojos de los países beneficiados la acción comunitaria, cosa que no ocurre con las políticas nacionales más claramente matizadas por la política exterior de los Estados.

- Los valores sociales europeos, la diversidad de los sistemas sociales existentes y la importancia que se otorga a las consideraciones medioambientales dan a la política de la UE un perfil diferenciado por lo que respecta a la calidad del desarrollo sostenible. España comparte, como se extrae de la normativa en la materia y de las acciones desplegadas, esta visión de un desarrollo sostenible, lo que no siempre recibe la simpatía de los Estados beneficiarios que ven en ello, a veces, unos intereses ocultos y una injerencia en los asuntos internos. Por ello, armonizar su actuación con la comunitaria reduciría suspicacias o cambiaría el destinatario de las mismas.

Existe, en nuestra opinión, un valor añadido que justifica la armonización de la Política española con la Política comunitaria, ahora bien, tal armonización sólo puede llevarse a cabo si las políticas comunitaria y nacional en la materia se inspiran en objetivos comunes, si tales objetivos son traducidos y transpuestos, tanto a nivel sectorial como operacional, en medidas comunes y que la eficacia de tales intervenciones, tanto nacionales como comunitarias, son evaluadas conjuntamente. La coordinación debería mejorarse en el ámbito de estrategias por país, en el de las directrices de políticas sectoriales y en el terreno operativo en los países beneficiados.

Pues bien, tanto la Política comunitaria como la Política española en estos ámbitos se basan en valores y principios comunes y comparten los mismos objetivos, aunque eso sí, matizados por preferencias geográficas o sectoriales particulares derivadas de una serie de intereses históricos, políticos, culturales o económicos. Por otra parte, los compromisos adquiridos por la UE y por los Estados miembros en las Conferencias de las Naciones Unidas, en materia de desarrollo social, medio ambiente, igualdad entre hombres y mujeres, población y seguridad alimentaria coadyuvan a favor de una armonización de objetivos y prioridades.

En razón de estas características, vamos a ver en los próximos apartados, primero cómo se verifica esta identidad en las Políticas a

nivel de objetivos de la cooperación (2.1), para destacar, luego, cómo en el terreno de los intereses y de su proyección geográfica quiebra tal identidad, haciéndose preciso introducir mecanismos de armonización tendentes a incrementar la eficacia de las mismas (2.2).

### 2.1 Coincidencia de objetivos pero disparidad de interés y de prioridades geográficas

Si nos acercamos a la normativa comunitaria y española en la materia constatamos fácilmente cómo se produce una clara sintonía entre ambas por lo que se refiere a los objetivos que informan las Políticas de cooperación al desarrollo.

Así, de la práctica comunitaria y de la lectura de los documentos europeos parecen extraerse dos prioridades fundamentales: hacer hincapié en los países más pobres y garantizar al mismo tiempo las condiciones necesarias para una utilización más eficaz de los recursos. La UE propone a sus socios conceder una prioridad particular a la lucha contra la pobreza, reforzando la dimensión social de la cooperación e insistiendo simultáneamente en la mejora de los factores de crecimiento, competitividad y empleo, posibilitando la integración de los países beneficiados en la economía mundial y fomentando estrategias nacionales saludables, tal y como destaca la Comisión en su Comunicación de 1997 al Consejo y al PE sobre las orientaciones para la negociación de nuevos acuerdos de cooperación con los países ACP, o, más recientemente en su Comunicación de 2000 al Consejo y al PE sobre la Política de Desarrollo de la Comunidad Europea.

Por otro lado, la disposición comunitaria clave en la materia, el art. 177 CE, dispone que la Política de la Comunidad en el ámbito de la cooperación al desarrollo favorecerá:

- El desarrollo económico y social duradero de los países en desarrollo y, particularmente, de los más desfavorecidos.
- La inserción armoniosa y progresiva de los países en desarrollo en la economía mundial.
- La lucha contra la pobreza en los países en desarrollo.

Además, se afirma en esta disposición, esta política contribuirá al objetivo general de desarrollo y consolidación de la democracia y del Estado de Derecho, así como al objetivo de respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales.

En un documento reciente, la mencionada Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre Política de Desarrollo de la Comunidad Europea (COM [2000] 212 final, 26.4.2000), la Comisión pone especial énfasis en destacar que el objetivo general de la cooperación al desarrollo es fomentar un desarrollo sostenible que dé lugar a una reducción de la pobreza en los países en desarrollo. Como añade esta Institución en dicho documento, las principales Conferencias de las Naciones Unidas (Río 1992, medio ambiente; Viena 1993, derechos humanos; El Cairo 1994, población y desarrollo; Copenhague 1995, desarrollo social; Pekín 1995, mujeres y desarrollo; Roma 1996, alimentación; Estambul 1996, hábitat; etc.) y los compromisos asumidos por los Estados miembros y por la propia Comunidad propician un nuevo enfoque del desarrollo (el llamado desarrollo sostenible), centrado en sus dimensiones sociales y humanas y en la gestión y utilización adecuadas de los recursos naturales y el medio ambiente, donde se reconoce la necesidad de una mayor interacción de las dimensiones política, económica, social y medioambiental del desarrollo. Dentro de este marco, la política de desarrollo aparece como un proceso pluridimensional que abarca el crecimiento equitativo, los servicios sociales, el medio ambiente, las cuestiones de género, la creación de capacidades y de instituciones, el desarrollo del sector privado, los derechos humanos y las mejores prácticas de gobierno.

Lucha contra la pobreza y promoción de un desarrollo sostenible destacan como objetivos fundamentales de la Política comunitaria, la realización de los mismos precisa de un entorno político pacífico y estable, lo que requiere la prevención de los conflictos y la gestión de los mismos y refuerza las exigencias de coherencia en la acción exterior de la UE.

En cuanto a la Política española de cooperación al desarrollo, se observa que sus líneas generales y sus grandes orientaciones y estrategias, inspiradas en la experiencia del CAD de la OCDE, y enunciadas en una serie de documentos, entre los que destaca el "Informe sobre los

objetivos y líneas generales de la política española de cooperación y ayuda al desarrollo”, aprobado por el Pleno del Congreso de los Diputados de noviembre de 1992, coinciden en buena medida con los objetivos que fija el art.177 CE a la Política Comunitaria de cooperación al desarrollo o el Convenio de Lomé IV a la Política de Lomé y que han sido desarrollados en el Libro Verde sobre las relaciones entre la Unión Europea y los países ACP al alba del Siglo XXI, y, en fin, en el Acuerdo de Cotonú de 2000.

Esta coincidencia se hace aún más acusada si nos referimos al que fue Anteproyecto de Ley de Cooperación Internacional al Desarrollo, donde al definirse los principios y objetivos de la Política internacional española de cooperación para el desarrollo se incluye entre los primeros “el reconocimiento del ser humano en su dimensión individual y colectiva, como protagonista y destinatario último, al respeto a los derechos humanos, la igualdad de todas las personas y pueblos, el compromiso con la democracia y las libertades públicas y la participación ciudadana en la consecución de un desarrollo sostenido y sostenible”, y entre los segundos, “contribuir al progreso de los países en desarrollo, a la seguridad, paz y estabilidad internacionales, favorecer la instauración de regímenes democráticos y el respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales, potenciar las relaciones internacionales de España, impulsando la presencia exterior de la cultura y economía españolas”, además de ciertos objetivos concretos, como “atender situaciones de emergencia por medio de la prestación de ayuda humanitaria, responderá adecuada y fielmente a los compromisos adquiridos por España ante la comunidad internacional y dar cauce a la participación social en las tareas de cooperación”.

Mientras que la normativa española vigente al respecto enuncia unos objetivos muy parecidos, así, a tenor del art.3 de la Ley 23/1998 la Política de cooperación internacional para el desarrollo determinará estrategias y acciones dirigidas a la promoción del desarrollo sostenible humano, social y económico para contribuir a la erradicación de la pobreza en el mundo a través de los siguientes objetivos:

- Fomentar con recursos humanos y materiales el desarrollo de los países más desfavorecidos para que puedan alcanzar un crecimiento económico con un reparto más equitativo de los frutos del

desarrollo, favoreciendo las condiciones para el logro de un desarrollo autosostenido a partir de las propias capacidades de los beneficiarios, propiciando una mejora en el nivel de vida de las poblaciones beneficiarias en general y de sus capas más necesitadas en particular, y promoviendo mayores garantías de estabilidad y participación democrática en el marco del respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales de mujeres y hombres.

- Contribuir a un mayor equilibrio en las relaciones políticas, estratégicas, económicas y comerciales, promoviendo así un marco de estabilidad y seguridad que garantice la paz internacional.
- Prevenir y atender situaciones de emergencia mediante la prestaciones de acciones de ayuda humanitaria.
- Favorecer la instauración y consolidación de los regímenes democráticos y el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales.
- Impulsar las relaciones políticas, económicas y culturales con los países en vías de desarrollo, desde la coherencia con los principios y demás objetivos de la cooperación.

Hay, como se observa, una cercanía evidente entre los objetivos de estas Políticas, por lo que trazar líneas de complementariedad entre las mismas parece, en principio, factible, al poder sustentarse en una concepción compartida. En efecto, al compartir unos mismos valores, la relación de coordinación entre ambas políticas puede y debe ser más profunda, tanto mediante el diálogo político al máximo nivel, como por medio de las acciones comunes que se puedan diseñar. Se trata, ciertamente, de una cuestión delicada que requerirá un esfuerzo de comprensión recíproca que sepa resolver de manera razonable y mutuamente satisfactoria los intereses no siempre coincidentes que están en juego.

Si los intereses no siempre coinciden, tampoco lo hacen los sectores donde la cooperación actúa ni los países beneficiarios por la misma; esto es, en cuanto a las prioridades geográficas de esta cooperación, puesto que tanto la española como la comunitaria se han articulado sobre la base de criterios preferentemente regionales pero no coincidentes.

En efecto, la Política comunitaria de cooperación al desarrollo traduce la vocación universal de las relaciones de cooperación al desarrollo de la UE, pero también su carácter diferenciado. Así, como es bien conocido, las relaciones de cooperación al desarrollo de la UE, surgieron en un contexto colonial bien determinado, sustentándose históricamente en la Parte IV del TCE "asociación de los países y territorios de ultramar", donde se privilegiaban una serie de países con los que los Estados originarios de la CEE mantenían relaciones particulares históricas, políticas, económicas y culturales, esencialmente situados en el África Subsahariana. Tras la independencia de estos países, la cooperación comunitaria ha continuado enmarcada en una serie de acuerdos de asociación sucesivos, las Convenciones de Yaoundé I (1963-69) y II (1969-74) de las que se siguieron beneficiando un grupo reducido de Estados en desarrollo. No fue hasta mediados de los setenta, con la incorporación del Reino Unido que se amplía esta política a nuevos Estados, concretándose en la Convención de Lomé firmada en 1975 con 46 países de África, Caribe y Pacífico (ACP), que tras cuatro revisiones, la última de 1989 (Convenio de Lomé IV), llegó a cubrir un número considerable de países, 71, del mundo en desarrollo, tendencia que se ha fortalecido con la revisión en profundidad a la que se ha visto sometida con el Acuerdo de Cotonú de 2000 que, aunque ha modificado el contenido de esta Política no ha cambiado gran cosa en cuanto a su dimensión regional, al ampliar tan sólo a 77 el número de países beneficiados por la misma, la mayor parte ajenos al ámbito de prioridad geográfica de la cooperación española al desarrollo.

También en la década de los setenta se pusieron, en la CE, las bases jurídicas para una cierta mundialización de esta cooperación que ha posibilitado el establecimiento de líneas de cooperación con los países del Mediterráneo, de América Latina, de Asia, de Europa Central y Oriental, así como la creación de una serie de instrumentos de carácter global para todas las regiones en desarrollo: el Sistema de Preferencias Generalizadas, la ayuda alimentaria, la ayuda de emergencia y la cofinanciación de proyectos a ONGD. Ahora bien, estas acciones no han cambiado la naturaleza esencialmente regionalista y preferencial de las

relaciones de cooperación al desarrollo de la UE, donde los países ACP concentran el grueso de la ayuda seguidos de los países terceros mediterráneos, tras los que se encuentran los países en desarrollo de América Latina y de Asia. Esta situación, sólo se ha visto alterada con las transformaciones políticas y económicas en los países de Europa Central y Oriental que ha motivado que una parte considerable de la atención y de la financiación de la UE se haya dirigido hacia esta región.

Estas prioridades no coinciden, sin embargo, con las españolas. En efecto, la Ley 23/1998 identifica como áreas geográficas de actuación preferente a los países de Iberoamérica, los países árabes del Norte de África y de Oriente Medio, así como aquellos otros de menor desarrollo con los que España mantenga especiales vínculos de carácter histórico o cultural. Esta marcada orientación geográfica encuentra su explicación en los contenidos de la Política exterior española. Ahora bien, hay una orientación pero no una concentración, puesto que si nos acercamos a esta cooperación llama la atención su alta dispersión geográfica que le lleva a mantener acciones de cooperación en más de cien países simultáneamente (muchos de ellos de renta intermedia y no del grupo de los países menos desarrollados), lo que parece reñido con la escasa o relativa entidad de los medios financieros con los que se dispone para hacer frente a todas estas actuaciones. Lo que ha llevado al primer documento destinado a convertirse en Plan Director del Cooperación para el Desarrollo a definir un marco selectivo de países preferentes: veinticinco países (ocho de América Latina, once de África subsahariana, tres de Asia y uno europeo) y dos territorios (la población saharauí y los territorios palestinos), en los que va a concentrar el 70% de la ayuda bilateral.

Por lo que se refiere a las prioridades sectoriales, donde se van a concentrar los recursos financieros y humanos, las áreas prioritarias para la Comunidad son las siguientes:

- Comercio y desarrollo, incluido el desarrollo de políticas comerciales y de inversión, asistencia a la integración en el sistema comercial multilateral y en el mercado mundial, incluyendo asistencia técnica relacionada con el comercio y apoyo para el aumento de la capacidad comercial y el refuerzo de la competitividad del sector privado.

- Integración y cooperación regionales, incluida la resolución de problemas transfronterizos y de carácter económico, sociales y medioambientales.
- Asistencia a las políticas macroeconómicas vinculadas explícitamente con las estrategias de reducción de la pobreza, en particular programas sectoriales en ámbitos sociales (sanidad y educación).
- Transportes.
- Seguridad alimentaria y estrategias de desarrollo rural sostenibles.
- Fortalecimiento institucional, buena gobernación y el Estado de Derecho.

Por lo que respecta a la Política española de cooperación al desarrollo, la elaboración de un Plan Director cuatrienal incluye las prioridades geográficas y sectoriales de la misma, con el objetivo de aumentar la eficacia de la ayuda a través de la concentración de los recursos existentes, de la integración de instrumentos, agentes e instituciones, y de una mayor continuidad en los propósitos de la cooperación. Y en este sentido, en su primera versión se enuncian tres grandes finalidades horizontales que deben inspirar toda la actuación española en este terreno: la lucha contra la pobreza, la promoción de la igualdad entre mujeres y hombres y la sostenibilidad medioambiental. Además se contemplan seis prioridades sectoriales:

- La cobertura de las necesidades sociales básicas.
- La inversión en el ser humano.
- Las infraestructuras y la promoción del tejido económico.
- La defensa del medio ambiente.
- La participación social, el desarrollo institucional y el buen gobierno.
- La prevención de conflictos y la construcción de la paz.

Estas circunstancias hacen aconsejable, si no imperativo, la búsqueda de una armonización sectorial y geográfica que posibilite la complementariedad de las políticas española y comunitaria de cooperación para el desarrollo.

## 2.2 Las posibilidades de una complementariedad

España está integrada en una potencia comercial mundial, la UE, cuyos esquemas preferenciales están orientados, como hemos visto, hacia zonas prioritarias no coincidentes con las contempladas por la cooperación al desarrollo española, en particular por lo que se refiere a América Latina. Se trata de una realidad, a la vez reto y posibilidad, en el sentido de que el criterio de la complementariedad podría significar la globalización de la proyección de la cooperación hacia áreas en las que España tradicionalmente no ha estado presente. Pero, recíprocamente, también conlleva una rentabilidad a la UE puesto que puede aprovecharse de la mayor experiencia e implantación española en ciertas regiones. Se trataría, en suma, de definir un nuevo marco, planteamiento y mecanismos de la Política de cooperación al desarrollo que consigan coordinar las prioridades e intereses de todos los sujetos implicados.

Resulta, así, indispensable reforzar la coordinación tanto respecto a iniciativas globales, como en cada país beneficiario para mejorar el impacto y aumentar la eficacia de las políticas de cooperación.

Ambas Políticas, la española y la comunitaria, disponen de un amplio abanico de instrumentos que responden a objetivos específicos y están sometidos a procedimientos de gestión diferentes, a veces complejos, por lo que su utilización simultánea pero descoordinada en un mismo país o en un mismo sector no fomenta la eficacia ni la transparencia de la ayuda aplicada. Por lo que parece conveniente orientarse hacia el establecimiento de acciones globales y un marco estratégico mínimo que facilite así las sinergias positivas entre los distintos sectores de la ayuda.

La concreción en la práctica de esta necesaria armonización, necesaria en el sentido que vendría a reducir las disparidades geográficas y sectoriales de las políticas y acciones implicadas, podría tomar, esencialmente, dos formas:

- Reparto de los ámbitos de intervención de la CE y de los Estados miembros (sectoriales o geográficos).
- Concentración coordinada en un mismo sector o en una misma zona geográfica.

Podría, al respecto, considerarse un enfoque diferenciado y evolutivo que permitiese definir el método de gestión más conveniente en cada caso concreto, en función de una serie de criterios: implantación del Estado miembro en el país beneficiario y calidad del diálogo, carácter adicional de los recursos comunitarios en relación con el esfuerzo nacional o viceversa, existencia de otros donantes y facilidades de coordinación con ellos.

Algunos procedimientos pueden facilitar esta complementariedad, así, la aplicación de políticas sectoriales, sustentadas en programas codiseñados, concebidas como un marco que permite una mejor utilización de los recursos y mayor coordinación entre los suministradores de fondos. En este sentido, la acción podría centrarse en los temas vinculados a los principales sectores de cooperación y en función del valor añadido que pueda aportar en relación con las actuaciones individuales: por ejemplo, lucha contra la pobreza, salud, seguridad alimentaria, educación, Sida, igualdad entre hombres y mujeres, la promoción del respeto de los derechos humanos, el apoyo a las organizaciones regionales, la mejora de la capacidad de análisis y de concepción de las políticas económicas y sociales y de preparación de las reformas, la gestión presupuestaria, la mejora de los sistemas jurídicos, las normas de competencia, la protección de los inversores, la educación y la formación, la protección del medio ambiente, la política de los consumidores, el desarrollo de las instituciones emanadas de la sociedad civil, etc.

La aplicación práctica de esta estrategia se ha dado tanto en el terreno de la elección de unos países, como ámbitos de actuación especialmente prioritarios, como en la determinación de unos sectores donde la cooperación aparece como particularmente necesaria y donde la coordinación entre los donantes de fondos es esencial.

Esta coordinación por países y, también, por sectores, debería incorporar además los esfuerzos adoptados por el conjunto de los suministradores o donantes internacionales de fondos en distintos foros (Naciones Unidas, OCDE, Programa especial para África, grupos consultivos, mesas redondas, etc.).

En el marco de esta preocupación, el Consejo, a propuesta de la Comisión, ha elaborado en 1994 y 1997 unas directrices inspiradas en los siguientes principios:

- Las actividades de coordinación deberían estar adaptadas a la situación específica de cada país y de cada sector o ámbito de cooperación para el desarrollo.
- Deberían llevarse a cabo en estrecha cooperación con el país beneficiario, para reforzar su responsabilidad y la autoría de sus planes y programas de desarrollo y realzar la función de dirección del Gobierno en la coordinación general de la ayuda.
- La coordinación de la UE debería articularse con otros mecanismos de coordinación de los donantes en cada país.
- Las actividades de coordinación deberían garantizar que la aportación de la UE sea coherente con mecanismos más amplios de coordinación de los donantes, y ajustarse a las directrices de política común adoptadas por el Consejo.
- La coordinación de la UE debe resultar del máximo provecho para los países beneficiarios.
- Se deberá tener en cuenta el cambio gradual que se está produciendo hacia un planteamiento basado en programas sectoriales, que requieren una mayor coordinación sectorial.

El Consejo, igualmente, en su Resolución de 1999 sobre la complementariedad entre la cooperación al desarrollo de la Comunidad y de los Estados miembros, menciona una serie de actividades que propiciarían la creación de un mejor entorno para una mayor complementariedad y, concretamente, se refiere a que:

- Las contribuciones por parte de los Estados miembros y de la Comisión en iniciativas tales como programas de reconstrucción, programas de ajuste estructural, programas sectoriales y otros tipos de programas así como actividades de cofinanciación entre la Comunidad y los Estados miembros deben utilizarse para fomentar la complementariedad. El avance hacia la concentración sectorial, el cambio hacia el enfoque de programación sectorial deben contribuir a la complementariedad.

- Un mayor conocimiento de las políticas, prioridades y procedimientos de los demás contribuye a una mayor complementariedad. Las Delegaciones CE y los Representantes de los Estados miembros deben, por lo tanto, tomar parte cada vez más en actividades conjuntas de identificación de proyectos, de valoración de proyectos y de evaluación y crear posibilidades de intercambio de personal a todos los niveles.
- La organización de reuniones de donantes, del gobierno asociado y de los miembros de la sociedad civil al objeto de debatir las opciones de complementariedad en sectores específicos obraría en pro de una complementariedad. Los foros existentes, tales como las reuniones del grupo consultivo o las mesas redondas del PNUD, deberían utilizarse más frecuentemente.
- Sin perjuicio de la consulta entre todos los Estados miembros, los que estén dispuestos a hacerlo pueden organizar con la Comisión y con el Gobierno asociado un proceso de coordinación, constitución de redes y división del trabajo en un sector particular de especial interés. En los grupos así constituidos pueden desarrollarse estrategias sectoriales, con el protagonismo del Gobierno asociado.
- Las opciones disponibles para la armonización de los procedimientos seguidos por los Estados miembros y la Comisión, así como por otros donantes, deben seguir explorándose al objeto de suprimir obstáculos a la coordinación y la complementariedad.
- La información sobre proyectos de desarrollo planificado deben transmitirse a las Misiones y Delegaciones con tiempo suficiente para permitir que efectivamente tengan lugar consultas sobre el terreno.
- La descentralización de responsabilidades y el fortalecimiento de las Delegaciones CE, incluido el personal, son esenciales como parte del proceso de coordinación y la complementariedad debe tener lugar en el país asociado.

En las páginas que siguen nos referiremos, de manera particularizada, a algunos de los tipos de actividades que podría constituir ámbitos privilegiados de complementariedad.

### 2.2.1 *Una complementariedad sectorial*

En relación con la dimensión sectorial de la cooperación para el desarrollo, la práctica comunitaria y la práctica española muestran cómo algunos sectores aparecen como especialmente adecuados para llevar a cabo esta coordinación, tanto a nivel operativo como en la definición de las orientaciones políticas, como sería el caso de los siguientes: salud, educación, seguridad alimentaria, mujer y desarrollo, medio ambiente... Sin lugar a dudas, la lucha contra la pobreza constituye un objetivo que sólo puede ser abordado a través de la conjunción de todos los esfuerzos y exige un planteamiento global (que refleje de manera más activa la relación entre pobreza y marginación social y responda a las inquietudes sobre equidad, justicia social, democracia, derechos humanos y prevención de conflictos), como han repetido el Consejo y la Comisión Europea, es necesario un mayor empeño y un planteamiento más sólido por parte de la Comunidad y de sus Estados miembros para la eliminación de la pobreza, así como un marco más amplio para comprender este fenómeno y sus causas y consecuencias.

Hay, como se puede ver, un ámbito donde, como no podría ser de otra forma, confluyen las Políticas comunitarias y española: el de la erradicación de la pobreza. En relación con ello, no debe pues extrañar que el Consejo de Desarrollo de la UE de 18 de mayo de 1998, declarara que el objetivo de eliminar la pobreza, incluido a través del crecimiento sostenido y del desarrollo socioeconómico universal, debe ser un principio unificador que imprima coherencia a la acción de desarrollo internacional de la Comunidad y de sus Estados miembros, y que constituya asimismo una base para mejorar la coordinación y la complementariedad de sus actividades, las del resto de la comunidad internacional y las de los países asociados del mundo en desarrollo. El foco central de una labor continua serán las cuestiones operativas y la formulación de planteamientos prácticos de ejecución en un marco de colaboración. Y por lo que respecta a la coordinación, apuesta por:

- Una mayor colaboración entre donantes, y de éstos con los actores de desarrollo locales: puesta en común de recursos, conocimientos y capacidades, para apoyar los planes de eliminación de la pobreza.

- Una mayor coordinación en los procedimientos de prestación de asistencia, tendente a apoyar y reforzar los sistemas locales.

La primera versión del Plan Director español hace de la erradicación de la pobreza un objetivo prioritario de la cooperación al desarrollo, lo que pretende alcanzar a través de tres vías fundamentales:

- Asumiendo el criterio de pobreza en la selección de países receptores (los países menos adelantados concentrarían hasta un 16% de la ayuda bilateral española, y el total de países de bajos ingresos representarían, como mínimo, el 22% del total de los recursos).
- Otorgando un creciente peso a las actividades destinadas a la cobertura de las necesidades básicas (llegando a concentrar el 25% de los recursos de la ayuda bilateral sectorizable).
- Garantizando que la lucha contra la pobreza debe estar presente en toda acción de ayuda, cualquiera que sea el sector en el que ésta se lleve a cabo.

En este terreno la armonización nos parece especialmente necesaria, sobre todo, si tenemos en cuenta la tendencia a la baja que sufren las ayudas a los Países Menos Desarrollados (PMD), como arrojan las siguientes cifras: por lo que se refiere a la ayuda comunitaria del 51,3% de su AOD en 1986/87 se ha descendido al 33,6% en 1996/97, mientras que respecto de la ayuda española, del 39,1% en 1986/87 se ha bajado al 21,2% en 1996/97. Otro tanto podría decirse respecto de los programas que se destinan a las capas de población que viven por debajo del umbral de la pobreza en los países de ingresos medios. Ello precisa el establecimiento de prioridades políticas y la distribución de los recursos financieros hacia los mismos y, a la hora de su adopción y desarrollo, sería conveniente contar con una actuación coordinada de los Estados miembros y de la Comunidad.

Otro ámbito, donde se precisaron estas cuestiones, y donde se reconoció que la complementariedad tiene un efecto multiplicador, ha sido el de la integración de las cuestiones de género en la cooperación al desarrollo en la línea de la Resolución del Consejo de diciembre de 1995 y, por lo que ahora nos interesa, las propuestas del Consejo van en la siguiente dirección:

- Incorporar las cuestiones de género en los reglamentos y las directrices que rigen los programas, de la Comisión y de los Estados miembros, de cooperación al desarrollo.
- Las cuestiones de género se analizarán y se considerarán parte normal de un proyecto o de la preparación y de la continuación de un programa, y se integrarán en la documentación del proyecto. Los procesos de toma de decisiones garantizarán que las consideraciones de género estén correctamente integradas en actividades políticas de diálogo, de planificación, de supervisión y de evaluación.
- La Comunidad y los Estados miembros apoyaran el desarrollo, por los países interlocutores, de las estrategias de eliminación de la pobreza que integren la cuestión del género.
- Cuando convenga, las redes focales de género se reforzarán en cada una de las unidades y delegaciones de la Comisión responsables de la cooperación para el desarrollo, así como en las unidades correspondientes de administración de cooperación para el desarrollo de los Estados miembros, con objeto de favorecer la conciencia de los problemas de género, aumentar la capacidad de análisis de las cuestiones de género y contribuir a la supervisión de los progresos en la incorporación de dichas cuestiones.
- La Comunidad y los Estados miembros incrementarán su apoyo al trabajo de capacitación para la incorporación de las cuestiones de género en los países en desarrollo, incluso en el marco de la Administración.
- La Comunidad y los Estados miembros aumentarán la cooperación en este ámbito, incluso poniendo en común sus conocimientos mediante la colaboración en el desarrollo de planteamientos estratégicos, métodos para la acción en instrumentos para la incorporación de las cuestiones de género, así como el seguimiento y la evaluación. Completarán y reforzarán mutuamente sus actividades. La coordinación de las políticas y prácticas relativas al género es de especial importancia en los países asociados, para lograr un apoyo efectivo a las políticas sectoriales y apoyar el desarrollo institucional. Los expertos de la Comisión y de los Estados miembros tratarán este asunto en reuniones periódicas.

- La Comunidad y los Estados miembros deberían tratar de fijar objetivos para el desarrollo de esta propuesta.
- La Comunidad y los Estados miembros prepararán, cada dos años, un informe sobre la situación de los trabajos.
- El Consejo revisará los trabajos y estudiará las medidas que deban tomarse a continuación.

Otro sector que ha sido considerado especialmente apropiado para aplicar este criterio armonizador o de coordinación ha sido el relativo a la consolidación de la paz y prevención y resolución de conflictos que se registran en los países en desarrollo con el resultado de grandes sufrimientos humanos y efectos devastadores para las economías nacionales y de la región. En relación con ello, los encargados de decidir y ejecutar la política de la UE en lo relativo a las actividades a favor de la consolidación de la paz y la prevención y resolución de conflictos son la Unión y los Estados miembros y, cuando existe la competencia necesaria, la Comunidad. Esta pluralidad de responsables hace imprescindible la utilización del criterio de coordinación para garantizar una mínima eficacia. De esta exigencia se ha hecho eco el Consejo de Desarrollo de la UE de 30 de noviembre de 1998 donde, con el fin de facilitar el establecimiento de una política de desarrollo eficaz, que, junto con las demás políticas, contribuya a consolidar la paz y prevenir y resolver los conflictos, en especial, por medio del desarrollo de las capacidades de los organismos que gestionan la ayuda, la creación de instrumentos prácticos y a través de un incremento de la coherencia, la coordinación y la complementariedad de las actividades de la Comunidad y de sus Estados miembros, recomienda que los expertos competentes estudien la posibilidad de elaborar:

- Directrices para la integración de aspectos relativos a la prevención de los conflictos en la concepción y ejecución de proyectos y programas de desarrollo, basándose en directrices y códigos de conducta ya existentes.
- Criterios para evaluar las repercusiones que cada una de las políticas de desarrollo de la Comunidad y de sus Estados miembros tienen en la paz, la democracia y la estabilidad de los países en desarrollo.

- Un manual práctico sobre la aportación para el desarrollo a la consolidación de la paz y la prevención y resolución de conflictos, que contenga una lista convenientemente clasificada de los programas, proyectos y actividades que contribuyen a estos objetivos, junto con información sobre las enseñanzas prácticas que la Comunidad y sus Estados miembros hayan extraído.

Además, se dice que el Consejo toma nota de que la Comisión se propone aumentar la coordinación, la coherencia y la complementariedad, favoreciendo el rápido intercambio de la información entre los expertos de los Estados miembros y de la Comisión. Añadiéndose que el Consejo estudiará, a partir de un informe de la Comisión, los avances conseguidos en estos ámbitos.

Por otra parte, se asiste a una multiplicación de decisiones adoptadas por el Consejo de Desarrollo de la UE, en los ámbitos más diversos, en los que se destaca la importancia de la coordinación, así, por ejemplo, en relación con la democratización, Estado de Derecho, respeto de los derechos humanos y gestión pública adecuada, reitera la utilidad de celebrar reuniones periódicas de expertos de la Comisión y de los Estados miembros para considerar las medidas concretas adecuadas para aplicar la política en esta materia, y en especial, con objeto de estudiar las posibilidades de preparar un planteamiento geográficamente horizontal. O, por citar otro ejemplo, en el ámbito del turismo sostenible en los países en desarrollo, cuando el Consejo invita a la Comisión y a los Estados miembros a que garanticen una coordinación que permita la acción conjunta y, cuando proceda, establezcan métodos y prácticas al respecto, insistiendo en que la Comunidad y los Estados miembros reforzarán la coordinación práctica entre los países asociados, los Estados miembros y otros donantes de acuerdo con las orientaciones en materia de coordinación práctica adoptadas en marzo de 1998, para dotarla de mayor eficacia y garantizar la complementariedad de las acciones y esfuerzos de todos.

En el tema relativo a los pueblos indígenas y la cooperación al desarrollo de la Comunidad y de los Estados miembros, el Consejo, después de recordar que una serie de organismos internacionales de desarrollo y varios Estados miembros de la UE ya han establecido políticas y planes para mejorar el impacto positivo de la cooperación al

desarrollo sobre los pueblos indígenas y que la Comisión está también cooperando con estos pueblos y aportándoles su apoyo mediante una amplia gama de políticas, programas y proyectos, reconoce la importancia de la coordinación entre la Comunidad y los Estados miembros para evitar que se dupliquen esfuerzos y aumentar la eficacia y la adecuación de la ayuda al desarrollo de pueblos indígenas, lo que exigirá, según el Consejo, mecanismos de consulta, coordinación y aplicación.

Hay ámbitos, como el de la ayuda humanitaria, donde la aplicación del criterio de la complementariedad llega a posibilitar que la Comunidad financie acciones humanitarias de los Estados miembros (art. 4. 9, del Reglamento de 1996 sobre ayuda humanitaria). Y, permaneciendo en este terreno, si nos atenemos a la evaluación del Programa de Ayuda Alimentaria de los Estados miembros y de la Comunidad que abarca los años 1989-1994 y por lo que se refiere a la coordinación de los donantes, el Consejo en su resolución de junio de 1997 destaca que ésta debería cubrir los siguientes aspectos:

- Intercambios periódicos y coherentes de información sobre seguridad alimentaria.
- Armonización de procedimientos, especialmente en el plano del país receptor.
- Integración del PAA en una reforma más amplia que incluya la disminución de las consecuencias negativas a corto plazo del ajuste.
- Consideración de las circunstancias nacionales específicas y, en su caso, del contexto regional.
- Cuando proceda, coordinación conjunta para ayudar al gobierno receptor en la elaboración de un plan nacional específico destinado al suministro, monetización y distribución del PAA, que esté integrado en un programa económico nacional.
- Información mutua entre la Comisión y los Estados miembros sobre ayuda alimentaria.

Por otro lado, y siguiendo en este ámbito, desde la perspectiva institucional cabe reseñar la labor que respecto a la coordinación entre la Comisión y los Estados miembros está desarrollando el Comité de Ayuda Humanitaria creado por el Reglamento de base.

Finalmente, otro sector especialmente necesitado de coordinación es el de la transferencia de tecnología. En efecto, en numerosos documentos se insta a la UE y a sus Estados miembros a que, a través de la información y de la educación, velen por una mayor transferencia de conocimientos en el sector de la tecnología, ahora bien, con objeto de evitar el *dumping* medioambiental, las empresas originarias de un Estado miembro que realicen inversiones en PVD deben cumplir, en principio, los mismos requisitos medioambientales que los productores comunitarios en la propia UE, en caso de que las repercusiones negativas en el medio ambiente de ambas zonas sean comparables, teniendo en cuenta que los factores medioambientales no deben utilizarse como medio para evitar los movimientos de inversión y actividades industriales de la UE a los PVD cuando éstos conserven una ventaja comparativa.

Una coordinación eficaz entre la Comisión y los EM desde la base y, en particular, una armonización de sus procedimientos reducirá considerablemente la carga que pesa sobre las sobrecargadas administraciones de los PVD

### *2.2.2 La coordinación por países beneficiarios*

Como ocurre con los sectores donde se encamina prioritariamente la cooperación para el desarrollo, también respecto de los países beneficiarios de esta cooperación a veces coinciden las actuaciones comunitarias y nacionales y otras veces, en cambio, no lo hacen. Esta situación que obedece, como veíamos, a razones de tipo histórico, cultural y político hace urgente que se establezcan líneas de acción que faciliten la complementariedad y refuercen la presencia, y la eficacia de ésta, de la UE y de sus Estados miembros en áreas geográficas cada vez más amplias. Una de estas líneas, promocionada por la propia CE, es la de abrir la elaboración de los documentos de estrategia por países para la cooperación al desarrollo, a la participación de los Estados miembros, utilizando este proceso para alcanzar una mayor complementariedad de manera pragmática.

Estos documentos que se conciben como apoyo de la estrategia nacional del país beneficiado por la ayuda, podrían ser elaborados en buena medida, a nivel local por la Comisión con la participación de las Representaciones diplomáticas de los Estados miembros y en cooperación con la Administración del Estado asociado.

Para la elaboración de estas estrategias por países, además de contar con la experiencia de los Estados miembros, el Consejo, en su Resolución de 1999 sobre la Complementariedad, propone una guía relativa al contenido y a los procedimientos, del siguiente tenor:

- Las estrategias deberían basarse siempre que ello sea posible en los análisis, estrategias, objetivos y prioridades de los países asociados, y en las lecciones aprendidas de la experiencia de los análisis efectuados por las Agencias Multilaterales y las Organizaciones Internacionales.
- Los documentos de estrategia por países deberían identificar objetivos y actividades de la asistencia comunitaria que concentrasen los esfuerzos de la Comunidad Europea en sectores en los que su conocimiento experiencia estén más desarrollados al objeto de permitir una mayor eficacia.
- Los documentos deberían tener en cuenta al mismo tiempo la necesaria complementariedad con los programas de desarrollo de los Estados miembros y considerar las ayudas de otros donantes.
- En su elaboración debería respetarse el principio de coherencia con otras políticas comunitarias.
- Los procedimientos para la elaboración de los documentos en cuestión deberían incluir sugerencias de cómo implicar a la sociedad civil y proporcionar suficiente tiempo para el diálogo con las capitales.
- Una vez determinado el modelo de documento por parte de la Comisión y de los Estados miembros, éste se utilizará como base de la estructura para todos los documentos comunitarios y nacionales de estrategia por países.
- Los proyectos de documentos se transmitirán a los Comités de Gestión para su aprobación y serán, posteriormente, desarrollados, revisados y actualizados.

### *2.2.3 La armonización en el ámbito de los programas*

Entre los procedimientos operativos para alcanzar los objetivos que el TCE fija a esta Política se encuentran los llamados “programas plurianuales” (art.179.1 TCE), que en otros contextos de relaciones comunitarias de cooperación (por ejemplo, en el marco de la Política de Lomé) vendrían a ser los denominados “programas indicativos nacionales y regionales”. También se está cercano a la idea de los “programas globales” que en su momento (cuando la negociación del TUE) había propuesto la Comisión, y en los que se imponían obligaciones y reparto de tareas con los Estados miembros.

En efecto, las ayudas comunitarias se conceden a los países mediante un diálogo que define las acciones y opciones de desarrollo estratégico. La concertación se lleva a cabo, en primer lugar, al programarse la ayuda comunitaria con cada Estado y al establecerse los programas (indicativos) correspondientes. La programación constituye un proceso esencial de la cooperación mediante el cual la Comunidad establece, para cada Estado beneficiario, a lo largo de todo el período de duración del protocolo financiero, los importes y sectores en los que va a concentrar su apoyo. Cada Estado beneficiario, por su parte, se compromete a adoptar en los sectores correspondientes las medidas económicas, administrativas y financieras que darán a la ayuda comunitaria toda su eficacia. La UE apoya, de este modo y a través de este proceso, reformas políticas en los sectores escogidos. En el marco de la revisión de la Convención de Lomé IV y ante ciertas rigideces observadas en estos procedimientos que han llevado a congelar inútilmente créditos, la Comisión aboga por un sistema de programación flexible y de dotaciones que inciten a los Estados a respetar los compromisos contraídos, a adaptar mejor los programas de ayuda durante el período de aplicación del protocolo financiero correspondiente y a ser más flexibles en la administración de los fondos. Es en este enfoque de programa, mejor que en el de proyecto, donde se podría facilitar la coordinación entre donantes, la armonización de procedimientos, la mejora de la asistencia financiera, al proporcionar una visión general a todos los involucrados en el mismo.

La ayuda por programas se compone de todas las contribuciones que

realizan los donantes a los países beneficiarios con fines generales del desarrollo. Entre los principios que el CAD fijaba en 1991 a este tipo de ayuda figura el que debe estar coordinada entre el país beneficiario, los países donantes y los organismos multilaterales.

La Comunidad Europea, como es bien sabido, tiene en marcha una pluralidad de programas de cooperación al desarrollo que a su vez se han concretado en una densa red de proyectos, algunos inspirados en el principio de asociación, y, por tanto, de naturaleza paritaria, suponiendo una distribución de derechos y deberes entre la CE y los Países en desarrollo, otros, en cambio, son el fruto de actos unilaterales comunitarios enmarcados en las denominadas acciones horizontales. No todos entrarían dentro de la definición estricta de Política comunitaria de cooperación para el desarrollo, pero sí todos son manifestaciones de las relaciones de cooperación al desarrollo de la CE.

Por citar algunos de los más importantes, a título meramente ilustrativo:

- El FED, regulado por el IV Convenio de Lomé de 1989 (revisado por el Acuerdo de Mauricio de 1995) y el Acuerdo Interno Financiero entre los Estados Miembros relativo al VIII FED.
- Los financiados a cargo de la línea presupuestaria B 7-3 y que se refiere a los PVD-AL regulados por el Reglamento 443/92 de 25 de febrero de 1992 (DOCE, núm. L 52/92).
- Los fondos mediterráneos que incluyen los países terceros mediterráneos, regulados por los Reglamentos 1762/92 y 1763/92 de 29 de junio de 1992 (DOCE, núm. L 181/92), hasta la aprobación del Reglamento 1488/96 de 21 de julio relativo a las medidas de acompañamiento financieras y técnicas (MEDA) en el marco de colaboración euromediterránea (DOCE, núm. L 189/96).
- Los programas PHARE (Reglamento 3906/89 [DOCE, núm. L 375/89]) y TACIS (Reglamento 1279/96 [DOCE, núm. L 165/96]) que tiene por destinatarios respectivamente a los Países de Europa Central y Oriental y a los Nuevos Estados Independientes surgidos de la antigua Unión Soviética, etc.

La importancia de la coordinación y complementariedad entre la acción comunitaria y las acciones nacionales en este ámbito es considerable, de la misma manera que la elaboración de un Programa es un momento especialmente indicado para que confluyan los intereses nacionales y comunitarios o, en otros términos, para que en la concepción, elaboración y supervisión del Programa se integren los intereses nacionales.

En este sentido, y por lo que se refiere a España, la entrada en vigor de la Ley de Cooperación Internacional, ha supuesto la incorporación de la planificación y programación plurianual en su política para el desarrollo. En este sentido, el mencionado texto legal dispone la elaboración y aprobación periódica de un Plan Director Plurianual que fije cuatrienalmente las líneas generales y directrices básicas, los objetivos y prioridades, los recursos presupuestarios indicativos, así como los documentos de estrategia, respecto de los diversos sectores, zonas geográficas y países que fueran objeto preferente de la cooperación española. En relación con ello, resulta lógico, que la elaboración de tales documentos debería tener presente estas exigencias de armonización, complementariedad y coordinación con los programas y orientaciones que diseña la propia Comunidad Europea, máxime si, como es natural, responsables españoles están participando en la definición de estos programas a nivel nacional y comunitario y, si además, este Plan Director se fija como objetivo asumir un incremento de la ayuda a través de proyectos y programas hasta que alcance el 20% de la ayuda bilateral española. Ello supone un reto y una oportunidad que no debería ser pasada por alto.

Por lo que se refiere a la armonización en el ámbito de programas concretos, tal posibilidad, aparece, a nuestro entender, abierta por lo que se refiere a los Programas mejor cubiertos financieramente, esto es, los enmarcados en el Convenio de Lomé IV, en este sentido, el art.17 (Capítulo III), del Acuerdo Interno Financiero relativo al FED dispone que: "1. Con el fin de garantizar la coherencia de las acciones de cooperación y de mejorar la complementariedad con respecto a las ayudas bilaterales de los Estados miembros, la Comisión comunicará a los Estados miembros y a sus representantes *in situ* las

fichas de identificación de los proyectos en cuanto se adopte la decisión de tramitarlos. 2. Los Estados miembros, por su parte, comunicarán periódicamente a la Comisión la relación actualizada de las ayudas al desarrollo que hayan concedido o que piensen conceder. 3. Los Estados miembros y la Comisión se comunicarán asimismo, en el marco de los trabajos del Comité del FED contemplado en el artículo 21, los datos de que dispongan sobre las demás ayudas bilaterales, regionales y multilaterales concedidas o previstas en favor de los Estados ACP. 4. El Banco informará con regularidad y con carácter confidencial a los representantes de los Estados miembros y de la Comisión designados nominalmente a tal fin sobre los proyectos en favor de los Estados ACP cuya tramitación tenga prevista”.

Otro aspecto interesante donde, también, debería jugar la coherencia y la coordinación, es en el terreno de la programación prevista en el art. 281 del Convenio de Lomé IV, pues es un momento importante en el que nuestro país podría influir para incluir en la misma aspectos que se complementarían con su política bilateral en el Estado ACP considerado o, a la inversa, para ajustar su política bilateral a la programación que se está diseñando y al Programa indicativo. El ciclo de un Programa Indicativo (FED) o de un Documento de Estrategia (ALA) es, de forma resumida, el siguiente: 1. Negociación entre la Comunidad y el país beneficiario de las líneas generales de cooperación e inclusión de las mismas en un programa; 2. Formulación de los proyectos de desarrollo en aplicación de los programas con intervención de las autoridades del país beneficiario; 3. Aprobación de los proyectos por la Comisión, previa consulta de diferentes Comités, y firma de un convenio de financiación con las Autoridades del beneficiario. Los Comités están compuestos por representantes de los Estados miembros y existe uno para cada programa comunitario; 4. En las licitaciones abiertas se procede a la convocatoria mediante un anuncio publicado en el DOCE. En las restringidas se comunica, a las empresas inscritas en las “listas largas”, la intención de lanzar una licitación. Después se configura una lista corta entre los posibles adjudicatarios. En estas sucesivas etapas se abren posibilidades para hacer intervenir los sectores españoles interesados en estos temas.

Otro tanto cabría también decir en relación con lo establecido en el apartado 2 del art.18 del Acuerdo examinado, pues en él se establece que: "A fin de preparar la programación, la Comisión de acuerdo con los Estados miembros, en particular con los representados *in situ*, y en colaboración con el Banco, procederá a un análisis económico de cada Estado ACP que permita identificar los obstáculos al desarrollo y evaluar las orientaciones que, en consecuencia, pudieran resultar necesarias".

El documento así elaborado será examinado, añade el apartado 1º del art. 19 por los representantes de los Estados miembros, de la Comisión y del Banco en el Comité del FED a que se refiere el art. 21, a fin de apreciar el marco general de la cooperación de la Comunidad con cada Estado ACP y garantizar en la medida de lo posible, la coherencia y el carácter complementario de la ayuda comunitaria y de la ayuda de los Estados miembros. Mientras que el apartado 2º de esta disposición precisa que "el programa indicativo de ayuda comunitaria relativo a cada Estado ACP se transmitirá a los Estados miembros para permitir un cambio de impresiones entre los representantes de los Estados miembros, de la Comisión y del Banco. Dicho cambio de impresiones tendrá lugar a petición de la Comisión o de uno o varios Estados miembros".

Se trata de un momento idóneo para fijar un marco coherente entre la Política comunitaria de cooperación al desarrollo y la Política bilateral española en este ámbito, que a su vez facilite, entre otras cosas, la adjudicación de contratos a empresas españolas y de asistencia técnica española.

Descendiendo, brevemente, al funcionamiento del FED, las normas que lo regulan (Convenio de Lomé IV modificado por el Acuerdo de Mauricio de 1995 que dan cabida a los VII y VIII FED, Acuerdos internos anexos al mismo relativos a la financiación y a la gestión de la ayuda, Acuerdo de Cotonú IX FED) fijan: la cuantía del FED así como del BEI en favor de los ACP y de los PTUM, las normas de gestión de la cooperación financiera, el procedimiento de programación, de examen y de aprobación de las ayudas y las modalidades de control de la utilización de dichas ayudas. En este sentido, de los 10.940 millones de ecus financiados por los Estados miembros,

644.999 proceden de España. El nuevo Protocolo Financiero, recogido en el Acuerdo de Mauricio de 1995, estableciendo el VIII FED incrementa el volumen total de recursos a 14.625, que se desglosan en las siguientes partidas: los préstamos del BEI pasan de 1.200 a 1.658 millones; los capitales-riesgo de 825 a 1000 millones; las subvenciones aumentan de 9.975 a 11.976 millones, distribuidas del siguiente modo: 1.800 mill. de ecus para el STABEX, 575 para el SYSMIN, 1.400 para el ajuste estructural, 260 para ayudas de urgencia (incluidos los refugiados), 370 para las bonificaciones de intereses (respecto de los créditos del BEI), 1300 para la cooperación regional, y 6.262 para otras subvenciones. Los PTUM recibirán 165 millones a título de subvenciones y podrán acceder a préstamos del BEI por un monto de 35 millones de ecus. Por último, recordar, que el marco del Acuerdo de Cotonú de 23 de junio de 2000, se ha previsto para los próximos cinco años, 13.500 millones de euros a través del IX FED, al tiempo que se pretende mejorar los procedimientos, acelerando la concesión de los recursos financieros y descentralizando los poderes de la Comisión, con la finalidad de evitar, lo que ahora ocurre, que una parte importante de las sumas previstas en los sucesivos FED no han sido utilizadas.

EL FED es un Fondo que se nutre de las aportaciones de los Estados, lo que no quiere decir que sea la prolongación de las políticas bilaterales de los mismos -y entre ellas la española-, pues corresponde a la Comisión, negociar y ejecutar en colaboración con las autoridades de los Estados ACP los distintos programas. Ahora bien, como acertadamente se ha dicho, al no existir una Política Común de cooperación al desarrollo cada Estado miembro intenta introducir en los PIN y PIR la mayor cantidad de sectores de actuación complementarios de sus programas de cooperación bilaterales en cada país, para después, en la fase de ejecución, cofinanciarlos o realizarlos mediante las empresas y ONGD de su nacionalidad que habrán quedado mejor situadas para ello. Ciertamente, estamos ante un terreno especialmente propicio a la coordinación de las Políticas bilateral y multilateral españolas de cooperación al desarrollo.

También se prevé el establecimiento de un Comité de representantes de los Gobiernos de los Estados miembros ante la Comisión y un

comité de la misma naturaleza ante el Banco, postulándose en favor de que ambos comités tengan la misma composición a fin de mejorar la coordinación.

Por lo que respecta al Comité FED, aparece regulado en el Capítulo IV, arts. 21 y ss. En su seno España cuenta con 13 votos. Por lo que se refiere al tema que nos preocupa, este Comité desempeña un papel crucial, a tenor de lo afirmado en el art. 22. En efecto, según esta disposición: "1. El Comité del FED concentrará sus trabajos en los problemas sustanciales de la cooperación, país por país, y buscará la coordinación adecuada de los enfoques y de las acciones de la Comunidad y de sus Estados miembros, en aras de la coherencia y de la complementariedad". En este sentido, el art. 23 fija como funciones del Comité y en relación con la programación en el país beneficiario el relativo "a la coherencia y la complementariedad de la ayuda comunitaria y la de los Estados miembros".

En relación con ello, hay que subrayar que la AECI participa en los Comités de Ayuda al Desarrollo, y entre ellos, en los Comités FED. Es en los mismos en donde se concretan las actuaciones en materia de cooperación (programas y proyectos). Esta actuación podría constituir un esencial instrumento de coordinación entre la actuación bilateral y multilateral, permitiendo mejorar la participación de las empresas españolas en la contratación comunitaria e incorporar perspectivas propias a España en cuanto al desarrollo en sentido estricto.

Esta coordinación podría mejorarse también, como se ha apuntado por un experto en estas actividades, mediante otras actuaciones, que van desde una política de personal que llevaría a establecer cauces de relación con los funcionarios españoles en la Comisión, potenciando la presencia de los mismos en puestos clave, o utilizando la vía de los expertos nacionales que pasarían a una situación de servicios especiales, lo que permitiría que adquirieran durante su estancia en la Comisión unos conocimientos y unos contactos muy útiles para el futuro. Otro procedimiento, que potenciaría esta coordinación y mejoraría las tasas españolas de retorno, sería el abierto por el sistema de cofinanciación entre la Comisión y un Estado miembro, mediante la firma de un acuerdo para el apoyo presupuestario a proyectos de cooperación de la Comisión que

por el mismo acuerdo, se ve obligada a informar de la preparación de tales proyectos, a ofrecer actividades concretas para financiación y a permitir la contratación por el Estado miembro de la ejecución por empresas nacionales del volumen financiero aportado, tal y como, por ejemplo, hizo Italia, que firmó un acuerdo de esta naturaleza en 1985 lo que le permitió en unos años que sus retornos duplicaran su contribución. Tales acuerdos, como han apuntado los analistas de estas cuestiones implicaría la asignación de fondos económicos a la Comisión Europea para la realización de proyectos de cooperación al desarrollo de acuerdo con las prioridades fijadas por España. Estos fondos se utilizarían en la contratación de empresas, que en su mayoría podrían ser españolas, ya que las licitaciones y adjudicaciones se realizarían en nuestro país. Las empresas tendrían así asegurada, la participación en los proyectos y por ello no sólo la asignación de contratos sino también el conocimiento de los mecanismos comunitarios y la adquisición de experiencia en la materia, lo que podrá alegarse en futuras contrataciones comunitarias no cofinanciadas.

Se ha avanzado como una tercera vía de actuación nueva la representada por la participación directa de la Administración en las licitaciones. En este sentido, se ha presentado a la Agencia alemana GTZ como modelo, pues constituye al mismo tiempo un organismo público alemán que ejecuta la cooperación bilateral, pero además su carácter de sociedad estatal le permite ser objeto de contratación internacional. Y con este referente, se ha planteado la conveniencia de que la AECI adopte una estructura similar, esto es, la de Sociedad Estatal o Ente Público, lo que le permitiría participar ofreciendo sus servicios como una empresa que luego realizaría directamente, o por medio de subcontratación. Ello le permitiría ofrecer ofertas económicas bajas y proporcionar o encontrar un personal experto.

Existe, finalmente, una idea ampliamente compartida sobre la necesidad de descentralización de la gestión del FED que debería constituir el elemento central de la aproximación de la decisión al terreno, con una gestión que sería asegurada por las delegaciones en cooperación con las embajadas en cada país beneficiario, en lugar de serlo desde el Comité del FED en Bruselas. Esto se conjuga con la

conveniencia de llevar a cabo una adecuada política de empleo tal y como mencionábamos líneas arriba, con el fin de fortalecer las posibilidades de los intereses españoles en juego.

Se trataría, en definitiva, de corregir una situación que hace que si bien España es el quinto contribuyente del FED, el retorno que de esta contribución se produce en empresas españolas es, por variadas razones, prácticamente insignificante. Situación que ha llevado a que España se haya opuesto, tradicionalmente a la presupuestarización del FED, como se indica en la Declaración 12, aneja al TUE, donde se afirma que "la Conferencia conviene en que el Fondo Europeo de desarrollo seguirá financiándose mediante contribuciones nacionales de conformidad con las disposiciones vigentes". Ello permite comprender mejor el por qué de esta oposición, si recordamos que España contribuye con el 8,75% al presupuesto comunitario y con el 5,89% al FED (500 millones de ecus en el VI FED y 645 millones de ecus en el VII FED), mientras que la participación de empresas españolas en proyectos financiados por el FED apenas llega al 1,4%.

Existen, también, y sin querer ser exhaustivo otros programas y proyectos que, teniendo una real incidencia sobre el terreno, la eficacia de la actuación española se incrementaría considerablemente si se complementase con otras acciones o ayudas similares de la CE dado, fundamentalmente, la magnitud de los problemas a los que se enfrentan. Estoy pensando, por ejemplo, en la Ayuda humanitaria de emergencia, esto es, de los medios destinados a responder con agilidad y rapidez a las necesidades que surjan como consecuencia de catástrofes naturales o de situaciones extremas motivadas por guerras o enfermedades de tipo epidémico. Pensemos en una necesaria coordinación entre la Oficina comunitaria ECHO y el Grupo de Ayuda de Emergencia al Extranjero, creado en España en 1983, con el objetivo de coordinar, desde el Ministerio de Asuntos Exteriores, la acción del conjunto de la Administración ante este tipo de catástrofes.

Esta necesaria articulación se inscribiría, además, en las orientaciones contenidas en el Reglamento (CE) nº1257/96 del Consejo de 20 de junio de 1996, sobre ayuda humanitaria, donde en su Preámbulo se

declara la conveniencia de "garantizar y reforzar la eficacia y la coherencia de los dispositivos comunitarios, nacionales e internacionales de prevención y de intervención destinados a responder a las necesidades creadas por las catástrofes naturales causadas por el hombre o por circunstancias extraordinarias equiparables". Este Preámbulo, inicia una larga lista de disposiciones donde se pone especial hincapié en que la consecución de una estrecha coordinación de los Estados miembros y la Comisión tanto a nivel de decisiones como sobre el terreno constituye la base de la eficacia de la acción humanitaria de la Comunidad. En este sentido, las ayudas que concede la Comunidad en virtud de este título pueden servir para financiar, como señala el art. 4 del Reglamento, "las acciones de refuerzo de la coordinación de la Comunidad con los Estados miembros", además se abre la posibilidad a que la Comunidad, desde esta perspectiva de la coordinación, financie, no sólo acciones humanitarias ejecutadas por la Comisión, sino también aquellas que realicen organismos especializados de los Estados miembros (art. 9 del Reglamento). Para facilitar la estrecha coordinación entre las iniciativas comunitarias y nacionales, tanto a nivel de decisiones como sobre el terreno, se establece un sistema de información recíproca (art. 10 del Reglamento). Además, la coherencia y eficacia de los dispositivos comunitarios y nacionales podría incrementarse a través de un eficaz funcionamiento del Comité previsto en el art.17 del Reglamento, al estar éste compuesto por los representantes de los Estados miembros y presidido por un representante de la Comisión. Finalmente, el art.18 del Reglamento ofrece la posibilidad a los Estados miembros, para que éstos participen junto a la Comisión en la evaluación de los resultados de las acciones y planes humanitarios de la Comunidad.

Otro ámbito incluido en la ayuda no reembolsable y en el que la coordinación entre la Política bilateral española y la Política comunitaria de cooperación al desarrollo sería deseable es el representado por la ayuda alimentaria, destinada a enfrentarse a situaciones de desabastecimiento alimentario en países en desarrollo. Que, en el marco comunitario, ha dado lugar a una Política horizontal (Reglamento nº1292/96 del Consejo de 27 de

junio de 1996 y en el español, se ha institucionalizado, a partir de 1980, fecha en la que España se adhiere al Convenio Internacional sobre Ayuda Alimentaria (del que es, también, parte la CE).

También aquí la complementariedad y coordinación de los programas y proyectos españoles y comunitarios sería beneficiosa para el Estado receptor y, además, se inscribiría dentro de la filosofía que inspira el Reglamento (CE) núm.1296/96, antes mencionado. En efecto, en su Preámbulo se destaca con claridad este objetivo subrayándose que la Comunidad y sus Estados miembros deben coordinar estrechamente sus políticas de cooperación para el desarrollo, por lo que respecta a los programas de ayuda alimentaria y a las acciones especialmente dirigidas a acrecentar la ayuda alimentaria. En desarrollo de tal objetivo, su art. 20 faculta a la Comisión para que ésta tome todas las disposiciones necesarias para la buena ejecución de los programas y las acciones de ayuda alimentaria y de apoyo a la seguridad alimentaria y, a tal fin, dispone que los Estados miembros y la Comisión se prestarán toda la ayuda necesaria y se comunicarán todas las informaciones útiles. Aquí, también, esta necesaria coherencia se vería facilitada por un correcto funcionamiento del Comité de seguridad y de ayuda alimentaria, que el art. 26 prevé para asistir a la Comisión, dado que el mismo estará compuesto por representantes de los Estados miembros y presidido por un representante de la Comisión. Finalmente, el art. 28, con el objetivo de reforzar la eficacia y la coherencia de los dispositivos comunitarios y nacionales de ayuda alimentaria y las acciones de apoyo a la seguridad alimentaria, establece unos mecanismos de coordinación y de intercambio regular de informaciones entre las actividades de la Comisión y de los Estados miembros, tanto a nivel de las decisiones como sobre el terreno, pudiendo, la Comisión, adoptar cualquier iniciativa útil para fomentar dicha coordinación, mientras que los Estados miembros deberán notificar a la Comisión sus acciones nacionales de ayuda alimentaria y sus programas dirigidos a garantizar la ayuda alimentaria. Según este Reglamento, esta coordinación deberá darse también en el terreno de la evaluación y así su art. 30 señala que los Estados miembros y la Comisión se comunicarán, en cuanto sea posible, los resultados de los trabajos de

evaluación y los análisis o estudios que permitan mejorar la eficacia de las ayudas, los Estados miembros y la Comisión se esforzarán por aplicar acciones de evaluación conjuntas.

Los intentos de coordinación en este sector se han multiplicado con el objetivo de reagrupar todos los instrumentos y mejorar la ayuda, de este modo, como recoge el Informe de actividades de la Comisión 1995/96 "Programa comunitario de seguridad y ayuda alimentaria", la Comisión recibió en 1995 del Consejo el encargo de elaborar un enfoque más estructurado de la cooperación con vistas a la aplicación de las políticas de ayuda de los Estados miembros y de la Comisión en esta materia. En este sentido, ha partido de la idea de que la elaboración de las estrategias nacionales consituye una fase capital en la que se imponen la coherencia y la coordinación y que las estrategias de la UE siempre se han estudiado con los Estados miembros en los comités de gestión. Pues bien, a fin de reforzar esta cooperación, la Comisión dio instrucciones a sus delegados *in situ* para coordinar sus iniciativas con las de los Estados miembros con el fin de emitir un dictamen común sobre las estrategias definidas y evitar también toda incoherencia en la aplicación de la ayuda. En 1995, se aplicó esta coordinación en seis países piloto: Mozambique, Nicaragua, Bangladesh, Perú, Etiopía y Madagascar.

Hay, ciertamente, determinados sectores donde se puede hablar de una ventaja comparativa de la cooperación española, respecto de la de los restantes Estados miembros y en relación con la comunitaria, pues en ellos, España ha venido acumulando mayor experiencia. En estos sectores la armonización supondría un refuerzo de las acciones españolas sobre las que deberían incidir las de los restantes donantes. Tal situación podría darse, por ejemplo, respecto de los programas españoles en materia educativa en Latinoamérica, de las acciones de apoyo a la gobernabilidad y de pacificación en Centroamérica, de las acciones en el área ambiental como el denominado Programa Araucaria, etc.

Finalmente, esta coordinación debería producirse también en los programas y proyectos que dan cuerpo a la denominada cooperación técnica, en sus múltiples manifestaciones: ayuda social, ayuda a la formación y a la investigación, ayuda institucional, cooperación económica, fondos de equipamiento, etc.

En relación con estos Programas que, a su vez, se sustentan sobre Fondos, compartimos la opinión expresada por el Parlamento Europeo, en su Resolución de 22 de abril de 1994 sobre la cooperación con los países en desarrollo de América Latina y Asia (DOCE, núm. L 128/94) que para una mayor coherencia y concertación política de la UE en cuanto a cooperación al desarrollo con los Estados miembros, hace falta un mayor seguimiento parlamentario de los fondos destinados a cooperación, tanto por parte del Parlamento Europeo como de los Parlamentos nacionales. Ahora bien, tal control por lo que se refiere al PE, sufre, como sabemos, un *handicap* importante debido a la no presupuestarización del más importante de los Fondos para el desarrollo, es decir, del FED.

Se trataría, en definitiva, por lo que respecta a los intereses españoles, de corregir mediante esta armonización, esa limitada participación de los empresarios españoles en los contratos derivados de los fondos y programas europeos de ayuda al desarrollo, incrementando, como decíamos el número y presencia de funcionarios españoles cualificados en las instancias comunitarias que programan y resuelven las acciones en este terreno, efectuando un seguimiento más estrecho y caso por caso de los concursos, favoreciendo la actividad de los consultores españoles para que preparen las ofertas de las empresas españolas con tiempo suficiente.

#### *2.2.4 Armonización de los intereses que explican estas Políticas*

En cuanto a los intereses que motivan estas Políticas de cooperación, también debe potenciarse la armonización de los mismos, pues por lo que respecta a la cooperación española buena parte de la misma viene mediatizada por la importancia que en la misma tienen las prestaciones financieras a través de los créditos FAD que responde a criterios preferentemente comerciales vinculado al apoyo de las exportaciones españolas a países en desarrollo, mientras que la Política comunitaria tiene, según enuncia el art.177 CE, unos objetivos generales más ligados a la cooperación, en particular, el desarrollo sostenible económico y social, la progresiva integración

económica de los países en desarrollo a nivel internacional y las medidas para combatir la pobreza y fortalecer la democracia y los derechos humanos.

De este modo, si la política bilateral española se caracteriza por no privilegiar la ayuda no reembolsable, esta deficiencia podría contrarrestarse con una mayor incidencia en los proyectos y programas comunitarios, caracterizados por un mayor grado de concesionalidad y la movilización de recursos sin contrapartida. Esta participación en los mencionados proyectos y programas no constituye, huelga decirlo, una concesión gratuita, habida cuenta que en la financiación de tales proyectos contribuye ya España a través de una doble vía: mediante aportaciones a través de las asignaciones al presupuesto comunitario y mediante aportaciones extrapresupuestarias al Fondo Europeo de Desarrollo y, en este sentido, cabe subrayar que el grueso de la ayuda multilateral española se destina a nutrir los fondos de la cooperación de la CE.

A grandes rasgos, el sistema español de cooperación para el desarrollo pretende fomentar el desarrollo de los PVD pero también, y en buena medida, promover las exportaciones y la internacionalización de las empresas españolas, lo que explica la importancia que en este sistema tienen los créditos FAD y en su gestión el Ministerio de Economía en detrimento del Ministerio de Asuntos Exteriores, al corresponder a la Dirección General de Comercio e Inversiones de la Secretaría General de Comercio Exterior de aquel Ministerio las competencias relacionadas con los citados créditos y otros instrumentos de apoyo oficial a la exportación (art. 12. 1. f, del Real Decreto 1371/2000, de 19 de julio, de estructura orgánica básica del Ministerio de Economía, BOE núm.137, de 20 de julio de 2000). En otros términos, junto a factores inspirados en motivaciones humanitarias hay otros más prosaicos caracterizados por el interés en seguir manteniendo relaciones económicas estrechas con determinadas áreas geográficas -en especial América Latina y Países árabes-, promoviendo las exportaciones y creando un clima favorable para la inversión, por lo que los Estados beneficiarios seleccionados suelen ser Estados de desarrollo intermedio y no los más necesitados. Estos rasgos identifican esencialmente a la Política

bilateral, mientras que la Política multilateral al entrar en contacto con otros donantes e inscribirse en líneas definidas por Organizaciones o Conferencias internacionales va a tener en cuenta otros objetivos más cercanos al desarrollo en sentido estricto. Lo que precisa, obviamente, de una necesaria coordinación entre ambas políticas, bilateral y multilateral, para que la cooperación al desarrollo española sea pertinente, eficiente, eficaz, viable, tenga un impacto y provoque un justo retorno.

Distintas, por otra parte, son las manifestaciones de la ayuda internacional española al desarrollo, algunas bajo la forma de ayuda no reembolsable, otras a través de flujos financieros de carácter concesional, otras mediante transferencias y acciones realizadas con cargo a los fondos de instituciones privadas (ONGD) y también mediante la contribución a los organismos multilaterales.

### *2.2.5 Coordinación en el terreno operativo*

Esta complementariedad sectorial (o en el marco de programas sectoriales) debe reflejarse también en una coordinación operativa, donde, siguiendo la propuesta del Consejo en su Resolución de 1 de junio de 1995, debería intentarse:

- La definición de las orientaciones sectoriales comunes.
- La realización de reuniones de expertos sobre políticas sectoriales.
- La coordinación operativa en los países en desarrollo.
- La coordinación en el seno de las conferencias y reuniones internacionales.

La Comisión es consciente de la importancia que tiene la coordinación en este nivel operativo y de la necesidad de aplicar un ajuste con vistas a incrementar la efectividad de la ayuda, a través de la modernización de los instrumentos de la ayuda, el incremento del enfoque multisectorial, la descentralización y la delegación de responsabilidades en la materia, lo que le lleva a declarar su intención de esforzarse aún más por coordinar sus actividades con los

Estados miembros (Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la Política de desarrollo de la Comunidad Europea, COM [2000] 212 final, 26.4.2000)

Estos principios, enunciados con carácter general, han ido siendo aplicados en la práctica, de la que podemos extraer diversos ejemplos, por lo que se refiere a la concentración geográfica de la ayuda, y a la definición de ámbitos sectoriales privilegiados.

Así, vemos, como el Consejo, en desarrollo del art. 180 CE, decidió reforzar la exigencia de coordinación de la Unión y de sus Estados miembros, eligiendo, en abril de 1994 una serie de países donde desarrollar una experiencia-piloto: tres países africanos (Etiopía, Zimbabwe y Mozambique), un país asiático (Bangladesh) y dos países latinoamericanos (Perú y Costa Rica). Los ámbitos de actuación seleccionados fueron la lucha contra la pobreza, la seguridad alimentaria, la educación y la asistencia sanitaria. Estas experiencias piloto de coordinación operativa entre la Comunidad y sus Estados miembros subrayan, igualmente, la necesidad de mejorar los aspectos cualitativos de la coordinación y de aumentar la complementariedad con la definición de líneas directrices y de prioridades comunes, tal y como aparece destacado por la Comisión en su Comunicación al Consejo y al Parlamento Europeo de 1995 (COM [95] 700 final de 15 de diciembre de 1995, p.5).

Otro intento concreto en este sentido es el iniciado con el Reglamento (CE) nº 2258/96 del Consejo de 22 de noviembre de 1996 sobre acciones de rehabilitación y reconstrucción en favor de los países en desarrollo, ya mencionado, donde se diseña un marco de actuación coordinado, donde las operaciones que se prevén están abiertas a la participación coordinada de Organizaciones internacionales y regionales, organizaciones no gubernamentales, administraciones y organismos públicos nacionales, provinciales y locales y las organizaciones de base comunitaria, las instituciones y operadores públicos o privados, previéndose, al respecto, ciertos mecanismos para garantizar la coherencia, complementaridad y eficacia óptima de dichas acciones. En estos mecanismos, parece ser que la iniciativa la tiene la Comisión, asistida por un Comité geográfico, pudiendo tomar una serie de medidas y entre ellas:

- La creación de un sistema de intercambio y análisis sistemático de información sobre las acciones financiadas o cuya financiación esté prevista por la Comunidad y los Estados miembros.
- La coordinación en el lugar de realización de las acciones, mediante reuniones regulares e intercambios de información entre los representantes de la Comisión y de los Estados miembros en el país beneficiario.

Además, se prevé, que la Comisión, en contacto con los Estados miembros podrá adoptar las iniciativas necesarias para una adecuada coordinación con los demás proveedores de fondos de que se trate, en especial con los del sistema de las Naciones Unidas.

Otra manifestación particular de la aplicación del criterio de complementariedad entre la Política comunitaria de cooperación al desarrollo y las políticas nacionales de los Estados miembros en este ámbito, la encontramos en el Reglamento (CE) nº 2259/96 del Consejo de 22 de noviembre de 1996 relativo a la cooperación al desarrollo con Sudáfrica (DOCE, nº L 306/5), destinado a fijar las normas de gestión de los recursos destinados por la Comunidad en apoyo del Programa Sudafricano para la Reconstrucción y el Desarrollo, y donde se autoriza expresamente a la Comisión –para facilitar la coherencia y la complementariedad prevista por el Tratado y con objeto de conseguir un máximo de eficacia de la ayuda– a que adopte todas las medidas de coordinación necesarias, especialmente:

- La instauración de un sistema de intercambio sistemático de información sobre las acciones financiadas o cuya financiación esté prevista por la Comunidad y los Estados miembros.
- La coordinación en el lugar de ejecución de las acciones mediante reuniones periódicas e intercambios de información entre los representantes de la Comisión y de los Estados miembros en el país beneficiario de la ayuda.

Corresponde a la Comisión la tramitación, aprobación y gestión de las acciones a que se refiere el presente Reglamento, conforme a los procedimientos presupuestarios o de otro tipo vigentes, ateniéndose particularmente a los procedimientos previstos en el

Reglamento financiero aplicable al presupuesto general de las Comunidades Europeas. La Comisión comunicará a los Estados miembros y a los representantes de éstos que se hallen *in situ* las fichas de identificación de los proyectos, una vez tomada la decisión de proceder a su tramitación. La Comisión actualizará con posterioridad dichas fichas de identificación y lo comunicará a los Estados miembros.

Además, la Comisión, en contacto con los Estados miembros, podrá tomar las iniciativas necesarias para garantizar una coordinación adecuada con los demás proveedores de fondos interesados.

Desde otra perspectiva, se debe destacar como en los proyectos de ayuda de mediana a gran envergadura, que suponen con frecuencia la participación de varios donantes, es necesario prestar la debida atención a la sincronización de la ayuda y a la necesidad de confiar la responsabilidad de los proyectos con múltiples donantes a administradores cualificados. En este sentido, la Asamblea Paritaria ACP-CE, en su Resolución sobre "las relaciones futuras entre los Estados ACP y la Unión Europea" de 16 de febrero de 1994, consideraba que, siempre que sea posible y una vez establecidos los procedimientos conjuntamente con el responsable nacional, el delegado de la Comisión Europea debe asumir una responsabilidad especial en la coordinación de la ayuda con el país receptor ACP cuando intervengan varios donantes europeos.

La Asamblea Paritaria en su Resolución de 17 de febrero de 1994 sobre la "aplicación del Convenio de Lomé", aún reconociendo que la coordinación entre los donantes puede ser útil para armonizar las políticas de ayuda y completar los esfuerzos de ayuda, sin embargo, advierte que las exigencias compuestas de los donantes restan valor a dicha coordinación y retrasan innecesariamente el ritmo de aplicación de los programas y el desarrollo de los procesos de aplicación de los proyectos; por lo tanto, pide a la Unión Europea y a sus Estados miembros que reduzcan la burocracia que supone la coordinación de los donantes y eviten sobrecargar los programas de ayuda con condiciones contrapuestas.

En relación con la necesaria coordinación y armonización sobre el

terreno, cabe destacar que una característica sobresaliente del sistema español de ayuda al desarrollo es la presencia generalizada de representaciones en el terreno, las Oficinas Técnicas de Cooperación (OTC) y los Centros Culturales, en los principales países beneficiarios de la ayuda en América Latina y en ciertos países de África, especialmente del África lusófona (el número de Oficinas asciende a veinticinco, diecinueve en Iberoamérica, tres en África (Angola, Guinea Ecuatorial y Mozambique), dos en el Magreb (Marruecos y Túnez) y uno en Asia (Filipinas).

En efecto, España se ha ido progresivamente dotando de una red de representaciones de esta naturaleza en los países más significativos para su cooperación. Estas Oficinas se encargan de divulgar las actividades de ayuda técnica, coordinar su ejecución e informar a Madrid acerca de las diferentes situaciones locales. Estas Oficinas bien aprovechadas pueden lograr valiosos conocimientos de las realidades locales que no conviene desperdiciar.

Entre sus principales funciones destacan: la identificación de proyectos de desarrollo conjuntamente con el país receptor; la realización de estudios de desarrollo de interés para el país receptor; el seguimiento de las actuaciones en materia de cooperación bilateral no reembolsable, principalmente cooperación técnica; realización de evaluaciones previas complementarias a las realizadas por la AECI, de los proyectos presentados por las ONGD en el país de su circunscripción; la contratación ocasional de expertos locales en apoyo a la identificación y formulación de proyectos; el efectuar el seguimiento de las ofertas presentadas a las agencias de los países en desarrollo que hayan convocado concursos financiados por Organismos Internacionales, estando presentes en la apertura de las plicas y realizando un seguimiento de los proyectos en curso.

Habría que fortalecer su papel, coordinarlo con el de las Oficinas comerciales de las Embajadas (se encuentran en más de 80 países y cuentan con personal especializado en la difusión de información y en la promoción de las exportaciones, conforman una Red de Oficinas Comerciales en el Exterior que es gestionada desde la Subdirección General de Oficinas Comerciales en el Exterior) y articularlo con las propias experiencias, también muy valiosas, de las

Delegaciones de la Comisión en los países de acogida (más de 125 delegaciones repartidas por todo el mundo), cuyo papel no cesa de incrementarse en la gestión de la cooperación al desarrollo, debido en buena parte a los procedimientos descentralizados y a la práctica de programas de desarrollo establecidos en el Convenio de Lomé IV y en otros acuerdos de cooperación en países mediterráneos, latinoamericanos y asiáticos. Esta coordinación podría verse facilitada si en estas Delegaciones se financiara la presencia de jóvenes españoles en prácticas adscritos a las mismas por dos años, lo que les permitiría captar información y familiarizarse con los procedimientos comunitarios.

En los países con los que España ha suscrito acuerdos de cooperación se ha promovido la creación de grupos de funcionarios españoles y locales: son las denominadas Comisiones Mixtas. Estos organismos deberían estar en contacto con las Delegaciones de la Comisión, cuando se trate de temas en los que la Comunidad despliega una actividad en este sector.

En la línea de lo apuntado, un elemento que, en mi opinión, respetaría al tiempo el principio de partenariado y el de complementariedad, sería el de establecer comités de enlace en los que estuvieran representantes del gobierno del país beneficiario (también representantes de las organizaciones socioeconómicas del mismo), el Delegado de la Comisión y representantes de los Estados miembros que también mantienen relaciones de cooperación al desarrollo con este país beneficiario.

Finalmente, habría que potenciar la coordinación de la ayuda al desarrollo sobre el terreno efectuada por las ONGD, tanto bajo la cobertura financiera comunitaria como bajo la cobertura española, lo que podría verse facilitado por la existencia de sendas plataformas que las agrupan a nivel español y a nivel comunitario

Cabe referirse, para acabar este rápido examen de ámbitos concretos donde se hace notoria la necesidad de una mayor armonización operativa, a la participación en los foros, conferencias y reuniones internacionales donde se debaten cuestiones relacionadas con el desarrollo. Estamos en un terreno donde se ha denunciado el

déficit de expresión y de impulso europeo. Pues bien, en relación con ello, el art. 180 CE, insta a la Comunidad y a sus Estados miembros a una mayor concertación en los foros internacionales. Esta concertación podría darse en los marcos de negociación económica internacional y en las instituciones económicas internacionales, fomentando una mayor representación de los PVD en dichos foros, impulsando la liberalización de los intercambios siempre sin perder de vista la particular situación de los países menos avanzados y el trato comercial desigual que esta situación justifica. También podría reducirse tal déficit intentando incrementar el flujo global de ayuda mediante una mejor distribución de la carga entre los países industrializados y mejorando la calidad de la ayuda (concesionalidad y desvinculación).

El desarrollo de lo que precede pone en evidencia la ampliación creciente de los ámbitos de competencias compartidas entre la Comunidad y sus Estados miembros. Esto hace necesario el reafirmar la unidad de su representación internacional. Ahora bien, la práctica muestra cómo esta coordinación es insuficiente. En ciertos supuestos se ha conseguido llevar a cabo, así, la Comunidad participa plenamente en la Comisión de desarrollo duradero de NU, por contra, se encuentran divergencias en la participación de la Comunidad en la FAO, como ilustra el contencioso relativo al acuerdo sobre el respeto de las medidas de conservación por los navíos que pescan en alta mar (STJCE de 19 de marzo de 1996, Comisión c. Consejo, C-25/94, Rec. p-I. 1469), lo que contradice la necesidad de coherencia a la que se refiere el artículo 3 del TUE. De ahí la insistencia de la Comisión, con ocasión de las revisiones de los Tratados, para que se concrete un procedimiento de coordinación que recoja la exigencia de unidad en la acción exterior, de conformidad con el referido art. 3, y se ponga freno al peligro de la dilución del acervo comunitario sobre la escena internacional.

Todo ello evidencia que en las relaciones comerciales y financieras internacionales es necesario una estrecha colaboración entre España y la UE frente a las instituciones de Bretton Woods, como condición para fortalecer el peso necesario de ésta para influir no sólo en aspectos del ajuste sino también en el contenido del proceso.

### *2.2.6 Armonización en la evaluación de la cooperación al desarrollo*

Entre los donantes de Ayuda Oficial al Desarrollo existe un amplio consenso acerca de la importancia de la evaluación del impacto de la cooperación. Ahora bien, tanto en la UE como en España, estamos ante una actividad en sus inicios y descoordinada que difícilmente puede determinar si la ayuda ha constituido un éxito o un fracaso, a pesar de que existe una conciencia compartida de que esta actividad constituye uno de los requisitos fundamentales para garantizar un aumento de la calidad de la ayuda y un reconocimiento amplio de sus beneficios en la opinión pública.

Esta conciencia cada vez es más generalizada, de manera que se puede afirmar que la evaluación de las políticas y medidas de cooperación al desarrollo de la Unión sigue constituyendo una de las prioridades de la misma. En este sentido, y valorando estas acciones, la Comisión en su Informe General de Actividades de 1996, declara que "el creciente protagonismo de los informes de evaluación facilitó los trabajos de síntesis para un mejor análisis de las acciones sectoriales, regionales y nacionales, y permitió la preparación y lanzamiento por la Comisión, en estrecha colaboración con los Estados miembros, de una gran evaluación general de la ayuda comunitaria a los Estados ACP, que será seguida por evaluaciones similares de la ayuda comunitaria a Asia, América Latina y los países del sur y del este del Mediterráneo, y por una síntesis general".

En este punto, sería conveniente, en nuestra opinión, que se diera una coherencia acerca de la organización y las metodologías de evaluación utilizadas en la UE y en España, tanto con carácter general: referencia a los mismos valores y conceptos referidos a la utilidad de la ayuda y sus repercusiones hacia el interior del país donante, como particular, respecto de la cooperación técnica y de la cofinanciación de proyectos de ONGD. Y, tanto por lo que se refiere a la evaluación previa destinada a la selección de proyectos o programas de cooperación, como intermedia destinada a realizar un seguimiento del proyecto, como, en fin, posterior o final, examinando el cumplimiento de los objetivos del proyecto y su impacto sobre la realidad que pretendía influir.

En este ámbito la colaboración entre la Oficina de Planificación y Evaluación dependiente de la SECIPI con la Administración comunitaria podría ser muy valiosa, en materia estadística, de planificación, de gestión de programas cofinanciados, de evaluación del impacto, etc.

La coordinación y la complementariedad debe darse no sólo en los aspectos positivos de la ayuda sino cuando, por alguna razón, debe suspenderse la misma. Esta cuestión es la que pasamos a continuación a examinar.

### *2.2.7 Coordinación en el ámbito de las sanciones*

Un terreno donde deben actuar los principios estudiados, de coordinación y complementariedad, es en el de las sanciones, ora en el marco del art. 301 CE, ora -y por lo que se refiere a la Política de cooperación al desarrollo con los Países ACP- en el art. 336 bis incorporado al Convenio de Lomé IV por el Acuerdo de Mauricio de 1995, que se inspira a su vez en un nuevo art. 5 donde se vincula la cooperación al “reconocimiento y aplicación de los principios democráticos, a la consolidación del Estado de Derecho y a la buena gestión de los asuntos públicos”, considerando -en el contexto de la iniciativa y la participación de los individuos y los grupos- que “las acciones de cooperación tienen como objetivo fundamental asegurar la buena gestión de los asuntos públicos”, atribuyendo al respeto de los derechos humanos, a los principios democráticos y al Estado de Derecho el carácter de “elemento esencial de la presente Convención”, elemento además fundador de las relaciones ACP-CE e inspirador de las relaciones ACP-CE y de las políticas internas e internacionales de las Partes.

Pues bien, el art. 366 bis del Convenio de Lomé IV establece que la parte que considere que la otra parte ha violado una obligación relativa a uno de los elementos esenciales del art. 5 solicitará, salvo en caso de urgencia, la apertura de consultas; si no se logra una solución -las consultas comenzarán antes de quince días desde la solicitud, y no se prolongarán más de treinta-, o inmediatamente en caso de urgencia o de negativa a celebrar consultas, la parte que invoca

la violación puede adoptar las medidas adecuadas, comprendida, en su caso, la suspensión total o parcial de la Convención respecto de la otra parte, y en el entendido de que se recurrirá a la suspensión como último recurso. A los efectos de las consultas, la Comunidad estará representada por la Presidencia, asistida por los otros dos Estados de la *troika* y por la Comisión; por su parte, los Estados ACP estarán representados por la "*troika* de copresidentes del Consejo de Ministros ACP-CE", así como por otros dos miembros de dicho Consejo elegidos por la parte acusada de violar el art.5, cuya participación -puesto que no son parte a los efectos del 366 bis- remite a una especie de buenos oficios en el marco de las consultas.

La Declaración conjunta contenida en el nuevo anexo LXXXIII al Acta Final interpreta que la situación de urgencia que permite la suspensión sin recurrir a las consultas significa "violación particularmente grave y evidente", y que ello no impedirá celebrar consultas posteriores a la medida de suspensión. Por otro lado, los fondos liberados por razón de las eventuales suspensiones serán redistribuidos entre los demás Estados beneficiarios (art.193, nuevo párrafo 4 del Convenio de Lomé IV).

El Acuerdo de Cotonú de junio de 2000 que viene a sustituir al Convenio de Lomé IV, aborda también esta cuestión en los arts. 96 (Procedimiento de consulta y medidas apropiadas relativas a los derechos humanos, los principios democráticos y el Estado de Derecho) y 97 (procedimiento de consulta y medidas apropiadas relativas a la corrupción) a través de una fórmula más neutra, en el sentido de que las eventuales sanciones no afectarían tan sólo a los países ACP que violan una de las obligaciones a las que hacen referencia estas disposiciones, sino que podría -hipotéticamente- recaer sobre un Estado miembro (pensemos en los pronunciamientos recientes de la Asamblea Paritaria ACP-CE, condenando toda forma de extremismo político y, en particular, las declaraciones xenófobas y antieuropeas de ciertos políticos austriacos).

Por lo que respecta al art. 301 CE, es uno de los principales ejemplos de la necesidad de una articulación entre las relaciones exteriores económicas de la UE, que son competencia de la CE, y las relaciones políticas y de seguridad de la PESC, que son de

naturaleza intergubernamental. Esta necesidad de coherencia a la que se refiere el art.C del Tratado de la UE, no se está produciendo con la debida claridad en la adopción de sanciones económicas, donde los ejemplos actuales (véase, Haití, Sudán o Níger), manifiestan un predominio de la dimensión intergubernamental, exigencia de una posición o acción común previa (para lo que se exige la unanimidad) a toda adopción de una sanción (para la que en principio basta con una mayoría cualificada). Todo ello evidencia la preocupación, antes ya mencionada, de una posible contaminación de la Política de cooperación para el desarrollo como consecuencia de la influencia de los objetivos de la PESC, haciéndose imprescindible mejorar la coherencia que no la subordinación, coherencia en la línea apuntada en el propio Tratado de la Unión Europea y en especial en sus arts. 3 y 11.1º.

Un ejemplo de la dificultad de marcar una frontera entre Política de cooperación al desarrollo y la PESC, nos lo da unos recientes acontecimientos producidos en Liberia con la detención de cuatro periodistas, sucesos que han llevado a la Comisión a manifestar, para presionar sobre las autoridades de este país, que el respeto de los principios democráticos, y entre ellos la libertad de prensa, es un elemento importante del Acuerdo ACP-CE de Cotonú, que Liberia ha firmado y que, la UE, en virtud de su art. 96, puede suspender la cooperación con este país, si es culpable de violación de los derechos humanos, de los principios democráticos y del Estado de Derecho.

Estas medidas de suspensión, para ser eficaces, tienen que ser complementarias de la de los Estados Miembros. En otras palabras, ¿puede un Estados Miembro mantener bilateralmente la cooperación con un Estado ACP respecto del cual se ha suspendido la vigencia del Acuerdo de Lomé o, próximamente, de Cotonú?. Esta interrogante plantea una cuestión aún no resuelta sobre en quién recae la obligación de coordinar. En el caso del Convenio de Lomé y del Acuerdo de Cotonú -y de otros convenios con objetivos cercanos- nos encontramos, por un lado, ante un acuerdo mixto, pero además pueden existir políticas bilaterales nacionales (pongamos, como ejemplo, un caso no muy

hipotético, una eventual sanción a Guinea Ecuatorial). En estos supuestos, pensamos que debería corresponder a la Comunidad establecer las líneas coordinadoras que permitan que la sanción sea eficaz y, consiguientemente, estimamos, que las políticas nacionales deben alinearse con la comunitaria.

En todo caso, esta condicionalidad democrática de la ayuda también parece inspirar la política bilateral española. En efecto, en su Informe de la Ponencia de estudio sobre la política española de cooperación para el desarrollo, los senadores españoles estimaron que "se ha alcanzado un consenso entre los países donantes de ayuda al desarrollo en cuanto a considerar como elementos fundamentales de las nuevas estrategias para un desarrollo eficaz, las políticas de desarrollo participativo de base amplia, la buena gestión de los asuntos públicos y el objetivo de desarrollo sostenido y sostenible".

### 3. La articulación de la armonización

La articulación entre la cooperación bilateral y la multilateral es fundamental al posibilitar importantes efectos multiplicadores. No obstante, la aplicación práctica de este criterio padece de graves deficiencias, en buena parte debidas a que, hoy por hoy, funciona esencialmente en una sola dirección: Comunidad-Estados miembros. De este modo, es excepcional que los Estados miembros expongan en el Consejo sus políticas de ayudas nacionales bilaterales. Este déficit de información, al que se ha referido la doctrina, constituye uno de los problemas mayores sobre los que las sucesivas revisiones de los Tratados constitutivos de la UE no han prestado una gran atención, a pesar de algunas manifestaciones bastante vagas destacando la necesidad de organizar, mediante los mecanismos oportunos, una auténtica convergencia entre las políticas de los Estados miembros y la de la Comunidad en aquellos ámbitos respecto de los que exista una competencia compartida, como es el del desarrollo, tal y como recoge la Comisión en su Dictamen de 1996 relativo a la revisión del TUE.

Y ello a pesar del interés práctico que tal armonización tiene en los

operadores involucrados, así, como se ha apuntado, gran parte de los donantes complementan las actuaciones que realizan los organismos multilaterales con proyectos o programas de cooperación bilateral. En la práctica, esta cofinanciación de proyectos está asociada a la utilización de empresas del país donante lo que genera un efecto multiplicador. Las prácticas de cofinanciación ligada en organismos de cooperación multilateral, son utilizadas muchas veces para situar a las empresas en una posición competitiva ventajosa en cuanto a la adjudicación de contratos. De este modo los países donantes van a potenciar su exportación nacional a través de relaciones de complementariedad o introduciendo condicionamientos entre la ayuda multilateral y bilateral. También otorgan ayudas directas, en forma de subvenciones, a empresas exportadoras de servicios; e indirectas, por medio de donaciones a terceros países para la realización de un determinado programa o proyectos.

Así pues, parece necesario reforzar la coordinación entre las distintas representaciones, nacional o comunitaria, para alcanzar una postura cercana en cuanto a los criterios y objetivos. Esto podría potenciarse como acabamos de indicar con las acciones que España realiza bilateralmente, la cofinanciación de actuaciones multilaterales puede jugar también un papel fundamental, en el incremento de la participación española en tales acciones. Finalmente, es necesario potenciar una mayor presencia de técnicos y responsables españoles en los ámbitos de decisión comunitario en este sector.

El establecimiento de estos mecanismos de articulación interinstitucional del criterio de complementariedad se enfrenta a múltiples e importantes dificultades, la complementariedad en el plano institucional se ve frenada por una serie de limitaciones o deficiencias que afectan tanto a la estructura comunitaria como a la española, en el sentido de que en ambas se presencia una excesiva dispersión de competencias y de recursos, unida a una escasa coordinación entre organismos e instrumentos que operan en este campo.

De este modo, si nos detenemos, en primer lugar, en el sistema español, vemos como la dispersión de los esfuerzos viene explicada por las responsabilidades que comparten en este sector una pluralidad de Administraciones. De este modo, se ha destacado

cómo más de diez Ministerios realizan acciones de cooperación internacional, algunos de ellos con programas de menor cuantía, a lo que debe añadirse los diversos departamentos creados al efecto por las Comunidades Autónomas y Ayuntamientos sin que exista un organismo que, de forma efectiva, seleccione objetivos, defina prioridades y determine la distribución de tareas, y abundando en ello, se ha denunciado la existencia de hasta siete ciclos paralelos de presupuestación, programación e información de la cooperación. Ciertamente, dos Ministerios concentran el grueso de las competencias en la materia, por una parte el Ministerio de Asuntos Exteriores que, a través de la SECIPI, tiene bajo su responsabilidad cerca de un 30 por ciento de las ayudas; y, por otra parte, el Ministerio de Economía, que gestiona más de la mitad del total de las ayudas (ayudas bilaterales reembolsables, contribuciones a la cooperación comunitaria y a organismos financieros multilaterales). Ahora bien, como se viene denunciando, esta concentración de responsabilidades viene limitada por la disparidad de criterios con que los dos Ministerios operan en la materia, lo que se ejemplifica en la descoordinación existente entre la ayuda financiera y la cooperación técnica y, lo que no es menos preocupante, en un claro déficit político.

Como se ha destacado desde la doctrina especializada (en particular, el prof. Rafael Grasa), la actual estructura institucional del sistema español de cooperación para el desarrollo se articula en cuatro niveles, a saber:

- Definición y dirección política, que corresponde al Gobierno/Consejo de Ministros y, en menor medida, al Parlamento (Comisión de Cooperación y Ayuda al Desarrollo).
- Coordinación y consulta, con la Comisión Interministerial de Cooperación Internacional (CICI), la Comisión Interministerial del FAD (ACIFAD), la Comisión Interterritorial, el Consejo de Cooperación, la CIFAD y la CICI.
- Dirección político-ejecutiva, con gran protagonismo de la SECIPI, en el Ministerio de Exteriores, y la Secretaría de Estado de Comercio, y Turismo, en el Ministerio de Economía y Hacienda.

- Ejecución, con un papel clave de la Agencia Española de Cooperación Internacional/AECI (MAE), la Dirección General de Política Comercial (MEH) y el Instituto de Crédito Oficial (ICO).

Dos órganos colegiados, de los mencionados, podrían constituirse como elementos esenciales en la imprescindible coordinación y coherencia de la propia Política española de cooperación al desarrollo, exigencia previa, claro está, para que luego se pueda plantear su armonización con la Política comunitaria en este ámbito. Nos referimos a la Comisión Interministerial de Cooperación Internacional y a la Comisión Interterritorial. El primero podría obrar a favor de una comunicación continuada y ágil entre los diferentes departamentos de la Administración Central, puesto que está integrado por todos los ministerios con competencias en la materia; se reúne periódicamente; le corresponde aprobar el Plan Anual de Cooperación Internacional y las líneas estratégicas anuales de la cooperación española. El segundo obedece a la configuración de nuestro país, como un Estado de estructura compleja, donde diversos niveles de poder gozan de competencias descentralizadas relacionadas con la cooperación al desarrollo (se ha señalado, que un 14-15% de la AOD procede de esta cooperación). Se trata del órgano de coordinación, concertación y colaboración entre las Administraciones públicas que ejecutan gastos computables como AOD, y en él están representadas las Comunidades Autónomas y los entes locales. Del buen funcionamiento de esta estructura institucional y de la correcta aplicación de los mecanismos jurídicos que está llamada a desarrollar depende el que la cooperación española deje de ser una cooperación -como se ha dicho- de aluvión puesta en marcha a partir de iniciativas sucesivas y no coordinadas.

Si nos referimos, en segundo lugar, a la estructura institucional comunitaria vemos como ésta adolece igualmente de los mismos males, haciendo difícil la coordinación política y financiera en esta materia, agravada, por lo que respecta a la primera por el hecho de que las responsabilidades políticas relacionadas con la cooperación al desarrollo afectan a tres Comisarios, en la nueva Comisión Europea: el responsable de la cartera de Desarrollo y Ayuda Humanitaria, el Comisario encargado de Relaciones Exteriores y el responsable de Política Comercial, a lo que se une una nueva figura, la del Alto

Representante para la PESC, en el sentido de que la dimensión política y la dimensión civil de la acción exterior de la UE deben ser respetuosas del principio de coherencia consagrado en el art. 3 TUE. Y, por lo que respecta a la dimensión económica y financiera, no se debe olvidar que la acción comunitaria a favor del desarrollo se nutre del FED (que alcanzará con el IX FED 13.500 millones de euros más 9.000 millones de euros no utilizados de los precedentes Fondos), de determinadas líneas del Presupuesto comunitario (que en su globalidad sumaron más del 6% de los últimos presupuestos comunitarios) y de actuaciones del BEI y del BERD, mientras que su gestión se encuentra, a su vez, repartida esencialmente entre dos Comisarios: el de Desarrollo y Ayuda Humanitaria que se encarga de las acciones derivadas de los Convenios con los Países ACP, la ayuda alimentaria, la cofinanciación con las ONGD y la evaluación de Programas y Proyectos con los PVD; y, el de Relaciones Exteriores que realiza actividades de cooperación en Asia, América Latina, Mediterráneo, PECOS y Nuevos Estados Independientes surgidos tras la desaparición de la URSS.

La diversidad de agentes e instituciones involucradas no favorece, obviamente, la complementariedad y coordinación del conjunto de las acciones de cooperación. Esta situación podría paliarse si se avanzara en la definición de un modelo de diálogo en este terreno (3.1) y si pusiera la base para crear un mecanismo institucionalizado donde llevar a cabo tal diálogo (3.2), cuestiones a las que nos referiremos a continuación.

### 3.1 Un modelo de diálogo

Para que la cooperación al desarrollo europea (comunitaria y de los Estados miembros) constituya un sistema realmente útil para los países necesitados y al tiempo un elemento definitorio de la identidad europea en el exterior es necesario poner en pie una estructura de diálogo adecuada entre las instituciones comunitarias y las nacionales que implique coordinación, no concentración, descentralización y transparencia. De manera que, tanto los responsables comunitarios como los nacionales, se impliquen en la definición, elaboración y seguimiento de las acciones en este terreno y se preocupen por su coordinación y, en definitiva, por su

complementariedad. Se trata de prever o diseñar espacios y métodos de cooperación específicos que logren el efecto de masa crítica tantas veces requerido.

La Política comunitaria de cooperación al desarrollo, es una política complementaria de la de los Estados miembros, esto es, por un lado hay unas acciones que se definen por la Comunidad a través del procedimiento de codecisión y en cuya elaboración y adopción participan los Estados miembros a través de distintos mecanismos de asociación (a nivel de Comités, de Coreper y de Consejo). Pero, por otro lado, complementariedad significa que los Estados miembros siguen manteniendo sus propias Políticas nacionales en cuyo marco toman a su vez decisiones y adoptan determinadas acciones. Además, algunas de las medidas que se establecen en sede de Política de cooperación al desarrollo se despliegan en unos ámbitos donde la UE lleva a cabo acciones de PESC y viceversa, con lo que lo intergubernamental y lo comunitario están en continua tensión. Esta tensión viene matizada por la obligación de coherencia entre las distintas políticas previstas en el art. 3 del TUE para alcanzar los objetivos enunciados en el art. 2, dentro del respeto y del desarrollo del acervo comunitario.

Estas circunstancias hacen que, la mayor parte de las veces, las autoridades y responsables interesados, no hablen de lo mismo, o si lo hacen, lo hagan en dimensiones o niveles diferentes, de manera que resulta esencial establecer un modelo de diálogo que pueda facilitar estas tareas, y, en este sentido, habría de buscarse:

- Un diálogo exhaustivo y continuo sobre las políticas que permita llegar a una estrategia general, formular prioridades y examinar los vínculos, a menudo complementarios pero a veces en conflicto, entre las actividades comunitarias y las nacionales.
- Un diálogo basado en un análisis dinámico y que tenga en cuenta la evolución del contexto cultural, social, económico y político del país beneficiario que permitiera elaborar un planteamiento coordinado que sea eficaz y se enraíce en las realidades de este país.
- Las modalidades de tal diálogo deberían definirse con flexibilidad y tener por objetivo final la búsqueda de resultados tangibles.

- Debería preverse la posibilidad de entablar este diálogo en función de la importancia y del interés de los temas a tratar en un marco político o técnico, tanto de responsables gubernamentales como de agentes y expertos técnicos
- A través del mismo se definiría una estrategia europea global ante los países no desarrollados, que comprometiera tanto a los Estados miembros y sus actividades nacionales como a la Unión. Este marco de referencia común es imprescindible para poder establecer, después, mecanismos concretos y flexibles de coordinación.
- Establecimiento de mecanismos de información, seguimiento y coordinación de las acciones y las políticas de cooperación de los Estados miembros y de la Comunidad, destinados a garantizar la continuidad y aumentar la credibilidad de estos esfuerzos.
- Creación de un espacio para el diálogo destinado a: reforzar las complementariedades entre los actores implicados en los procesos de desarrollo, a fin de establecer objetivos comunes y coordinar las acciones; incrementar la eficacia y el impacto cualitativo de las intervenciones; mejorar la transparencia y la responsabilidad de todos los actores implicados en el desarrollo.
- Refuerzo y ampliación del diálogo político sobre problemas concretos (medio ambiente, consolidación de la paz, prevención y reducción de los conflictos) con la finalidad de buscar soluciones para incrementar la eficacia de la cooperación.
- Establecimiento de mecanismos simples y flexibles de coordinación, centrados en la eficacia, la transparencia y visibilidad.
- Capaz de tener en cuenta los objetivos, preferencias y limitaciones económicas y sociales de cada parte.
- Métodos democráticos, transparentes y participativos.
- Mecanismos que permitan mejorar la coordinación operacional sobre el terreno entre las ayudas comunitarias y las ayudas de los Estados miembros. En este sentido, ampliando experiencias-piloto que se están llevando en seis países en desarrollo (Perú, Costa Rica, Bangladesh, Mozambique, Costa de Marfil y Etiopía) a otros países.

- Determinación de ámbitos-piloto donde mejorar la coordinación, como los relativos a: establecimiento de la paz o prevención de conflictos, seguridad alimentaria, pesquerías, emigraciones.

El diálogo político que debe preceder y acompañar los esfuerzos tendentes a fijar las grandes líneas de coordinación, debería inscribirse en la PESC, pues permitiría abordar cuestiones de “buen gobierno”, democratización y derechos humanos, consolidación del Estado de Derecho, prevención y resolución de conflictos... Las responsabilidades respectivas deben poder expresarse en términos políticos. En efecto, en un contexto de incremento de la violencia organizada y aumento de los conflictos armados en buen número de países en desarrollo, con todas sus consecuencias a nivel humanitario, social, económico, medioambiental, nos encontramos que son al mismo tiempo causa y consecuencia de la falta de desarrollo y pertenecen tanto al análisis político como al socioeconómico. Es necesario una estrategia global, como la propuesta por la Comisión en su documento destinado a desarrollar una política europea de prevención y de resolución de conflictos, en atención a la cual habrá que abordar cuestiones como el establecimiento de una diplomacia preventiva, los medios para una mayor cooperación política y un análisis político permanente. Por otro lado, esta estrategia permitiría una intervención coordinada a nivel político y en la cooperación al desarrollo, el objetivo final consistiría en garantizar la “estabilidad estructural”, concepto que incluye los objetivos de desarrollo económico y social duradero, de democracia y de respeto de los derechos humanos, de instauración de estructuras políticas viables y de la capacidad para conseguir el cambio sin recurrir a la violencia.

En efecto, como se ha repetido desde la doctrina, la realidad de las crisis actuales trasciende las previsiones de la ayuda humanitaria como atención inmediata y de urgencia a las víctimas de catástrofes, planteándose en una fase anterior como prevención y *a posteriori* como rehabilitación y reconstrucción, resaltando cada vez más la vinculación entre la ayuda, la rehabilitación y el desarrollo a largo plazo

Un compromiso político supondría definir las modalidades de diálogo previsto en función de los temas considerados prioritarios (cuestiones

de seguridad interior, problemática de las migraciones, lucha contra los tráficoos ilícitos, etc.) y según la configuración geográfica más conveniente (diálogo global o diálogo diferenciado por grupos de países).

Significaría también determinar el nivel de este diálogo: encuentros ministeriales, grupos de trabajo en los niveles técnicos... No se trata de duplicar unos mecanismos que ya funcionan, unos foros que ya existen, sino darles un nuevo impulso y mejorar su actuación desde la perspectiva de la complementariedad, de manera que den una coherencia y un sentido general al entramado institucional ya existente.

Pero, además, para que haya diálogo es necesario que, cuando se discuta, exista un consenso en cuanto a los conceptos, términos y palabras utilizados. Esto es, que se acuerde una terminología común, de manera que, en los documentos que se negocian, en los foros donde se trabaja, a los instrumentos se les denomine de la misma forma, los mecanismos tengan un mismo significado y los procedimientos quieran decir lo mismo.

Ello nos lleva a proponer el establecimiento de unos mecanismos de articulación institucional del diálogo (órgano, reunión, foro...), donde se elabore la estrategia global y donde se definan programas o actuaciones concretas en materia de coordinación y se discutan aspectos políticos que exigen una aproximación compartida, por ejemplo: el enfoque de la condicionalidad en materia de ayuda al desarrollo. Esta coordinación operativa aparece como un requisito previo a toda complementariedad de actuaciones y políticas en este terreno.

En este orden de ideas, la Comisión, en su Comunicación sobre la complementariedad de las políticas de la Comunidad y de los Estados miembros en el ámbito de la cooperación al desarrollo (COM [1999] 218 final), ya ha propuesto distintas iniciativas destinadas a dar cuerpo a este diálogo y en este sentido se pronuncia por:

- A corto plazo, el intercambio sistemático y el examen conjunto de los documentos existentes sobre la estrategia de apoyo a los países beneficiarios, la reflexión sobre la redefinición de los comités existentes, la simplificación y armonización de los procedimientos, el refuerzo de los vínculos entre las sedes y sobre el terreno y, por lo que respecta a los países ACP (que constituyen

una de las dominantes de las relaciones comunitarias de cooperación al desarrollo), propone asociar a los Estados miembros que lo deseen a los análisis anuales de los programas de ayuda comunitaria.

- A medio plazo, la Comisión y los Estados miembros deberán ayudar a los países beneficiarios a preparar sus propios documentos nacionales de estrategia, lo cual debería permitir que las estrategias comunitarias para apoyarlos reflejen a la vez las prioridades de los Estados miembros y las de la Comunidad, lo que debería llevar, en opinión de la Comisión, a la progresiva definición de estrategias verdaderamente europeas.

Los avances y los obstáculos encontrados en esta coordinación deberían reflejarse en unos informes anuales que habrían de ser tenidos en cuenta para fijar los marcos y mecanismos apropiados de diálogo.

### 3.2 Los mecanismos de diálogo

Los mecanismos de articulación institucional que se pudieran poner en marcha, deben partir de las premisas señaladas para poder favorecer la complementariedad, coordinación y coherencia de las actuaciones comunitarias y nacionales y, en definitiva, la armonización de ambas Políticas. Para ello, habría que diseñar un sistema de reglas institucionales que acojan los usos derivados de la concertación política entre los socios comunitarios y la Comisión en este terreno de manera que articulen los intereses nacionales y el interés europeo común, tanto en el proceso de elaboración como en el proceso de aplicación de estas Políticas de cooperación. Estas reglas deberían definir una estructura de coordinación, simple y pragmática, desarrollada, en buena medida, mediante técnicas intergubernamentales y, en buena medida también, fuera de los Tratados comunitarios pero en coherencia e interacción con ellos y con el sistema comunitario, para, por medio del intercambio de información, las consultas, la concertación y la elaboración de posturas comunes, alcanzar progresiva y gradualmente el objetivo de realizar unas Políticas de cooperación al desarrollo coordinadas y contribuir de este modo a fortalecer la presencia e identidad europea en las relaciones Norte-Sur y en el plano internacional.

En suma, se trataría de fomentar prácticas, crear escenarios y dar la posibilidad para que los políticos y los técnicos puedan dialogar y concertarse, lo que, tal vez, implicaría incrementar los recursos humanos puesto que éstos escasean tanto en la estructura institucional española como en la comunitaria.

Distintos serán los mecanismos de complementariedad, pero en todo caso es necesario que cada interlocutor asuma su parte de responsabilidad. En este sentido, la responsabilidad de la concepción y aplicación de la política incumbirá en primer lugar a quien tenga competencia (estamos en un terreno donde juega el principio de subsidiariedad por lo que respecta a la competencia comunitaria), pero la elaboración de estrategias comunes debería ser compartida. Se hace, pues, imprescindible definir un marco operacional dotado de flexibilidad y una cierta autonomía para el diálogo entre los responsables nacionales y comunitarios en los procesos de cooperación al desarrollo

En algunos sectores de sus relaciones de cooperación al desarrollo, la UE ha adoptado un enfoque integrado, esto es, los principales instrumentos de la acción a favor del desarrollo se integraron en un mismo marco contractual (por ejemplo, la Política de cooperación con los países ACP). La ventaja de tal enfoque es que fomenta una utilización coherente de los distintos instrumentos de cooperación y de diálogo concernidos, lo que posibilitaría establecer mecanismos de coordinación entre los Estados miembros, y entre los Estados miembros y la Comunidad, en el plano operativo, a la hora de definir las orientaciones de las políticas sectoriales y en los foros internacionales.

Distintas opciones para mejorar esta complementariedad vienen siendo barajadas por la Comisión:

- Determinar una estrategia global frente a los países en desarrollo, que comprometería tanto a los Estados miembros en sus acciones nacionales como a la Comunidad. No se trataría, advierte la Comisión, de una mayor "comunitarización" de la cooperación al desarrollo, sino de una aproximación de las estrategias. La búsqueda de mayor complementariedad entre las distintas intervenciones

nacionales y europeas, principio fijado por el Tratado, se vería facilitada por la existencia de un marco de referencia común.

- Prever en los acuerdos de cooperación con los países en desarrollo un mecanismo de información, seguimiento y coordinación en los sectores clave de intervención de los Estados miembros. Se trataría (dada la naturaleza mixta de la mayoría de estos acuerdos) de un compromiso tanto de la UE como de sus Estados miembros a favor de una mayor coordinación.

Por lo que se refiere a la Política comunitaria, y a efectos de garantizar que en la adopción de medidas en desarrollo de las mismas se han abordado debidamente los aspectos relativos a la complementariedad de las políticas, podría preverse lo siguiente:

- En relación con las propuestas que la Comisión presente al Consejo, aquélla debería destacar las cuestiones de coordinación que se planteen respecto de la cooperación al desarrollo. En este marco, podría considerarse la introducción de un análisis sobre la repercusión de las medidas propuestas sobre la coordinación.
- Si se descubren efectos negativos debido a la descoordinación, la Comisión podría elaborar un informe que sería tratado en las instancias competentes.
- La Comisión podría elaborar y presentar regularmente, con periodicidad, por ejemplo anual, un informe al Consejo sobre las cuestiones relativas a la complementariedad. El Consejo debatiría dicho informe y la posible actuación ulterior, de acuerdo con las propuestas específicas de la Comisión.

Por lo que se refiere, ahora, a la articulación de las políticas nacionales y comunitarias se debería pensar en unos mecanismos flexibles y pragmáticos, respetuosos del grado de integración alcanzado en la materia y del necesario reconocimiento de las relaciones de cooperación al desarrollo como elemento, hoy por hoy, de la identidad internacional no sólo de la UE sino también de cada uno de sus Estados miembros. En este sentido, se podría pensar en una estructura similar a la que posibilitó, en su momento, el desarrollo de la Cooperación Política Europea. Tal estructura tendría, por consiguiente, una naturaleza mixta, por cuanto se

compondría de órganos de naturaleza intergubernamental (Comité de Desarrollo, Reunión de Ministros de Desarrollo o asimilados), internacional (Secretaría) y comunitaria (Comisión, PE), destinada a asegurar la estabilidad y la continuidad de los trabajos. El sistema de adopción de decisiones es este marco sería respetuoso de las voluntades de cada Estado (principio de unanimidad) operando sobre bases de pura coordinación manteniendo cada Estado sus competencias.

Los mecanismos propuestos son fundamentalmente intergubernamentales -como no podría ser de otro modo, dado los escasos avances comunitarizadores producidos en este terreno-, aunque pensamos que la iniciativa debería corresponder a la Comisión, mientras que el PE debería ser consultado sobre los principales aspectos y las decisiones básicas, de manera a asegurar que sus puntos de vista se toman en consideración en la forma debida. El TJCE no desempeñaría, por el momento, ningún papel en este proceso de coordinación.

La línea ideada parte de la práctica iniciada en este terreno desde junio de 1994, en la que a invitación del Consejo, se han desarrollado reuniones de directores generales encargados de la cooperación al desarrollo de la Comisión y de los Estados miembros con la finalidad de examinar los problemas derivados de la complementariedad evocada en el art.177 CE.

El esqueleto de este sistema o estructura de coordinación podría ser el siguiente:

- Consejo Europeo (en temas relacionados con la cooperación al desarrollo) que, como en relación a toda la actividad europea, constituiría el órgano de impulso y de orientación de las relaciones de cooperación al desarrollo y aseguraría, en tanto que superestructura, la cohesión y desarrollo de las actividades comunitarias y nacionales en la materia. En su seno se adoptarían las posiciones comunes de Europa frente al problema del subdesarrollo que, luego, más tarde, deberían inspirar las actuaciones concretas, tanto comunitaria como nacionales.
- Reuniones Ministeriales: en las que participarían los Ministros de Desarrollo, los Secretarios de Estado o los Directores Generales de

las Agencias Nacionales de Desarrollo. Actuaría a modo de ente de coordinación y de decisión. En estas reuniones estos responsables ministeriales actuarían como representantes de sus Gobiernos y no como órgano comunitario. En estas reuniones intergubernamentales participaría también un representante de la Comisión. Estas reuniones no estarían sujetas a las reglas de procedimiento que el Tratado prescribe para el Consejo de Ministros, sino a las reglas que ellos mismos determinen. No estaríamos tampoco ante una reunión diplomática con ocasión de una sesión del Consejo, en las que se adoptan las decisiones por los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo. Su función fundamental sería la de ejercer una coordinación entre las políticas de cooperación al desarrollo, impulsando iniciativas en este sentido, adoptando posicionamientos comunes ante estos problemas e intercambiando información. Podría ser la reunión periódica de los ministros europeos responsables de estas materias al margen del Consejo de la Unión Europea (no debería limitarse a tener un carácter formal, protocolario o declarativo, debería tener un carácter fundamentalmente político y servir para movilizar una voluntad política capaz de impulsar la coordinación entre estas políticas y el diseño de acciones comunes). Estas reuniones podrían ser anuales y acudir los Ministros, Secretarios de Estado de Cooperación o Presidentes de Agencias de Desarrollo para consensuar las grandes orientaciones en la materia. Completadas por reuniones, dos veces al año, de Altos funcionarios para pasar revista a los progresos alcanzados. Por lo que respecta a España, la Representación Permanente ante la CE (REPER) centralizaría la información sobre las actuaciones comunitarias en la materia, los fondos y programas europeos, etc. y prepararía a partir de esta información las reuniones mencionadas.

- Reuniones periódicas de Directores Generales con el fin de permitir una discusión informal sobre las cuestiones de interés común, y en particular sobre el seguimiento del proceso de coordinación y de complementariedad.
- Establecimiento de una Unidad de Planificación de Políticas de

Cooperación al Desarrollo con el objetivo de evitar la dispersión de responsabilidades existentes en materia de relaciones de cooperación al desarrollo y concentrar en un solo órgano a expertos en las cuestiones vinculadas a la acción exterior. Esta unidad podría estar bajo la responsabilidad del Secretario General del Consejo (por tanto, dentro del pilar intergubernamental). Su función sería la de garantizar la coordinación entre la Política comunitaria y las políticas nacionales de cooperación al desarrollo (amén de la coherencia entre la dimensión intergubernamental y comunitaria de la acción exterior de la UE). Esta Unidad se compondría de personal del Consejo, de la Comisión y de los Estados miembros (eventualmente del PE). Otra posibilidad es que dada la existencia de las carteras de Desarrollo y Relaciones Exteriores dentro de la Comisión y la probabilidad de que muchos de los instrumentos utilizados “pertenezcan” a estas áreas de actividad, podría colocarse esta célula de planificación dentro de la Comisión.

- Creación de un Comité de Desarrollo de naturaleza interservicios o interministerial, destinado a asegurar la coherencia de las distintas políticas que pueden tener incidencia en la cooperación al desarrollo, apoyado en una Secretaría dotada de recursos humanos y permanencia.
- Fortalecimiento de los Comités ya existentes (FED, ALA, MED) en el examen y la puesta a punto de las estrategias comunitarias por país o por región. Parece preciso revisar y adaptar las reglas que regulan el funcionamiento de estos Comités. Según la propia Comisión (Comunicación sobre la Política de desarrollo de la Comunidad Europea, de 2000), la función de los Grupos de Trabajo del Consejo y de los Comités necesita, en particular, evolucionar hacia una concentración sobre orientaciones de política, revisión periódica de las estrategias de cada uno de los países, estrategias sectoriales y cuestiones que requieren una coordinación europea en fases anteriores en el contexto de las deliberaciones internacionales. En este sentido, sería oportuno la creación de grupos de trabajos que se ocupen de la coordinación de los distintos sectores de la ayuda, en la línea defendida por el Consejo de la UE favorable a que se mejore la coordinación entre

los grupos de trabajo que participan en el proceso de formulación de políticas y orientaciones para la asistencia comunitaria, con el fin de aumentar la coherencia y la eficacia

- Mecanismos de concertación en el exterior entre las Embajadas en terceros Estados, las Representaciones permanentes en Organizaciones internacionales y las Delegaciones de la Comisión. Esto resultaría especialmente viable en aquellos supuestos en los que exista -por lo que respecta a España, se entiende- la figura del Consejero de Cooperación en las embajadas españolas (es una figura clave a la hora de actuar como instrumento de conexión entre el embajador y el coordinador general de cooperación, jefe de la OTC) pero, además, y por lo que respecta a la CE, se asiste a una tendencia a favorecer la descentralización de la cooperación y a fortalecer el papel de las Delegaciones de la Comisión en su gestión. En relación con estos mecanismos de coordinación nos parece que sería de especial interés, a efectos de mejorar la complementariedad, el que se potenciasen las relaciones entre las Delegaciones de la Comisión en los países beneficiados (en el caso de que estas últimas existieran, lo que ocurre prácticamente en todos los casos) y las representaciones diplomáticas de los Estados miembros en los mismos, fortalecimiento del diálogo que debería ir más allá del mero intercambio de datos no obligatorios entre dichas misiones diplomáticas. Esta necesaria cooperación iría, además, en la línea de acercar las dimensiones política y económica de la acción exterior de la Unión Europea, que dada la situación de los Estados destinatarios de estas ayudas pueden estar en muchos casos solapadas, planteando problemas de titularidad, piénsese, para ilustrar estos propósitos, como el diálogo político con un Estado ACP supera con creces, muchas veces, la Política de cooperación al desarrollo y entra de lleno en el ámbito de la PESC. Por lo demás, tal colaboración no iría contra el espíritu del art. 20 TUE sino que, en nuestra opinión, podría verse justificada precisamente por el mismo. Que duda cabe que, además, esta colaboración se vería facilitada por el reconocimiento de una personalidad jurídica internacional a la UE, lo que por ahora no se ha producido, como es bien sabido. Cabe recordar,

en apoyo de esta cooperación y en conexión con lo que vengo apuntando, que las delegaciones de la Comisión en los países ACP participan ya, respecto del país en el que están establecidas, en la gestión de los recursos financieros y de la asistencia técnica aportada por la Comunidad, y financiada tanto por el FED como por el presupuesto comunitario (en el caso, por ejemplo, de la ayuda alimentaria). Estos espacios de concertación Comisión-Estados miembros en cada país destinatario de la ayuda, resultan cada vez más necesarios si la coordinación de la cooperación para el desarrollo en cada país pasa a fundamentarse en los documentos de orientación que se elaborarán en la medida de lo posible *in situ* por la Comisión con las misiones de los Estados miembros que participen activamente y en estrecha cooperación con el gobierno del país considerado (Conclusiones del Consejo de Desarrollo de la UE de 21 de mayo de 1999).

- Mecanismos de coordinación operacional en los países en desarrollo: en los que participe el Ordenador Nacional, el Ordenador Principal (Delegación de la Comisión en el país beneficiario) y el Responsable del Estado Miembro en el país beneficiario. A través de la realización de misiones conjuntas para la evaluación, seguimiento e intercambio constante de toda la información sobre sus programas de desarrollo.
- Mecanismos que integren y coordinen los recursos humanos destinados a desarrollar la cooperación técnica.
- Establecer mecanismos que posibiliten la creación de instrumentos de cofinanciación entre la UE y los Estados miembros interesados.
- Mecanismos de coordinación en las conferencias y reuniones internacionales, a través de los cuales fomentar un método de desarrollo más compatible con los valores políticos y sociales europeos. Por otra parte, una mayor coordinación europea, como ha subrayado la Comisión en el tantas veces citado Libro Verde, puede hacer, a su vez, progresar los esfuerzos de coordinación emprendidos en el conjunto de los donantes, así como en el sistema multilateral en el marco de la aproximación interinstitucional

acordada por el G7, prestando una atención especial a África, en particular sobre la base de la iniciativa de las UN para África anunciada en marzo de 1996.

- Reuniones de expertos sobre las distintas políticas sectoriales destinados a garantizar una coherencia suficiente entre los distintos instrumentos que interaccionan en sectores próximos, respondiendo al mismo tiempo a criterios específicos, así como para examinar los proyectos que deben insertarse en las distintas políticas sectoriales y cómo pueden coordinarse las ayudas que los donantes dan a los mismos. Se trataría de fomentar el establecimiento de Grupos informales de expertos, que consten de expertos de la Comisión y de los Estados miembros, para que se intercambien informaciones y se lleve a cabo una reflexión común sobre la aplicación de la estrategia global, destinado, además, a discutir una coordinación adecuada de los donantes en materia de políticas prioritarias, procedimientos y logística.
- Creación de una Unidad de evaluación, puesto que ante la búsqueda de mayor transparencia y responsabilidad en la cooperación al desarrollo, existe la necesidad de reforzar los mecanismos para el control y la evaluación de la calidad de la ayuda y cómo avanza ésta hacia una política complementaria. En la línea abierta, a partir de 1990 en la UE, siguiendo las disposiciones adoptadas por el Consejo sobre la evaluación se han puesto en marcha una serie de estudios de evaluación de proyectos, sobre sectores de intervención, países beneficiarios y otros instrumentos. En principio, no parece observarse grandes dificultades, al participar ambas políticas de los mismos criterios de evaluación que corresponden globalmente a los criterios determinados por el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE. Además, podría pensarse en un Departamento de control formado por expertos comunitarios y nacionales, encargado de realizar una auditoría periódica (tal vez bianual) sobre la coordinación de estas políticas y un informe sobre el impacto de las políticas aisladas y en su conjunto sobre los países en desarrollo.

La fragmentación organizativa de la cooperación al desarrollo dificulta la coordinación, la coherencia y la complementariedad de dicha cooperación. Los mecanismos que se proponen podrían, sobre la base de una armonización de las políticas, respetuosa de la autonomía de cada una de las partes, avanzar a favor de una cooperación más eficaz.

#### 4. Consideraciones finales

Coordinación, complementariedad y coherencia -las llamadas tres "C" de la cooperación al desarrollo- se encuentran en el centro de los debates que tanto en los países miembros como en la UE acompañan la aplicación de las políticas en este terreno, ello refleja la preocupación creciente por la excesiva proliferación de programas, proyectos y acciones, en muchos casos descoordinados, que reducen el impacto y eficacia de los mismos en los países en desarrollo y gravan perjudicialmente las endeble administraciones de los países en desarrollo.

La coexistencia en el tiempo y en el espacio de una Política comunitaria y una Política española de cooperación al desarrollo implica, necesariamente, la aplicación de los tres criterios antes mencionados y que ambas políticas se armonicen a fin de incrementar su eficacia lo que, además, significaría fortalecer la dimensión o la presencia internacional en este sector, tanto de España como de la UE. Ello requiere una coordinación en las tareas y una complementariedad entre los distintos instrumentos si se pretende frenar la dispersión de la ayuda integrando las diversas dimensiones de las relaciones con los países en desarrollo.

Esta armonización es, más bien, una adaptación de la política española a una política, la comunitaria, diseñada en ausencia de nuestro país a la imagen y semejanza de las preferencias de los entonces socios comunitarios más preocupados -por razones históricas, económicas y políticas- por el desarrollo de los países y territorios de ultramar a los que les unían sólidos vínculos

históricos y económicos que por motivos relativos a la eliminación de la pobreza en aquellas zonas del mundo donde esta situación se plantea. Ahora bien, a medida que la cooperación para el desarrollo logre alcanzar una mayor autonomía respecto de la Política exterior y de la Política comercial de la UE y de España, pensamos que se irán suavizando las disparidades o las no coincidencias en cuanto a las prioridades geográficas y sectoriales de las ayudas española y comunitaria, concentrándose ambas donde deben concentrarse, esto es, en los países menos adelantados y en las capas de población menos favorecidas de los países de desarrollo intermedio.

Ante el retroceso evidente que se percibe de la financiación como ayuda pública al desarrollo, se hace urgente el reagrupar los recursos sobre una base de complementariedad, evitando la duplicación de programas y la adopción de medidas incompatibles entre sí. Esta exigencia u obligación juega no sólo respecto a la Comunidad, sino también en lo tocante a los Estados miembros; esto es, también en relación con España que, como miembro de la UE, está sujeta al deber de cooperación leal proclamado en el art. 10 CE.

En este sentido, pensamos que el problema que hoy se plantea consiste, más que en encajar -como decía el prof. Sotillo- las dieciséis piezas que hoy forman el puzzle comunitario en cuanto a la cooperación para el desarrollo, en, sobre todo, armonizar las actuaciones y políticas nacionales con la comunitaria, puesto que a la hora de hablar de coordinación y complementariedad, los principales esfuerzos salen, hasta el presente, de la administración comunitaria y no a la inversa, desde las nacionales. Ciertamente, la Política comunitaria de cooperación al desarrollo es complementaria de las Políticas nacionales, pero ello no significa que sea subalterna o que la complementariedad juegue en una sola dirección. Existe, creemos, una obligación por parte de las autoridades nacionales de armonizar sus Políticas en la materia con la Política comunitaria. Sólo así se podría optimizar la presencia de la UE en la cooperación al desarrollo. Por ello pensamos, que las autoridades españolas tienen el deber de buscar mecanismos que faciliten la complementariedad de sus actuaciones en este terreno con las

desplegadas por la CE, y de fomentar la armonización de la Política española con la comunitaria en materia de cooperación al desarrollo.

Esta coordinación entre las instituciones comunitarias y los Estados miembros tanto en el diseño como en el seguimiento de las intervenciones en el ámbito de la cooperación al desarrollo, a pesar de ser considerada como una condición indispensable para la eficacia de la ayuda, no ha alcanzado un nivel suficiente como para ofrecer la imagen de una ayuda dotada de un marco político y operativo concertado, coherente y eficaz. La regla general ha sido y sigue siendo, al contrario, la de la dispersión de estas intervenciones.

Las razones que lo explican son varias y obedecen; como hemos visto, a dos tipos de dificultades con las que se enfrenta esta armonización, una de ellas deriva del carácter incompleto de la propia Política de cooperación al desarrollo comunitaria, puesto que excluye jurídica, política y financieramente lo que hoy en día constituye su elemento más significativo: las relaciones con los países ACP. Ello genera una serie de inconvenientes que obstaculizan una previa coherencia de las acciones comunitarias para luego plantearse su armonización con la Política española en la materia que, por lo demás, también se caracteriza por su complejidad interna. Estos obstáculos podrían reducirse si se avanza en la coordinación interna, lo que exige una revisión del TUE para incorporar las Relaciones de cooperación con los ACP al Título XX del CE y la presupuestarización del FED, además sería conveniente una simplificación de los mecanismos institucionales y una definición más clara de quién, persona/Dirección General, es responsable político en la materia.

En relación con la Política española de cooperación al desarrollo, llama también la atención la diversidad existente de actores en la misma, lo que provoca no pocos problemas en cuanto a su conocimiento y coordinación. Multiplicidad y descoordinación que se traduce en una dispersión de esfuerzos, cuando no en una duplicidad innecesaria, en detrimento de la eficacia en la gestión de unos recursos que son escasos frente a la magnitud de los problemas que trata de solucionar. De modo que hay que pasar por

una primera fase de búsqueda de la coherencia a nivel interno, que conduzca al establecimiento de un marco jurídico-institucional homogéneo y normalizado en materia de cooperación al desarrollo y que contribuya a reordenar la confusión normativa y administrativa existente.

Otro tipo de dificultades son las representadas por las naturales suspicacias de los Estados miembros ante la posibilidad de ver reducido su control sobre sus Políticas nacionales de cooperación al desarrollo, lo que los aleja de toda vía de coordinación tanto a nivel de políticas como de realizaciones sobre el terreno. Estas reticencias podrían eliminarse o suavizarse mediante una correcta aplicación del principio de subsidiariedad, de manera que la concentración de la ayuda pública al desarrollo en la Comunidad y su gestión por las Instituciones comunitarias sólo se produciría cuando dichas concentración y gestión obedezcan a criterios de necesidad y eficacia.

Existen, como tuvimos la ocasión de constatar, disposiciones legales que permiten mejorar la armonización, pero para aplicarlas es necesario reforzar la coordinación en el plano político, en el plano operativo y en los foros internacionales. Para ello, es imprescindible, previamente, definir un modelo de diálogo, establecer un marco donde se desarrolle, esto es, unos mecanismos institucionales que lo posibiliten y permitan llevar a cabo unos procedimientos abiertos y voluntarios que lo canalicen e impulsen. Estos mecanismos, con una mayor presencia -hoy por hoy, de lo intergubernamental respecto a lo comunitario-, situados, tanto en la esfera política como en la de la pura gestión, deberían facilitar, gracias a su permanencia, la definición de espacios de encuentro y discusión. Ello, a la postre, actuaría en favor de ese mínimo de complementariedad imprescindible para buscar aquella Política de cooperación al desarrollo que necesita la sociedad internacional, esto es, una política centrada en la erradicación de la pobreza, la integración progresiva de los países en desarrollo en la economía mundial y abierta a la sociedad civil. Avanzar en tal Política, a través de la armonización de la cooperación al desarrollo española con la comunitaria, constituiría, sin lugar a dudas, un paso importante en la definición del modelo de diálogo Euro-Sur.

## Referencias Bibliográficas

AA.VV. (1996). Nuevas perspectivas de la política de cooperación al desarrollo de la Unión Europea, Madrid.

ALDECOA, F. (coord.) (1998). Cooperación para el desarrollo: textos jurídicos y políticos de los Estados de la Unión Europea, Vitoria.

COMISIÓN EUROPEA (1996). Libro Verde sobre las relaciones de la Unión Europea y los países ACP en el umbral del Siglo XXI, Bruselas.

GÓMEZ GALÁN, Manuel y SANAHUJA, José Antonio (1999). El sistema internacional de cooperación al desarrollo. Una aproximación a sus actores e instrumentos. Madrid.

McMAHON, J.A. (1998). The Development Co-operation Policy of the EC, Londres.

MATALA KABANGU, T. (1991). La política de desarrollo de la Comunidad Europea en África en el marco de los Convenios de Lomé, Madrid.

NAVARRO GONZÁLEZ, A. (1994). "La política comunitaria de cooperación al desarrollo", en: Revista de Instituciones Europeas, nº1, pp. 9-30.

ROLDAN BARBERO, J. (1990). La Comunidad Económica Europea y los Convenios de Lomé: el STABEX, Granada.

ROLDAN BARBERO, J. (1992). "La cooperación al desarrollo", en: Gaceta Jurídica de la CEE, pp. 131-171.

SÁEZ, Ángeles y SEGUNDO, Francisca (1995). "La cooperación para el desarrollo de la Unión Europea", en: La cooperación internacional para el desarrollo: ámbito y configuración (CIDEAL, ed.) Madrid, pp. 91-216.

SOBRINO HEREDIA, J.M. (1985). Las relaciones de cooperación para el desarrollo CEE-Estados ACP, Santiago de Compostela.

SOBRINO HEREDIA, J.M. (1994). "Nueva filosofía de la política de cooperación para el desarrollo de la Comunidad Europea", en: Tiempo de Paz, nº31, pp. 19-32.

SOBRINO HEREDIA, J.M. (1997). "Los criterios de complementariedad y articulación en la aplicación de la política comunitaria de cooperación al desarrollo", en: Revista Española de Desarrollo y Cooperación, nº1, pp. 37-61.

SOBRINO HEREDIA, J.M. (1997). "La Unión Europea y el desarrollo: aspectos recientes", en: El desarrollo y la cooperación internacional (Mariño, F. y Fernández Liesa, C. eds.), Madrid, pp. 107-134.

SOBRINO HEREDIA, J.M. (1998). "La cooperación al desarrollo de la Unión Europea" en: Acción Exterior de la Unión Europea y Comunidad Internacional. Fernando Mariño (ed.), Madrid.

TEJADA CHACÓN, L (1997). "Perspectivas de la cooperación al desarrollo de la Unión Europea", en: Revista Española de Desarrollo y Cooperación, nº1, pp. 23-36.



**Gobernabilidad y cooperación  
internacional: Unión Europea,  
AECI y organismos multilaterales**

Marcelo Lasagna



## 1. Introducción

Las instituciones como elemento central de los procesos de desarrollo han sido un campo hasta ahora poco estudiado entre los investigadores dedicados a las teorías del desarrollo. La relación positiva entre la democracia y la existencia de un crecimiento equitativo fue revelada como una consecuencia, primeramente, del cuestionamiento del modelo de desarrollo protagonizado por el Estado y, en segundo lugar, por el nuevo énfasis en el rol de las instituciones en el desarrollo social y económico. Durante el período inmediato de posguerra, el problema del desarrollo fue tratado principalmente como un desafío técnico, el cual asumía que las fallas del mercado y los problemas colectivos podían ser superados a través de buenas políticas formuladas por buenos consejeros e implementadas por buenos gobiernos.

Actualmente, los organismos internacionales y las agencias multilaterales y nacionales de cooperación al desarrollo están incorporando cada vez más a sus agendas las dimensiones de la gobernabilidad<sup>1</sup>,

---

<sup>1</sup> En este trabajo utilizaremos en el mismo sentido las expresiones gobernabilidad y *good governance*. Más adelante abordaremos el debate conceptual de estos términos.

definida en un sentido amplio como la forma en la que el poder político es ejercido en un país dado. Esta definición denota un énfasis sobre los requerimientos de los procesos de toma de decisiones y de formulación de las políticas públicas. En cualquier caso, la noción de gobernabilidad que aquí utilizaremos va más allá de la mera capacidad del sector público para gestionar en forma eficiente, transparente, responsable y equitativa los recursos de todos. Más bien, nuestro concepto -que incluye lo anterior- se refiere a las reglas y procedimientos que producen un marco predecible, transparente y legítimo en el cual deben operar los diversos actores concernidos con los procesos de desarrollo. La gobernabilidad, en suma, se refiere a la calidad del sistema institucional para generar una acción colectiva positiva para enfrentar los retos y desafíos del desarrollo. Este concepto es relativamente nuevo en el ámbito de la cooperación internacional.

Este trabajo se plantea como objetivo analizar la relevancia que está teniendo la gobernabilidad en las agendas y estrategias de ayuda al desarrollo de la Unión Europea, la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) y algunas agencias multilaterales. El trabajo se divide en tres partes. En la primera discutimos la evolución del concepto de desarrollo. Partimos de la constatación de que las ideas en torno al desarrollo, su concepción, y los requisitos para superar el subdesarrollo, condicionan la agenda y las estrategias emprendidas para su consecución. En los últimos cincuenta años la idea que se ha tenido acerca del desarrollo y los medios para superar las barreras y obstáculos que impiden la mejora de las sociedades en pos de conseguir los logros por él definidos, ha experimentado importantes cambios, desde la concepción de que el desarrollo era una cuestión de mera acumulación de capital hasta la relevancia de las instituciones. En la segunda parte analizaremos en qué consiste la relevancia de las instituciones para el desarrollo: en qué medida el establecimiento y consolidación de instituciones democráticas juega un papel clave en los procesos de desarrollo. Partimos de la convicción de que sin un sistema que asegure la calidad de las instituciones políticas no es posible garantizar la efectividad del funcionamiento del mercado y de la cohesión social. Finalmente, en la tercera parte, analizamos cómo

el concepto de gobernabilidad se ha ido incorporando en la agenda de la cooperación internacional, las implicaciones de esta cuestión y las dificultades de conceptualizarlo universalmente. Seguidamente examinamos cómo algunos actores de la comunidad internacional del desarrollo han ido incorporando progresivamente la dimensión gobernabilidad en sus agendas y estrategias de ayuda al desarrollo. Nos ocuparemos principalmente de la Unión Europea, la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), y de algunas agencias multilaterales como: el Banco Mundial, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD).

## 2. Desarrollo, instituciones y democracia<sup>2</sup>

La idea de que los diversos grados de bienestar de las sociedades obedecían a una construcción social histórica y no a un estado natural de los países, resultado de los grados de civilización medido con la vara de las sociedades cristiano occidentales y de las sociedades capitalistas emergentes de la revolución industrial, sólo se hizo evidente durante la oleada descolonizadora de los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial. Hasta ese momento, los diferentes resultados económicos, así como las diferentes expresiones sociales y culturales de los países colonizados, se consideraban un estado natural en el que las potencias coloniales europeas tenían, de por sí, un estatus civilizatorio superior. Esta concepción había servido como excusa para validar el hecho de que los colonizadores tenían el derecho a extraer las riquezas naturales de los territorios colonizados, como retribución de la tarea de civilización realizada; y daba por sentado que el menor bienestar económico y social de las poblaciones coloniales, era la consecuencia natural de su inferior estado de civilización.

---

2 Muchas de las ideas expuestas en este apartado las debo a los siempre juiciosos comentarios de mi colega en el Instituto Internacional de Gobernabilidad, César Yañez. No está de más advertir que me hago responsable de las imprecisiones y errores que pudieran contener.

El proceso de descolonización en marcha desde finales de los años cuarenta dio lugar a la formación de nuevos Estados soberanos que aparecían en el escenario de las naciones en términos de igualdad respecto de las anteriores potencias coloniales (Viola J., 2000). Se había logrado la igualdad política entre excolonias y metrópolis, coincidiendo ambas en la organización de entes estatales que seguían el modelo del Estado-Nación. Pero como la desigualdad económica y social persistía, y en muchos casos se hacía evidente que aumentaba, era necesario proponer una nueva interpretación de los desequilibrios que se evidenciaron en esta nueva etapa. En la medida en que la conceptualización del desarrollo es hija del proceso de descolonización, las desigualdades económicas que dejó en evidencia fueron entendidas como resultado de un trato colonial especialmente desfavorable para las colonias, lo que generaba un estado de mala conciencia de las élites políticas metropolitanas respecto a su responsabilidad en la falta de progreso económico y en las deficientes condiciones de vida de los habitantes de sus antiguas colonias (Pepitone, 1996).

En el nuevo orden internacional que emergía de la Segunda Guerra Mundial, los arquitectos de las nuevas reglas del juego entendían que era indispensable dejar lugar para la cooperación económica entre las potencias avanzadas y exitosas en el proceso de industrialización, y las nuevas economías que entraban a la arena de las naciones en condiciones desventajosas. Los líderes mundiales, lo que quiere decir los dirigentes políticos de las potencias consolidadas, eran conscientes ahora de que el libre juego comercial era insuficiente para dar estabilidad al nuevo marco económico internacional. Había que intervenir a través de organizaciones nuevas como las Naciones Unidas (1945) y las nacidas de los acuerdos de Bretton Woods (GATT, BIRD-BM, FMI), al mismo tiempo que introducir políticas de cooperación internacional para ayudar económicamente a las naciones que ingresaban al contexto internacional.

El criterio dominante, entonces, fue que la ayuda debía consistir en apoyo financiero en forma de capitales que permitieran suplir la falta de ahorro de los países llamados "subdesarrollados". La cooperación al desarrollo se resumía en inversiones orientadas a reducir la brecha del desarrollo económico y social, especialmente

en infraestructuras, educación, salud y formación de capacidades de gobierno, por nombrar sólo los sectores que atraían mayor volumen de ayuda.

Hubo que esperar una década aproximadamente para que las potencias internalizaran los nuevos criterios. En los años cincuenta, norteamericanos y soviéticos definieron sus políticas de desarrollo y crearon sus agencias para ayudar al desarrollo, Naciones Unidas generó el Fondo Especial para el Desarrollo Económico y el Banco Mundial, la Asociación de Desarrollo Internacional. A esa tendencia se sumaron los países europeos a medida que su "época dorada" de crecimiento económico permitía orientar recursos hacia la ayuda al desarrollo y se ganaba en sensibilidad social por esos temas. La entonces naciente cooperación al desarrollo de la Unión Europea se fundamentó en el mantenimiento de relaciones especiales de asociación con los llamados países y territorios de ultramar (PTU). Francia, por ejemplo, principal potencia colonial de los seis, mantenía un estimable conjunto de relaciones económicas y comerciales con sus colonias que la adhesión a la entonces CE ponía en serio peligro, debido a los compromisos de la integración<sup>3</sup>.

Bajo estas condiciones generales, durante varias décadas la cooperación al desarrollo fue un campo de actuación exclusivo de los gobiernos y los organismos multilaterales intergubernamentales. En consecuencia, la cooperación era un aspecto de la política gubernamental subordinado a las estrategias políticas generales. Hay motivos más que suficientes para afirmar que por largo tiempo la cooperación al desarrollo se confundió con la colaboración política que prestaban los gobiernos a sus aliados en los países en desarrollo, más todavía en un contexto de "guerra fría". No era raro que los recursos públicos destinados a la cooperación escondieran estrategias políticas internacionales que muy poco tenían que ver con los objetivos del desarrollo (McMichael, 1996).

Entretanto, los hechos señalaban la ineficacia de la cooperación intergubernamental bilateral al desarrollo. Cada vez los países pobres

---

<sup>3</sup> Véase, AECI (1992). Política Comunitaria de Cooperación al Desarrollo.

eran más pobres y se ampliaba la brecha del desarrollo económico. Muchos llegaron a pensar que las políticas de cooperación al desarrollo eran más parte del problema que de la solución.

Las concepciones estatalistas dominantes comenzaron a perder terreno en la década de los años setenta. Un cúmulo de factores entre los que se encuentran la crisis del petróleo de 1973, el cambio de política monetaria de Estados Unidos en tiempos de Nixon, o el inicio de una época de “estanflación” económica, provocaron la revisión del papel del Estado en la economía, y con ello del papel de los gobiernos en las políticas de cooperación al desarrollo (Handelman, 1998). En pocas palabras, los recursos públicos para el desarrollo comenzaron a escasear, y las aportaciones internacionales con ese fin se “jibarizaron”. Seguidamente, la década de los años ochenta golpeó con fuerza a las economías receptoras de ayuda al desarrollo, especialmente en su modalidad de crisis de la deuda externa, y los países socialistas de la Europa del Este vivieron las consecuencias del debilitamiento económico de la Unión Soviética, con su colofón en la caída del Muro de Berlín en 1989.

El mundo cambió en la década de los ochenta y la crítica se dejó caer sobre los Estados, los planificadores y los tecnócratas a cargo de las políticas públicas. Se abrió entonces un proceso de transformación político-administrativo en busca de nuevos modelos de gobernabilidad capaces de concluir las transiciones desde regímenes autoritarios a la democracia y desde economías de mercado con fuerte intervención estatal a nuevas economías de mercado con fuerte integración a la economía internacional. Un nuevo modelo surgía en ese contexto de crisis, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional aparecieron como los amos del nuevo paradigma ascendente. La disciplina macroeconómica, la liberalización comercial, las privatizaciones y la desregulación de los mercados eran la receta puesta en práctica por el llamado Consenso Washington. En pocas palabras, se impuso la doctrina de menos Estado y más sociedad civil, que alzaba al altar de los dioses a la iniciativa empresarial promovida por el sector privado y limitaba el papel de los gobiernos en la economía. En los noventa estos esfuerzos serían también aplicados a la compleja e inédita transición en los antiguos países comunistas.

Independientemente, la idea del desarrollo recibió un nuevo estímulo que modificó sus bases fundamentales. El concepto de Desarrollo Humano, puso de relieve que no bastaba el prisma economicista para definir el desarrollo. La propuesta, inspirada en el Premio Nobel Amartya Sen, consistió en destacar las capacidades humanas de la gente por encima de sus rentas. La percepción de rentas, la visión únicamente crematística del progreso material se dejó atrás. Importaban también la longevidad, la adquisición de destrezas personales como el dominio de las capacidades lecto-escritoras, la igualdad de género y la disminución de la marginalidad social y la pobreza. El desarrollo adquirió así un fundamento holístico, que involucra un sentido integral del desarrollo, en que ninguno de los aspectos de la sociedad quedan al margen (Prats, 1999). El desarrollo, en otras palabras, pasó a comprenderse como un problema de capacidades: la ampliación de la libertad está en el centro neurálgico del desarrollo (Sen, 1999). Como diría Dahrendorf las oportunidades vitales de la gente para conseguir sus propias realizaciones (su agenda personal) son consecuencia de la calidad de las titularidades y provisiones que tenemos. Las primeras son la capacidad de la gente para disponer de cosas a través de los medios legales disponibles en la sociedad, es decir, del conjunto de reglas que regulan los derechos y formas de acceso a los bienes y servicios que produce una sociedad. Las titularidades dan acceso a las personas a cosas, bienestar, productos, etc. Las segundas son las opciones que la gente enfrenta en determinadas áreas de actividad. Son las cosas que la gente enfrenta. Las provisiones pueden variar en dos aspectos: cantidad o importe y en diversidad o variedad<sup>4</sup>.

Hoy se está descubriendo la importancia de las instituciones, tanto en lo social -instituciones cívicas o capital social- como de las político-administrativas -capacidades de los gobiernos-, con lo que la gobernabilidad se ha convertido en la dimensión institucional del desarrollo humano. Los aspectos político institucionales, surgen así como los responsables de poner en marcha un conjunto de reglas del juego que permitan a los actores sociales orientar sus intereses

---

4 Ralf Dahrendorf: El Conflicto Social Moderno, Mondadori.

en favor de un desarrollo humano que suma y no excluye, que amplía las capacidades de las personas, que garantice la competencia en mercados abiertos y asegure la libertad para escoger el tipo de vida social en el que quieren realizarse. La calidad de las instituciones es determinante para generar la acción colectiva necesaria para enfrentar positivamente sus desafíos y sus oportunidades. En todo sistema social la acción colectiva se produce conforme a una estructura institucional, es decir, un sistema de reglas abstractas apoyadas en modelos mentales, actitudinales y valorativos congruentes (Prats, 1999).

El desarrollo humano, como lo difunde el PNUD, es un bien público, lo que quiere decir que se genera en un espacio social colectivo y es de acceso público para las personas. Eso hace del desarrollo humano una responsabilidad tanto de los gobiernos y de la sociedad civil como de las empresas del sector privado. Pudiéndose distinguir un tipo de bien público "nacional", propio del ámbito exclusivo de cada uno de los países, donde se ejerce el derecho a la diversidad cultural y política; y un bien público "global", atinente a los requerimientos de la nueva sociedad de la información, donde cada vez más personas y organizaciones comparten un espacio que no está restringido al dominio de los Estados. El desarrollo es un atributo de las sociedades que para desplegarse en todo su potencial necesita del apoyo de bienes públicos abundantes, seguros y de calidad; la cooperación al desarrollo requiere, por su parte, que existan unos bienes públicos globales que permitan que tanto los gobiernos, la sociedad civil y las empresas establezcan relaciones de cooperación (Kaul, J., Gormberg, I., y Stern, M., 1999). Estamos en plena época de socialización del desarrollo. Los objetivos del desarrollo humano no se refieren solamente a los países en desarrollo, puesto que en las sociedades prósperas, económicamente hablando, el objetivo de progreso y superación de desigualdades está también vigente. Asimismo, la cooperación para el desarrollo adquiere nuevas formas y modalidades. Ahora no sólo son los países ricos los que ayudan a los países pobres. Surge también la cooperación sur-sur o cooperación horizontal, donde países con niveles de desarrollo mediano establecen marcos de cooperación

con sus vecinos menos desarrollados. Y la cooperación ha dejado de ser un espacio de acción exclusivo de los gobiernos, vinculado a sus objetivos comerciales o estratégicos. La cooperación se ha instalado de lleno en el espacio de responsabilidad de los agentes sociales, ocupando un lugar destacado las ONGD.

La renovación del pensamiento acerca del desarrollo ha modificado la cooperación al desarrollo. El paso siguiente es conseguir la eficacia en las políticas de cooperación, con el fin de no repetir los fracasos de las décadas anteriores<sup>5</sup>.

### 3. La importancia de la democracia para el desarrollo

La relación entre desarrollo e instituciones políticas ha sido poco estudiada. Los estudios sobre desarrollo han tendido a focalizarse en los factores económicos y/o sociales más que en los político-institucionales. La teoría de la modernización de los años sesenta puso énfasis en que el establecimiento de instituciones democráticas era una consecuencia de los mayores niveles del desarrollo económico. Estas serían un estadio final que los países alcanzarían gracias al progreso económico (Lipset, 1959). Posteriormente otros trabajos empíricos sobre esta relación han llegado a interesantes conclusiones: la durabilidad de la democracia es mayor en los países ricos que en los pobres (Przeworski, Cheibub y Limongí, 1996). Ello no suponía una causalidad directa entre desarrollo y democracia, lo que le restó importancia a la condicionalidad económica que destilaba el planteamiento de Lipset. Estos mismos autores revelaron otra interesante correlación entre diseño institucional y desarrollo. Los países pobres que han optado por arreglos institucionales parlamentarios tienen el doble de posibilidades de sobrevivir que las democracias presidencialistas (*idem*, 1996). La

---

5 Para un trabajo interesante sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo, véase el libro de José Antonio Alonso y P. Mosley (1999), *La eficacia de la cooperación internacional al desarrollo: evaluación de la ayuda*. Véase también el trabajo de Stephen Knack (1999) que estudia la relación entre la eficacia de la ayuda y la calidad de gobernabilidad. Knack a través de un análisis empírico destaca la relación negativa entre incremento de la ayuda y calidad de gobernabilidad. El Banco Mundial (1999), desde otra perspectiva, en el Informe *Assessing Aid: What Works, What Doesn't and Why*, destacó que la ayuda al desarrollo sólo fue efectiva en aquellos países con instituciones y políticas públicas correctas y sólidas.

elección institucional, por tanto, pasa a tener un peso más destacado en la persistencia de la democracia. De otro lado, se planteó que las estrategias de desarrollo que adoptan los países no son únicamente resultado de decisiones económicas o tecnocráticas, sino que son fruto de un proceso eminentemente político (Hall, 1993). La política económica, sus elementos de cambio y continuidad, puede ser explicada en virtud de la distribución del poder entre los grupos claves de la sociedad, y que son afectados por esa política. La organización socio-económica de un país, reflexiona Hall, condiciona y refleja la distribución del poder en él, lo que crea ciertos constreñimientos sobre la acción gubernamental.

El sistema político tiene una gran relevancia en el desarrollo de los países. El funcionamiento de éste determina la capacidad de los gobiernos para llevar a cabo las reformas económicas, sociales y políticas, de ahí que en período de crisis crezca su relevancia. Estas reformas, como las que se han llevado a cabo principalmente en América Latina, son de tal envergadura que se necesitan sistemas de representación que den voz al pluralismo político, económico y social de sus sociedades, con el fin de conseguir políticas públicas que conciten el compromiso del más amplio abanico de fuerzas políticas; se necesita para ello sistemas electorales que promuevan tanto la eficacia gubernamental como la justa representación de intereses; se necesitan partidos políticos que verdaderamente vehículen y agreguen las demandas de la sociedad a través de pactos, negociaciones y transacciones institucionalizadas y sobre los cuales se base el funcionamiento eficaz del Estado; se necesita de un poder judicial que dé garantías de imparcialidad y eficacia a la ciudadanía; se necesita de un poder legislativo que desarrolle nuevas y reforzadas capacidades institucionales que lo pongan en el centro de la vida política, en tanto escenario primigenio de la política de acuerdos y transacciones; se necesita que los actores estratégicos, es decir, los grupos de poder dentro de la sociedad promuevan sus intereses a través de procedimientos estables y mutuamente aceptados; se necesita una redefinición y expansión de la ciudadanía, que ya no se agota en los derechos cívicos, económicos y sociales, sino que se proyecta a muy diversos campos de la vida social donde se expresa la relación de poder; se necesita, finalmente, una sociedad civil inquieta

y organizada, capaz de servir de dique de contención a las eventuales incapacidades de las instituciones políticas. La agenda del desarrollo de los PED no podrá despegar sin dotar a las instituciones políticas de nuevas capacidades para enfrentar los desafíos del mundo actual. Asimismo, la consolidación de sus democracias no sólo depende del crecimiento económico y una buena distribución de los beneficios por éste generado, sino que también depende de la adopción e internalización de instituciones políticas que puedan efectivamente mediatizar el debate sobre la agenda de políticas gubernamentales y coordinar las relaciones entre intereses económicos y sociales. Esas capacidades deben proveer al sistema político de un ejercicio eficaz, eficiente y sostenible de sus funciones.

Tras la importancia que adquirieron en la década de los ochenta las políticas macroeconómicas en la agenda para el desarrollo de los PED, la atención en los años noventa se ha desplazado hacia las instituciones<sup>6</sup>. El balance de más de diez años de aplicación de medidas de ajuste y reforma estructural no puede decirse que se haya saldado negativamente, pero tampoco ha logrado -o no totalmente- algunos de los objetivos más importantes que se habían fijado, como reducir la pobreza y las desigualdades<sup>7</sup>. Sin duda, constatar que el crecimiento experimentado no ha traído mayor ocupación, que el aumento de las exportaciones se ha mantenido concentrado en los recursos naturales y que las diferencias de salarios entre trabajadores cualificados y no cualificados han aumentado, contribuyendo todo ello a que no hayan mejorado los graves problemas de distribución del ingreso en la región, ha abierto un proceso de reflexión que parece haber encontrado respuesta en las carencias institucionales o la falta de instituciones

---

6 Véase el informe del Banco Mundial "The State in a Changing World", World Development Report, 1997, y otros trabajos como "Beyond the Washington Consensus: Institutions matter" (...) Otros trabajos con gran influencia en la órbita de estas organizaciones que han contribuido a situar a las instituciones en el punto de mira de las estrategias para el desarrollo son Israel (1987): Institutional Development. Incentives to Performance. The Johns Hopkins University Press, Baltimore y Londres; Weaver y Rockman (ed.) (1993): Do Institutions matter? The Brookings Institution. Joan Prats (1998): Administración Pública y Desarrollo en América Latina. Un enfoque institucionalista.

7 Para ser exactos, como se señala en el libro del Banco Mundial "Beyond the Washington Consensus", sí que se redujo el porcentaje de pobreza, pero ese hecho parece que fue más una consecuencia de la caída de la inflación y el crecimiento moderado que de los efectos redistributivos de la liberalización financiera y comercial.

adecuadas (Banco Mundial, 1997). Es decir, la primera y segunda generaciones de reformas, la estabilización y ajuste estructural y las reformas de la burocracia pública, respectivamente, no han podido atender con total eficacia los grandes retos del desarrollo. Pero no sólo los resultados de las políticas macroeconómicas de los años ochenta han demostrado la importancia de las instituciones, también algunos sucesos recientes, como las crisis financieras en Asia, han venido a poner de manifiesto cuán relevante es para los países dotarse de instituciones adecuadas para poder hacer frente a los retos de la globalización (Rondinelli, 1996).

En este trabajo no sólo coincidimos con la corriente que hoy sitúa la reforma institucional en el primer lugar de la agenda para el desarrollo<sup>8</sup>, sino que creemos -en parte, influidos por el neoinstitucionalismo económico- que la estrategia de reforma institucional debe necesariamente incluir la reforma del sistema político. La potenciación de las capacidades gubernamentales necesarias para enfrentar los retos y oportunidades del desarrollo no depende únicamente de los programas de estabilización puestos en marcha en los ochenta, ni de las reformas gerencialistas del sector público de los noventa, sino que requieren de un cambio fundamental en el marco de incentivos que determina los rasgos del proceso político. De esta manera, la reforma institucional del Estado no puede ser vista simplemente como la transformación del aparato burocrático, más bien -y en eso coincidimos con O'Donnell, 1994 y Haggard, 1998, Whitehead, 1993 y Przeworski, 1995- aquella es un proceso eminentemente político. Más aún, la reforma del Estado no sólo ha llegado a ser un problema de eficiencia, sino que también de *accountability*, de gobierno efectivo y responsable. Las reformas gerenciales no son suficientes -aunque sí necesarias- para conseguir los objetivos de participación y *accountability*, ya que éstos descansan fundamentalmente en el sistema político.

---

8 Organismos como el Banco Mundial -que ha seleccionado cuatro áreas de reforma institucional prioritarias que son: finanzas, educación, justicia y sector público-, como el PNUD -que está trabajando en temas de gobernabilidad-, como el BID -que a través de la Unidad Reforma del Estado y Sociedad Civil se ocupa prioritariamente de estos temas, como el IIG (Instituto Internacional de Gobernabilidad) -que desde comienzo de los noventa ha enfatizado la necesidad de la reforma institucional-, han contribuido a la discusión, difusión e implementación de cambios a nivel de las instituciones.

El sistema político es relevante para la agenda del desarrollo por varias razones. En primer lugar, porque el sistema político es el que define las reglas del juego que determinan la interacción de los actores involucrados en el proceso de decisión pública; es decir, determina quién y de qué forma participa en las decisiones públicas y, en la medida en que lo hace, incide en los resultados y contenidos de esas decisiones (las políticas). En segundo lugar, porque en el sistema político es también donde se sitúan las instituciones encargadas de producir las leyes y normas que regulan la vida social; y, por tanto, el lugar donde se elabora el marco institucional básico (polity) dentro del cual operan las organizaciones públicas y privadas (los actores). En tercer lugar, porque el sistema político constituye el elemento simbólico por excelencia de conexión con la política y, por ende, es respecto a él que se construyen y definen las actitudes y valores de los ciudadanos en relación a la política (legitimidad).

Cada uno de estos aspectos o elementos del sistema político afecta a una dimensión básica de la institucionalidad democrática: a) la relación entre representantes y representados; b) el marco normativo y jurídico; c) la legitimidad y aceptación social. ¿Por qué son estas dimensiones relevantes para el desarrollo?

a) Desde los años treinta, y especialmente a partir de la Segunda Guerra Mundial, la política o el juego político, principalmente en América Latina, se caracterizó por la precariedad de mecanismos o canales de mediación entre gobernantes y gobernados. La inmediatez o la ausencia de mecanismos institucionalizados de mediación llevó a numerosos autores en los años sesenta a acuñar los calificativos de “movimentismo”, “clientelismo”, “populismo”, “patrimonialismo” o “patronazgo” para definir el juego político en los PED. Posteriormente, y tras las transiciones recientes a la democracia, esa característica no sólo no ha desaparecido sino que se ha convertido en la base sobre la cual se sustenta el concepto elaborado por O'Donnell (1994): “democracias delegativas”. En las democracias delegativas, el autor pensaba especialmente en los casos latinoamericanos, los actores políticos y sociales todavía no han internalizado las reglas del juego democrático, y sobre

todo, siguen sin haberse institucionalizado<sup>9</sup> mecanismos de mediación entre la sociedad y la política. Obviamente, aquí nos referimos a mecanismos formales de mediación, es decir, aquellos que son fruto de reglas sancionadas y sostenidas por un patrón exógeno al juego político. Lo que ha predominado es un patrón de acción política informal, implícito, y profundamente particularístico, que es el que determina los comportamientos de los actores y marca la diferencia con las reglas formales que de hecho existen en muchas de esas incipientes democracias (O'Donnell, 1996). Por tanto, la relación entre representantes y representados pasaría, en primer lugar, por institucionalizar esos mecanismos formales de mediación entre sociedad y política que den cuenta de la pluralidad de actores de cada sociedad. Ahora bien, si la relación entre representantes y representados pasa por institucionalizar mecanismos de mediación, los procesos de cambio a los que se enfrentan todas las democracias -incluyendo, las más avanzadas- también pasan por mejorar esa relación, creando espacios que amplíen la participación de los diversos sectores presentes en la sociedad. Como ya señalamos, la reforma del Estado no es meramente una cuestión de buscar mayor eficacia, sino también de mejorar los niveles de *accountability* y de participación ciudadana. Mejorar la comunicación entre representantes y representados y ampliar los espacios de participación, por otro lado, no sólo se ha convertido en un objetivo democrático deseable en sí mismo, sino que también se invoca utilizando el argumento de la eficacia (Przeworski, 1997). En efecto, en un mundo cada vez más complejo, las decisiones más eficaces, se argumenta, serán las que se tomen con el concurso del mayor número de actores, en tanto legitiman esas decisiones, siempre que esos actores políticos sean verdaderos representantes de la pluralidad de intereses de la sociedad. Es necesaria la comunicación permanente con la ciudadanía, los grupos sociales, los

---

9 Por institucionalización entendemos -en el sentido originalmente dado por Huntington, 1968- el proceso mediante el cual las organizaciones y procedimientos adquieren valor y estabilidad, se hacen aceptadas y reconocidas por los actores del sistema. Véase, para conceptualizaciones análogas, a Mainwaring, y Scully, 1995; Coppedge, 1994; O'Donnell, 1996.

grupos de interés. De hecho, si consideramos tan sólo aquellas políticas referidas a la reforma del Estado -en su acepción más amplia, es decir, del marco de incentivos del sistema político- es un proceso de negociaciones y construcción de consensos (*coalition building*). Como señala Haggard (1998), el cambio institucional requiere de la construcción de apoyo político y social, para que las reformas en él contenidas se legitimen y tengan un alcance de largo plazo, evitando con ello las constantes innovaciones a que pueden llevar los ciclos electorales.

b) Si la relación entre representante y representado es un primer aspecto -intrínseco- del sistema político, un segundo atributo ligado a él, y que se deriva del mismo, es el marco normativo o regulatorio. Y es que en el sistema político también se ubican las instituciones encargadas de producir las leyes y normas que regulan la vida política y social así como la economía. En ese sentido, en el sistema político convergen no sólo las posibilidades de consolidación de la democracia -en cuanto es a ese nivel donde los actores interiorizan las reglas del juego- sino también, y en el vértice, las estrategias de reforma y modernización del Estado. Obviamente, no estamos diciendo que existe una secuencia única de abordar la modernización del Estado que obliga a partir de la reforma y del apuntalamiento del marco regulador. Sin embargo, diversos factores convergen para resaltar la importancia del marco institucional (o regulador):

- En primer lugar, el nuevo rol que en el contexto de cambios que nos afectan -globalización, cambio tecnológico e internacionalización de las economías- está llamado a desempeñar el Estado, y que se concreta en una función fundamentalmente reguladora (el mayor protagonismo del sector privado en la gestión de los servicios, compartiendo las cargas con el Estado, también exige de la potenciación del papel regulador del Estado). La misma orientación hacia el mercado de las nuevas democracias latinoamericanas ha creado la demanda de una nueva capacidad reguladora del Estado, sea respecto a la supervisión de los mercados financieros, competencia, privatizaciones y/o problemas ambientales. Como las teorías del neoinstitucionalismo

argumentaban, hasta el modelo económico liberal presupone la existencia de un Estado capaz<sup>10</sup>. Los mercados competitivos y eficientes no existen en el vacío o por sí solos; por el contrario éstos son creados y mantenidos por el Estado que establece y aplica las reglas bajo las cuales se lleva a cabo el comercio y se protegen los derechos de propiedad. La necesidad de que haya una "mano visible" sosteniendo al mercado es cada vez más clara en aquellas áreas de las cuales el Estado se está retirando, ya que probablemente éstas son más propensas al fracaso del mercado. Podríamos mencionar la monopolización, la provisión deficiente de bienes y servicios deseados, las externalidades. Como indican las nuevas teorías sobre crecimiento y las observaciones de las experiencias de países de la OECD y del este asiático, el desarrollo económico con equidad también requiere de un Estado que pueda asegurar la provisión eficiente de bienes y servicios públicos (como la educación, la salud, carreteras, etc.), ya sea a través de su provisión directa o a través de la regulación de su suministro por el mercado. A ello hay que añadir que se favorece el crecimiento económico y el progreso en la resolución de otros problemas sociales cuando las políticas públicas, basadas en el consenso democrático, son estables, aceptadas y respetadas por los actores sociales<sup>11</sup>. Dados los altos niveles de pobreza y subdesarrollo de los mercados en América Latina, es lógico pensar que el Estado debe desempeñar de manera eficaz algunas funciones adicionales, como puede ser la lucha contra la pobreza, la provisión de servicios de protección social básicos y el estímulo de la inversión en nuevos sectores con potencial exportador.

- En segundo lugar, la progresiva constatación de que el marco

---

10 Ver, por ejemplo, Douglas C. North *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990; Silvio Borner, Aymo Brunetti y Beatrice Weder, *Institutional Obstacles to Latin American Growth*. San Francisco: International Center for Economic Growth. Publicación No. 24, 1992.

11 Ver, por ejemplo, Robert J. Barro *Determinants of Economic Growth: A Cross-Country Empirical Study*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press, 1977; Silvio Borner, etc. *Political Credibility and Economic Development*. New York: St. Martin's Press, 1995; Nancy Birdsall and Frederick Jasperson, (eds.), *Pathways to Growth: Comparing East Asia to Latin America*. Washington, D.C. Inter-American Development Bank, 1997.

regulador y la capacidad del Estado para hacer cumplir las normas (es decir, lo que se entiende como "seguridad jurídica") tienen un impacto muy importante en la organización y la eficiencia de las economías.

- En tercer lugar, la influencia que el marco regulador tiene en el funcionamiento de los agentes -organizaciones públicas y privadas- que operan dentro de él. A ese respecto, y en relación con las organizaciones u organismos públicos, Arturo Israel ha destacado el papel crucial que desempeñan las instituciones encargadas de producir las normas y leyes. Según Israel (1987) las características intrínsecas de las organizaciones públicas (poco específicas, al estar orientadas a la gente y no basarse en el uso de alta tecnología, y escasamente sujetas a la competencia) obligan a un esfuerzo mayor de definición y clarificación en los objetivos. La existencia pues de un marco legal claro y simplificado se convierte así en un factor que facilita y contribuye a la eficacia de las agencias y organismos públicos. Prats (1998) también destaca la relevancia de producir regulaciones de calidad como un elemento clave del desarrollo humano.

c) Por último, el sistema político es el elemento que conecta simbólicamente al ciudadano con la política, y por ende, en gran medida, de él y su funcionamiento dependen conceptos como la legitimidad y la aceptación del sistema, así como las actitudes de los ciudadanos hacia la política y las instituciones. Si bien no puede decirse que exista una relación automática entre el funcionamiento (y la percepción) de las instituciones y el grado de legitimidad del sistema o las actitudes hacia la democracia (como muestran los casos de América Latina), es evidente que una percepción negativa de las instituciones que se perpetúa en el tiempo puede acabar teniendo efectos nocivos en el grado de aceptación y legitimidad de la democracia<sup>12</sup>.

---

12 Aunque utilizando otros conceptos -legitimidad y eficiencia económica- Lipset defendió un argumento parecido hace algunos años. Si bien el autor admitía que la legitimidad se autonomiza de la eficiencia, reconoce que si la eficiencia se perpetúa o prolonga por mucho espacio en el tiempo puede acabar minando la legitimidad. Para el caso latinoamericano véase a Lasagna (1999).

#### 4. Gobernabilidad, democracia y cooperación

##### internacional: las agencias nacionales y multilaterales

Como ha destacado Prats (1998) "sin desconocer el peso de los factores exógenos, reconocemos crecientemente que la causa del no desarrollo es fundamentalmente institucional y cultural, es decir, se halla fundamentalmente en nosotros y, por lo mismo, no podremos desarrollarnos sin cambiar nuestras instituciones y modos de hacer colectivos, es decir, nuestras capacidades y nuestros modelos mentales, actitudinales y valorativos subyacentes a las reglas -formales e informales- que efectivamente gobiernan nuestra interacción o acción colectiva". Desde finales de los ochenta y comienzos de los noventa se ha visto la emergencia de nuevas oportunidades y renovados desafíos para la comunidad internacional en sus esfuerzos para promover la democracia, fortalecer el Estado de Derecho y el respeto a los derechos humanos y mejorar la gobernabilidad. La comunidad internacional ha introducido progresivamente una dimensión normativa a su política de cooperación al desarrollo y ha diseñado nuevos criterios para la ayuda, en cuyo corazón se encuentran la democracia y la gobernabilidad. La reforma del Estado, el fortalecimiento de las instituciones políticas y del Estado de Derecho, el respeto por los derechos humanos y la creación de un contexto idóneo para el desarrollo económico y político han llegado a convertirse tanto en requisitos como objetivos de la ayuda internacional. Esta nueva perspectiva destaca y enfatiza el contexto político del desarrollo.

La democracia establece un marco normativo para la inclusión, la participación, la competición, la contestación y la rendición de cuentas (*accountability*), que provee una combinación de instituciones y procesos para la conducta eficiente y efectiva de las políticas públicas y la política participativa. La democracia también establece un marco institucional para el diseño, implementación y adaptación de las políticas públicas, proveído para la estabilidad, transparencia y rendición de cuentas del proceso de toma de decisiones colectivas. La democracia no

tiene una definición universal y unívoca. Las instituciones y procedimientos de los regímenes democráticos pueden variar de un país a otro de acuerdo a las condiciones socio-políticas e históricas específicas de cada cual.

Los organismos de cooperación multilaterales y nacionales desde los inicios de los noventa han comenzado a mirar hacia las instituciones como elemento clave del desarrollo. Entendidas éstas, en un sentido amplio, como las reglas del juego formales e informales que rigen quiénes juegan, cómo juegan y dónde se juega el proceso colectivo de hacer las políticas públicas. El Banco Mundial, por ejemplo, en el Informe 1999 *Assessing Aid: What Works, What Doesn't and Why*, señala que la nueva estrategia de desarrollo, basada en un concepto de desarrollo renovado, debe fortalecer el marco institucional donde se producen las políticas, ya que de otra forma no se podrá garantizar el éxito de la ayuda. En forma conclusiva el Informe añade que el éxito o fracaso de la ayuda dependerá de las características institucionales y políticas subyacentes de cada país (Banco Mundial, 1999). En esta sección analizaremos cómo ha evolucionado la agenda del desarrollo y las estrategias de ayuda de algunos organismos internacionales y nacionales de cooperación. Trataremos en primer lugar, y de forma preferente, la Unión Europea y la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), luego el Banco Mundial, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

En primer lugar, aclararemos el concepto de gobernabilidad, qué se quiere decir por ello, y qué materias son incluidas en él. Enseguida estudiaremos las estrategias que las agencias de cooperación están empleando y las estructuras que se han ido creando para su formulación y gestión. La tabla nº1 esquematiza lo anterior.

Tabla 1. Democracia y “good governance”: los actores y las agendas

Organización	Concepto	Énfasis sobre democracia	Sectores	Instrumentos
Banco Mundial	Gobernabilidad como el ejercicio del poder político en la gestión de los recursos económicos y sociales	Sí, sobre gobernabilidad, especialmente sobre gestión pública	Gestión del sector público contexto legal descentralización sociedad civil corrupción	Préstamos a gobiernos
Banco Interamericano de Desarrollo (BID)	Modernización del Estado y fortalecimiento de la sociedad civil	Sí, énfasis sobre gobernabilidad democrática	Administración de justicia, reforma legislativa, servicio civil, sociedad civil: relaciones público/privado	Préstamos a gobiernos
Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)	Gobernabilidad como el ejercicio de la autoridad a todos los niveles en el contexto del desarrollo humano sostenible	Sí, indirecto	Instituciones de gobierno (legislativos, judicial, servicio civil) descentralización gobierno local sociedad civil	Programas nacionales, programas regionales Unidad de Respuesta a Emergencias
Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI)	Fortalecimiento de la democracia y respeto de los derechos humanos	Sí, directo	Derechos humanos y democratización	
Comisión Europea	Desarrollo y consolidación de la democracia, el estado de derecho, derechos humanos y libertades fundamentales	Sí, explícitamente	Instituciones de gobierno, derechos humanos, democratización	Convención de Lomé. Acuerdos de cooperación y asociación que incluyen cláusulas de condicionalidad

Fuente: Elaboración propia a partir de Santiso (1998)

#### 4.1. El concepto de gobernabilidad

El concepto de gobernabilidad, como hemos venido argumentando, es relativamente nuevo en el campo de la cooperación al desarrollo. Gobernabilidad<sup>13</sup> es en sí mismo un proceso que abarca normas, instituciones y procedimientos de gobierno. Un sistema de gobernabilidad<sup>14</sup> plantea requerimientos a los procesos de toma de decisiones y de formulación de políticas públicas. Es decir, la gobernabilidad es la estructura institucional de incentivos y constricciones que regulan los comportamientos de los actores y organizaciones que participan en el proceso político. El concepto de gobernabilidad va más allá de la mera capacidad de gestión del sector público, para referirse a las reglas e instituciones que permiten la creación de un marco institucional transparente, legítimo y predecible para las políticas públicas. Estos procesos deben ser guiados por los principios de la transparencia, la inclusividad, la rendición de cuentas, la regulación, la predictibilidad, la estabilidad, la participación y el Estado de Derecho. Gobernabilidad comprende las instituciones, procesos y convenciones que existen en una sociedad, las cuales determinan cómo el poder es ejercido y distribuido, cómo las decisiones públicas que afectan a la sociedad son elaboradas, y cómo los diversos grupos de intereses participan en ese proceso (Hall, 1993, Katztenstein, 1993, y Coppedge, 1994). Gobernabilidad, definido como la utilización del poder político para la gestión de los asuntos colectivos, es en esencia un proceso. Pero gobernabilidad se refiere también, como ya dijéramos, a la estructura institucional que determina la calidad de la acción colectiva de una sociedad. Lo difícil aquí es determinar qué es calidad, o cómo la valoramos. Kooiman (1993), diferenciando el concepto de *good governance* de gobernar y de gobernabilidad, enfatiza el elemento de interdependencia que caracteriza al primero. En este sentido Kooiman subraya, recogiendo la idea de acción colectiva planteada más arriba, la interrelación que se

---

13 Véanse los trabajos de Tomassini (1993) y Prats (1997 y 1995).

14 Para este trabajo daremos una definición de gobernabilidad en el mismo sentido que se utiliza en inglés para *governance*.

produce entre los actores de una sociedad para la resolución de problemas y para aceptar las oportunidades en la sociedad.

Tomassini (1993), por otro lado, define *good governance* en función de las condiciones que permiten una "buena gobernabilidad", pero no sólo eso sino que también la función de gobernar o del ejercicio del poder. Desde esta perspectiva, "*good governance* se asocia con el objetivo de mejorar la corrección y la eficiencia del gobierno" (1993, 6). Mucha literatura ha enfatizado el rendimiento gubernamental, la eficacia de su desempeño, como elementos de la gobernabilidad (Giner y Arbós, 1993, Alcántara, 1995). En esta perspectiva las capacidades que poseen los gobiernos pasan a ser determinantes para evaluar su desempeño en las tareas públicas.

El concepto de gobernabilidad democrática refleja el consenso emergente sobre el rol mutuamente reforzador entre democracia y desarrollo, reenfatiza -además- la importancia del contexto político del desarrollo. Creemos que las democracias más formalmente institucionalizadas tienen más posibilidades de producir en el largo plazo políticas sociales y económicas más eficientes, eficaces y sustentables, ya que ellas proveen mecanismos procedimentales e institucionales para representar intereses, arbitrar conflictos, y proveen asimismo mecanismos de *checks and balances* para controlar las arbitrariedades del poder público. Como señalan Spiller y Tomassi (1999), son los marcos institucionales (gobernabilidad) quienes determinan la calidad y durabilidad de los compromisos intertemporales entre los distintos actores. Las democracias de baja institucionalidad formal normalmente producen compromisos coroplacistas y poco cohesionados. Otra vez volvemos a cuestiones de acción colectiva. Las democracias institucionalizadas<sup>15</sup> además están más capacitadas para producir consensos sobre las políticas nacionales, por lo tanto aumentan la legitimidad y sustentabilidad de las políticas adoptadas y su implementación eficaz. Instituciones

---

15 En este marco el sentido que queremos dar al concepto de institucionalización es el proceso mediante el cual las normas, procedimientos y estructuras son reconocidas, aceptadas y valoradas por todos (Huntington). Persistencia, estabilidad y valor de las reglas son atributos importantes de la gobernabilidad.

y mecanismos democráticos son esenciales para la forma en que la economía es gestionada. *Good governance* democrático se refiere a la legitimidad, rendición de cuentas y transparencia del gobierno, así como a su competencia y capacidad para formular políticas eficaces que reflejen las necesidades de la ciudadanía, para tomar decisiones oportunamente, para implementarlas eficientemente y para proveer servicios públicos.

El ejercicio del poder es gobernabilidad. Por tanto, la legitimidad de las instituciones democráticas y el sustento de la democracia dependen de la calidad de la estructura institucional, es decir, de la gobernabilidad. Este es un punto de mucha relevancia. Los estudios sobre democratizaciones, transiciones y calidad de la democracia tendieron a enfatizar los procesos de acceso al poder, y, consecuentemente, los defectos de funcionamiento de la democracia se vieron como deficiencias de la calidad democrática, poniendo a éstas en los peldaños inferiores de aquella. Muchas estrategias de cooperación a finales de los ochenta y comienzos de los noventa se centraron en los problemas de acceso a la democracia: elecciones, fortalecimiento de partidos, etc. Sin embargo, se desatendió la cuestión del ejercicio del poder. Cómo se llega al poder es una cuestión distinta de cómo se ejerce. En América Latina, por ejemplo, ha habido una secular discontinuidad (inestabilidad) en las formas de acceso al poder, pendulando entre democracias y autoritarismos. Sin embargo, en el ejercicio del poder, salvo algunas excepciones, la tónica ha sido una preocupante continuidad: el clientelismo ha sido el patrón de acción política (Mazzuca, 1999). Este patrón es fruto del marco de incentivos y constricciones que los actores políticos, sociales y económicos históricamente ha producido cada país.

Por otro lado, la democracia puede contribuir a hacer la gobernabilidad más significativa. Hay así una relación de interdependencia y mutuo reforzamiento entre democracia y gobernabilidad. Existe, consiguientemente, una relación simbiótica entre los conceptos de democracia y desarrollo, no en el sentido de que uno es necesario para el otro, sino en el sentido de que ninguno es sostenible sin el otro.

En el entorno de las agencias nacionales e internacionales de cooperación al desarrollo, la definición de gobernabilidad es imprecisa

en parte porque diferentes agentes la usan en diferentes contextos y en parte porque el concepto está aun en evolución. También se podría añadir que la inflación de definiciones refleja las "clientelas" diferentes de las instituciones que lo usan y es algunas veces el reflejo de conflictos entre diversas agendas de política exterior. Asimismo, cada agencia pone un énfasis distinto en algunos de los ámbitos de la gobernabilidad. Quizás la cuestión más clara es que no hay una visión integral sobre la gobernabilidad.

Para las instituciones de ayuda al desarrollo la idea de gobernabilidad, como factor del desarrollo, es aún muy equívoca. Como cualquier tendencia que comienza, la idea de gobernabilidad es fácilmente susceptible de distorsiones. Somos conscientes que el concepto es complejo y que denota una realidad muy amplia, y que su estudio sistemático no se ha emprendido todavía. Para unos, gobernabilidad se refiere a la administración pública, para otros, a los procesos de democratización, otros enfatizan la gestión de las políticas públicas, otros se refieren a otros marcos institucionales, etc. Una de las principales dificultades es su evaluación.

Inicialmente, a comienzos de los noventa, los organismos multilaterales y nacionales de cooperación trataron los temas de gobernabilidad como cuestiones técnicas. Esto es, como problemas de gestión del sector público, con lo cual las dificultades del desarrollo se superarían mejorando el rendimiento de los gobiernos (Banco Mundial, 1992 y PNUD, 1992). Esto ha llevado a una confusión entre los conceptos de instituciones y organizaciones. Prats (1995) plantea que las agencias multilaterales a comienzos de los noventa no establecieron "la diferencia entre la naturaleza, desarrollo y procesos de cambio inherentes a las instituciones frente a los existentes en las organizaciones". Esto llevó a estrategias de ayuda que se dirigieron casi exclusivamente al fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos en la formulación e implementación de las políticas públicas. Hasta hoy muchas de las estrategias van dirigidas hacia estos sectores. En suma, la primera parte de los noventa se caracterizó por que las agencias multilaterales manejaron un concepto de gobernabilidad limitado al aspecto tecnocrático del sector público, su gestión, su modernización. Gobernabilidad se

hizo análogo al concepto de gobierno. Las estrategias de ayuda basadas entonces en el nuevo concepto de desarrollo se concentraron, por tanto, principalmente en la mejora del sector público. En la actualidad, se avanza cada vez más hacia una visión más institucional, es decir, hacia el sistema de incentivos y constricciones en el que operan los actores del desarrollo de cada país.

## 4.2. La agenda de gobernabilidad de las agencias multilaterales y nacionales

### 4.2.1. *La Unión Europea (UE)*

La UE no es un organismo internacional, sino una organización supranacional derivada del proceso de integración entre los países miembros. La Comisión Europea es la institución encargada de llevar a cabo la ejecución de la política de cooperación de la Unión. Con todo, esta política no está totalmente comunitarizada, lo que quiere decir que coexiste con la de cada uno de los países miembros. El conjunto de ésta sitúa a Europa como el principal donante mundial de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). La UE posee diversos instrumentos para canalizar su ayuda al desarrollo, entre ellos la cooperación económica, los acuerdos de asociación, la cooperación científico-técnica, la ayuda humanitaria, la ayuda alimentaria y los programas específicos. Entre estos últimos y conjuntamente con algunos aspectos de los Tratados de Asociación podemos encontrar referencias importantes a la democracia, derechos humanos y gobernabilidad. En los años ochenta la UE intensificó su ayuda a los procesos de democratización primero en América Latina y luego en Europa Central y Oriental, pasando por su contribución a la pacificación de América Central. Con todo, en la UE no ha habido un desarrollo claro de los temas de gobernabilidad en su agenda de cooperación. La política de cooperación se plantea entre otros objetivos "contribuir al desarrollo y la consolidación de la democracia y del Estado de Derecho".

Quizás el elemento más destacable es la vinculación que hace la UE de su cooperación al desarrollo con el respeto a los derechos humanos y a los principios democráticos. Muñiz y Sotillo (1996)

destacan la relevancia de la democracia en la acción exterior de la Unión Europea. Para UE la democracia no es tan sólo un elemento clave de la pertenencia a la UE sino un factor determinante de sus relaciones exteriores. Para hacerla exigible en los PED la UE ha elaborado un mecanismo jurídico llamado la cláusula democrática, la que ha sido incluida en todos los Acuerdos de Asociación suscritos por la UE con terceros países (Moreno, 1996). No es, en cualquier caso, la única forma de actuación europea que persigue la promoción de la democracia en los PED. También hay otros programas y estrategias tendentes al fortalecimiento de aquélla. En los últimos años la política de cooperación al desarrollo, como consecuencia de los cambios producidos en el contexto internacional hacia una mayor internacionalización de los derechos humanos y de la democracia, ha tendido a la inclusión de este tipo de cláusula. Sin embargo, su ejercicio no siempre ha sido por igual, dando lugar a cierta flexibilidad en su aplicación, lo que ha creado obviamente cierto recelo en algunos países en vías de desarrollo. El concepto de gobernabilidad que maneja la UE describe el ejercicio del poder político, administrativo y económico en la gestión de los asuntos públicos (Santiso, 1998). La gobernabilidad supone que ese ejercicio debe llevarse a cabo de una forma transparente, responsable, participativa y equitativa, mostrando respeto por los derechos humanos y por el Estado de Derecho. El concepto de gobernabilidad en este sentido denota implícitamente el contexto institucional y político que da lugar al respeto de los derechos humanos y garantiza los principios democráticos y el Estado de Derecho.

En la UE no hay un documento básico que sirva de marco integral a las estrategias que recojan su preocupación por estos temas y que en consecuencia sirvan de guía a la acción. Los documentos que existen están relacionados con las acciones concretas dirigidas a determinados países, por ejemplo, el documento "Democratización, Estado de Derecho, respeto a los derechos humanos y buen gobierno: retos políticos de la asociación entre la Unión Europea y los países de la ACP" (Comisión Europea, 1998). Los principales instrumentos que está utilizando la Unión Europea son los Acuerdos de Asociación y Cooperación y las cláusulas de condicionalidad. Con

todo, la resolución del Consejo de los Estados Miembros de la UE del 28 de noviembre de 1991 sobre derechos humanos, democracia y desarrollo, es el texto fundamental de la UE a este respecto. Se trata de un documento que pretende establecer líneas y criterios consistentes de cooperación internacional para los Estados miembros de la UE, en sus relaciones con países en vías de desarrollo. El documento parte de la afirmación, de que los derechos humanos, el Estado de Derecho y el gobierno eficaz son la base del desarrollo equitativo. En particular, afirma que el reconocimiento y respeto a los derechos humanos son un requisito esencial de la cooperación exterior de la UE y, en general, de sus relaciones internacionales, de forma que los Estados miembros de la UE deben promover los derechos humanos y la democracia entre los Estados en vías de desarrollo, con los cuales establecen relaciones. Este principio general de acción internacional tiene su expresión más concreta en diversas iniciativas de diálogo y apoyo, como son:

- la ayuda a países que están en proceso de institucionalizar la democracia y mejorar la implantación de los derechos humanos;
- el apoyo a la realización de elecciones, la implantación de instituciones democráticas y el fortalecimiento del Estado de Derecho;
- la cooperación en el fortalecimiento de la judicatura, la administración de justicia, la prevención del crimen y el tratamiento a los infractores;
- la promoción del papel de las ONG entre otras instituciones necesarias para una sociedad plural; la adopción de una aproximación descentralizada de la cooperación; y finalmente,
- asegurar la igualdad de oportunidades para todos.

Una de las resoluciones principales del Consejo subraya la importancia del buen gobierno<sup>16</sup> para un desarrollo equitativo. En particular, el buen gobierno se entiende como la expresión concreta de una serie de principios de gobierno, entre los cuales están: la implantación de políticas económicas y sociales razonables; la toma de decisiones

---

16 Aquí entenderemos "buen gobierno" (*good governance*) en el mismo sentido que hemos dado a "gobernabilidad".

democrática; la transparencia gubernamental y la responsabilidad (*accountability*) fiscal; la creación de un marco de desarrollo adecuado para el mercado; medidas para combatir la corrupción, y para respetar los derechos humanos y la libertad de expresión y en particular, la de los medios informativos. Así entendido, el buen gobierno es uno de los objetivos centrales de la cooperación internacional y en particular, los principios que lo componen se consideran metas básicas de las iniciativas de cooperación internacional para el desarrollo, por parte de la UE y de los Estados miembros. Respondiendo a estos mismos objetivos, el documento señala igualmente la necesidad de que los Estados miembros deben asumir posturas o medidas consistentes frente a las graves violaciones de los derechos humanos en el ámbito internacional. En tales circunstancias, la cooperación deberá llegar a los sectores más pobres de la sociedad, a través de *networks* no gubernamentales. Esto es, allí donde el Estado fracasa, la labor asistencial y de provisión de bienes y servicios básicos puede ser suministrada por organizaciones no gubernamentales. El Informe sobre el Desarrollo Mundial de 1997 del Banco Mundial, que estuvo dedicado a la reforma del Estado revelaba esta situación en el caso boliviano.

La cooperación al desarrollo europea tiene una escala de prioridades de actuación. Hay un primer grupo de países con los cuales la UE mantiene relaciones preferenciales. Entre ellos, los países de África, Caribe y Pacífico (ACP) del Acuerdo de Lomé (actualmente de Cotonú): que corresponden a excolonias europeas, los países de Europa del Este y Central, llamados PECOS y los países del Mediterráneo sur y oriental. Con Asia y América Latina aunque la UE no tiene vínculos preferenciales, sin embargo, son objeto de la AOD comunitaria, como ocurre con las otras regiones,

La cooperación comunitaria en temas de gobernabilidad está basada en la resolución sobre el *Partnership Agreement between the members of the African, Caribbean and Pacific Group of States of the one part, and the European Community and its member States, of the other part*. Desde el primer artículo de la resolución para la cooperación de la UE con los países de la APC, se subraya, entre otros, el objetivo de contribuir a promover un escenario internacional democrático y estable. Este objetivo responde a la intención de fortalecer la capacidad de los

actores del desarrollo, de mejorar el marco institucional necesario para la cohesión social, para el funcionamiento de una sociedad democrática y la economía de mercado. Dentro de los principios fundamentales de la cooperación está el de dirigirse especialmente a los países menos desarrollados. Particularmente, en lo que hace referencia al desarrollo social y humano, uno de los objetivos es promocionar los métodos participativos del diálogo social así como el respeto de los derechos sociales básicos.

En su análisis sobre la cooperación internacional, Santiso (1999) sostiene que ésta ha agregado el paradigma del fortalecimiento de los sistemas de gobernabilidad de las instituciones democráticas, con miras a mejorar la formulación y puesta en marcha de políticas de cooperación. El estrecho vínculo entre las reformas políticas y las económicas también ha conducido a la revaloración del papel del Estado en el proceso de desarrollo. La idea de fondo es que un Estado ineficaz afecta significativamente la credibilidad de la democracia. Por el contrario, un sistema democrático ineficaz puede torpedear el desarrollo económico. Pero, a pesar de este reconocimiento, sostiene Santiso, las agencias de cooperación aún no han logrado articular este vínculo entre gobernabilidad y desarrollo económico, en su agenda. Debe reconocerse, no obstante, que el concepto de gobernabilidad democrática se utiliza cada vez más para guiar las políticas de cooperación al desarrollo.

Al respecto, Santiso sostiene que la UE ha incorporado progresivamente una dimensión normativa en su cooperación exterior para el desarrollo. En particular, hace referencia al Comunicado de la Comisión, de marzo de 1991 sobre "Derechos humanos, democracia y cooperación para el desarrollo", donde establece que los derechos humanos y la democratización deben figurar de forma más prominente dentro de las guías para la cooperación. De acuerdo con este objetivo surge la resolución de la Comisión, de noviembre de 1991 sobre "Derechos humanos, democracia y desarrollo"<sup>17</sup>, que hace de la promoción a la democracia y los derechos humanos un objetivo, a la vez que una

---

17 Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo: informe sobre la aplicación de la Resolución del Consejo y de los Estados miembros reunidos en su seno sobre los derechos humanos, la democracia y el desarrollo de 28 de noviembre de 1991. SEC (92) 1915 final de 21.10.1992.

condición para la cooperación al desarrollo, no sólo para la CE sino para sus países miembros. Esta resolución contiene lo que hasta ahora son la lógica y las bases legales para la asistencia de la UE en temas de democracia. Desde entonces, se han introducido “cláusulas democráticas” en varios de los Acuerdos de Cooperación entre la UE y países del Tercer Mundo. Dichas cláusulas, fueron articuladas como “elementos esenciales” junto con cláusulas asociadas, de “suspensión” a la ayuda o bien, de “no ejecución” (Santiso, 1999 y Moreno, 1996).

Por su parte, el Tratado de Maastricht, hecho efectivo en noviembre de 1993, aportó unas bases generales para la cooperación de la UE en temas de desarrollo. De acuerdo con el documento, esta cooperación debe tener como objetivos: 1) el desarrollo económico y social sostenido, en países en vías de desarrollo, en especial los menos aventajados; 2) su lenta y progresiva integración en la economía mundial; y 3) la campaña contra la pobreza. Otro objetivo impulsado por la CE ha sido el desarrollo y consolidación de la democracia y del Estado de Derecho, así como el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales. En el proceso de adopción de una política exterior más consistente, el Tratado de Maastricht establece los principios que deben guiar a la UE en sus relaciones externas y en cooperación para el desarrollo, entre los cuales, se erige el respeto a los derechos humanos como el principio más general de la CE. A partir de entonces, la gradual politización de las relaciones externas de la UE ha implicado la introducción de cláusulas democráticas en los acuerdos de cooperación con terceros países. Por otra parte, el desarrollo y la consolidación de la democracia y el Estado de Derecho, y el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales fueron incorporados como principales objetivos de las relaciones externas de la UE y forman el nuevo pilar de la PESC (Política Exterior y de Seguridad Común). De la misma manera, el Título XX de la Versión Consolidada del Tratado que Establece la Unión Europea, que introduce las conclusiones del Tratado de Amsterdam de octubre de 1997, contiene los criterios principales de la cooperación para el desarrollo de la UE. Entre ellas, la dimensión política cobró mayor importancia al identificar “el objetivo general de desarrollo y consolidación de la democracia y el Estado de Derecho, y el respeto de los derechos

humanos y las libertades fundamentales”, como uno de los principales componentes de la cooperación de la UE. A partir de entonces el Consejo Europeo adoptó las Regulaciones 975/1999 y 976/1999, que constituyen las bases legales y procedimentales de la cooperación para el desarrollo y la promoción de la democracia. En esta área de democratización, las intervenciones de la CE se concentran en:

- el fortalecimiento del Estado de Derecho incluyendo la independencia de la judicatura y el apoyo a las reformas constitucionales y legales.
- la separación de poderes.
- la promoción del pluralismo tanto en el ámbito político como de la sociedad civil.
- el buen gobierno, en particular, el apoyo a la *accountability* administrativa y la prevención y persecución a la corrupción.
- la promoción de la participación de la gente, en el proceso de toma de decisiones en los niveles nacionales, regionales y locales.
- el apoyo a procesos electorales.
- el soporte a la separación de las funciones civiles y militares.
- la promoción de la democratización para la prevención del conflicto y el establecimiento de la paz después de los conflictos.

Los principios de la cooperación UE-ACP:

Según Santiso, la cooperación UE-ACP es modélica de las relaciones Norte-Sur. Dicha cooperación ha sido acordada a través de los sucesivos Convenios de Lomé que han consolidado una “cultura propia” a partir de los criterios de cooperación sobre objetivos comunes y de principios de diálogo, contractualidad, estabilidad y predictibilidad. Entre las características más destacables de este acuerdo, figuran:

- su carácter de Tratado: el documento sienta las bases legales del compromiso entre Estados soberanos, a partir de objetivos comunes y de los derechos y deberes de los firmantes.
- su carácter de largo plazo: lo que provee al convenio de estabilidad y predictibilidad.

- su supranacionalidad: el acuerdo ha ganado autonomía respecto a los respectivos intereses de los países firmantes;
- su énfasis en el diálogo: el acuerdo ha institucionalizado el diálogo como vía para acordar los distintos componentes de la cooperación entre donantes y receptores de ayuda; y
- el uso de medidas y procedimientos innovadores tales como las “medidas positivas” y la cooperación descentralizada con actores no estatales (ONGs, autoridades locales e instituciones para-estatales).

La relación entre los países comprometidos en la cooperación está basada en los siguientes principios:

- la igualdad entre los países vinculados en la cooperación, el respeto a la soberanía.
- el interés mutuo y la interdependencia.
- el derecho de cada Estado a determinar su propia política social, cultural y económica, basada en el principio de Derecho Internacional, de no interferencia en asuntos domésticos.
- la seguridad, predictibilidad y estabilidad de la cooperación.

Además de estos principios se ha introducido la “cláusula democrática” en el art.11 de la Versión Consolidada y revisada del Tratado de la CE (1995), a partir de la cual la promoción de la democracia, el respeto a los derechos humanos y el Estado Derecho, son los objetivos y condiciones centrales para la cooperación. Estos objetivos han sido asumidos en todos los acuerdos a partir del Cuarto Convenio de Lomé de 1989 (revisado en 1995), donde el buen gobierno se considera como un requisito para el desarrollo económico y social sostenido.

Los donantes de ayuda utilizan tres líneas generales de aproximación para ayudar a promover el desarrollo político: el apoyo directo, el apoyo indirecto a través del desarrollo económico y la presión para estimular la reforma política. Esta última puede tomar diversas formas que van desde el diálogo, la persuasión o el soporte a la presión. En particular, la Comisión Europea hace referencia a dos grandes categorías: las “medidas positivas”, de soporte, y las “medidas negativas”, de imposición de condiciones y sanciones, que responden

básicamente a la estrategia del “palo y la zanahoria”. En particular, las “medidas negativas” han cobrado mayor relevancia en casos de grave persistencia de violación de los derechos humanos y de la interrupción o retroceso del proceso democrático. Respecto a la imposición de condiciones a los beneficiarios de la ayuda, ésta ha sido una estrategia utilizada para promover reformas políticas a cambio de ayuda económica. Sin embargo, reconoce Santiso (1999), dicha estrategia ha tenido resultados muy limitados dada la escasa habilidad de los donantes para crear mecanismos eficientes que induzcan a los países receptores a impulsar las reformas políticas esperadas.

Al respecto, un elemento importante del Cuarto Convenio Lomé es la “cláusula de suspensión” que, desde la decisión del Consejo, de mayo de 1995, provee de los pasos a seguir en casos de serias y persistentes violaciones a los derechos humanos e interrupciones del proceso democrático. En general, el incumplimiento de los “elementos esenciales” del art. 5 del Cuarto Convenio Lomé, lleva a la suspensión de la cooperación, como último recurso, después de la persuasión a través del diálogo entre los países cooperantes. La cláusula da amplio margen de discrecionalidad a la CE para determinar la suspensión de la cooperación con terceros países. Hasta la publicación del artículo, los casos de Nigeria y Togo son los únicos que hasta ahora han sufrido la aplicación de esta suspensión. A pesar de que aún es muy prematura para evaluar sus efectos en los países que dejan de recibir la ayuda por parte de la CE, no se han clarificado todavía los mecanismos de aplicación de la cláusula. En general, la cláusula de suspensión conlleva problemas de consistencia y complementariedad entre las diferentes políticas externas de la UE. Como regla general, las sanciones se deciden en el ámbito de la política exterior mientras que la suspensión de la cooperación se adopta dentro del arreglo de cooperación para el desarrollo. De manera que, lograr coherencia entre la política exterior y las políticas de cooperación para el desarrollo de la UE, así como entre éstas y las políticas de los respectivos Estados miembros, es uno de los principales retos de la cooperación.

En general, la incorporación de principios de derechos humanos y democracia entre los criterios de ayuda internacional, ha adolecido

de consistencia en cuanto a las estrategias concretas de ayuda por parte de la UE, o bien se han deformado en los casos en que los derechos humanos y las políticas democráticas se han subordinado a otros asuntos. *Grosso modo*, las sanciones se ven como ineficaces para evitar las violaciones de los derechos humanos y las restricciones a la democracia. Por ello, las condiciones que se imponen a los países receptores han asumido un tono más positivo, donde se pone el énfasis en el soporte para acompañar dinámicas internas hacia la gobernabilidad de los propios países receptores.

Por parte de los países receptores de la ayuda, la asistencia en temas de democracia y gobernabilidad debería evaluarse de forma crítica, sopesando de una parte, la influencia positiva en términos del incremento de fuentes de desarrollo y, de otra, teniendo en cuenta las limitaciones en cuanto a las alternativas de las políticas públicas, esto es, la escasez de alternativas de desarrollo, de políticas económicas y de modelos de desarrollo político.

Por parte de los donantes, se han incorporado dos estrategias importantes a la ayuda como son la selectividad en la localización de la cooperación y la concentración de la misma. Ambas buscan incrementar la eficacia de la ayuda al dirigirse a “buenos gestores” (*good performers*) entre los países más pobres que, no sólo adoptan políticas razonables, sino que también se mueven hacia sistemas políticos más democráticos. Estas estrategias responden al interés de los donantes por el buen gobierno que se entiende como una condición necesaria para la eficacia de la ayuda al desarrollo. En los próximos años, la evaluación de la efectividad de la ayuda en general y en particular, el impacto de la ayuda a la democracia será una preocupación creciente de los países donantes. Uno de los últimos documentos al respecto del Banco Mundial *Assessing Aid* revela también esa preocupación (Banco Mundial, 1998)

En general, la evaluación de la “buena gestión” por parte de los gobiernos, se ha convertido en una preocupación crucial de la nueva estrategia para la selección, ubicación y manejo de la ayuda para el desarrollo. El mensaje es claro por parte de la UE: la UE no se preocupará por la ayuda a aquellos países de la ACP que no estén preparados para realizar las reformas políticas e institucionales pertinentes; en

cambio, la UE deberá dirigir sus recursos a respaldar a aquellos países que demuestren voluntad política para dichas reformas. De acuerdo con lo anterior, la “buena gestión” debe ser evaluada a partir de los principios del buen gobierno y las políticas razonables. Por ello, se requieren indicadores para evaluar la democracia y el buen gobierno. Ello incluye establecer un marco mutuamente aceptado de evaluación del gobierno democrático, herramientas de medición del progreso en la democratización y buen gobierno y de evaluación del impacto de las intervenciones por parte de la comunidad internacional en estos procesos de cambio.

Entre los proyectos de renovación de las relaciones de cooperación UE-ACP, la UE pretende incluir el buen gobierno como un elemento esencial de la relación, para asegurar a los contribuyentes fiscales de la UE, que los recursos no se despilfarran o terminan sirviendo a otros objetivos distintos a los propuestos en la cooperación. En respuesta a este interés, la Comisión hace explícitos los requisitos para el buen gobierno, en un contexto de respeto a los derechos humanos, los principios democráticos y el Estado de Derecho. Por parte de los miembros de la ACP, esta cláusula de buen gobierno no está suficientemente desarrollada y su geometría variable hace extremadamente difícil su puesta en práctica, de manera que el buen gobierno no deja de ser todavía un concepto nebuloso.

La UE ha elaborado documentos donde se recogen acciones concretas de su cooperación con determinados países. Es el caso del documento “Democratización, Estado de Derecho, respeto a los derechos humanos y buen gobierno; retos políticos de la asociación entre la Unión Europea y los países de la ACP” (Comisión Europea, 1998). El documento continúa la línea de comunicaciones anteriores respecto a la postura de la UE frente a los temas de derechos humanos, democracia, Estado de Derecho y buen gobierno de los países miembros y de terceros países, recogida en el Cuarto Convenio de Lomé (arts. 5 y 366 bis). En particular, el documento tiene como objetivo cumplir las orientaciones de la UE en materia de derechos humanos para lo cual reserva dos grandes apartados a aclarar los conceptos recogidos en el Convenio de Lomé y a elaborar un plan de acción de la cooperación internacional en este ámbito.

En la primera parte, el documento resume las estrategias que deberían aplicarse en la cooperación internacional de la UE, recogidas en la comunicación "La UE y los aspectos exteriores de la política de derechos humanos: de Roma a Maastricht y en adelante"<sup>18</sup>. Estas estrategias son:

- apoyo a los procesos de democratización en cuanto a procesos de largo plazo que cubren las reformas institucionales.
- promoción y refuerzo del Estado de Derecho.
- apoyo a las instituciones locales y regionales.
- fomento de la pluralidad en la sociedad civil en el marco del desarrollo social duradero.

En consonancia con dichas estrategias, el art. 5 del Convenio de Lomé señala como "elemento esencial" los temas de derechos humanos, democracia, Estado de Derecho y buen gobierno. De acuerdo con esto, el Convenio sostiene que "la política de desarrollo y cooperación estará estrechamente vinculada al respeto y al disfrute de los derechos y las libertades fundamentales del hombre, el reconocimiento y la aplicación de los principios democráticos, la consolidación del Estado de Derecho y el buen gobierno".

En particular, el buen gobierno es definido como aquel que "representa generalmente el ejercicio del poder político, económico y administrativo" en la gestión de los asuntos de un país; y se refiere como "una gestión transparente y responsable del conjunto de los recursos de un país con vistas a un desarrollo económico y social equitativo y duradero", donde los recursos de un país incluyen "los humanos (conocimiento, competencia, capacidades), y los naturales, económicos, financieros internos y externos, incluidos los de la ayuda al desarrollo" (...) por lo que "el buen gobierno implica la existencia de instituciones competentes y eficaces que respeten los principios democráticos".

Dentro de los aspectos del buen gobierno el documento menciona los siguientes:

---

18 COM (95) 567 de 22 de noviembre de 1995

- La equidad y primacía del Derecho en la gestión y distribución de los recursos que requiere de un sistema judicial independiente. En particular, “esta dimensión se refiere al entorno jurídico y normativo para que este último sea favorable a las iniciativas e inversiones del sector privado”.
- Capacidad institucional para administrar eficazmente los recursos de un país con vistas al desarrollo económico y social. Para ello “el desarrollo de las capacidades de las instituciones públicas y privadas es esencial puesto que condicionan directamente el desarrollo económico y social, y en particular, la eficacia de la cooperación al desarrollo”.
- Transparencia o capacidad de rendir cuentas y organizar mecanismos de control en materia de gestión y distribución de los recursos.
- Participación de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones en materia de gestión y asignación de recursos.

Al final, dedica un apartado especial a la denuncia de “la corrupción como principal obstáculo para un buen gobierno”.

En la segunda parte, el documento describe el “Plan de acción” de la cooperación internacional dirigido a reforzar los procesos de democratización. Esta cooperación requiere de medidas concretas en dos niveles:

- una intensificación del diálogo con los países ACP sobre derechos humanos, democracia, Estado de Derecho y buen gobierno.
- apoyo y refuerzo a redes regionales y nacionales de concertación incluida la lucha contra la corrupción.

En cuanto al segundo, el documento propone la “creación de un marco para el análisis” sobre los temas mencionados que establezca un “perfil evolutivo del proceso de democratización; de la edificación de un Estado de Derecho, la consideración de los derechos humanos y la calidad de los asuntos públicos” en cada país. La utilización de este marco deberá ayudar al país y sus asociados a: identificar las acciones que van a llevarse a cabo; evaluar las acciones ya iniciadas; y evaluar el posible retroceso de algún elemento

esencial del Convenio. Atendiendo a lo anterior, “el marco de análisis será el marco del diálogo entre la Comunidad y los países ACP”.

En cuanto al segundo, se trata de apoyar o reforzar estas redes de concertación que tendrán por objeto: completar el planteamiento para la definición de los principios democráticos; aplicar este planteamiento en las regiones correspondientes; validar un módulo de análisis y evaluación en los distintos países de la región; definir las modalidades para el desarrollo de las redes regionales de apoyo a la democracia; y definir las modalidades para acelerar los debates en los propios países.

Si bien en el documento se reconoce la particularidad de la ayuda a cada país en este ámbito, también se señalan las “medidas prioritarias en el progreso a la democratización y el Estado de Derecho”, que se distribuyen en 4 categorías:

1. Reformas institucionales y administrativas: orientadas a la democratización y consolidación del Estado de Derecho, previstas específicamente en el Convenio de Lomé, en su artículo 224 m) como ámbito de aplicación de la cooperación. Dentro de estas reformas se debe hacer hincapié en:

- reformas constitucionales que garanticen los derechos humanos, las libertades fundamentales, los principios democráticos y el Estado de Derecho.
- reformas del sistema judicial con vistas a un sistema judicial independiente y eficaz, base del Estado de Derecho y garantía para el desarrollo.
- reformas hacia la descentralización administrativa para lograr implantar la democracia a escala local.
- apoyo al poder legislativo para permitir una labor parlamentaria independiente en su papel legislativo y de control del poder ejecutivo.
- apoyo a la instauración de mecanismos de control y seguimiento presupuestario.
- apoyo a los sistemas regionales de protección de los derechos humanos y a sus órganos de control.

2. Educación para los derechos humanos y educación cívica: que consiste en promover una cultura democrática, sobre todo, en los centros docentes; concienciar a los ciudadanos sobre sus derechos; y abrir el debate sobre la aplicación de los principios democráticos.

3. Refuerzo de la sociedad civil y de la participación de las mujeres en el proceso de democratización y desarrollo, haciendo hincapié en:

- el apoyo a medios de comunicación libres e independientes,
- el respeto de los derechos fundamentales y de la dignidad humana como fundamento previo a la consideración de la mujer dentro del proceso democrático,
- la consideración de los derechos de las minorías étnicas, religiosas y culturales para la estabilidad política del país.

4. Medidas de prevención y lucha contra el fraude y la corrupción. En este apartado, se hace especial mención a la lucha contra la corrupción internacional, donde se destacan cuestiones como la penalización de la corrupción y la mejora de los contratos públicos basándolos en la transparencia y eficacia de las directrices contables. De acuerdo con lo anterior, se señalan las directrices para luchar contra la corrupción en el marco de la política de desarrollo que se engloban en un apartado de “Medidas Preventivas” y otro de “Sanciones”.

Por otro lado, la Unión Europea esta buscando activar a las organizaciones no gubernamentales para apoyar sus estrategias de cooperación en el ámbito de la gobernabilidad. La Comisión elaboró un documento sobre los recursos comunitarios disponibles para la financiación de actividades de las ONG y de otros organismos gubernamentales y/o descentralizados de la sociedad civil en el ámbito de la cooperación al desarrollo y de la ayuda humanitaria (COM 1998). Este documento tiene por objeto informar a las ONG y demás organismos descentralizados acerca de las iniciativas en el ámbito de la cooperación para el desarrollo que la CE está dispuesta a apoyar económicamente.

En el documento no hay un apartado especial dedicado a apoyar la cooperación en el ámbito de la gobernabilidad. Lo que más se

aproxima es el apartado de ayuda a la “democratización y derechos humanos”. En él se encuentran, entre otros<sup>19</sup>, los siguientes subapartados:

- Apoyo a actividades de lucha contra el racismo, la xenofobia y el antisemitismo.
- Apoyo a actividades a favor de los derechos humanos y de la democracia en los PED (excepto América Latina y el Mediterráneo Sur).
- Procesos de democratización en América Latina y apoyo a determinadas actividades de organizaciones que persiguen objetivos relacionados con los derechos humanos.
- Ayuda para la reconstrucción económica de los países de Europa Central y Oriental (PHARE) y programa para la democracia en los países de Europa Central y Oriental.
- Programa especial para la democracia y el buen gobierno en Nigeria.

A continuación, detallamos algunos aspectos de la cooperación en los siguientes subapartados:

1. Apoyo a actividades de lucha contra el racismo, la xenofobia y el antisemitismo. Se trata de una cooperación dirigida a la promoción de proyectos contra el racismo, la xenofobia y el antisemitismo en el ámbito de la UE.

2. Apoyo a actividades a favor de derechos humanos y de la democracia en los PED (excepto América Latina y el Mediterráneo Sur). En la descripción de la acción se menciona:

- El apoyo a los procesos de transición democrática (sistema electoral, censo de electores, etc.) misiones de observación de las elecciones.
- El fortalecimiento del Estado de Derecho en los países ACP.

La consolidación de la sociedad civil: apoyo a organizaciones locales que promuevan los derechos humanos, fomento de la participación de las asociaciones de base y actividades educativas sobre derechos humanos.

---

<sup>19</sup> Los demás subapartados están directamente relacionados con políticas de desarrollo económico.

- Apoyo a grupos vulnerables (minorías, pueblos indígenas, presos, especialmente los políticos, niños, víctimas de tortura, etc.).

Se hace hincapié en el fortalecimiento del Estado de Derecho en los países que han vivido transiciones exitosas hacia la democracia. Otro criterio es el apoyo a la transparencia en la gestión de asuntos públicos.

Respecto a la consolidación de la sociedad civil se trata de apoyar la sensibilización a los derechos humanos, los medios de comunicación, la protección a derechos de grupos vulnerables, la formación de negociadores de conflictos y las misiones de observación de derechos humanos.

3. Procesos de democratización en América Latina y apoyo a determinadas actividades de organizaciones que persiguen objetivos relacionados con los derechos humanos:

En la descripción de la acción, el documento menciona que el crédito se destina a cubrir “las organizaciones que persigan objetivos humanitarios y se ocupen de la defensa de los derechos humanos”. También apoya el establecimiento y mantenimiento de centros de rehabilitación para víctimas de torturas y sus familias.

4. Programa para la democracia en los países de Europa Central y Oriental.

El documento subraya que el programa PHARE no se centra exclusivamente en los aspectos económicos” sino también en impulsar el desarrollo de las ONG para “consolidar los fundamentos de la sociedad civil y fomentar las iniciativas de los ciudadanos, promover los valores democráticos y reforzar la ayuda a la población más necesitada”. Para ello, se prevén tres programas de ayuda:

- LIEN: apoyo a través de ONG, de ayuda a la población socialmente más necesitada (mujeres, inválidos, mayores, enfermos, etc.).
- Cooperación: en fomento de desarrollo económico.
- Democracia: apoyo a “procedimientos democráticos en instancias gubernamentales, parlamentarias, administrativas y en distintas esferas de la sociedad (agrupaciones profesionales, asociaciones, medios de comunicación)”.

## 5. Programa especial para la democracia y el buen gobierno en Nigeria:

El objetivo de esta acción es apoyar a las ONG que trabajan en la promoción de la democracia, la paz y el respeto de los derechos humanos en Nigeria, en especial, los prodemocráticos, las organizaciones femeninas, los sindicatos, las agrupaciones locales, iglesias y organizaciones de defensa de los derechos humanos. También se dará apoyo a las organizaciones e iniciativas que contribuyen a: el desarrollo de la democracia, respeto de las normas internacionales, Estado de derecho, emancipación de la sociedad civil, prevención de conflictos en Nigeria y la subregión inmediata, respeto por parte de Nigeria de sus compromisos internacionales en materia de derechos humanos, protección de derechos de las minorías y de los grupos vulnerables, ayuda a víctimas de violencias y torturas, ayuda humanitaria y jurídica a los presos políticos y a sus familias. El documento enfatiza que los recursos se canalizarán a través de ONG nigerianas o europeas reconocidas.

La cooperación europea al desarrollo en el ámbito de la gobernabilidad hacia otras regiones no preferenciales queda resumida por las acciones que la UE allí ha emprendido. Con América Latina ha habido un especial interés a partir de los años ochenta como consecuencia del mayor margen de maniobra en el sistema internacional que la propia UE tuvo al flexibilizarse la estructura jerarquizadora y monolítica de los bloques que caracterizaron la guerra fría. Por otro lado, la democratización que tuvo lugar en muchos países de la región alentó la presencia europea. Finalmente, entre Europa y América Latina existe una importante comunidad de intereses y valores, que se traducen en unas ricas relaciones entre diferentes grupos de la sociedad civil, así como entre los actores políticos. Quizá es con América Latina con quien más comunión de creencias y valores políticos tiene Europa entre los países en desarrollo. Europa durante los ochenta y noventa tuvo una presencia importante en los procesos de democratización y en la pacificación en Centroamérica, así como también en el apoyo al fortalecimiento de los procesos de integración llevados a cabo entre muchos países latinoamericanos. Los mecanismos más utilizados en la cooperación con esos países son (Muñiz y Sotillo, 1996):

- apoyo a los procesos de paz,
- apoyo a los procesos electorales,
- apoyo a los procesos de integración,
- institucionalización del diálogo político,
- apoyo a la recuperación económica,
- apoyo a los derechos humanos.

Destaca también que en las relaciones entre ambas regiones las instancias de diálogo están marcadamente institucionalizadas. La conferencia de San José reúne a los países centroamericanos con la UE, el diálogo UE-América Latina congrega al grupo de Río y la UE y, finalmente, el foro parlamentario eurolatinoamericano reúne a los parlamentos de las dos regiones.

Finalmente, el Parlamento Europeo también es un importante actor de la política de cooperación comunitaria, en tanto es una institución colegisladora. El compromiso con los derechos humanos y los principios democráticos como fundamento de las relaciones birregionales se debe a múltiples factores -entre ellos, a la voluntad de los actores gubernamentales y a la actuación de las organizaciones de la sociedad civil-, pero la contribución de las Conferencias Interparlamentarias y, en el ámbito comunitario, del Parlamento Europeo, es manifiesta. De hecho, muchos de los principios asumidos por las instancias de diálogo y concertación política mencionadas ya habían quedado plenamente asentados a través del diálogo interparlamentario y podían ser consideradas parte del "acervo común" de las relaciones entre ambas regiones. Las dos principales instancias son, como ya dijimos, la Conferencia de San José y el diálogo entre la UE y el Grupo de Río.

En lo que se refiere a la cooperación al desarrollo y los Acuerdos con países terceros, durante los años setenta y los primeros años ochenta los acuerdos de cooperación y la ayuda al desarrollo de la Comunidad Europea no estaban formalmente vinculados a los principios democráticos. Desde mediados de los años ochenta, sin embargo, el Parlamento Europeo ha trabajado de forma continuada para que el vínculo entre la cooperación comunitaria, la democracia y la vigencia

de los derechos humanos quede firmemente establecido. Este vínculo ya se explicitó en el documento de la Comisión Europea Orientaciones para un fortalecimiento de las relaciones entre la CE y América Latina de 1984. Las Orientaciones para la cooperación de la CE con los Países en Desarrollo de América Latina y Asia 1991-95, de 1990, también se referían expresamente al vínculo entre la cooperación comunitaria, la democracia y el respeto de los derechos humanos<sup>20</sup>. El 25 de marzo de 1991 la Comisión presentó la Comunicación Derechos humanos, democracia y política de cooperación al desarrollo<sup>21</sup>. El 29 de junio de ese mismo año, el Consejo Europeo recordó, al más alto nivel, que el respeto a los derechos humanos y la promoción de la democracia constituyen uno de los fundamentos de la Cooperación Política Europea (CPE) y de las relaciones exteriores de la Comunidad -la primera declaración pública conjunta de los Estados miembros en el marco de la CPE explicitando su compromiso con los derechos humanos en sus relaciones internacionales data del 21 de julio de 1986-, y solicitó la inclusión de la "cláusula democrática" en los Acuerdos con terceros países<sup>22</sup>. El Parlamento Europeo se pronunció sobre esta cuestión en su resolución sobre derechos humanos y política de desarrollo del 22 de noviembre de 1991, y el Consejo lo hizo a través de la Resolución del Consejo y de los Representantes de los Estados Miembros en el seno del Consejo del 28 de noviembre de 1991 sobre los derechos humanos, la democracia y el desarrollo<sup>23</sup> (Sanahuja, 1999).

El fundamento democrático de la cooperación obtuvo posteriormente un sólido fundamento jurídico en el Reglamento que regula la asistencia a los países en desarrollo de América Latina y Asia, aprobado en febrero de 1992<sup>24</sup>, y en el artículo 130U del Tratado de la Unión

---

20 Comisión 1990.

21 Comisión Europea, 1991. Ver también Comisión 1992.

22 Boletín CE 6-1991.

23 Boletín CE, 12-1992.

24 Reglamento (CEE) n° 443/92 del Consejo del 25 de febrero de 1992, que reemplazó el Reglamento (CEE) n° 442/81 del 17 de febrero de 1981, sobre ayuda financiera y técnica a los PED/ALA. El artículo 2 del nuevo Reglamento establece que «De producirse violaciones fundamentales y persistentes de los derechos humanos y de los principios democráticos, la Comunidad podría modificar y hasta suspender la cooperación con los Estados de que se trate, limitando su ayuda a las solas acciones que beneficien directamente a los grupos de población necesitados». Ver DOCE L52 del 27 de febrero de 1992.

Europea que entró en vigor el 1 de noviembre de 1993, que hace de la promoción de la democracia uno de los tres objetivos principales de la política comunitaria de desarrollo<sup>25</sup>. Posteriormente, el Consejo de Asuntos Generales del 29 de mayo de 1995 estableció, en base a la Comunicación de la Comisión del 23 de mayo de ese año, que todos los acuerdos de la Unión Europea con países terceros deberán incluir la "cláusula democrática"<sup>26</sup>. En el dictamen correspondiente, el Parlamento Europeo plantea que dicha cláusula debe ser aplicada a todos los países por igual, y que debe recurrirse a la modalidad más avanzada de la misma<sup>27</sup>. Es importante recordar al respecto que desde 1990 todos los acuerdos de cooperación firmados entre la Unión Europea y países y grupos de países de América Latina -esto es, desde los acuerdos llamados de "tercera generación", con la notable excepción de México-incluyen esta cláusula en un lugar destacado<sup>28</sup> (Sanahuja, 1999).

En junio de 1994 el Consejo Europeo decidió renovar y dar un nuevo impulso a las relaciones con América Latina. El 31 de octubre de ese año el Consejo de Ministros aprobó el Documento Básico sobre las relaciones de la Unión Europea con América Latina y el Caribe, en el que se propone una "nueva colaboración" con América Latina en el marco de la PESC, destinada a «mantener la paz y asegurar el respeto de los derechos humanos (...)». El documento rinde tributo y manifiesta la voluntad de apoyar los esfuerzos

---

25 Para una visión general de los derechos humanos y la cooperación al desarrollo. Ver Muñiz y Sotillo 1993, pp. 133-167, y Sotillo 1994, pp. 60-72.

26 Comisión Europea 1995. Para un análisis detallado de esta cláusula. Ver Barahona (1996) y Moreno (1996), *passim*.

27 Esto es, la denominada "cláusula búlgara", que junto a la "cláusula de fundamento democrático" del Acuerdo incluye una "cláusula de aplicación". Según esta cláusula, si una parte considera que existe un incumplimiento del Acuerdo, deberá consultar a la otra parte antes de adoptar medidas unilaterales. El incumplimiento de la cláusula democrática, sin embargo, se considera un caso "de urgencia especial" que permite adoptar medidas unilaterales sin consulta previa. Se trata, en suma, del modelo conocido como "cláusula búlgara", que se aplica de forma generalizada en los distintos acuerdos de la Unión Europea con países terceros. Ver Moreno 1996, p. 32.

28 Según se informó, México se negó a aceptar esta cláusula en el acuerdo "de tercera generación" firmado el 26 de abril de 1991, por considerarla "humillante", y logró que fuera eliminada por el negociador comunitario, el Comisario Abel Matutes, así como por la Comisión y el Consejo. Aunque no existía obligación jurídica por parte de la Comunidad cuando se firmó el Acuerdo con México, otros acuerdos anteriores -los firmados con Argentina el 2 de abril de 1990 y con Chile el 20 de diciembre de 1990- ya incluyeron esta cláusula. Ver "La UE renunció a la cláusula democrática en México", *El País*, 14 de enero de 1994. Aunque México se opuso a ello, el Acuerdo "de cuarta generación" firmado por México y la Unión Europea el 8 de diciembre de 1997 sí la incluye. Ver Sanahuja 1998, pp. 360-364.

emprendidos por América Latina «para consolidar la democracia representativa y el Estado de Derecho, modernizar las instituciones y mejorar la moral pública, abrir e integrar las economías y promover la justicia social. Si así se desea, estamos dispuestos a contribuir con nuestro asesoramiento y, en caso necesario, con nuestra ayuda». Se añade que «el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales, así como la participación de todos los ciudadanos en la configuración de su futuro político y en el progreso económico y social de su país son vitales para el desarrollo pacífico, tanto a nivel nacional como internacional. En consecuencia, condenamos todas las violaciones de los derechos humanos y pedimos el castigo de los responsables. Se debe velar mediante una actuación decidida y una administración eficaz de la justicia para que las violaciones de los derechos humanos no queden impunes» (puntos 1 a 4) (Sanahuja, 1999).

Esta importante declaración ha dado paso a un rápido proceso de renovación de las relaciones que ha incluido nuevos Acuerdos “de cuarta generación” con Mercosur, Chile y México, en los que se incluye un diálogo político a diversos niveles basado en el mutuo compromiso con la democracia, concretado en las correspondientes “cláusulas democráticas” y en otras disposiciones referidas a la estructura y contenido del diálogo<sup>29</sup>.

En el marco de este esfuerzo de renovación, en octubre de 1995 la Comisión definió también las orientaciones generales para la cooperación comunitaria con América Latina en el período 1996-2000, a través del documento Actualidad y Perspectivas del Fortalecimiento de la Asociación 1996-2000<sup>30</sup>. Según la Comisión, el fortalecimiento de la asociación eurolatinoamericana debe estar basado en el estrechamiento de los vínculos políticos a partir de una acción común en favor de la paz, la democratización y los derechos humanos. Según la Comisión, entre los “ejes prioritarios” de la cooperación se encuentran la consolidación democrática,

---

29 Arenal 1997, pp. 129-131.

30 Entre 1985 y 1990 esas “Orientaciones” tenían carácter anual, y no hacían referencia a esta cuestión. Desde 1990, tal y como había demandado reiteradamente el Parlamento Europeo, se formulan con carácter quinquenal. Ver Comisión Europea 1990 y 1995a.

incluyendo el fortalecimiento del poder legislativo y el judicial, el estímulo del "buen gobierno" y la reforma del Estado. En el informe parlamentario en el que se examina esta Comunicación -el llamado "Informe Bertens"- y en la resolución correspondiente, adoptadas en diciembre de 1996, el Parlamento Europeo respalda estas medidas de apoyo y estímulo y reclama que la cláusula democrática se aplique "realmente y por igual" a todas las regiones geográficas<sup>31</sup>.

#### 4.2.2. *La Cooperación Española*

La actual política de cooperación al desarrollo de España es el resultado de iniciativas y esfuerzos realizados en el transcurso de las últimas dos décadas. La puesta a punto de un modelo de cooperación española no ha sido una cuestión fácil. Para muchos lo que hay actualmente ni siquiera es un modelo, para otros es el marco mínimo que gobierna la acción exterior de los diversos agentes que operan en el ámbito de la cooperación. Cuestiones históricas, políticas, económicas y de los llamados intereses nacionales han determinado el actual modelo de cooperación. Ha de señalarse que la cooperación al desarrollo no es una política pública fácil, sino por el contrario muy compleja, puesto que al tiempo de recoger los ideales de solidaridad internacional está mediatizada también por el interés nacional. La cooperación al desarrollo es compleja habida cuenta que está cruzada por cuestiones controversiales. Por un lado, es una política -en todos los casos, con intensidades diversas- subordinada muchas veces a los intereses nacionales y, por otro, reserva de la solidaridad internacional. Actualmente, las políticas de cooperación al desarrollo están también inspiradas en la consecución de los llamados bienes públicos globales (Kaul, Gormberg y Stern, 1999), como la estabilidad financiera, la seguridad humana o la reducción de la contaminación del medioambiente y esto concierne tanto a los actores nacionales de la cooperación como a los internacionales.

---

31 Parlamento Europeo 1996b. Resolución del 16 de diciembre de 1996 sobre la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo "Unión Europea-América Latina: actualidad y perspectivas del fortalecimiento de la asociación 1996-2000" (DOCE C 033 del 2 de febrero de 1997, p. 22).

La política de cooperación al desarrollo española comienza a finales de los años setenta una vez se pasa de ser un país receptor de ayuda al desarrollo a ser un país donante. Este proceso se va desarrollando paralelamente a la transición a la democracia, así como junto a la transformación económica y social de ese país. En los años setenta comienzan los primeros pasos hacia la formulación de una política de cooperación al desarrollo. Un hito destacado fue la creación del Fondo de Ayuda al Desarrollo en 1976. Este fondo articuló la ayuda oficial al desarrollo (AOD) a través de la concesión de créditos concesionales a países en vías de desarrollo, pero vinculados a la adquisición de bienes y servicios españoles. Este extremo fue una cuestión polémica para la cualificación de esos préstamos como ayuda al desarrollo. Durante los años setenta comienza a tomar cuerpo también la estructura organizativa de la cooperación española. Así se creó la Dirección General de Cooperación Técnica Internacional en el seno del Ministerio de Asuntos Exteriores.

En los ochenta la cooperación española estuvo marcada por algunos hitos importantes, a saber: el ingreso a la entonces Comunidad Europea, el mejoramiento -especialmente en el segundo lustro- del desarrollo de la economía española y la consolidación del régimen democrático. Este contexto fue favorable para el incremento de la ayuda oficial al desarrollo. El ingreso en la Unión Europea y en otros organismos internacionales<sup>32</sup> llevó a que la política de cooperación pasara de un carácter bilateral a multilateralizarse. En el caso español, junto a este fenómeno de multilateralización, se produce una mayor demanda desde los entes descentralizados de una mayor participación e iniciativa en el ámbito de la cooperación al desarrollo. En 1987 se aprobó el documento "Líneas directivas de la Política Española de Cooperación al Desarrollo" que recogería los principios rectores, objetivos, finalidades, medios e instrumentos de la política de cooperación al desarrollo. Los principios rectores contenidos en esta decisión se basan en la aceptación del principio de responsabilidad solidaria,

---

32 Con el advenimiento de la democracia, España comienza progresivamente a normalizar sus relaciones externas, especialmente participando en los organismos internacionales BM, FMI, UE, OCDE en los 90

esto es, que la ayuda al desarrollo responde a un deber ético de solidaridad humana e internacional. En particular, se considera que ésta se debe orientar hacia la satisfacción de las necesidades humanas básicas, al crecimiento económico de los PED, promoviendo la mejor distribución de la renta, la extensión cultural y -haciendo una primera contribución expresa hacia temas de gobernabilidad- hacia el desarrollo institucional democrático y la justicia social.

El modelo organizativo que llevó a cabo la política de cooperación española y que ha sido implantado durante estos años, se articuló en la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica (SECIPI) creada en 1985, quien se encargaría de la dirección política de la cooperación española. También se creó en 1988 la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), encargándose de la gestión y ejecución de esa política.

En los noventa España ingresa en el CAD de la OCDE, lo que supone la finalización de la incorporación española al sistema internacional de ayuda al desarrollo y el reconocimiento a su evolución. Con ello, España queda sometida al rigor de la evaluación de su política por el CAD. Desde principios de los noventa comenzó un gran debate político y parlamentario sobre hacia dónde debía ir la cooperación española. De este debate se derivan la formulación de una ley de cooperación y el fortalecimiento de las estructuras organizativas encargadas de llevarlo a cabo, así como la creación de un espacio para incorporar a los actores sociales. La cooperación deja de ser un asunto exclusivamente de Estado. En 1998 se aprobó la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo que regula el régimen jurídico de la política española de cooperación: medidas, recursos y capacidades. La ley enfatiza entre otros aspectos básicos como objetivos fundamentales de la política de cooperación española: la defensa y promoción de los derechos fundamentales y de las libertades políticas. Algunos analistas, como A. Cerrillo (1999), critican que esta ley establezca como objetivo la ayuda a la acción exterior española y a la promoción económica, política y cultural de España, y no tenga como objetivo a nivel equivalente el desarrollo. La ley destaca como prioridad sectorial el fortalecimiento de la democracia y de la sociedad civil,

así como la promoción de los servicios sociales básicos, la protección de medio ambiente, la mejora de infraestructuras, etc. Por otra parte, la ley también establece un modelo organizativo distinto.

La política de cooperación española, al igual que sus homólogas nacionales e internacionales, ha ido modificando su agenda y estrategia en función de los cambios que se han ido produciendo en la conceptualización del desarrollo y de sus problemas. En ese sentido, se ha ido pasado de una cooperación utilitarista hacia otra más sustantiva en la que se contemplan otros aspectos como el fortalecimiento institucional. Con todo, la cooperación española va haciendo este tránsito a un ritmo más lento de lo esperado. Los documentos básicos recogen los objetivos en temas de gobernabilidad, pero no se han traducido en acciones sistemáticas que respondan a un modelo integral. Quizás esto ocurra porque la cooperación española aún está en un proceso de definición que no acaba de consolidarse.

A través de un documento publicado en mayo de 1999, la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional avanza una primera propuesta para un primer Plan Director cuatrienal de cooperación internacional para el desarrollo (1999-2002) aunque es el momento de redactar estas líneas, el Plan Director aun no ha sido aprobado y se desconoce, por tanto, el contenido que finalmente adoptará. El citado documento dedica, por su parte, un apartado especial a exponer el "cambio en la concepción del desarrollo" de la Agencia Española de Cooperación, donde enfatiza la necesidad de cubrir aspectos no solamente económicos en la ayuda internacional, sino también políticos y sociales. El subdesarrollo es definido como "una categoría social y no meramente económica", concepción que concuerda con la formulada por el PNUD acerca del desarrollo humano, entendido como "las mayores oportunidades y capacidades de opción de los individuos de una determinada sociedad". Dentro de las herramientas necesarias para lograr este desarrollo destacan no solamente la dimensión económica, en particular, el acceso a los recursos económicos, sino también la dimensión social, que tiene que ver con "la distribución del ingreso, la cobertura de las necesidades básicas de la población y con las posibilidades que la sociedad brinda para que los individuos desarrollen sus capacidades humanas".

Si bien, esto último determina el IDH (Índice de Desarrollo Humano), el documento recoge la advertencia del PNUD, acerca de la importancia de la dimensión política en el proceso de desarrollo. Esta dimensión integra el tema de los derechos humanos, las libertades democráticas y los niveles de participación social en los mecanismos de decisión colectiva. De acuerdo con el PNUD, difícilmente se puede concebir un proceso de desarrollo humano, basado en la ampliación de las capacidades de las personas, si éstas no pueden tomar parte en el proceso de decisión política o se les limitan sus derechos como ciudadanos; por lo que la dimensión política es prioritaria dentro de los proyectos de ayuda al desarrollo.

En consonancia con este “nuevo enfoque” sobre el desarrollo humano, en lo que respecta a la dimensión política y la gobernabilidad, se señala dentro de sus áreas sectoriales prioritarias el “fortalecimiento de la sociedad civil, desarrollo de las instituciones y buen gobierno”. Se destaca así el papel crucial de las instituciones en la promoción del desarrollo, al afirmar que “sólo a través del fortalecimiento de la sociedad civil, de la participación y de la articulación social, es posible alimentar un proceso de apropiación creciente del desarrollo por parte de los propios pueblos que lo protagonizan”. Para que este desarrollo se produzca, “es necesario que los países receptores dispongan de instituciones responsables, con capacidad de gestión, que mantengan un compromiso firme con el objetivo del desarrollo y que sean capaces de elaborar programas solventes para conseguirlo”.

Dentro de las prioridades geográficas, se señala como uno de los criterios que define la dirección de la ayuda, el nivel de pobreza de los países receptores, “que son los más necesitados de recursos internacionales”; otro criterio, es la eficacia de la ayuda, que depende del grado de conocimiento sobre el país receptor y su relación con España, por lo que el área iberoamericana es una de las principales receptoras de esta ayuda entre otras áreas y países prioritarios.

En el apartado de estrategias de intervención, se menciona la “Participación social, desarrollo institucional y buen gobierno” como una “prioridad horizontal” dentro de las seis estrategias de intervención de la ayuda española para el desarrollo. Esta estrategia en particular, parte del reconocimiento de la relación estrecha entre un “buen

gobierno” y un “proceso continuado de desarrollo”, en la que el primero es requisito necesario para el segundo y a su vez, el desarrollo “sienta las bases para la consolidación de las instituciones y de las prácticas propias de una adecuada y eficaz gobernabilidad”. La convicción de fondo es que “no es posible un proceso de desarrollo humano continuado si el sistema político que lo respalda; excluye o margina sectores de la población que debieran constituirse en protagonistas del cambio; si se transgreden los derechos de las personas o se limitan sus libertades; si se debilitan o anulan los sistemas de participación de la sociedad en los procesos de decisión colectiva y si las instituciones y los procedimientos públicos son arbitrarios, abiertos a la corrupción o condescendientes con la ineficacia”. De acuerdo con lo anterior, el objetivo de la ayuda es “contribuir a modificar esta situación, al objeto de consolidar un sistema de gobierno -instituciones y procedimientos- capaz de promover, de la forma más vigorosa y eficaz posible, un proceso de desarrollo humano sostenible”.

En el mencionado documento se identifican nueve rasgos básicos, basados en el análisis del PNUD, acerca del buen gobierno:

- Participativo: donde se propicia la participación de todos los ciudadanos en los procesos de decisión colectiva, sobre la base del respeto a las libertades democráticas y los derechos de las personas.
- Respeto a la ley: dotación de un sistema regulatorio que sea aplicado imparcialmente a través de las instituciones correspondientes.
- Transparencia: de los procedimientos y asuntos públicos, de manera que estén abiertos al conocimiento de los ciudadanos.
- Representatividad: de las decisiones políticas, de forma que recojan la opinión de la mayor parte posible de ciudadanos.
- Consenso: dentro del sistema institucional, para que goce del máximo respaldo ciudadano.
- Equitativo: que el sistema de instituciones y los procedimientos tiendan hacia la igualdad de oportunidades y combata la marginación y la discriminación.

- Eficaz y eficiente: las instituciones deben hacer un uso adecuado y eficiente de los recursos.
- Responsable: que responda ante los sectores sociales que representa por las decisiones adoptadas.
- Capacidad estratégica: con un sistema capaz de promover intereses del conjunto y de largo plazo de la sociedad.

Los actores relevantes en el sistema de gobierno son, según señala el documento, el Estado, el sector privado y la sociedad civil, y les reconoce a cada uno un papel diferente en el desarrollo del "cuerpo social": la Administración del Estado, sus instituciones y procedimientos ocupan un lugar central en el sistema de gobierno de la sociedad, y en particular, "le cabe un protagonismo notable en la tarea de generar el marco necesario para un desarrollo sostenible"; el sector privado tiene un papel crucial en el proceso de crecimiento económico, de manera que "no parece posible un proceso de continuado progreso en los niveles de bienestar de la sociedad si no existe un sector privado sólido, dinámico y comprometido"; finalmente, la sociedad civil, entendida como "el conjunto de organizaciones de las que se dotan los ciudadanos para participar en la vida económica, política y social", articula la distribución y el acceso a los recursos públicos y los procesos de decisión colectiva, de manera que es un "capital social" o "activo" que "fortalece las sociedades y las dota de mayor vitalidad".

Finalmente, se subraya la necesidad de que el Estado intervenga para evitar los costes de la libre actuación de los agentes sociales en el mercado y para fortalecer el tejido asociativo y la participación social y el fortalecimiento de los sectores más pobres. Intervención que sólo puede darse desde el respeto a las libertades, la existencia de instituciones participativas y las políticas de igualdad de oportunidades.

Desde esa perspectiva, la ayuda internacional al buen gobierno debe basarse, principalmente, en las siguientes dos razones: la primera, es que el desarrollo se funda en los derechos de las personas, que "reclaman la existencia de sistemas de gobierno que defiendan la libertad de las personas". En el fondo, está la idea de que "no existe desarrollo, en su sentido pleno, si se reprimen los derechos de las personas,

si se les excluye de los procesos de decisión, si se fomenta la desigualdad de las oportunidades de los diversos grupos sociales, si no existe marco legal reconocible imparcial, si el sistema institucional se fundamenta en la arbitrariedad o en la corrupción o si, en definitiva, se tolera la ineficacia de los poderes públicos". La segunda razón remite a un principio de eficacia: el buen gobierno es una condición necesaria para lograr objetivos de desarrollo del modo más eficaz posible". Por ello, es necesario un marco de gobierno "transparente, participativo, eficaz y predecible". Además señala que los sistemas de gobierno influyen directamente en la eficacia de la ayuda, desde tres perspectivas complementarias: una, porque son los sectores más pobres los que padecen más el coste de gobiernos corruptos, ineficaces y autoritarios; otra, por el papel del Estado en la administración de los recursos que requiere compromiso, eficacia y responsabilidad de gestión; y por último, "porque las formas de gobierno condicionan el impacto atribuible a la ayuda".

La estrategia de la cooperación española sobre desarrollo participativo y buen gobierno debe fundarse en "la defensa de los derechos humanos y de las libertades democráticas y el fortalecimiento institucional de la sociedad civil, el apoyo del buen gobierno, como prioridades sectoriales determinadas por la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo".

De todas las intervenciones de la cooperación española en materia de buen gobierno, destaca el programa desarrollado con el PNUD sobre "Gobernabilidad democrática en América Central", como aquella que ha tenido el carácter más ambicioso. Este programa tiene su antecedente en la participación española en los procesos de paz en la subregión: El Salvador, Nicaragua y Guatemala. La consolidación de la paz requería de la consolidación de la democracia, el fortalecimiento institucional y el buen gobierno, por lo que en 1995, el PNUD y el gobierno español suscriben un Memorandum de Entendimiento para crear un "Fondo Fiduciario para respaldar el fortalecimiento a la gobernabilidad en América Central". Este programa de fortalecimiento tenía un triple objetivo: "contribuir al desarrollo de la democracia, apoyar a los gobiernos de la región en sus programas de modernización

del Estado y financiar proyectos de desarrollo humano sostenible que impulsen el crecimiento económico y la cohesión social”.

En particular, el Fondo Fiduciario concentró su actividad en tres ámbitos básicos: “la mejora de la justicia y la seguridad ciudadana, la descentralización y el desarrollo local, la reforma tributaria, haciendo especial énfasis en la formación y profesionalización de la función pública y en la necesaria cohesión social”. También se incluye la participación de funcionarios iberoamericanos en cursos y otras actividades de formación organizadas por instituciones españolas, y se destaca su papel multiplicador de los objetivos de capacitación y modernización institucional.

En cuanto al diseño de la estrategia de cooperación en este campo, se sostiene que, si bien se deben tener en cuenta las características específicas de cada país, “se seguirán algunas orientaciones genéricas, referidas a los objetivos”, entre las cuales está:

1. La defensa de los derechos humanos:

- Apoyar y promover el cumplimiento de las Convenciones Internacionales en esta materia.
- Apoyo a las denuncias de las violaciones de derechos humanos y respaldo a las organizaciones nacionales e internacionales especializadas en la materia.
- Defensa de las libertades y de los derechos democráticos.
- Promoción de las prácticas y de las normas que promuevan el tratamiento equitativo de las personas.

2. Apoyo al Estado de Derecho y al imperio de la ley:

- Garantizar el imperio de la ley a través de la existencia de un marco normativo público, objetivo y estable, emanado de los representantes del pueblo.
- Apoyo a la conformación de un sistema judicial solvente y eficaz, encargado de aplicar las normas de manera imparcial.
- Formación de jueces, fiscales y magistrados.
- Apoyo a la formación de un ejército y de unas fuerzas de orden sometidas al poder civil.

### 3. Promoción de la participación social:

- Fortalecimiento de la sociedad civil a través de un marco normativo adecuado y del apoyo a los procesos auto-organizativos de la sociedad.
- Apoyo a los procesos electorales democráticos transparentes y abiertos a la participación social.
- Apoyo a la estructura parlamentaria.
- Estímulo a la participación y empoderamiento de los sectores sociales más vulnerables.
- Apoyo a la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.
- Generación de un clima de diálogo entre culturas, de respeto y entendimiento mutuo.

### 4. Desarrollo de las instituciones:

- Apoyo a la reforma y modernización de la Administración.
- Capacidad financiera de las instituciones públicas y de la Administración.
- Gestión eficaz y responsable de los recursos públicos.
- Reforma tributaria que permita a la Administración la prestación de servicios y la redistribución de la riqueza.
- Función pública competente y profesionalizada.
- Promoción de la responsabilidad pública de las instituciones, de sus políticas y procedimientos.
- Apropiada descentralización para estimular la máxima implicación de los ciudadanos en la gestión y control de los asuntos públicos.

### 5. Prácticas de buen gobierno:

- Eficacia y eficiencia de la actividad pública.
- Promoción de la cohesión social y la equidad.
- Garantizar el funcionamiento adecuado de los mercados.
- Transparencia informativa.
- Política macroeconómica para la estabilidad y el crecimiento.

- Políticas públicas solventes y acordes con el objetivo de promover el desarrollo y de combatir la pobreza.

En la política de cooperación al desarrollo española una intervención orientada a los temas de gobernabilidad fue el Fondo Fiduciario con el PNUD para asistir al fortalecimiento institucional en los países centroamericanos. La política española de cooperación se fundamenta en la defensa de los derechos humanos, las libertades políticas, la democracia y la participación ciudadana. En particular, son prioritarios el fortalecimiento de las instituciones democráticas y de la sociedad y la protección de los derechos humanos. Éstos se consideran requisitos indispensables para el crecimiento económico y el reparto equitativo de los beneficios del desarrollo.

Respecto a la cooperación efectuada, se orientó a la transmisión de experiencias en el terreno de la transición democrática y la pacificación en los conflictos civiles armados de Centroamérica, donde España formó parte del "grupo de países amigos". También ha participado en procesos de verificación de los acuerdos de paz y en la observación de la transparencia de los procesos electorales.

En cuanto a la gobernabilidad, España suscribió con el PNUD, el Acuerdo de Constitución del Fondo Fiduciario para el fortalecimiento de la Gobernabilidad en Centroamérica, en octubre de 1995, con un triple objetivo: "contribuir a consolidar la democracia en América Central, apoyar a los gobiernos de la región en sus programas de modernización del Estado y financiar proyectos de desarrollo humano sostenible que impulsen el crecimiento económico y la cohesión social". Con estos recursos se han puesto en marcha proyectos de consolidación de la democracia y el Estado de Derecho en Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá.

En 1996 se acordó acotar el campo de trabajo del Fondo a cuatro áreas que cubrieran la gobernabilidad de forma integral: 1) la reforma judicial 2) la seguridad ciudadana 3) la reforma tributaria y 4) la descentralización administrativa, con énfasis en el acceso de los pobres a la justicia y la profesionalización de la función pública. Respecto a la reforma judicial se ha hecho hincapié en la mejora de la formación de los distintos operadores jurídicos en los seis países del Istmo y el

fortalecimiento de las defensas públicas para mejorar el acceso de los más desfavorecidos a la justicia. Con un presupuesto menor (el 20%), el área de seguridad ciudadana se ha dirigido a garantizar los derechos humanos y a acompañar procesos de modernización legal en El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá.

A continuación, resumimos los proyectos que se impulsaron en los distintos países de la región, directamente vinculados con el tema de la gobernabilidad:

1. En Costa Rica se ha impulsado el proyecto de cooperación para la modernización de la Administración financiera, con el objetivo de mejorar la eficacia y eficiencia en la utilización de los recursos públicos.

2. En El Salvador se ha desarrollado un “programa de defensa pública penal” que se centró en la formación de un grupo de defensores públicos, la reorganización del Departamento de Defensoría Pública y el reforzamiento de su infraestructura. Otra actividad ha sido el apoyo al Consejo de Seguridad Pública, sobre la base de la protección a los derechos humanos y la protección al ciudadano.

3. En Guatemala destaca el proyecto de “fortalecimiento a la defensa pública”, cuyos principales objetivos son la contratación y capacitación de profesionales, la dotación de medios necesarios para su funcionamiento y la coordinación de las instituciones para desarrollar un sistema de defensa pública independiente, eficaz y respetuoso con los derechos humanos.

4. En Honduras, el proyecto ha sido de “fortalecimiento del Estado de Derecho” que se lleva a cabo dentro del contexto más amplio de reforma de la Administración de Justicia. Para ello, se ha centrado en cinco grandes objetivos: mejorar el programa de defensa pública, apoyar el programa de reducción del número de presos preventivos, mejorar la calidad carcelaria, implantar una legislación de la niñez y evaluar la productividad de los órganos judiciales.

5. En Nicaragua, se impulsa el “proyecto de modernización y apoyo a la Corte Suprema de la República de Nicaragua”, en particular, se dirige a los aspectos cualitativos y de modernización institucional apoyando esfuerzos de capacitación profesional de jueces y magistrados.

6. En Panamá se desarrolla el “proyecto de sistemas de ejecución de penas y rehabilitación del recluso”. El objetivo es conseguir una reforma penitenciaria mediante el fortalecimiento institucional, la formación de defensores y jueces penales y el mejoramiento de actividades penitenciarias tendentes a dignificar el cumplimiento de la pena.

Finalmente, otro proyecto es el “regional de capacitación judicial continuada”. Éste se apoya en la convicción de que la capacitación de los operadores del sistema judicial es uno de los modos de contribuir al fortalecimiento de la gobernabilidad democrática en los países centroamericanos.

Desde la incorporación de España, en los años noventa, al Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE, la cooperación española es sometida a una serie de exámenes. Hasta ahora la cooperación española ha pasado dos exámenes en 1994 y en 1998. Su objetivo es velar por la adecuación de las políticas de cooperación de los Estados miembros a los principios del CAD. De esta forma, el CAD busca “mejorar los esfuerzos” de los miembros del CAD en materia de cooperación para el desarrollo.

Respecto a las orientaciones políticas de la ayuda, el informe de 1998 destaca que las iniciativas de la ayuda española se centran en “el alivio de la pobreza, el sector social y el buen gobierno”. Sobre este último afirma que “España ha dedicado especial tiempo y atención al desarrollo de las políticas en los aspectos del buen gobierno y del Estado de Derecho (incluida la resolución de conflictos como en el caso de Guatemala)”, además del desarrollo económico y medioambiental, la igualdad de género, y el desarrollo social para los más desfavorecidos y los pueblos indígenas.

El informe destaca que “uno de los aspectos más positivos de la ayuda española es el apoyo para la resolución de conflictos, la preservación de la paz y la democracia”. Se refiere a las directrices sentadas por el Senado en 1994 de la ayuda española a “programas orientados a eliminar tensiones sociales y apoyar procesos de paz, fortalecer la democracia y modernizar las instituciones estatales”. Entre los ámbitos prioritarios de la ayuda, la Administración

considera: la construcción de la paz, la consolidación de la democracia y el Estado de Derecho. Se destaca como una ventaja para esta ayuda, el hecho de que España haya logrado acumular una experiencia exitosa en la transición hacia la democracia.

En esta dirección, el informe señala que España ha contribuido activamente en procesos de paz en varios países de Centroamérica, en particular, El Salvador, Nicaragua y Guatemala; también, en Oriente Medio, Bosnia Herzegovina y en algunos países africanos.

Junto con sus actividades bilaterales, el informe sostiene que España lleva a cabo conjuntamente con el PNUD un "Programa de apoyo al fortalecimiento de la gobernabilidad en Centroamérica", cuya finalidad de fondo es:

- a) contribuir a la consolidación de la democracia.
- b) modernizar los sistemas educativos.
- c) financiar un desarrollo humano sostenible.

Durante el primer año los proyectos se centraron en: 1) la reforma del poder judicial y de los cuerpos de seguridad 2) la descentralización 3) la equidad social 4) la profesionalización de la Administración Pública.

Al respecto, se resalta la ayuda de España al fortalecimiento de la democracia en Guatemala, como un ejemplo del apoyo a la "reconciliación nacional, el fortalecimiento de la democracia y el buen gobierno". Esta ayuda pretende "dedicar la atención a garantizar la participación activa de los sectores menos privilegiados de la sociedad". Para ello, la ayuda se ha centrado en:

- modernizar el Estado y sus instituciones.
- apoyar la reintegración de veteranos y el cumplimiento de los acuerdos de paz.
- el desarrollo humano integrado, de la producción y la formación profesional.
- la cooperación cultural en relación con la potenciación de los pueblos indígenas.

En lo que respecta al fortalecimiento de las instituciones, los proyectos hacen referencia a:

- reforma de las fuerzas de seguridad.
- reforma del sistema judicial (formación de jueces, magistrados y fiscales y fortalecimiento de la defensa pública).
- apoyo al poder legislativo.
- formación para los partidos políticos.
- apoyo a la descentralización.
- programa de devolución de armas a cambio de alimentos.

En cuanto a la distribución de la ayuda, el informe 1998 indica que Iberoamérica en particular, recibe una cuota mucho mayor comparada con la de otros donantes del CAD. Esta proporción responde a criterios de vinculación histórica y cultural, lingüística y a intereses comerciales. Dicho informe señala que “el grueso de la ayuda española fue a parar a países de renta media dentro de Iberoamérica”. El apoyo al Norte de África (un 30% de la ayuda), responde a la proximidad geográfica, a presiones migratorias e intereses comerciales.

Otra diferencia que señala el informe acerca de la ayuda española respecto al resto de donantes, es que responde a criterios de grupos de renta de los beneficiarios. En este sentido, “los principales beneficiarios en los años 1991 al 1996 han sido en su orden: China, México, Marruecos, Argentina, Argelia, Indonesia y Ecuador”.

En lo referente a las ayudas bilaterales, el informe señala grandes diferencias en las pautas de distribución geográfica. Los beneficiarios son en su orden: Guinea Ecuatorial, Congo, Perú, Bolivia y Costa de Marfil.

En otro apartado, el informe señala el “Programa de ayuda de la Generalitat de Catalunya y del Ayuntamiento de Barcelona”, como “ejemplos de la llamada “cooperación descentralizada.” Previamente, el informe advierte que se ha incrementado de forma significativa la “ayuda descentralizada” de las comunidades autónomas y municipios españoles, canalizada a través de las ONG, “como una parte especialmente innovadora de la ayuda española”.

Entre los objetivos del programa catalán de ayuda se menciona: “el desarrollo participativo, el fomento de los derechos humanos, la

construcción institucional y el crecimiento de la economía sostenible". En cuanto a la distribución geográfica, el programa catalán se centra, especialmente, en Iberoamérica (sobre todo, Guatemala, El Salvador, Nicaragua, Cuba, Bolivia y Perú). Un 30% está destinado al Magreb y al África Subsahariana y el resto a territorios palestinos y a Bosnia. Una de las prioridades que se mencionan de los proyectos de ayuda es "la creación de instituciones principalmente en el ámbito de los derechos humanos y la democracia, además de la cooperación para el desarrollo económico". A este respecto cabe agregar que el gobierno de la Generalitat de Catalunya, a través de la Conselleria de Governació, ha firmado en julio de 2000 con el PNUD un acuerdo para poner en marcha la "Red y Sistema Latinoamericanos de Información y Conocimiento sobre Gobernabilidad" (LAGNIKS)<sup>33</sup> ejecutado por el Instituto Internacional de Gobernabilidad (IIG). LAGNIKS tiene el propósito de contribuir al avance de las capacidades de gobernabilidad democrática para el desarrollo humano en los países de la región mediante la facilitación del acceso, la absorción y la utilización del conocimiento relevante para el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática por parte de los actores gubernamentales y no gubernamentales del desarrollo. En esta perspectiva el programa espera construir un sistema de información y de conocimiento para la prevención de crisis de gobernabilidad, una red de información sobre gobernabilidad, de un sistema de capacitación para el desarrollo de las capacidades de cooperación, entre los objetivos más destacados.

#### 4.2.3. *El Banco Mundial*

El Banco Mundial en la propuesta de un marco integral para el desarrollo (Wolfensohn, 1999) plantea que la gobernabilidad es uno de los componentes principales de los aspectos estructurales, sociales y humanos del desarrollo de los cuales el Banco Mundial debe ocuparse. En esta visión integral, holística, del desarrollo

---

<sup>33</sup> LAGNIKS, siglas en inglés que significan: *Latin American Governance Network and Information/Knowledge System*.

Wolfensohn destaca entre sus requisitos estructurales la existencia de un gobierno limpio y honesto. Plantea Wolfensohn (1999, 9) que “la equidad es inalcanzable cuando en el gobierno reina la corrupción y los funcionarios públicos son ineficientes y no están capacitados”. Es necesario, pues, un eficaz sistema legal y jurídico. El Estado de Derecho es una pieza clave de la nueva definición de gobernabilidad del Banco Mundial. Sin abandonar las políticas y sector público como objeto de la ayuda al desarrollo, la gobernabilidad se ha extendido a una concepción del Estado más amplia, no sólo al conjunto de las burocracias, incluyendo los poderes públicos, los aspectos regulatorios y el ejercicio del poder político. En 1997, el Banco Mundial dedicó el *World Development Report* exclusivamente a la reforma del Estado, donde desde una perspectiva más institucional que gerencialista se destacó la necesidad de replantear el papel del Estado en un contexto mundial en transformación. El Informe reconoce la necesidad de adecuar el rol del Estado a la nueva realidad económica y política que exige la globalización. La perspectiva de transformación del Estado que adopta el Informe es claramente institucionalista: “el fortalecimiento de la capacidad del Estado (...) sólo es posible si se modifican los incentivos de los gobiernos y las instituciones estatales. Reforzar la capacidad (estatal) no es tarea fácil. Los pequeños éxitos y los muchos fracasos de las actividades de asistencia técnica durante decenios ponen de relieve la necesidad de cambiar los incentivos que determinan el comportamiento”.

En 1998 el Banco Mundial saca otro documento titulado “Mas allá del consenso de Washington. La hora de la reforma institucional” (Burki y Perry, 1998), que parte del reconocimiento del fracaso relativo de las reformas basadas en el llamado consenso de Washington. Éstas se centraron en la gestión macroeconómica del Estado, las privatizaciones y la liberalización comercial. Este libro es un avance importante en el reconocimiento de la estrecha relación entre instituciones y desarrollo. Los autores proponen la utilización de conceptos de economía política para analizar la necesaria reforma institucional, centrándose en cuatro áreas de reforma

institucional: finanzas, educación, justicia y Administración Pública, que se consideran prioritarias para alcanzar los objetivos del desarrollo. Este libro es el resultado de otro intento de evaluación de las reformas emprendidas a comienzo de los noventa en América Latina: "La larga marcha" (1997).

Este nuevo pensamiento sobre el desarrollo ha sido incorporado en las estructuras internas de las agencias multilaterales y está siendo parte integral de las agendas de sus políticas de desarrollo. En el Banco Mundial existe la división denominada "Gobernabilidad, Finanzas y Regulación", la cual está encargada de los asuntos relacionados con los temas que nos interesan. De ella se desprenden dos importantes grupos de trabajo, a saber: el grupo de gobernabilidad y el del sector público. Este último recoge las primeras iniciativas del Banco en el área de desarrollo institucional y políticas públicas. El objetivo de este grupo es desarrollar iniciativas para mejorar el funcionamiento de los gobiernos en todos sus niveles. En este grupo se presta atención a diferentes *issues* del sector público: servicio civil, descentralización, gasto público, reforma de las empresas del Estado y la Administración y política tributaria.

El llamado grupo de "Derecho y Justicia" está dedicado a contribuir a fortalecer y reformar los sistemas legales y la justicia para que sean más limpios, eficientes y efectivos. Se parte del planteamiento que sin Estado de Derecho, ni garantías legales de los derechos propiedad, ni seguridad jurídica en los contratos, no hay garantías de desarrollo sostenible.

El grupo sobre gobernabilidad está desarrollando un programa para mejorar la gobernabilidad de las instituciones públicas basado en el Centro de Recursos de Gobernabilidad y Anti-corrupción. Para ayudar a mejorar el rendimiento del sector público, el programa enfatiza la construcción de capacidades y la eficiencia a partir de un sector público más abierto, más responsable (*accountability*) y transparente (World Bank, 1998). De ahí que se esté prestando especial atención a los temas de lucha contra la corrupción. La perspectiva que el Banco Mundial está utilizando para el diseño de sus estrategias de lucha contra la corrupción tienen un fondo

marcadamente institucionalista. Se parte de la constatación que la corrupción genera unos altos costes sociales y económicos (Mauro, 1995) y que la corrupción está rigurosamente vinculada a un marco de incentivos y constreñimientos que fomenta este tipo de comportamiento. De ahí la relevancia de emprender el cambio institucional (World Bank, 1998).

Con el auge del interés por establecer correlaciones entre gobernabilidad y desarrollo, en el Banco Mundial han proliferado últimamente estudios y trabajos con una finalidad más empirista. *Good governance* ha sido hasta ahora un concepto muy resbaladizo y poco operacionalizable. Los trabajos que a continuación citaremos han pretendido minimizar ese déficit. *Good governance Matters* (1999) de Daniel Kaufmann, Aart Kray y Pablo Zoido-Lobaton, y *Aggregating good governance Indicators* (1999) de los mismos autores, son dos importantes esfuerzos en el camino de elaborar indicadores de gobernabilidad. Los autores concluyen que existe una sólida evidencia empírica que avala la relación causal entre gobernabilidad e impactos positivos del desarrollo, tales como, altos ingresos *per capita*, bajas mortalidad infantil y altas tasas de alfabetismo. Ambos trabajos parte de una definición de gobernabilidad "como las tradiciones e instituciones por las cuales una autoridad en un país es ejercida para el bien común. Esto incluye (1) el proceso a través del cual las autoridades políticas son elegidas, monitoreadas y reemplazadas (2) la capacidad del gobierno para gestionar efectivamente sus recursos e implementar políticas (3) el respeto de los ciudadanos y el Estado hacia las instituciones que gobiernan sus interacciones económicas y sociales (Kaufmann, Aart Kray y Pablo Zoido-Lobaton, 1999a). El avance en esta línea de investigación será clave para focalizar las estrategias de ayuda al desarrollo en temas de gobernabilidad y, consecuentemente, para medir su impacto en el desarrollo.

La reflexión en torno a temas de gobernabilidad en el Banco Mundial no se ha agotado aquí, pues el, hasta hace muy poco, vice-presidente y economista jefe, Joseph Stiglitz, ha pronunciado importantes discursos y elaborado textos donde destaca la

relevancia del tema. Entre los más recientes podemos mencionar: *On Liberty, the Right to Know, and Public Discourse: the role of transparency in Public Life* (1999), *Redefining the role of State* (1999) y *Participation and Development: Perspectives from the comprehensive development paradigm* (1999).

En suma, el Banco Mundial es una de las instituciones de ayuda multilateral que más esfuerzo está haciendo por comprender la importancia de las instituciones en el desarrollo. Es un tema que ha entrado en la agenda del Banco, como lo destaca el presidente Wolfensohn en su propuesta de un marco integral de desarrollo. Se están desplegando estrategias en esas áreas, aunque todavía se ve cierta dispersión, fundamentalmente, como consecuencia de la poca claridad en la definición de gobernabilidad. Con todo, los esfuerzos del grupo de trabajo apuntan a una mayor precisión de los *issues* de gobernabilidad.

El Informe del Banco Mundial sobre la Evaluación de la Ayuda en 1999 destaca que el fracaso de muchos proyectos es atribuible a la desatención que se le ha dado al área de las instituciones y a un vacío de apreciación del rol que deben jugar los incentivos en las organizaciones públicas. Según Dethier, sólo el 40% de los proyectos financiados por el Banco Mundial tienen un impacto substancial en el desarrollo de instituciones (1999, 50).

#### 4.2.4. *El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)*

El PNUD a diferencia de los bancos de desarrollo no ofrece su ayuda a los países en desarrollo en forma de préstamos y asistencia financiera. El PNUD, como institución multilateral no financiera, es una de las más importantes fuentes de asistencia técnica multilateral. Ésta fundamentalmente busca facilitar y fortalecer habilidades técnicas y de gestión. El PNUD declara que su "misión es ayudar a los países en sus esfuerzos para conseguir el desarrollo humano sostenible a través de la asistencia en la construcción de sus capacidades para diseñar y llevar a cabo programas de desarrollo de erradicación de la pobreza, creación de empleo, etc. El PNUD además, asiste a los gobiernos en la

construcción de capacidades para la gobernabilidad, la participación popular y el desarrollo del sector público y privado". Para la realización de esta tarea el PNUD se apoya en una extensa red de representantes residentes que ejercen, entre otras funciones, de coordinadores operacionales de los proyectos realizados en cada país. Esta situación se traduce, como señala Prats (1995), en una ventaja comparativa para el PNUD, ya que los empleados de sus proyectos nacionales están generalmente bien cualificados en el conocimiento de los estreñimientos culturales de cada país huésped. Para los proyectos de gobernabilidad este conocimiento es un recurso importantísimo de comprensión de los problemas institucionales.

El enfoque que ha adoptado el PNUD es el concepto de gobernabilidad que recoge el denominado "desarrollo humano sostenible". La gobernabilidad está entre las áreas focales de los proyectos del PNUD. Pobreza, género y medioambiente son las otras. Desde 1990, el PNUD publica anualmente el Informe sobre el Desarrollo Humano, cuyo concepto, en el cual se basa, refleja las capacidades de las personas para conseguir sus realizaciones a través de un proceso de ampliación de sus oportunidades. En el Informe sobre el Desarrollo Humano de 1991 se planteaba que "la mejor manera para conseguir el desarrollo humano es promover un crecimiento económico equitativo y un mayor grado de participación"<sup>34</sup>. Este segundo elemento es una componente destacado de gobernabilidad y evidencia un nuevo concepto de desarrollo. El PNUD fue una de las primeras agencias multilaterales que plantearon la insuficiencia de las reformas instrumentales en la economía y la administración para alcanzar las metas del desarrollo. El mismo concepto de gobernabilidad para el desarrollo humano sostenible es más amplio que las concepciones reduccionistas de tipo instrumental. El concepto de desarrollo humano da cuenta de una realidad más amplia que la reflejada por los indicadores económicos, reconociendo la importancia de las libertades políticas y civiles, de la educación y de la salud.

El concepto de gobernabilidad que utiliza el PNUD es "*the exercise*

---

34 Citado en: Prats (1995).

*of political, economic and administrative authority to manage a nation's affairs. It is the complex mechanisms, processes, relationships and institutions through which citizens and groups articulate their interests, exercise their rights and obligations and mediate their differences*" (PNUD, 1997). Desde esta perspectiva, la gobernabilidad puede ser definida por (1) la forma de la autoridad política que existe en un determinado país (parlamentario o presidencial, civil o militar, autoritario o democrático), (2) los medios a través de los cuales la autoridad es ejercida en la gestión de los recursos económicos y sociales, y, (3) la habilidad de los gobiernos para cumplir sus funciones efectiva, eficiente y equitativamente a través del diseño, formulación e implementación de políticas sólidas. Si el *good governance*, así definido, está dirigido exclusivamente a la asignación y gestión de los recursos, entonces estaríamos frente a una definición de carácter instrumental. Sin embargo, si en aquella definición incluyéramos algunos de los problemas institucionales más acuciantes de los países en vías de desarrollo, como, por ejemplo; la debilidad del Estado de Derecho, la falta de participación, la opacidad de los asuntos públicos, la fragilidad, cuando no, inexistencia de mecanismos de rendición de cuentas, y la ineficiencia e inequidad de las políticas, entonces estaríamos ampliando el arco de nuestra definición de gobernabilidad hacia un concepto más institucional. Cada *Bureau* regional del PNUD pone el énfasis en distintos focus de gobernabilidad, de acuerdo a la realidad cultural, política, económica y social de cada región. Ello no quiere decir que no existan muchos problemas y elementos comunes entre las regiones en vías de desarrollo.

Actualmente, para el PNUD las estructuras de gobernabilidad son un factor clave del desarrollo humano sostenible (PNUD, 1997). No obstante, el PNUD fue de las primeras agencias multilaterales que vieron esa relevancia, ya en 1994 el administrador del PNUD describía la posición de la organización como sigue, "*the goal of good governance initiatives should be to develop capacities that are needed to realise development that gives priority to the poor, advances women, sustains the environment, and creates needed*

*opportunities for employment and other livelihoods*"<sup>35</sup>. Como las otras agencias multilaterales, el PNUD también evolucionó desde un concepto de gobernabilidad centrado en las mejoras de la gestión del Estado hacia una definición más comprehensiva que incluye la dimensión de la sociedad civil y el sector privado y profundiza en la concepción de la gobernabilidad de un sector público entendido de forma más amplia que el conjunto de las burocracias. Las áreas focales de gobernabilidad son (a) las instituciones de gobierno (poder legislativo, poder judicial, sistemas y cuerpos electorales), (b) gobernabilidad descentralizada (regiones, distritos, gobiernos y comunidades locales), (c) gestión del sector público y rendición de cuentas (transparencia, eficiencia, reforma servicio civil), (d) desarrollo urbano, (e) gobernabilidad en países en crisis, (f) desarrollo de capacidades tanto en el sector público como en el privado y la sociedad civil (PNUD, 1998).

El cambio en la concepción del desarrollo y de la importancia que se llegaría atribuir a la gobernabilidad en el PNUD quedó también reflejado en la estructura organizativa dedicada a esta reflexión. En 1989 se creó el *Managment Development Programme* que en 1995 se convertiría en la División de *Managment Development and good governance* (MAGNET). Esta última ha sido la que se ha estado ocupando de analizar, debatir y divulgar conocimientos sobre gobernabilidad desde el PNUD. Con todo, los *bureaus* regionales también tienen sus propios organismos de reflexión y análisis, los cuales ponen el acento en las cuestiones clave para la región pertinente.

#### 4.2.5. *El Banco Interamericano de Desarrollo (BID)*

La agenda de gobernabilidad del BID estuvo centrada en los ochenta en los temas de la reforma del Estado y las políticas públicas. El concepto de ayuda al desarrollo estuvo muy ligado al mejoramiento y fortalecimiento de las capacidades del Estado para la formulación e implementación de las políticas públicas (Prats, 1995). Esta estrategia se situó en una perspectiva tecnocrática de la reforma del

---

35 Citado en: PNUD (1997)

Estado, sin que se considerara el marco institucional en el que se producía aquélla. Con la tercera ola de democratización, cuyo colofón fue la liberalización a inicios de los noventa de los países del bloque soviético, las demandas de fortalecimiento de la sociedad civil, del sector privado y de los gobiernos locales se incrementaron notoriamente<sup>36</sup>. El nuevo rol del Estado en la economía, el fortalecimiento de la economía de mercado fueron elementos destacados de la estrategia de desarrollo del BID. Todos ellos contenían una importante dimensión de gobernabilidad. Antes, a finales de los ochenta, el ajuste estructural basado en las medidas adoptadas en el llamado consenso de Washington fue el elemento central de la estrategia de desarrollo del BID. Esto comportó una seria preocupación por la calidad de la gestión macroeconómica, la liberalización comercial y las privatizaciones de las empresas estatales (BID, 1997a). Se partía del reconocimiento de que el modelo de desarrollo centrado en el Estado, había fracasado en la gestión de la macroeconomía, los impuestos y la distribución equitativa de los ingresos (Prats, 1995). Sin embargo, el fracaso relativo de las reformas estructurales, reflejado en un crecimiento económico insatisfactorio y un incremento de las desigualdades, abrió el camino al replanteamiento de las estrategias de desarrollo en la región (Tomassini, 1993).

La reforma del Estado en un sentido amplio, que va más allá de las burocracias y políticas públicas, pasa a ser considerada no sólo como un elemento importante en términos de profundización de la democracia, sino también una condición esencial para incrementar la eficiencia económica en cada país (Prats, 1995). Esta perspectiva comprensiva y sistemática de la reforma del Estado será el foco principal de la acción del BID en la agenda de gobernabilidad para el desarrollo. Los temas que se abordarán a partir de este enfoque son: 1) los poderes del Estado: ejecutivo, legislativo y judicial 2) la modernización del sector público 3) la modernización de la gestión de las políticas públicas 4) el fortalecimiento del sector privado y de la sociedad civil. A partir de 1994 el BID comienza a plantearse con

---

36 Para un interesante visión de las olas de democratización, véase el libro de Samuel Huntington (1991) *The Third Wave, Democratization in the late twentieth century*, The Johns Hopkins University Press.

fuerza un enfoque basado en la reforma institucional para garantizar la sostenibilidad del desarrollo. Un documento del BID, citado en Prats (1995), declara que *"the economy operates within the framework of a set of values, institutions, and regulations which emanate from society and from state"*, reconociendo así la necesidad de adecuar las reformas a los patrones de acción tradicionales de cada país. Se parte, por tanto, de la necesidad de ahondar en el conocimiento de lo que North (1993) llama el *"path dependence"* de cada país.

A la agenda instrumental de las reformas económicas se añade un enfoque claramente institucional de modernización del Estado, de fortalecimiento de la sociedad civil y política. Se enfatiza la relación directa entre desarrollo económico y calidad de gobierno<sup>37</sup>. La idea del BID es incorporar la reforma económica, la reforma social y la reforma del Estado en una agenda integrada única (BID, 1997b). Estos asuntos serán las piezas claves de la agenda de ayuda al desarrollo del BID.

En lo que respecta a la organización que se ocupa en el BID de los temas de gobernabilidad, a comienzos de los noventa se creó el grupo de trabajo sobre reforma del Estado, el que sería el antecedente de la más reciente Unidad de Modernización del Estado y de Fortalecimiento de la Sociedad Civil. Habría que señalar desde una perspectiva crítica que en el BID la unidad organizativa que se ocupa de los temas de gobernabilidad no tiene una estructura destacada en el organigrama del banco. Con ello no queremos concluir que su capacidad de influencia sea menor, sólo resaltar el lugar poco destacado que tiene en el diseño organizacional, no obstante su relevancia en la estrategia del Banco.

#### 4.2.6. *El Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE*

El CAD como parte de la OCDE es el principal órgano coordinador de la ayuda oficial al desarrollo de los países desarrollados. Su

---

37 Véase primera parte de este trabajo donde enfatizamos la relevancia de la calidad de las instituciones democráticas para el desarrollo.

misión es fomentar estrategias de ayuda al desarrollo coordinadas, integradas, efectivas y adecuadamente financiadas. El CAD tiene un carácter de foro consultivo, cuyas recomendaciones no son preceptivas para los países miembros, más bien están dotadas de fuerza moral. Sus actuaciones abarcan las diversas áreas de la ayuda al desarrollo en casi la totalidad de los países en vías de desarrollo.

El CAD, al igual que las otras instituciones internacionales, asume la nueva agenda de la cooperación al desarrollo que incluye los temas de democracia y gobernabilidad, entre otros. En 1996, el CAD aprobó un importante informe denominado *Shaping the 21 st Century: The contribution of development co-operation*, en el que se destaca la llamada fatiga de la ayuda, cuyo reflejo más evidente es la declinación de los presupuestos de AOD en los países avanzados. El documento propone medidas para reactivar la cooperación y hacerla más efectiva -que realmente tenga un impacto sobre el desarrollo de los países receptores-. En este sentido, el documento postula una nueva asociación entre los donantes y países receptores de la ayuda al desarrollo, la que debería basarse en una mayor implicación y compromiso de los últimos en los programas de ayuda. En el documento se reconoce, asimismo, la necesidad de formular nuevas estrategias de ayuda al desarrollo más comprehensivas e integrales, en las cuales los temas de gobernabilidad ocupan un lugar destacado (CAD, 1996a: 13). De hecho, se plantea que allí donde la ayuda no ha sido efectiva es precisamente en aquellos países que adolecen de estructuras de gobernabilidad que no fomentan la acción colectiva<sup>38</sup>. Esta visión sintoniza claramente con las perspectivas del Banco Mundial y el PNUD que destacan la calidad de las instituciones como elemento clave del éxito de la ayuda y, consecuentemente, del desarrollo de los países menos avanzados.

A comienzos de los noventa el CAD incorporó las primeras nociones de gobernabilidad en su agenda de cooperación al desarrollo. El *Senior Level Meeting* del CAD<sup>39</sup>) de 1990 concluyó que el círculo vicioso del subdesarrollo sólo puede ser roto a través de estrategias y políticas de

---

38 El documento del CAD habla estrictamente de *bad governance* (CAD, 1996, 1).

39 El *Senior Level Meeting* son reuniones con especialistas en determinadas áreas focales definidas por el CAD.

desarrollo que integren entre sus objetivos y requerimientos el desarrollo participatorio y el medioambiente, promoviendo el crecimiento económico sostenible y permitiendo una amplia participación de la gente en los procesos productivos y una distribución más equitativa de sus beneficios (CAD, 1996b). La noción de desarrollo participativo está dirigida, en consecuencia, tanto a los aspectos políticos como económicos de la más amplia participación de la gente en los procesos de desarrollo de sus países. De esta idea se derivan las estrategias de ayuda dirigidas a los sistemas políticos, derechos individuales, garantía de los sistemas económicos, desarrollo local, autogobierno, derechos humanos, sistemas legales, sector privado y mercados competitivos. Obviamente, el contexto de democratización iniciado en los ochenta en América latina, que se extendió hacia los países de Europa Central y Oriental, contribuyó a fomentar este tipo de estrategias de ayuda. En 1992, el *High Level Meeting*<sup>40</sup> del CAD añadió a la importancia del respeto a los derechos humanos, el desarrollo democrático y de la reducción de los gastos militares, su preocupación por los temas de la corrupción. “*Fighting corruption and improving financial accountability is an essential element of good governance*”, destacó el CAD en 1992 (CAD, 1996b; 60). La incorporación de la lucha contra la corrupción, como tema clave de gobernabilidad y desarrollo sostenible, en la agenda de la ayuda, comportaría el surgimiento de nuevos programas y políticas dirigidas a ese objetivo. En el documento del CAD de 1995 titulado *Development Partnerships in the New Global Context* se identifican los temas de gobernabilidad como elementos claves que requieren ser integrados en las estrategias para el desarrollo sostenible (CAD, 1995b). Los elementos que destacan son derechos humanos, desarrollo participativo, Estado de Derecho y democratización.

*Good governance* es definido por el CAD, en sintonía con las concepciones dadas por la mayoría de las instituciones de cooperación multilateral, como el uso de la autoridad política y el ejercicio de control en una sociedad en relación a la gestión de

---

40 El *High Level Meeting* son los encuentros anuales del CAD en los que participan ministros o jefes de las agencias nacionales de cooperación. En estos encuentros de alto nivel político se adoptan las orientaciones básicas de las políticas para el trabajo del CAD y de los esfuerzos comunes de los países miembros.

sus recursos para el desarrollo social y económico (Santiso, 1998). Esta definición contiene el rol que se le atribuye a las autoridades públicas para establecer el contexto, esto es, el marco de reglas, en el cual los actores económicos operan, y para determinar la distribución de los beneficios, así como la naturaleza de la relación entre los gobernantes y gobernados. Las estrategias van dirigidas principalmente: 1) al fortalecimiento del Estado de Derecho o primacía de la ley (2) gestión del sector público (3) lucha contra la corrupción, y, (4) reducción de los gastos militares

El CAD define el desarrollo participativo como “el proceso que consiste para los individuos en participar activamente en la elaboración de decisiones que influirán sobre sus vidas” (CAD, 1995a). El CAD destaca la relevancia del desarrollo participativo en la medida que permite negociar y controlar las actuaciones gubernamentales, así como también, aumentar la eficiencia, la eficacia y la viabilidad de los programas a favor del desarrollo. La democratización y los derechos humanos son dos dimensiones de la gobernabilidad que también están siendo abordadas por el CAD.

En torno a la idea de gobernabilidad se ha producido en los noventa una intensa reflexión en el CAD a través del Grupo de Trabajo sobre Desarrollo Participativo y *good governance*. Este grupo ha elaborado interesantes informes sobre gobernabilidad y desarrollo, por ejemplo, el *Final Report of the ad-hoc Working Group on Participatory Development and Good governance* (CAD, 1997).

#### 4.2.7. El Fondo Monetario Internacional (FMI)

En este último apartado nos interesa exponer la agenda de gobernabilidad de las estrategias de cooperación de otras instituciones internacionales que no hemos podido analizar en este trabajo. No es que ellas carezcan de importancia, ni que su agenda sea menos relevante, simplemente que, como ya declaramos, este trabajo tiene una perspectiva introductoria y por tanto nos ha sido imposible abordar todas las instituciones que actualmente tienen en sus políticas de ayuda al desarrollo dimensiones de gobernabilidad.

Comenzaremos por el Fondo Monetario Internacional (FMI). El FMI si bien es una institución financiera multilateral, no es una organización de ayuda al desarrollo. Su finalidad es la cooperación financiera y monetaria, la que tiene un impacto importante en la política económica de los países receptores y, por consiguiente, en el desarrollo de esos países. Su financiación no se considera ayuda oficial al desarrollo. En una reciente publicación titulada "*Good governance. The IMF's Role*", el FMI refleja su creciente interés por los temas de gobernabilidad y su reconocimiento de la relevancia de éste para la eficiencia y el crecimiento económico. Las reformas institucionales, enfatiza el documento, son necesarias si los países quieren establecer y mantener la confianza del sector privado. La preocupación del FMI por la gobernabilidad queda fuera de su ámbito tradicional de acción: buena gestión macroeconómica, reducción de la inflación, reformas de mercado, liberalización comercial, entre otras. La importancia que el FMI le atribuye a los temas de gobernabilidad radica fundamentalmente en la contribución que éstos puedan hacer a la estabilidad macroeconómica y al desarrollo sostenible de sus países miembros (FMI, 1997). Asimismo, en una dirección similar, el FMI destaca que su interés en la gobernabilidad debería limitarse a los aspectos económicos. La contribución que el FMI, según el documento, espera hacer para la gobernabilidad descansa en dos esferas: (1) mejoramiento de la gestión de los recursos públicos a través de la reforma de instituciones del sector público, incluyendo procedimientos administrativos (2) apoyar el desarrollo y mantenimiento de un contexto regulatorio económico estable que conduzca a que las actividades del sector privado sean eficientes. La corrupción es una de los temas destacados en la agenda de gobernabilidad del FMI.

Los medios a través de los cuales el FMI está actuando son: su política de asesoría y la asistencia técnica. A través de la primera, el FMI asiste a sus países miembros en la creación de sistemas que limiten la acción de los "capturadores de rentas", de procesos decisionales *ad hoc*, el trato preferencial de personas u organizaciones. La asistencia técnica, está ayudando a los países miembros

a fortalecer su capacidad de diseño e implementación de políticas económicas, a construir instituciones efectivas de formulación de políticas, y en el mejoramiento de la rendición de cuentas del sector público. Asimismo, el FMI está enfatizando los temas de transparencia y probidad en el sector público.

## 5. Conclusiones

Los años noventa han sido los de la relevancia de la democracia. Se ha extendido a prácticamente todos los rincones del mundo. Las grandes metas y valores del desarrollo, por otro lado, se han ampliado. El concepto de desarrollo humano sostenible refleja esa ampliación. Desarrollo humano sostenible significa crecimiento, democracia, equidad y sostenibilidad medioambiental. Esa perspectiva integral del desarrollo ha dado cuenta de la relevancia de la calidad de las instituciones para los procesos de desarrollo. Las instituciones, las reglas del juego, son el marco de incentivos y constricciones donde operan los variados y diferentes actores individuales y organizacionales del desarrollo. Este marco de reglas y procedimientos determinará cómo se ejerce el poder, cómo se gestionan los recursos públicos, cómo se distribuyen, cómo se relacionan los gobernantes y gobernados. Este conjunto de estructuras que determinan lo que hemos llamado la acción colectiva es la gobernabilidad de una sociedad dada. Cada sociedad tiene la suya como fruto de un proceso histórico de aprendizaje social.

Desde comienzos de los noventa las organizaciones multilaterales se han interesado, con intensidades distintas, por ampliar su cooperación a este nuevo ámbito del desarrollo. Con todo, el enfoque y las estrategias que cada agencia multilateral adoptó estuvo determinado por su concepción de lo que es gobernabilidad. Constatamos que si bien hay elementos comunes, aún el concepto de gobernabilidad denota realidades diversas, las que muchas veces están relacionadas con las "clientelas" de las propias agencias. De otro lado, cada agencia tiene sus

propios instrumentos y acciones para impulsar su estrategia de gobernabilidad para el desarrollo, los cuales obedecen a un acervo de prácticas muy arraigado en cada institución.

Los temas implicados detrás del tópico de la ayuda a la democracia son muy diversos y se expanden cada día más. Entre ellos podemos mencionar: la creación de instituciones, la reforma del sector público y del Estado, la descentralización, el fortalecimiento de la sociedad civil, los partidos políticos, la potenciación de la mujer, el fortalecimiento del Estado de Derecho, la administración de justicia, etc. La tendencia de futuro en la consolidación de la dimensión de gobernabilidad en las agendas de cooperación al desarrollo multilateral y bilateral. Ello pasa necesariamente por un esfuerzo de definición de la noción gobernabilidad y de la evaluación del impacto en el desarrollo de los programas hasta ahora llevados a cabo.

Muchas de las agencias multilaterales, como el Banco Mundial, el BID, el PNUD, y el CAD, entre otros, están llevando a cabo cambios importantes en sus estructuras internas para adaptarlas al objetivo de la democracia y la gobernabilidad como componente indispensable del desarrollo. Con todo, aún queda mucho por hacer con el objeto de dar más claridad y transparencia a las acciones que se están emprendiendo.

Uno de los temas clave que no hemos podido abordar es la introducción de los temas de gobernabilidad como condicionalidad para la ayuda. Aunque entre las agencias fue un lugar común plantear la inclusión de una forma de condicionalidad democrática para la ayuda externa. La democracia, en suma, es promovida a través de las agencias multilaterales, sea directamente bajo este enunciado explícito, o bien bajo programas relacionados con la agenda de promoción de la democracia, tales como la gobernabilidad y la construcción de capacidades. La UE tiene muy en cuenta la condicionalidad para establecer relaciones con algunos países: "la UE y sus Estados miembros harán constar de forma explícita la consideración de los derechos humanos como elemento de sus relaciones con los países en vías de desarrollo". En la medida en que la globalización va alcanzando también al variado concepto de gobernabilidad se va haciendo menos polémico la aplicación de

esas medidas de condicionalidad. Sin embargo, el tema no deja de ser álgido, máxime cuando muchos países receptores no ven con buenos ojos asuntos que en otras épocas eran una clara injerencia en asuntos internos, pero que cada vez lo son menos. Sin duda que, una condicionalidad basada en el respeto de los derechos humanos y la observancia de los principios democráticos no genera tanta resistencia como probablemente otras dimensiones de gobernabilidad, como la transparencia, la eficacia y equidad en la gestión de los recursos públicos, la vigencia del Estado de Derecho, etc.

Para analizar el impacto de la agenda de gobernabilidad de las agencias multilaterales en el desarrollo de los países, así como de la evolución que ha tenido después de diez años de aplicación, hace falta una investigación de mayor envergadura. Es un tema nuevo en la cooperación al desarrollo y no ha recibido por parte de los estudiosos la atención suficiente y análoga a los esfuerzos que se desplegaron en su momento para evidenciar la conexión entre las instituciones y el desarrollo. La tarea está por hacerse.

La ayuda a la democracia ha estado más relacionada con el acceso al poder y se refiere a la primera ola de la asistencia a la democracia (Santiso, 2000). El ejercicio del poder y las estructuras de gobernabilidad que lo determinan son -o deberían ser- las preocupaciones de la segunda fase de políticas de asistencia de gobernabilidad. En la primera parte de los noventa las políticas de cooperación al desarrollo se centraron más en cómo garantizar elecciones limpias y libres y la alternancia en el poder que a entrar realmente en los temas clave de la gobernabilidad: los marcos institucionales en donde se produce la acción colectiva que a su vez genera las políticas públicas. El buen gobierno no puede constituirse en un lujo de los países desarrollados. Sabemos que hay problemas acuciantes, como la pobreza, la inseguridad alimentaria, etc. pero la gobernabilidad es una condición necesaria para el desarrollo. El problema del desarrollo no es una cuestión que dependa exclusivamente de la disponibilidad de recursos, sino también del establecimiento de un contexto institucional que genere incentivos y procesos que contribuyan a una redistribución más justa y duradera de esos recursos. Esto demanda la consolidación de las instituciones estatales y políticas.

Uno de los temas pendientes es la superación del déficit de una visión integral de la gobernabilidad. Como ya hemos dicho, no hay una concepción unívoca del significado de la gobernabilidad y los elementos que denota. Ello imposibilita que se desarrollen estrategias internacionales de cooperación compartidas. Con todo, desde los noventa, el CAD ha hecho sugerentes avances en esa cuestión al afirmar la conexión entre los sistemas políticos abiertos y democráticos con el funcionamiento de economías eficientes y equitativas. La evaluación de las políticas de cooperación de los Estados miembros y la creación del grupo de trabajo sobre gobernabilidad y desarrollo participativo pueden contribuir a esa armonización tan necesaria.

## Referencias Bibliográficas

ACUÑA, Carlos y SMITH, William (1994). "The Political Economy of Structural Adjustment: The Logic of Support and Opposition to Neoliberal Reform", en: Smith, Acuña y Gamarra. *Latin American Political Economy in the Age of Neoliberal Reform*, Transaction Press, New Brunswick, New Jersey.

ALBERTI, Giorgio (1996). "Movimentismo and Democracy: An analytical framework and the Peruvian case study", en: E. Deniz (ed.), *O desafio da democracia na America Latina*, IPRJ, Rio de Janeiro.

ALONSO, José Antonio y MOSLEY, Paul. (1999). *La Eficacia de la Cooperación Internacional al Desarrollo: Evaluación de la Ayuda*, Editorial Civitas, Madrid.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (1997a). *América Latina tras una década de reformas. El Ajuste, ¿Valió la pena?. Democracias y Déficit, Informe Progreso Económico y Social en América Latina*. Washington.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (1997b). *Frame of Reference for Bank Action in Programs for Modernization of the State and Strengthening of Civil Society*, IDB, Strategic Planning and Operational Policy Department, Washington.

CAD, Comité de Ayuda al Desarrollo, (1997). Final Report of the ad-hoc Working Group on Participatory Development and Good Governance, OCDE, París.

CAD, Comité de Ayuda al Desarrollo (1996a). Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Cooperation, OCDE, París.

CAD, Comité de Ayuda al Desarrollo (1996b). The Story of Official Development Aid, escrita por Helmut Führer, OCDE, París.

CAD, Comité de Ayuda al Desarrollo (1995a). El Desarrollo Participativo y la Buena Gestión de los Asuntos Públicos, INAP, Documento nº 10. Madrid.

CAD, Comité de Ayuda al Desarrollo (1995b). Development Partnerships in the Nex Global Context, OCDE, París.

COOPPEDGE, M. (1994). "Instituciones y gobernabilidad democrática en América Latina", en: Síntesis, nº. 22, julio-diciembre.

CONAGHAN, Catherine y MALLOY, James (1997). "Democracia y Neoliberalismo en Perú, Ecuador y Bolivia", en: Desarrollo Económico, vol. 36, Nº 144, pp. 867-891, Buenos Aires.

CLOSE, David (ed.) (1995). Legislatures and the New Democracies in Latin America, Lynne Rienner, Boulder y London.

DAHL, Robert (1997). La Poliarquía. Participación y oposición. Editorial Tecnos. Madrid.

DETHIER, Jena-Jacques (1999). Good governance and Economic Performance, Discussion Papers on Development Policy, Center for Development Research. Bonn.

DUCATENZEILER, Graciela y OXHORN, Philip (1994). "Democracia, autoritarismo y el problema de la gobernabilidad en América Latina", en Desarrollo Económico, Vol. 34, nº 133, pp. 31-52, Buenos Aires.

DUVERGER, Maurice (1950). L'Influence des Systèmes Electoraux sur la vie politique, Colin, París.

HAGGARD, Stephan (1998). "La reforma del Estado en América Latina", en Revista del CLAD Reforma y Democracia, pp. 187-230, Caracas.

HALL, Peter, (1993). El Gobierno de la Economía, Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, Madrid.

HANDELMAN, Howard (1998). The Challenge of Third World Development, Prentice Hall, New Jersey.

HARTLYIN, J. (1994). "Democracia en la actual América del Sur: Convergencias y diversidades", en: Síntesis, nº 22, julio-diciembre, 1994.

HUNTINGTON, Samuel P. (1991). The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century. University of Oklahoma Press, Norman and London.

ISRAEL, Arturo (1987). Institutional Development. Incentives to Performance. The Johns Hopkins University Press, Baltimore y London.

JORDANA, Jacinto; LASAGNA, Marcelo y SALVADOR, Miquel, (1998). "Descentralización del Estado en América Latina; Participación v/s políticas públicas", en: Agenda. Revista de Gobierno y Políticas Públicas, nº1, pp.33-57, Bogotá.

JONES, Mark P. (1995). Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies, University of Notre Dame Press, Notre Dame.

KAUFMANN, Daniel; KRAY Aart y ZOIDO-LOBATÓN, Pablo (1999a). Good governance Matters, Banco Mundial, mimeo.

KAUFMANN, Daniel; KRAY Aart y ZOIDO-LOBATÓN, Pablo (1999b). Aggregating good governance Indicators, Banco Mundial, mimeo.

KAUFMAN, Robert, (1997). The Politics of State Reform: a view of theoretical approaches, working paper, Instituto Juan March, Madrid.

KAUL, J., GORMBERG, I. y STERN, M. (1999). Global Public Goods. International Cooperation in the 21st Century, PNUD, Nueva York.

KNACK, Stephen (1999). Aid Dependence and the Quality of gobernabilidad: A Cross-Country Emperical Analysis, mimeo.

KOOIMAN, Jan (1993). Modern good governance, Sage Publications, London.

LASAGNA, Marcelo y CARDENAL, Ana Sofia (1998). "Desarrollo y Reforma Política en América Latina: la agenda pendiente", en: *Revista Instituciones y Desarrollo*, nº1, Instituto Internacional de Gobernabilidad (IIG), Barcelona.

LINZ, Juan J. (1987). *La quiebra de las democracias*, Alianza Editorial. Madrid.

LINZ, Juan J. (1990a). "The Perils of Presidentialism", *Journal of Democracy*, Vol. 1, nº. 1.

LINZ, Juan J. (1990b). "The Virtues of Parlamentarism", *Journal of Democracy*, Vol. 2, nº 2.

LINZ, Juan J. (1997). "Democracia presidencial o parlamentaria. ¿Qué diferencia implica?", en: Linz, J. Valenzuela, A (comps.), *Las crisis del presidencialismo. Perspectivas comparadas*. Vol. 1, Alianza. Madrid.

LINZ, J.; LIPSET, M.S y BUNGER POOL, A. (1998). "Condiciones sociales para la democracia en América Latina: análisis de la encuesta del Latino-barómetro", en: PNUD, *Gobernabilidad y desarrollo democrático en América Latina y el Caribe*.

LIJPHART, Arend (1991). "Constitutional Choices for New Democracies", *Journal of Democracy*, Vol. 2, nº 1

LIPSET, Seymour (1959). "Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy", en: *American Political Science Review*, nº 53.

MAURO, Paolo (1995). "Corruption and Growth", *Quarterly Journal of Economics*, 110-3, 681-712.

MAINWARING, Scott (1990). "Presidentialism in Latin America", *Latin American Research Review*, Vol. 25, nº 1.

MAINWARING, Scott (1993). "Presidentialism, Multipartidism, and Democracy: The Difficult Combination", *Comparative Political Studies*, Vol. 26, nº 2.

MAINWARING, Scott y SCULLY, T. (1995). *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*, Stanford University Press, Stanford.

- MAZZUCA, Sebastian (1999). Acceso al Poder versus Ejercicio del Poder. Democracia y Patrimonialismo en América Latina, mimeo.
- MCMICHAEL, Philip (1996). Development and Social Change. A Global Perspective, Pine Forge Press, Thousand Oaks, California.
- NOHLEN, Dieter (1978). Sistemas Electorales en el Mundo, Centro de Estudios Constitucionales. Madrid.
- NOHLEN, Dieter (1993). Los Sistemas Electorales en América Latina y el debate sobre la reforma electoral, Universidad Nacional Autónoma de México, México.
- NORTH, Douglas (1990). Institutions, Institutional Change and Economic Performance, Cambridge University Press.
- O'DONNELL, Guillermo (1994). "Delegative Democracy", Journal of Democracy, Vol.5, nº1.
- O'DONNELL, Guillermo (1993). "On the State, Democratization and Some Conceptual Problems", World Development, Vol.21, Num.8.
- O'DONNELL, Guillermo (1996). "Otra institucionalización", en La Política, nº 2, segundo semestre.
- PEPITONE, Ugo (1996). Asia y América latina. Entre el desarrollo y la frustración, Libros de la Catarata, Madrid, 1996.
- POWER, Timothy J. y GASIOROWSKI, Mark (1997). "Institutional Design and Democratic Consolidation in the Third World", en Comparative Political Studies, Vol. 30, nº 2 (Abril).
- PRATS, Joan (1999). La Dimensión Institucional del Desarrollo Humano, Documento de Trabajo Nº4, Instituto Internacional de Gobernabilidad (IIG), Barcelona, [www.iig.org/pnud](http://www.iig.org/pnud).
- PRATS, Joan (1998). "Administración Pública y Desarrollo en América Latina. Un enfoque institucionalista, en Reforma y Democracia, Nº 11, Caracas, pp. 7-48.
- PRATS, Joan (1997). Reforma de los legislativos Latinoamericanos. Un enfoque Institucional. BID. ESADE-PNUD. Barcelona.
- PRATS, Joan (1995). Organizations, Institutions and Governance.

Some new foundations for development strategies, Working Paper Nº 6, IIG, Barcelona.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (1998). Management Development and Good Governance Division, New York.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (1997). Reconceptualising Good Governance. Discussion Paper Nº2.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (1995). Good governance for sustainable Development. UNDP priorities in support of gobernabilidad.

PRZEWORSKI, Adam (1998). "Democracia y Representación", en Revista del CLAD Reforma y Democracia, nº10. pp. 7-44, Caracas.

PRZEWORSKI, Adam (1997). "Una mejor democracia, una mejor economía", en Claves, nº 70, marzo.

PRZEWORSKI, A.; ALVAREZ, M.; CHEIBUB, J.A. y LIMOGNI, F. (1996). "Las condiciones económicas e institucionales de la durabilidad de las democracias", La Política, nº 2, segundo semestre.

PRZEWORSKI, Adam (1995). Reforming the State: Political Accountability and Economic Intervention, mimeo presentado en la Conferencia "Inequality, the Welfare State and Social Values", Madrid.

RONDINELLI, Dennis (1996). Regional and Local Development in an era of global integration: market-supporting federalism in Latin America and the Caribbean, mimeo Foro "Los Caminos de América latina: Estado, Mercado y Equidad", BID-PNUD, Montevideo.

SANAHUJA, José Antonio (1999). 25 años de cooperación y diálogo interparlamentario UE-América Latina, 1974-1999, Parlamento Europeo, Dirección General de Estudios, serie política, POLI 107-ES, marzo, pp. 71-76, Luxemburgo.

SARTORI, Giovanni (1994). Ingeniería Constitucional Comparada, Fondo de Cultura Económica, México.

SANTISO, Carlos (1999). Strengthening Democratic Governance and Preventing Crisis: The challenges of ACP-EU Co-operation. IDEA.

SANTISO, Carlos (2000). Sopesando la Cooperación a la Democracia: Deshaciendo el nudo gordiano, en <http://www.iigov.org/pnud>.

SANTISO, Carlos (1998). Assessing and Evaluating Performance in Democratization and Good governance, Mimeo.

SEN, Amartya (1999). Development as Freedom, Oxford University Press.

SHUGART, Matthew S. y CAREY, John M. (1992). Presidents and assemblies: Constitutional design and electoral dynamics. New York: Cambridge University Press.

STEPAN A. y SKACH, C. (1993). "Constitutional frameworks and democratic consolidation: Parliamentarism versus presidentialism", World Politics, n° 46.

TOMASSINI, Luciano (1994). La reforma del Estado y las políticas públicas, Universidad de Chile, Centro de Análisis de Políticas Públicas.

TOMASSINI, Luciano (1993). Estado, Gobernabilidad y Desarrollo, BID.

UNIÓN EUROPEA (1998). Democratización, Estado de Derecho, respeto a los derechos humanos y buen gobierno: retos políticos de la asociación entre la Unión Europea y los países de la ACP, COM 146.

VALENZUELA, Arturo (1993). "Latin America: Presidentialism in Crisis", Journal of Democracy, Vol.4, n° 4.

VARGAS MACHUCA, Ramón (1998). Ideas de Democracia, Modelo de Partido y Paradojas de la Representación Política, mimeo. Barcelona.

VIOLA, J. (2000), Antropología del desarrollo, Paidós, Barcelona.

WEAVER, Kent y ROCKMAN, Bert (ed.) (1993). Do Institutions Matter, The Brookings Institution. Washington.

WHITEHEAD, Laurence (1993). "On Reform of the State and Regulation of the Market", en World Development, Vol. 21, 8, 1371-1393.

WORLD BANK, (1997). The State in a Changing World, World Development Report, Oxford University Press.

WORLD BANK (1998). Beyond the Washington Consensus: Institutions Matter, Washington, World Bank.

WORLD BANK (1999). Assessing Aid: What Works, What Doesn't and Why, Oxford University Press.

**Perspectivas de la ayuda  
humanitaria en la ayuda oficial  
al desarrollo**

Francisco Rey



## 1. Introducción

El peso creciente que, en los últimos años, ha tenido la ayuda humanitaria (AH) como componente de la ayuda oficial al desarrollo (AOD) ha dado lugar a todo tipo de discusiones y planteamientos sobre la especificidad de este instrumento y la necesidad de su vinculación con el resto de instrumentos que componen el concepto de AOD. Se olvida, en ocasiones, que aunque la AH sea, a efectos presupuestarios, considerada como una parte de la AOD en tanto que supone transferencia de recursos a países en desarrollo, la ayuda humanitaria tiene orígenes, motivaciones y condicionantes bien distintos que, no siempre, es fácil articular con el resto de instrumentos de la AOD con diferentes, aunque complementarios, objetivos.

Desde una perspectiva histórica, acciones de atención a víctimas de conflictos u otras catástrofes se dan en el mundo desde hace muchos siglos y, en cualquier caso, la acción humanitaria moderna que nace a mediados del siglo XIX con la creación de la Cruz Roja y el Derecho Internacional Humanitario es anterior al propio concepto de cooperación para el desarrollo o su formulación más técnica como AOD.

El presente trabajo pretende analizar el papel actual de la AH y aventurar algunas perspectivas sobre cómo puede evolucionar en los próximos años en relación, sobre todo, con el resto de instrumentos. Especial referencia se hará a cómo se plantea este asunto dentro de la cooperación de la Unión Europea.

## 2. El auge de las cuestiones humanitarias en el nuevo escenario internacional

Motivado por el aumento y creciente complejidad de los conflictos o por el agravamiento de muchos de los llamados desastres naturales, es un hecho que, durante los años noventa se ha producido un enorme incremento de la acción humanitaria como respuesta, insuficiente pero necesaria, a estas situaciones. Al mismo tiempo, junto a este aumento de la actividad humanitaria, ha habido un cierto desarrollo del Derecho aplicable a estas situaciones y un cierto reverdecimiento del Derecho Internacional Humanitario (DIH). Las razones profundas de ambos fenómenos son complejas y como analiza Adams Roberts, a veces, contradictorias entre sí<sup>1</sup>.

El fin de la guerra fría trajo consigo la aparición de nuevas tipologías de conflictos y de situaciones que se han dado en llamar “emergencias complejas” a las que la comunidad internacional se enfrenta casi siempre de modo reactivo y en muy pocas ocasiones preventivo. El liberalismo triunfó pero no ha tenido respuestas para hacer frente a los conflictos armados internos en Estados frágiles. El humanitarismo, considera Roberts “emerge como una respuesta, cuando no como una sustitución o un suplemento a la ideología liberal y democrática. Pese a ofrecer una respuesta a las crisis, es difícil saber hacia donde se dirige ese humanitarismo ante la realidad de lo difícil que es la reconciliación posbélica en conflictos con raíces étnicas o religiosas”<sup>2</sup>.

---

1 Adam Roberts, “El papel de las cuestiones humanitarias en la política internacional en los años noventa”, en *Unidad de Estudios Humanitarios, Los retos de la acción humanitaria*, Icaria, Barcelona, 1999.

2 José Antonio Alonso (director), *Estrategia para la cooperación española*, Ministerio de Asuntos Exteriores, Madrid, 1999, p.348.

Al mismo tiempo, otros factores como el creciente papel de los medios de comunicación en las opiniones públicas y los gobiernos, el interés de los Estados de buscar un “mínimo común denominador” para sus respuestas (que es en muchos casos la ayuda humanitaria), la dejación de sus responsabilidades respecto del Derecho Internacional, la mayor “visibilidad” de la acción humanitaria frente a otras acciones como la cooperación para el desarrollo, entre otras razones, han ido configurando un panorama en el que la acción humanitaria ha ido consolidándose en la escena internacional.

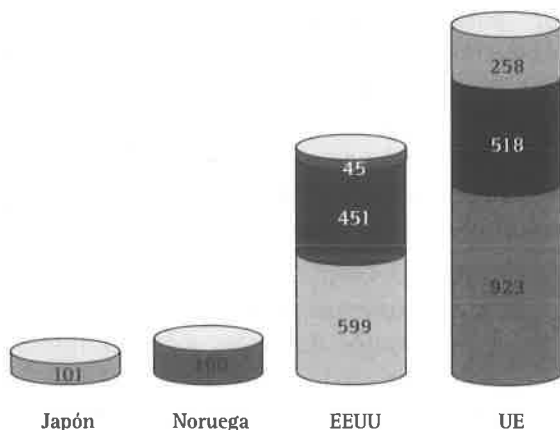
Una de las constataciones que nos interesa destacar a los efectos de este artículo es el aumento de los fondos dedicados a ayuda humanitaria por los Estados donantes y los donantes multilaterales en unos momentos en los que el conjunto de la AOD está en disminución. Si en el bienio 1985-86 la ayuda humanitaria suponía el 1,9% del total de AOD, diez años después, en el período 1994-96, la asistencia humanitaria absorbió cerca del 5,4% del total de AOD mundial<sup>3</sup>. En algunos países del CAD como en Austria, Suecia y Noruega esta tendencia ha sido aún más pronunciada llegando a ser la ayuda humanitaria más del 15% del total de AOD.

Aunque, como veremos, hay que ser prudentes con las cifras dada la falta de homogeneidad en su uso por parte de distintos donantes, según datos de la Unión Europea, el gasto mundial (oficial) en ayuda humanitaria en 1998 fue de 531.200 millones de pesetas (3.200 Millones de Euros) de los que algo más del 50% correspondió a la Unión Europea. A esto habría que sumar los fondos provenientes de campañas de captación realizadas directamente por ONG u otras entidades, que en el caso de la AH son significativas.

---

<sup>3</sup> *Ibidem*, p.13.

Gráfico 13. Gasto mundial (oficial) en ayuda humanitaria.  
Algunas cifras de 1998



El gasto mundial en ayuda humanitaria (AH) se elevó a 3.200 millones de euros, es decir, 531.200 millones de pesetas.

(Los datos de la UE son suma de los de la Comisión y los Estados miembros y los de Estados Unidos suma también de los de diversos organismos de la Administración, USAID y Departamento de Estado.)

Los datos de 1999 aún sin publicar indicarían un fuerte crecimiento debido al conflicto de Kosovo. Habría que añadir a esta lista de razones que explican la relevancia de las cuestiones humanitarias en el mundo de hoy, el aumento de los desastres naturales en las últimas décadas y su impacto en vastas regiones del planeta. Según datos de la Federación Internacional de Cruz Roja y Media Luna Roja, en 1999 hubo más de 105.000 personas muertas por desastres naturales y más de 126 millones de personas afectadas<sup>4</sup>. Sucesos como el efecto del fenómeno El Niño, el Huracán Mitch, las inundaciones en

4 International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, World Disasters Report, Ginebra 1999, p.151

China, Bangladesh o Mozambique han puesto de relieve la gran vulnerabilidad física y ecológica de estas y otras zonas del planeta. La comunidad internacional utiliza la ayuda humanitaria para responder a las consecuencias de estas emergencias que están comenzando a ser vistas como “no tan naturales” y que ponen en cuestión modelos de desarrollo poco respetuosos con los ecosistemas.

### 3. Una nueva preocupación por el Derecho Internacional.

Otro de los elementos importantes de la década, para Roberts, es el de los cambios y desarrollos en materia de Derecho Internacional.

El Derecho Internacional Humanitario (DIH) y, en general, todo el aparato jurídico diseñado para hacer frente a los conflictos armados, lo que hoy se conoce como Derecho Internacional de los Conflictos Armados (DICA) fue diseñado fundamentalmente para guerras interestatales. Aunque el Protocolo II de los Convenios de Ginebra aprobado en 1977 trataba de adecuarse a los conflictos no internacionales, es cierto que el actual DICA no es suficiente para abordar los actuales conflictos, emergencias complejas y situaciones en las que se produce un verdadero colapso del aparato estatal. Si la aplicación del DICA es siempre problemática, en estas situaciones donde se produce una enorme proliferación de actores no estatales lo es aún más<sup>5</sup>.

En 1999 se ha conmemorado el cincuenta aniversario de la firma de los Convenios de Ginebra de 1949 y el centenario de los Convenios de La Haya de 1899 y el balance hecho por el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) con este motivo está lleno de claroscuros. Numerosos Estados han firmado los cuatro Convenios y se han adherido al Protocolo I; se han producido avances en la regulación de ciertos tipos de armas y se han prohibido, a partir del Tratado de Ottawa en 1997, las minas antipersonas. En este “haber”, el hecho

---

5 Ver a este respecto Daniel Thürer, “The “failed state” and international law”, *International Review of the Red Cross*, december, 1999. Vol 81, nº 836 p.731.

más destacado de la década ha sido la puesta en marcha de los Tribunales Penales especiales para la Antigua Yugoslavia y Ruanda y, sobre todo, la aprobación en la Conferencia de Roma del Estatuto del Tribunal Penal Internacional. En el "debe", aparte de la renuencia de muchos Estados poderosos, sobre todo los Estados Unidos, a suscribir y ratificar estas normas, estaría la falta de responsabilidad colectiva de los Estados Partes en los Convenios de Ginebra y en sus Protocolos adicionales de hacer respetar sus obligaciones.

En efecto, como ha señalado Yves Sandoz, "desde la adopción de los Protocolos de 1977 hay que leer el artículo primero del Protocolo I en correlación con el 89, el cual, en caso de violaciones graves al Derecho Internacional Humanitario, exige que los Estados actúen conjunta o separadamente en cooperación con las Naciones Unidas y en conformidad con la Carta de las Naciones Unidas"<sup>6</sup>. Y es obvio que esta corresponsabilidad de los Estados en conformidad con la Carta de las Naciones Unidas no se da.

Estas limitaciones a las que hemos hecho referencia han abierto un debate, que sin duda continuará, sobre la necesidad de adaptar el DICA a los actuales conflictos y reforzar el control de la aplicación del Derecho. Para Sandoz "aunque el Derecho Internacional Humanitario ocupa un lugar marginal y quizás provisional en la historia, el porvenir de la humanidad depende en gran parte de reforzar la cohesión alrededor de los valores fundamentales defendidos por este Derecho: su respeto prepara la paz en medio de la guerra y debe guiar a todos, en todo tiempo, en el combate -esencial y permanente- que hay que librar contra las raíces de esta última"<sup>7</sup>.

Las diversas Conferencias realizadas en 1999 con motivo del Aniversario de los Convenios de Ginebra han puesto de manifiesto estas carencias del DICA y han abordado las cuestiones que permanecen abiertas o sin resolver por éste<sup>8</sup>.

---

6 Yves Sandoz, "El Medio Siglo de los Convenios de Ginebra", Revista Internacional de la Cruz Roja, Ginebra, n° 834 junio 1999.

7 *Ibidem*.

8 Seguimos parcialmente a Sandoz, *Op. Cit.* Ver también, François Bugnion, "The Geneva Conventions of 12 August 1949: from the 1949 Diplomatic Conference to the dawn of the new millenium", International Affairs, Vol.76, Number 1, January 2000.

1. Normas relativas a los conflictos internos. El Protocolo II de 1977 desarrolló ciertas normas pero subsisten problemas de interpretación por parte de los gobiernos que ven en él mismo un reconocimiento de la legitimidad de las fuerzas insurgentes y una limitación de su soberanía.

2. Normas relativas a la conducción de hostilidades. Nociones como la definición de objetivo militar, la proporcionalidad de los ataques entendida como la provocación del menor daño posible, las necesarias precauciones, etc. recordadas en el Protocolo I se han visto como demasiado vagas a la luz de la experiencia de la Guerra del Golfo y, más aún, en los bombardeos de la OTAN contra la República Federal Yugoslava.

3. El problema de las armas nucleares. Durante la época de la disuasión se consideró que estas armas quedaban fuera de las consideraciones del DIH, pero como decía el propio CICR "nadie podría aceptar el postulado de que las armas nucleares están al margen del Derecho Internacional Humanitario". Un nuevo contexto internacional exigiría avanzar en este tema.

4. Prohibición o restricción de nuevas armas. El Tratado de Ottawa es un primer paso, pero la investigación sobre nuevos tipos de armas continúa y será preciso acelerar la creación de normas que prohíban o regulen su uso.

5. Aplicación del DIH por las fuerzas de la ONU. El concepto de operación de mantenimiento de la paz, donde el uso de la fuerza por parte de las fuerzas de la ONU estaba muy limitado, ha cambiado mucho y las tropas de la ONU se han visto confrontadas a situaciones en las que deberían aplicar el DIH. La ONU, como tal, no es parte en los Convenios pero los numerosos casos de abusos por sus fuerzas debería hacer avanzar el compromiso de la ONU con el DIH.

6. Control de la ayuda humanitaria. El DIH prevé un control de los socorros pero no precisa los criterios y mecanismos para garantizar ese control.

7. Protección específica de las mujeres. La experiencia de muchos conflictos recientes donde la violación y el maltrato a las mujeres es un arma de guerra debería servir para tomar conciencia de la necesidad de mayor protección.

8. Responsabilidad colectiva de los Estados Partes en los Convenios de Ginebra y en sus Protocolos adicionales para hacer respetar sus obligaciones, como ya se ha dicho.

Aparte de estas consideraciones, dentro del DICA convencional, cabría sugerir el avanzar en la definición de un verdadero derecho de intervención humanitaria que clarificara la responsabilidad de la comunidad internacional e impidiera el uso, a todas luces arbitrario, que se ha hecho hasta ahora de esta cuestión.

#### 4. La asistencia humanitaria como derecho: un debate abierto

En este panorama de luces y sombras, ¿Puede hablarse de un derecho de las víctimas a recibir asistencia humanitaria?. ¿Puede considerarse la asistencia humanitaria como un derecho humano fundamental?. ¿Estaría este derecho por encima de los Estados y por tanto no podría ser considerado, en ningún caso, como injerencia?. ¿Choca este derecho con el "sacrosanto" principio de soberanía de los Estados?

Desde un punto de vista estrictamente jurídico, existe discusión sobre quién sería el titular de este derecho de asistencia humanitaria y, para algunos, son los Estados o las autoridades *de facto* en casos de desintegración del Estado, los que tienen derecho a solicitar asistencia. Para otros, entre los que me encuentro, siguiendo al profesor Carrillo Salcedo "es preciso conceder la debida relevancia a la posición jurídica de la persona en el derecho internacional posterior a la Carta de Naciones Unidas y a la Declaración Universal de Derechos Humanos"<sup>9</sup> y es por tanto preciso situar a las víctimas como sujetos de este derecho a recibir asistencia humanitaria.

Junto a esto y como recoge Joana Abrisqueta<sup>10</sup>, las Resoluciones de

---

9 J.A. Carrillo Salcedo, "La asistencia humanitaria en Derecho Internacional contemporáneo", VV.AA. La asistencia humanitaria en Derecho Internacional contemporáneo, Universidad de Sevilla, 1997.

10 Joana Abrisqueta, "El derecho a la asistencia humanitaria: fundamentación y límites", Unidad de Estudios Humanitarios, Los desafíos de la ayuda humanitaria, Icaria, Barcelona, 1999.

Naciones Unidas y los numerosos testimonios por parte de las ONG han creado un clima de opinión alrededor de la idea de que existe también un deber de asistencia humanitaria que es complementario al derecho a recibirla. No hay que olvidar, además, que al margen del mayor o menor compromiso por parte de los Estados en su defensa, existen unos derechos recogidos en el “núcleo duro” de la Declaración Universal de los Derechos Humanos reconocidos como inviolables: derecho a la vida, a la integridad física, al alimento, etc. Toda formulación del derecho a la asistencia humanitaria debe partir del reconocimiento de estos derechos.

Este “nuevo” derecho, que como se ha dicho, estaría en fase de creación y no todavía como derecho subjetivo definido y articulado, formaría, para algunos, parte de los llamados derechos de tercera generación o de la solidaridad, llamados así por oposición a los de primera generación -derechos civiles y políticos- y a los de segunda -económicos, sociales y culturales-. En esta tercera generación estarían el derecho a la paz, al desarrollo, al medio ambiente sano y otros, que responden a una nueva toma de conciencia sobre las necesidades y problemas que afectan a la humanidad y surgen como respuesta a éstos. Esta idea de los derechos humanos como algo vivo, histórico y en constante expansión, como ya decía René Cassin, es la que importa destacar, al margen de que los textos jurídicos lo hayan recogido adecuadamente o se precisen nuevos instrumentos. La preocupación por el sufrimiento humano y el deseo de actuar a favor de las víctimas en situaciones de extrema urgencia, es ante todo un imperativo moral y responde a una actitud ética de solidaridad con los otros en situaciones de urgencia cualquiera que sea su origen.

Por ello, desde diversos foros, tanto de juristas como de ONG, se han elaborado Reglas o Códigos de Conducta que enfatizan este protagonismo de los derechos de las víctimas y del compromiso humanitario con ellas como elemento fundamental de la acción humanitaria. Los Estados deben asegurar que esta ayuda humanitaria se proporciona y, al menos, autorizar el libre paso de la misma, porque como dijo François Miterrand “ningún Estado es propietario del sufrimiento que engendra o

acoge” y, por tanto, los Estados también tienen el derecho de ofrecer a otros Estados su asistencia si aquél carece de medios para actuar.

La tensión entre el principio de soberanía de los Estados y el derecho-deber de asistencia humanitaria sigue presente pero comienza a aparecer con mayor claridad la necesidad de situar a las víctimas en el centro de la preocupación dado que dejar a éstas sin asistencia constituye una amenaza a la vida y un atentado a la dignidad inherente a todo ser humano.

## 5. Algunas precisiones terminológicas sobre lo “humanitario”: acuerdos y desacuerdos

El concepto de ayuda humanitaria se ha consolidado durante los años noventa y es de uso creciente por parte de los diversos organismos internacionales y ONG, aunque subsisten aún ciertos elementos de confusión. La creación del DHA (Departamento de Asuntos Humanitarios), primero, y la OCHA (Oficina para la Coordinación de los Asuntos Humanitarios), después, en las Naciones Unidas y de ECHO (Oficina de Ayuda Humanitaria de la Comunidad Europea), que incorporan en sus propios nombres el término humanitario ha ido “popularizando” y generalizando el uso del término y, en alguna medida, ha ido acotando su utilización y definiendo más rigurosamente el tema. Algunos donantes y ONG, no obstante, siguen empleándolo sólo como sinónimo de socorro, de ayuda de emergencia, de ayuda a desastres, etc. lo que en el uso convencional del término no es correcto.

### 5.1. Posiciones y debates en las ONG

El socorro, *per se*, no es necesariamente humanitario. En lo que algunos llaman el paradigma clásico, lo humanitario no se refiere sólo a lo que se hace sino a cómo se hace. La acción humanitaria no es sólo suministrar cuidados, socorrer, sino hacerlo de modo que se realice y sea percibido como imparcial, no discriminatorio, independiente de cualquier ideología, religión, etc., y dirigido a salvar vidas, mantenerlas con

dignidad, suministrar protección y resolver necesidades humanas básicas de las víctimas. Prevenir y aliviar el sufrimiento humano sin ninguna distinción; este es el concepto de acción humanitaria que surge desde Solferino, en 1859, y que se recoge en el Código de Conducta de las ONG, el Proyecto Esfera y otros documentos.

**Tabla 2. Código de Conducta para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y las ONG en la Ayuda en Desastres (Resumen)**

El Código de Conducta en la Ayuda en Desastres, elaborado en 1994 por el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y otras ONG de relevancia, tiene como objetivo definir unas normas de conducta y garantizar la independencia, la eficacia y la repercusión de las operaciones de ayuda humanitaria. Los principios elaborados para las ONG que participan en programas de ayuda humanitaria para catástrofes incluyen los siguientes:

- el imperativo humanitario es lo primero; la ayuda se entrega con independencia de la raza, credo o nacionalidad de los receptores y sin distinción de ningún tipo;
- las prioridades de la ayuda se evalúan únicamente en función de la necesidad; no se utilizará la ayuda para promover un punto de vista político o religioso determinado;
- las ONG intentarán por todos los medios no actuar como instrumentos de la política exterior de los gobiernos;
- las ONG respetarán la cultura y las costumbres locales;
- las ONG intentarán basar su respuesta a la catástrofe sobre las capacidades locales;
- se buscarán medios para implicar a los beneficiarios de los programas en la gestión de la ayuda humanitaria;
- la ayuda humanitaria deberá hacer lo posible para reducir la vulnerabilidad futura ante las catástrofes, así como satisfacer necesidades básicas;
- las ONG rendirán cuentas tanto ante los beneficiarios como ante los donantes.
- en las actividades de información reconoceremos a las víctimas como seres humanos dignos y no como objetos desesperanzados que inspiran compasión.

Pese a las muchas diferencias ideológicas que subsisten entre las diversas ONG que se autoproclaman humanitarias y a algunas diferencias de interpretación del propio Código, esta concepción de la acción humanitaria es ampliamente compartida y más de 170 ONG habían firmado el Código en 1999.

Tras la aprobación del Código, las ONG han dado un paso más en 1998 con la puesta en marcha de la primera parte del llamado Proyecto Esfera de "Carta humanitaria y Normas mínimas de respuesta humanitaria en casos de desastre". De modo muy resumido, Esfera refleja no sólo el compromiso ético y moral que ya contenía el Código sino una determinación y compromiso de mejorar la eficacia de la asistencia y de asumir una verdadera responsabilidad frente a los beneficiarios. La Carta y las Normas se aplican en toda situación en la que la población deja de disponer de los medios normales para asegurarse la vida en condiciones dignas, sea a causa de un desastre natural o debido a una catástrofe provocada por seres humanos cualquiera que sea el país o continente donde esto ocurra.

La Carta enfatiza algunos elementos del Código "reafirmando nuestra creencia en el imperativo humanitario y su primacía. Entendemos por ello la convicción de que se deben adoptar todas las medidas posibles para prevenir y aliviar el sufrimiento humano provocado por los conflictos y calamidades, y que la población civil víctima de esas circunstancias tiene derecho a asistencia y protección"<sup>11</sup>. Tras ello, se afirma la importancia de tres principios:

- El derecho a vivir con dignidad
- La distinción entre combatientes y no combatientes
- El principio de no devolución (*non refoulement*) de los refugiados a su país de origen.

A diferencia del Código de Conducta que, como acuerdo entre quienes lo firman, las ONG, no contiene otro tipo de obligaciones jurídicas, la Carta Humanitaria se ha hecho tomando en

---

11 Existe versión castellana del Proyecto Esfera en [www.sphereproject.org](http://www.sphereproject.org)

consideración lo que ya está dispuesto en tres tipos de normas principales: la Declaración Universal de Derechos Humanos, el DIH y el Derecho de los Refugiados, en especial, la Convención de 1951.

Posteriormente, las Normas mínimas establecen criterios e indicadores en cinco ámbitos:

- Abastecimiento de agua y saneamiento
- Nutrición
- Ayuda alimentaria
- Refugios, asentamientos y planificación de emplazamientos.
- Servicios de salud

En el año 2000, tras algunas experiencias piloto de uso del Esfera, se está iniciando una segunda fase que recoge las conclusiones y enseñanzas de la primera e introduce nuevos temas como aspectos de género, medioambiente, etc.

La conveniencia o no de tanta estandarización y, sobre todo, la posibilidad real de llevarla a cabo son aún objeto de discusión e interpretación entre las ONG humanitarias, pero un cierto acuerdo de base sobre que ésta debe ser la tendencia para el trabajo humanitario, en general, parece existir en el ámbito no gubernamental.

## 5.2. Un consenso frágil entre donantes y ONG: la Declaración de Madrid

Uno de los esfuerzos más serios para definir lo que es la ayuda humanitaria desde la perspectiva de los donantes fue la Cumbre Humanitaria de Madrid de 1995 en la que, pese a que las visiones y enfoques diferentes que tenían los participantes se manifestaron, ello no impidió que se alcanzara un cierto consenso básico que condujo a la aprobación de la Declaración de Madrid. Este documento es tanto un acuerdo entre las organizaciones que lo suscribieron como un llamamiento a la opinión pública y a la comunidad internacional en torno a la gravedad de las crisis y la necesidad de algunos planteamientos comunes para abordarlas.

El consenso alcanzado se consideró de gran importancia, ya que por vez primera establecía posiciones comunes sobre ayuda humanitaria entre los donantes (Comisión Europea y Gobierno norteamericano, a través de su agencia de ayuda USAID, básicamente), los organismos internacionales (Unicef, Departamento para la Ayuda Humanitaria de las Naciones Unidas, Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados ACNUR, Programa Mundial de Alimentos PAM), las organizaciones no gubernamentales humanitarias (Comité Internacional de la Cruz Roja CICR, Médicos sin Fronteras) y también el Comité de Enlace de las ONG de desarrollo europeas (CLONG).

Como todo consenso, se trataba de un documento de mínimos o de lugares comunes y, como dijo la comisaria Emma Bonino, no era muy ambicioso<sup>12</sup>. Pero aún así, definía algunas cuestiones comunes para todos los donantes tales como el respeto a la independencia e imparcialidad de la ayuda, el libre acceso a las víctimas, la seguridad del personal humanitario y la no consideración de los civiles como objetivo deliberado de los ataques, entre otros. En la citada declaración se insistía en el “interés en que se respete el carácter humanitario y no político”<sup>13</sup> y se afirmaba que la tarea de las organizaciones humanitarias “se guía por los principios de humanidad, imparcialidad, neutralidad e independencia” y que “se presten atención inmediata y protección a todas las víctimas, dando prioridad a las mujeres los niños y los ancianos que son invariablemente la gran mayoría de las víctimas de los conflictos armados”.

Posteriormente, las cosas no han sido tan claras y algunos donantes, básicamente los Estados Unidos, han cambiado de posición vinculando claramente la ayuda humanitaria a las opciones de política exterior<sup>14</sup>. Lamentablemente, esta tendencia parece estar contagiando, como veremos, al resto de donantes.

---

12 Emma Bonino, “El retorno de la barbarie”, *El País*, 22 de mayo de 1997.

13 Declaración de Madrid, punto 2.11, Madrid, diciembre de 1995.

14 Para ese debate ver Francisco Rey, “Visiones de la acción humanitaria en 1997”, en *Anuario CIP 1998*, Madrid, Icaria, 1999.

### 5.3. El Reglamento de ayuda humanitaria de la UE

Tal vez, el esfuerzo más conseguido por definir la ayuda humanitaria desde la perspectiva de los gobiernos ha sido el Reglamento de ayuda humanitaria de la Unión Europea de 1996<sup>15</sup>. El reglamento recoge y explicita una concepción de la ayuda humanitaria independiente de los intereses de la política exterior o de otro tipo y orientada hacia la prevención y disminución del sufrimiento humano, en línea con la Declaración de Madrid y otros documentos. Algunos de sus puntos más relevantes, desde este punto de vista, son los siguientes:

- El derecho a recibir asistencia humanitaria. La ayuda humanitaria como derecho. En el preámbulo se recoge con claridad el derecho de las víctimas de catástrofes naturales, guerras u otros conflictos a recibir una asistencia humanitaria internacional cuando se demuestre que no pueden ser eficazmente socorridas por sus propias autoridades. El reglamento no entra a discutir temas más complejos como el derecho de intervención humanitaria o a la injerencia por motivos humanitarios, temas que afectarían a la soberanía de otros Estados, sino que se centra en el derecho de las víctimas a recibir ayuda humanitaria. Lo relevante es la población afectada y no el Estado en que esta población habita. En un contexto en el que subsisten ciertas ambigüedades sobre el estatuto jurídico de la asistencia humanitaria en el ordenamiento internacional, es importante esta orientación de la Comisión Europea hacia las víctimas como sujetos de este derecho<sup>16</sup>.
- El objetivo de la ayuda humanitaria de la Unión Europea. El reglamento concreta el objetivo general de prevención y disminución del sufrimiento humano contenido en el preámbulo en una serie de objetivos concretos como "salvar y preservar vidas humanas en situaciones de emergencia o inmediatamente posteriores y como consecuencia de catástrofes naturales

---

15 Reglamento CE 1257/96 del Consejo de 20 de junio de 1996 sobre la ayuda humanitaria. DOCE L 163/1.

16 Ver a este respecto Juan Antonio Carrillo Salcedo, *op. cit.*

que hayan provocado pérdida de vidas humanas, sufrimientos físicos, psicológicos y morales y daños materiales". De igual modo y frente a concepciones simplemente de emergencia de la ayuda, el reglamento plantea "suministrar la asistencia y el socorro necesario a las poblaciones afectadas por crisis más prolongadas, en particular como consecuencia de conflictos o guerras".

- Los diversos tipos de ayuda. El reglamento, sin ser exhaustivo, establece un listado de posibles acciones susceptibles de ser apoyadas por la Comisión Europea dentro de la ayuda humanitaria, que van desde operaciones tras una catástrofe hasta acciones de rehabilitación a corto plazo, de preparación para desastres o de apoyo a acciones civiles de protección en favor de las víctimas de conflictos. Del mismo modo, el reglamento aboga por relacionar la ayuda con los objetivos de desarrollo a largo plazo.
- No condicionalidad de la ayuda humanitaria. A diferencia de la cooperación para el desarrollo, que en su evolución ha incorporado elementos de condicionalidad en materia de derechos humanos y que en la política comunitaria de cooperación ha incluido la llamada cláusula democrática<sup>17</sup>, no existe en el reglamento ninguna alusión a este tema ni ninguna referencia que permita vincular la ayuda a la política exterior y de seguridad común (PESC) o a otros aspectos de la política comunitaria.

#### 5.4. Las definiciones del Comité de Ayuda al Desarrollo

Por último, en esta panorámica de cómo se ha ido consolidando desde diversos puntos de vista una cierta convención sobre el concepto de ayuda humanitaria, citaríamos el Comité de Ayuda

---

17 Sobre la cláusula democrática y su interpretación por la Comisión Europea hay una abundantísima literatura. Ver la revisión de Almudena Moreno, La cláusula democrática en la acción exterior de la Unión Europea, Serie avances de investigación, Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, Madrid, 1996.

al Desarrollo (CAD) de la OCDE, que ha incorporado sólo parcialmente la terminología humanitaria y eso ha dado lugar a algunas malas interpretaciones. Así, en las Directrices del CAD sobre los conflictos, la paz y la cooperación para el desarrollo, de 1997 que fue acompañada de una Declaración de principios de los Ministros de Desarrollo y otros altos cargos de los organismos de cooperación de los países de la OCDE, se habla en muchos lugares de ayuda humanitaria pero no se introduce el término como tal en el apartado “términos y marcos temporales” que habría aclarado mucho la cuestión al tener el CAD una misión específica en la elaboración de doctrina, acuñación de términos, etc.

**Tabla 3. Términos y marcos temporales de la ayuda humanitaria según el CAD<sup>18</sup>**

- La prevención de conflictos, a los fines de las presentes Directrices, se refiere a las acciones que se emprenden a corto plazo para reducir tensiones manifiestas y prevenir el estallido o la repetición de un conflicto violento.
- La construcción de la paz y la reconciliación engloba el conjunto de medidas a largo plazo para poner en marcha y apoyar instituciones políticas, socio-económicas y culturales viables, capaces de abordar las causas fundamentales de los conflictos, y en el apoyo a dichas instituciones, así como otras iniciativas encaminadas a crear las condiciones necesarias para una paz y una estabilidad sostenidas. Estas actividades también tratan de promover la integración de grupos con intereses divergentes o marginados dentro de la corriente mayoritaria de la sociedad, proporcionándoles un acceso equitativo a la toma de decisiones políticas, las redes sociales, los recursos económicos y la información, y pueden implantarse en todas las fases del conflicto.
- La estabilidad estructural abarca varios objetivos estrechamente relacionados y que se refuerzan entre sí: la paz social, el respeto a las leyes y a los derechos humanos, el desarrollo social y económico, respaldados por instituciones políticas dinámicas y representativas capaces de gestionar el cambio y de resolver las disputas sin recurrir al conflicto violento.

18 Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE, Directrices del CAD sobre los conflictos la paz y la cooperación para el desarrollo, Ministerio de Asuntos Exteriores, 1999, Madrid, p. 33-34.

- La ayuda de emergencia implica la ayuda inmediata, de supervivencia, a las víctimas civiles de crisis y conflictos violentos. La mayoría de las operaciones de ayuda se inician muy rápidamente y tienen un período de implantación breve, en el que los objetivos del proyecto se completan generalmente en el plazo de un año. El principal propósito es salvar vidas. Muchas veces predominan las aportaciones económicas y de personal externas. Las operaciones de ayuda más complejas son las derivadas de conflictos civiles prolongados.
- Las operaciones de rehabilitación se solapan frecuentemente con las operaciones de ayuda y el cumplimiento de sus objetivos suele fijarse dentro de un plazo de dos años. Las principales metas son iniciar la reconstrucción de la infraestructura en los ámbitos nacional y local y preservar los medios de vida. Dado que uno de sus objetivos más importantes es la autosuficiencia de los beneficiarios, la gestión de los programas pasa progresivamente al control local. Pueden introducirse mecanismos de recuperación de costes, proyectos generadores de empleo en gran escala y operaciones de fondos rotatorios. En situaciones de inestabilidad continuada, son aspectos esenciales de los planes de rehabilitación la prevención de catástrofes (evitar que la situación de emergencia se reproduzca) y su mitigación (reducir el impacto de las consecuencias y el deterioro de la situación).
- Las operaciones de desarrollo tienen objetivos a largo plazo, que se extienden durante un plazo superior a los dos años, y parten del supuesto de que existen determinadas condiciones de seguridad y una administración en funcionamiento que persigue objetivos y estrategias nacionales en asociación con actores externos. Ellas incluyen normalmente estudios de viabilidad y una evaluación exhaustiva del proyecto, tasas de rendimiento económico, evaluaciones del impacto medioambiental y análisis sociales (que incluyen todo lo relativo al género). Debe buscarse la participación de los beneficiarios y del gobierno local respecto de los proyectos.

Es importante señalar que la ayuda de emergencia, las operaciones de rehabilitación y las operaciones de desarrollo no son necesariamente consecutivas, sino que a menudo se llevan a cabo de forma simultánea. Estas formas diferentes de ayuda pueden clasificarse en función de sus objetivos inmediatos y de su duración, más que según una supuesta secuencia lógica o cronológica que va desde la ayuda humanitaria hasta el desarrollo, que rara vez se ve en la realidad. Sin embargo, si no se garantiza la estructuración de estas operaciones de tal forma que se refuercen mutuamente, puede que se debiliten entre ellas.

## 6. Matices conceptuales, confusiones contables

La prudencia del CAD para no incorporar el término con más decisión tiene que ver con la propia manera de contabilizar los diferentes componentes de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). En efecto, en la distribución de los diversos componentes de la AOD el CAD sigue incorporando, coherente con sus definiciones, la categoría ayuda de emergencia y no ayuda humanitaria.

Una de las funciones fundamentales del CAD debiera ser, precisamente, el establecer criterios comunes para los donantes y como resultado de esto proponer formas de contabilizar los diversos componentes de la ayuda, también similares. Desde hace años el CAD ha propuesto Directrices sobre estadísticas para orientar a los países a la hora de notificar sus desembolsos<sup>19</sup>. En la edición de 1995 se establecía un código (el 070) para que los países incluyeran los fondos destinados a ayuda de emergencia distinta de la alimentaria. Así, se definía "la 'emergencia' como una situación urgente creada por un suceso anormal a la que un gobierno no puede hacer frente con sus propios recursos y que provoca sufrimiento humano y/o pérdida de ganado. Estas situaciones de emergencia pueden ser consecuencia de: a) desastres repentinos naturales o provocados por el hombre, o b) la escasez de alimentos derivada de malas cosechas como consecuencia de la sequía, plagas y enfermedades"<sup>20</sup>. Dentro de este apartado se incluía la ayuda a refugiados tanto en sus países de origen como en países donantes (códigos 106 y 105) acogiéndose a definiciones convencionales sobre el derecho de refugio. Respecto a la ayuda alimentaria no se establecían criterios diferenciadores entre la de emergencia y la estructural o de desarrollo.

---

19 El texto original en inglés, accesible en la página web [www.ocde.org/doc/htm/doc.dir.ht:code062](http://www.ocde.org/doc/htm/doc.dir.ht:code062), dice: "an 'emergency' is an urgent situation created by a abnormal event which a government cannot meet out of its own resources and which results in human suffering and/or loss of crops or livestock. Such an emergency can result from: i) sudden natural or man-made disasters, including wars or severe civil unrest; or ii) food scarcity conditions arising from crop failure owing to drought, pests and diseases". También se puede encontrar en castellano con el título de "Directrices sobre estadísticas del CAD DCD/DAC" traducidas por la OPE del Ministerio de Asuntos Exteriores en julio de 1996.

20 *Ibidem*. P.34.

En las más recientes propuestas del CAD sobre estas materias se ha avanzado algo en el desglose de los diversos conceptos y así se establecen diferencias entre una ayuda alimentaria de desarrollo (Código 060) y una ayuda alimentaria de emergencia que se incorpora al apartado emergencia. De este modo, en la actual distribución del CAD la ayuda de emergencia y socorro (línea I.A.1.4) incluiría la ayuda de emergencia convencional (código 070), la ayuda alimentaria de emergencia (código 062) y la ayuda a refugiados, excluyendo medidas de medio y largo plazo. Junto a esto se incorpora la preparación ante desastres como concepto a incluir en el apartado ayuda de emergencia en línea con la Unión Europea.

Este tema de los sistemas y métodos de contabilización de la AOD en general y de aquella destinada a fines humanitarios en particular no es un tema menor ya que no contribuye a dar una idea de claridad y transparencia sobre el sistema internacional de ayuda y se presta a manipulaciones de los datos o a interpretaciones interesadas de los mismos.

### *El formato de los 14 puntos*

Para paliar, en alguna medida, estas inconsistencias entre los diversos sistemas de contabilización de la ayuda, los Estados miembros de la Unión Europea llegaron al acuerdo en 1996, tras la aprobación del reglamento de ayuda humanitaria, de comunicar a ECHO y al DHA todas las decisiones de fondos destinados a ayuda humanitaria mediante un formulario común: el formato de los 14 puntos. Se pretendía con esta iniciativa conocer todas las operaciones humanitarias puestas en marcha por los Estados miembros y contabilizar más adecuadamente lo dedicado específicamente a ayuda humanitaria.

El *Vademecum* para rellenar los 14 puntos es bastante exhaustivo y debe ser enviado por los Estados a ECHO y a la DHA (OCHA a partir de 1998) dentro de las 24-48 horas siguientes a la decisión de ayuda. El objetivo explícito es "conocer todas las decisiones de ayuda humanitaria" tomadas por los Estados. Sin embargo, resulta

paradójico que el propio *Vademecum* deja bastante abierto los conceptos. “La definición de lo que constituye ayuda humanitaria -y por tanto, debe comunicarse- se deja a los Estados miembros. Sin embargo, por razones de compatibilidad, un apartado del formulario trata de identificar las operaciones que se ajustan al mandato de ECHO tal y como lo define el reglamento de ayuda humanitaria diferenciándolo de otro tipo de operaciones”<sup>21</sup>.

De un modo más detallado el formato de los 14 puntos recoge lo siguiente:

Tabla 4. Formato de los 14 puntos sobre ayuda humanitaria

1. Donante: Estado que toma la decisión de ayudar.
2. Valor: monto de la decisión especificando si es en efectivo o en especie.
3. País receptor: especificando cada país si se trata de decisiones regionales.
4. Tipo de desastre o crisis objeto de la decisión: por ejemplo “crisis de los Grandes Lagos”.
5. Fecha de la decisión y código de la operación.
6. Canal a través del cual se realizará la operación. Por ejemplo, si hay ONG involucradas, citarlas; si se trata de los propios Estados o agencias de Naciones Unidas, también.
7. Socio local, si existe.
8. Area de destino: concretar la región del país de destino.
9. Descripción de la ayuda. En este apartado hay que incluir en sub-apartados el objetivo, los beneficiarios, el sector o sectores (saneamiento, logística, alimentación, etc.). Este apartado es lógicamente el más complejo y el *Vademecum* propone diferenciar entre lo humanitario en sentido estricto según el reglamento (“*core humanitarian*” se dice) y otros tipos de ayuda aunque se deja muy abierto. También propone diferenciar las fases dentro del llamado “*continuum*” humanitario: ayuda, rehabilitación, desarrollo.

21 ECHO, *Vade Mecum* for completing the 14 point fax. Accesible en [www.reliefweb.int](http://www.reliefweb.int). Diciembre 1996.

10. Fuente presupuestaria. El origen de los fondos y el departamento ministerial responsable.
11. Contacto: persona que puede dar más información y fecha en que la información puede hacerse pública, el llamado "embargo" de la información, muy frecuente en organismos internacionales.
12. Descripción de productos si se trata de ayuda en especie.
13. Transporte: coste del transporte, sobre todo, si se trata de ayuda en especie.
14. Fecha estimada de llegada de los bienes.

El uso del formato de los 14 puntos que algunos países y organismos utilizan con gran rigor, y otros menos, ha aclarado ciertas cosas y establecido una diferencia entre los conceptos de ayuda humanitaria que permitirían ser incluidos según el reglamento y otro tipo de ayudas que no entrarían en esta consideración. En este segundo tipo de ayudas se incluirían, por ejemplo, las acciones de socorro que algunos gobiernos han emprendido usando las Fuerzas Armadas. Las orientaciones del CAD impiden que estos gastos, incluso los derivados de operaciones de paz, sean considerados como AOD pero es un hecho que muchos países incluyen estas operaciones en las que comunican a través de los 14 puntos, con lo que subsisten ciertas diferencias de criterio<sup>22</sup>.

La utilización del formato de los 14 puntos y su comunicación rápida a ECHO y la OCHA, así como su publicación en tiempo real a través de Internet, permiten tener una idea bastante aproximada de la reacción de los Estados y organismos internacionales ante las crisis y desastres. Sería deseable para el futuro, que los principales organismos implicados: ECHO, OCHA, CAD, USAID... a los que

---

22 La inclusión de los gastos derivados de las operaciones de paz como AOD ha dado lugar a ciertos debates en nuestro país y el Senado de España propuso al gobierno en 1995 que estudiara este tema y propusiera al CAD un cambio de criterio. De hecho el CAD en sus Directrices sobre estadísticas permite incluir algunos conceptos de estas operaciones como AOD, pero en campos que tengan que ver con los derechos humanos, la reinserción de desmovilizados, el desminado y otros. También la Ley de cooperación internacional de 1998 recoge las operaciones de paz en el apartado ayuda humanitaria. Para una discusión de este tema ver Francisco Rey, "Visiones de la ayuda humanitaria", Anuario CIP 1998, Madrid, Icaria, 1999.

estamos haciendo referencia llegaran a un acuerdo para fijar criterios comunes tanto de lo que debe considerarse ayuda humanitaria como del modo de contabilizarla en relación a otros instrumentos de ayuda. Y dado que las ONG son las destinatarias de la mayor parte de los fondos que las opiniones públicas dedican a ayuda humanitaria, que hubiera también una incorporación de las ONG, sobre todo de las más importantes redes de ONG internacionales, a un proceso de este tipo que permitiera una mejor rendición de cuentas (*accountability*) de todos los fondos y del impacto de la ayuda.

Para lo que no está sirviendo el formato de los 14 puntos es para aumentar la coordinación entre donantes ya que la notificación que los países hacen es siempre posterior a la toma de decisión. En los Estados miembros de la UE se ha planteado este tema pero aún no se han propuesto soluciones.

Como vemos, aunque con matices, la ayuda humanitaria se entiende convencionalmente como el conjunto de intervenciones que tienen como objetivo el prevenir y aliviar el sufrimiento humano, realizadas con criterios de imparcialidad, orientación a las víctimas en función de su necesidad, no condicionalidad, etc. y dirigidas tanto a prestar asistencia como protección<sup>23</sup>. Valores bien distintos de los que dieron lugar a la cooperación al desarrollo. Y orígenes históricos y evoluciones también distintos.

El abuso y mal uso del término han contribuido a crear confusión y, en alguna medida, a hacerle perder cierta legitimidad. Raro es el día en que en alguna noticia de los medios de comunicación no se hace alguna referencia al término humanitario, ya sea la petición de no extradición para el ex dictador Pinochet, la venida a España de una niña descendiente de españoles para ser operada ya que en su país de origen, Senegal, no es posible, la actuación tras los sucesos de El Ejido, los bombardeos de la OTAN sobre la República Federal de Yugoslavia y otras muchas cuestiones de muy distinta índole. Unas claramente humanitarias y otras... menos.

---

23 Algunos proponen hablar de acción humanitaria incluyendo en ella las actividades de denuncia y *advocacy* junto a la asistencia y ayuda. A los efectos de este artículo no nos parece muy relevante reconociendo que el término es más omnicompreensivo.

## 7. Lo humanitario en relación a otros enfoques e instrumentos de ayuda

Por supuesto que el humanitarismo, la acción humanitaria, se relaciona y tiene que ver con otros muchos ámbitos de la acción internacional y de la acción humana en general pero tiene una cierta especificidad y debe tener, por tanto, una cierta autonomía.

En primer lugar, se relaciona con el humanismo y los Derechos Humanos: ambos parten del mismo concepto del ser humano como sujeto de derechos y de la universalidad de éstos, pero para algunos “lo humanista y lo humanitario emanan de dos moralidades muy diferentes que han sido confundidas, manipuladas e instrumentalizadas para crear las condiciones necesarias para justificar acciones tan dispares como las Cruzadas, la operación Lifeline Sudán, la colonización y la descolonización europeas, la intervención estadounidense en Granada o el bombardeo de Kosovo”<sup>24</sup>. Para esta corriente, entre humanitarismo y humanismo hay una dicotomía ética: “el humanismo abarca a la especie humana en general, el humanitarismo pertenece al dominio de las víctimas” y más adelante “unos intentan humanizar el mundo y los otros la guerra; unos se preocupan por la calidad de vida, otros por la vida misma; unos hablan de derechos, los otros de salud; el humanismo reconoce a los humanos por las características biológicas que comparten (todos los hombres son iguales), en el humanitarismo el elemento unificador es el dolor (todas las víctimas son iguales)”<sup>25</sup>.

Al margen de que reconozcamos las diferencias de enfoque entre ambos tipos de acción que perviven desde su origen y que dan lugar a debates entre las diversas organizaciones lo que nos interesa destacar aquí es la necesidad de complementariedad entre ambas. Distintas sí, pero no incompatibles. Para el propio Raich el problema surge cuando “las organizaciones humanitarias contemporáneas intentan inconscientemente combinar lo incombisible: dos moralidades

---

24 Jordi Raich, “Evolución ética de la idea humanitaria”, *Papeles de Cuestiones Internacionales*, nº 68, Madrid, 1999

25 *Ibidem*, p14.

intrínsecamente antagonistas en las que se basan las doctrinas humanistas y humanitaria. Disecar el moderno animal bicéfalo puede ayudarnos a comprender mejor el *boom* caritativo que vivimos; sus mensajes ambiguos y contradictorios; la excitación de la sociedad occidental por todo lo que lleve la etiqueta humanitaria; la confusión moral reinante, y las peleas existentes entre gobiernos, organizaciones oficiales, ONG, etc."<sup>26</sup>.

Otras opiniones no son tan drásticas e incluso se proponen cada vez más incorporar la dimensión de los derechos humanos a las operaciones humanitarias<sup>27</sup>. La evidencia de la que parte el documento de ECHO y las reflexiones de muchas ONG es clara: la ayuda humanitaria por sí sola no responde a las necesidades que plantean las actuales emergencias complejas en las que la violación sistemática de los derechos humanos, fundamentalmente, de la población civil es un objetivo y no sólo un efecto del conflicto. La relación de la AH con los derechos humanos, es sin duda, un tema de futuro pero la experiencia muestra las dificultades de la tarea. Y como en otros ámbitos de la AH el problema no es si hay que hacerlo sino de cómo hacerlo.

### *La relación entre la ayuda humanitaria y el desarrollo: el debate continúa*

La relación que nos interesa destacar más a los efectos de este artículo es, sin embargo, la relación entre la acción humanitaria y la cooperación al desarrollo y más en concreto con el resto de instrumentos que componen la AOD. En la visión tradicional, sobre todo cuando se hace sinónimo de ayuda de emergencia, la ayuda humanitaria no se ha considerado, estrictamente, cooperación al desarrollo ya que tendría una función meramente asistencial y se llevaría a cabo en situaciones de emergencia y conflicto en las que no se dan las condiciones necesarias para el desarrollo<sup>28</sup>. La excesiva división que ha habido durante décadas

---

26 *Ibidem.* p.16.

27 Ver a este respecto el informe elaborado por ECHO "Towards a human rights approach to European Commission Humanitarian Aid?". ECHO Discussion paper, mayo 1999.

28 Manuel Gómez Galán y José Antonio Sanahuja, "El sistema internacional de cooperación para el desarrollo: una aproximación a sus actores e instrumentos". CIDEAL, Madrid, 1999, p. 33.

entre las organizaciones de desarrollo y las específicamente humanitarias e, incluso, en el seno de las organizaciones que trabajan en los dos ámbitos entre los "humanitarios" y los de "desarrollo", ha ido creando formas de trabajo y enfoques diversos que ahora se pretenden superar.

Han ido surgiendo así, diversas propuestas que tratan de avanzar en la complementariedad de ambos tipos de intervención, dando una lógica más integral a los dos tipos más relevantes de actuación en cooperación internacional: la ayuda humanitaria y la cooperación al desarrollo, de modo que puedan establecerse sinergias y no absurdas competencias que sólo han ido en perjuicio de las poblaciones beneficiarias.

El llamado *continuum* humanitario ha sido, hasta ahora, el enfoque que más ha centrado la atención de los organismos de ayuda y cooperación y, aunque se hacen de él muchas interpretaciones y críticas, ha tenido la virtud de provocar un debate y una práctica diferente en la mayor parte de instituciones tanto gubernamentales como no gubernamentales<sup>29</sup>.

En la visión convencional la relación entre la ayuda humanitaria -entendida sólo como de emergencia- y la cooperación para el desarrollo, se presentaría dentro de un proceso lineal con lógicas diferentes en las que ayuda de emergencia, rehabilitación, cooperación para el desarrollo y preparación ante desastres serían las fases de este proceso. Desde esta perspectiva secuencial, el problema central es asegurar una transición armónica entre las distintas etapas, así como entre los agentes encargados de ejecutar cada una de las fases, que suelen ser distintos. A eso se llamaría el *continuum*<sup>30</sup> humanitario.

Desde la perspectiva de algunos donantes interesados no sólo en los aspectos de fondo sino en los problemas administrativos y en la

---

29 Para una discusión en profundidad sobre el tema ver José Antonio Sanahuja, La vinculación entre los socorros, la rehabilitación y el desarrollo: más allá del "continuum humanitario, documento de discusión para la Comisión de Desarrollo de la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, agosto, 1999 (*mimeo*).

30 Para rizar el rizo, otros hablan de *contiguuum* recalcando el hecho de que diversos tipos de intervención pueden coexistir, pero ese debate en torno a "latinajos" es más formal que otra cosa y tiene poca trascendencia.

distribución de competencias entre diversos organismos esta visión lineal puede resultar útil. Así, en el caso de la Comisión Europea la publicación del informe sobre la Vinculación de la Ayuda, la Rehabilitación y el Desarrollo en 1996<sup>31</sup> contribuyó a la aprobación de nuevos reglamentos y partidas presupuestarias específicas para cada etapa del proceso gestionadas con cierta independencia unas de otras. Si esto se hace con criterios de complementariedad, coherencia y coordinación como propone la Comisión, esta distribución puede ser eficaz<sup>32</sup>.

El modelo de *continuum*, por otra parte, puede ser útil en ocasiones para enfrentar las consecuencias de desastres naturales o de situaciones de crisis producidas por circunstancias relativamente aisladas como inundaciones, huracanes, etc., pero no es, en general, válido para la mayor parte de situaciones donde es necesaria la asistencia humanitaria.

La actual concepción de los desastres rompe con el esquema tradicional de un origen monocausal que afectaba indiscriminadamente a la población. Por el contrario, hoy entendemos el riesgo de sufrir un desastre como función de dos variables al menos: la amenaza y la vulnerabilidad. Las amenazas pueden ser fenómenos naturales o producidos por el ser humano y en ocasiones escapan a nuestro control. La vulnerabilidad es siempre una construcción social y sobre ella y sobre la creación y fortalecimiento de capacidades podemos actuar. Como resume Sanahuja, "en otras palabras, lo que convierte un hecho físico-natural -sea terremoto, inundación, huracán, ciclón o sequía- en un desastre es tanto la magnitud de ese hecho como la situación de vulnerabilidad de las personas y las comunidades a las que golpea y las capacidades con las que cuentan"<sup>33</sup>.

Si es dudoso que la idea de *continuum* sea aplicable a desastres de

---

31 Comisión de las Comunidades Europeas. "La vinculación de la ayuda la rehabilitación y el desarrollo" (VARD). Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. COM (96) 153 final. Actualmente está en discusión un nuevo documento de la Comisión sobre el mismo tema tratando de concretar más y dar orientaciones más prácticas sobre políticas.

32 María Muñoz, "Los nuevos Reglamentos de la política comunitaria de cooperación", *Revista Española de cooperación*, nº 1, Madrid, 1997.

33 Sanahuja, *op.cit.* p.9.

fuerte componente natural, está claro que no lo es a las crisis contemporáneas y conflictos del momento actual y a lo que se ha dado en llamar emergencias complejas. Por su carácter multidimensional, por ser resultado de la acción humana, por tener un contenido esencialmente político, por involucrar numerosos actores, entre otras razones, no resulta eficaz el enfoque lineal que la idea de *continuum* propone. El propio CAD es bastante crítico con la idea de *continuum* ya que “la experiencia confirma que los conflictos sociales profundamente enraizados no siguen ninguna pauta, modelos predecibles ni ciclos. Muchas de las medidas para la prevención de conflictos y la construcción de la paz podrían ser también útiles para alcanzar una paz duradera después del conflicto”<sup>34</sup>.

Frente a la idea de *continuum* se ha propuesto la de “desarrollo en situaciones de conflicto” que trata de enfatizar la idea de que en la actual tipología de conflictos es necesario fortalecer las capacidades de la población durante el conflicto para poder sobrevivir con los propios medios y así poder realizar una contribución positiva al proceso de paz y desarrollo<sup>35</sup>. También esta idea ha recibido críticas como las de Duffield que argumenta que el desarrollo en situaciones de conflicto “refleja el acomodo de los gobiernos donantes y de las organizaciones de ayuda a las situaciones de crisis permanente y/o guerra provocadas por el fracaso de un modelo de desarrollo y de unas relaciones norte-sur incapaces de generar Estados y sociedades viables, basados en la equidad y la inclusión”<sup>36</sup>.

Con una óptica más pragmática y tal vez más eficaz, el CAD ha terciado en este debate en diversos apartados de las Directrices. Su enfoque es valorar cual de los instrumentos es más conveniente en las diversas fases en la evolución de una situación de crisis, sobre todo, en las emergencias complejas. Así, según el CAD, “hemos visto que la ayuda humanitaria no puede sustituir un compromiso y una acción de

---

34 Comité de Ayuda al Desarrollo Directrices del CAD sobre los conflictos la paz y la cooperación para el desarrollo, Ministerio de Asuntos Exteriores, 1999, Madrid, p.23.

35 Para profundizar en los debates sobre este tema ver VV.AA, Desarrollo en Estados de Guerra, Icaria Editorial, Barcelona , 1998.

36 Marc Duffield, “Complex emergencies and the crisis of developmentalism”, Simon Maxwell y M. Buchanan- Smith (eds.), IDS Bulletin: Linking Relief and Development, Vol. 25, nº 3, octubre, p. 38-45.

carácter político y sostenido para evitar las crisis y apoyar la paz. Los organismos humanitarios, al tratar de responder a las necesidades de las poblaciones vulnerables en situaciones de conflicto, se enfrentan de forma cada vez más creciente a dilemas morales. La cooperación para el desarrollo también debe desempeñar una función en la prevención de los conflictos y la construcción de la paz, junto con todos los demás instrumentos de que dispone la comunidad internacional, tanto económicos como sociales, jurídicos, medioambientales y militares. Hacen falta todos los instrumentos de la comunidad internacional que puedan atacar a las raíces de estas crisis. La comunidad humanitaria no puede ser el único vehículo para responder a las crisis complejas. Existe una clara necesidad de respuestas internacionales más coordinadas, coherentes e integradas, entre gobiernos, y organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales (ONG).

Los países en desarrollo son en última instancia los responsables de su propio desarrollo. Hay que respetar este principio esencial de la cooperación para el desarrollo, incluso en países en crisis, e incluso cuando reina la división y las capacidades locales están gravemente debilitadas. La tarea de la ayuda internacional es contribuir a fortalecer las capacidades locales de cada país. Esto debe hacerse de forma ecuánime y de modo que fomente la participación general de toda la sociedad. Esto también significa garantizar que los programas abordan las necesidades especiales de las mujeres, los niños y los jóvenes, que a menudo sufren la peor parte de las consecuencias del conflicto”<sup>37</sup>.

Este énfasis en el fortalecimiento de capacidades y en su complemento, la reducción de vulnerabilidades es uno de los puntos clave de acuerdo entre la mayor parte de los organismos de ayuda en estos momentos y de los ámbitos donde puede haber un trabajo común de “desarrollistas” y “humanitarios” con un enfoque integrado<sup>38</sup>.

En este contexto, el CAD también analiza las relaciones entre ayuda y conflicto y entre desarrollo y conflicto llegando a la conclusión de

---

37 CAD, *Op. Cit.* p. 22

38 Para una discusión sobre el tema de la vulnerabilidad ver Karlos Pérez de Armiño, “Vulnerabilidad y desastres. Causas estructurales y procesos de la crisis de Africa”, Hegoa Cuadernos de trabajo, HEGOA, Bilbao, 1999.

que “el declive económico prolongado puede ser una fuente de conflicto. Por otra parte, el crecimiento económico por sí solo no impide ni resuelve los conflictos violentos, y a veces, puede incluso intensificar las tensiones en la sociedad. Los esfuerzos destinados a la cooperación para el desarrollo deben tratar por todos los medios de lograr un entorno de estabilidad estructural que sirva de base para un desarrollo sostenible. Este concepto abarca los objetivos, que se refuerzan mutuamente, de la paz social, el respeto a los derechos humanos, la rendición de cuentas por parte de las fuerzas armadas y el desarrollo social y económico general y compartido; respaldados por unas estructuras políticas dinámicas y representativas capaces de gestionar el cambio y de resolver las disputas por medios pacíficos”<sup>39</sup>.

Así pues, las relaciones entre ayuda humanitaria y cooperación para el desarrollo no deben ser vistas como algo lineal sino como algo que debe tratar de adecuarse, en cada caso, a la dinámica de la crisis o del conflicto.

Si analizamos el propio Código de Conducta de las ONG veremos que trata de huir de una vieja concepción exclusivamente asistencialista de la ayuda e incorpora aspectos que han sido clásicos en la cooperación para el desarrollo pero que no lo eran de la ayuda humanitaria. Aspectos como el respeto a las costumbres locales, el fomento de las capacidades locales, la participación de los beneficiarios, la reducción de la vulnerabilidad ante futuros riegos, etc. (puntos 5,6,7,8) surgen de un análisis autocrítico de la ayuda convencional y tratan de incluir elementos de desarrollo.

## 8. Del debate a la acción: diversos actores, problemas similares

La evolución de los conceptos sobre ayuda humanitaria ha tenido influencia en los organismos internacionales y, en general, en el sistema internacional de cooperación al desarrollo. Analizar,

---

<sup>39</sup> CAD, *op. cit.* pp. 23

aunque sea someramente, esta influencia, la realidad actual del discurso y la práctica en los diversos organismos y las perspectivas de evolución en el futuro puede sernos de gran utilidad.

### 8.1. Las Naciones Unidas. Una coordinación que nunca llega

“Afrontar el reto humanitario: hacia una cultura de la prevención” es el sugerente título con el que comienza el primer capítulo de la Memoria Anual de la ONU de 1998<sup>40</sup> presentada por su Secretario General, Kofi A. Annan. Deja así claro el Secretario General que los grandes retos de la organización para el futuro se centran en la prevención de los conflictos y los desastres naturales y en la acción humanitaria.

Dentro del Sistema de las Naciones Unidas la incorporación de los temas humanitarios ha sido, como en el resto de donantes, algo tardía. La UNDRO (Organización de las Naciones Unidas para el socorro en los desastres) centró su labor hasta los años noventa en los desastres naturales, compartiendo su labor con el resto de Agencias como la OMS, UNICEF y otras. No es hasta 1992 con la creación del Departamento de Asuntos Humanitarios (DHA) cuando se crea un organismo dentro del sistema con funciones de coordinación de las labores humanitarias. La sustitución en 1998 del DHA por la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA) rebaja las funciones anteriores del DHA, pero al mismo tiempo clarifica las funciones de coordinación del mismo. Las funciones principales de la OCHA son: coordinación de la acción humanitaria, desarrollo de políticas sobre el tema y la promoción de la acción humanitaria.

En los años noventa se celebró también el Decenio Internacional para la Prevención de los Desastres Naturales que culminó con un foro en Ginebra en julio de 1999 en el que se aprobó una estrategia general para la reducción de desastres en el siglo XXI que fue aprobada por el Consejo Económico y Social y que

---

<sup>40</sup> ONU “Prevención de la Guerra y los desastres: un desafío mundial que va en aumento”. Memoria anual sobre la labor de la organización, Departamento de información pública de las Naciones Unidas, Nueva York, 1999.

propone continuar las actividades coordinadas y multisectoriales de las Naciones Unidas para reducir los efectos de los desastres.

En su actual estructura y funciones la OCHA divide su trabajo, precisamente, en dos grandes apartados: emergencias complejas y desastres naturales. La labor coordinadora de OCHA y, en general, del sistema de Naciones Unidas parece irse abriendo paso poco a poco con dificultades como mostrarían los siguientes datos:

- El Sistema de Llamamientos Unificados Interinstitucionales (CAP en la jerga onusiana) va consolidándose paulatinamente. La OCHA consiguió realizar el llamamiento general para 1999 en diciembre de 1998 y a 31 de julio de 1999 tenía ya cubiertos el 49% de cantidad global solicitada. Sin embargo, la respuesta de los gobiernos donantes fue muy desigual y si no se cuenta la cantidad destinada a crisis humanitarias en la región de los Balcanes, la respuesta fue de sólo el 31,6 %, ligeramente superior a la de 1998. Como manifiesta Kofi Annan en su presentación de la Memoria de Naciones Unidas, “causó particular desaliento la escasa respuesta a que dieron lugar las crisis de África en un momento en que muchos países donantes disfrutaban de períodos de prolongada prosperidad”<sup>41</sup>. Este dato, estremecedor, habla por sí solo del reciente uso de la ayuda humanitaria como instrumento “realista” de política exterior en detrimento de los fines, que al menos retóricamente, deben impregnarla: orientación hacia las víctimas, no discriminación, imparcialidad, no condicionalidad, etc.
- Naciones Unidas ha tratado de dar un enfoque más coordinado y coherente a las diversas cuestiones que tienen que ver con el entorno necesario para la acción humanitaria: libertad de acceso a las víctimas, negociaciones con las partes en conflicto, respeto de los principios humanitarios. Además coincidiendo con el aniversario de los Convenios de Ginebra el Consejo de Seguridad celebró dos reuniones abiertas sobre la observancia y aplicación de las normas del Derecho Humanitario y la protección de las poblaciones civiles en los conflictos.

---

41 Naciones Unidas, *op. cit.* pp.75.

- Se inició un proceso de discusión entre las diversas agencias de Naciones Unidas para el tema de los desplazados internos, ya que no existe ningún organismo con competencia específica sobre esta cuestión. Tratando de coordinar la labor del ACNUR y del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos se han iniciado diversas acciones que permitan asignar responsabilidades en caso de crisis con gran número de desplazados internos. Al mismo tiempo se han elaborado estudios sobre países afectados por este problema y un compendio de prácticas eficaces basadas en experiencias de terreno.

Pese a estos avances en materia de coordinación, la propia complejidad del Sistema de Naciones Unidas hace que se haya avanzado poco en el trabajo conjunto entre las agencias dedicadas al desarrollo, sobre todo el PNUD, y las humanitarias. El sistema de llamamientos consolidados interagencias está contribuyendo a un cierto avance pero aún de modo insuficiente.

En el otro gran ámbito de trabajo de las Naciones Unidas en materia humanitaria, el de las operaciones de paz ha habido recientes cambios con la publicación del Informe del Panel de expertos independientes sobre Operaciones de Mantenimiento de la Paz el pasado 23 de agosto<sup>42</sup>. Las principales recomendaciones del Informe van en el sentido de:

- Dar más poder y autonomía política al *Department of Peacekeeping Operations* (DPKO) en la ONU.
- Aprobar mandatos que sean imparciales pero no necesariamente neutrales, especialmente si una de las partes en conflicto usa la violencia.
- Cuando el Consejo de Seguridad de la ONU decide autorizar una misión de mantenimiento de la paz, ésta debe tener el firme compromiso de cumplir su mandato y debe contar con los medios, inclusive militares, para ello.
- Definir una estrategia de “despliegue rápido y efectivo” que

---

42 Información sobre el Panel, miembros, recomendaciones, resumen y texto completo en: [http://www.un.org/peace/reports/peace\\_operations/menu.htm](http://www.un.org/peace/reports/peace_operations/menu.htm)

permita situar en 30 días tropas en el terreno para misiones tradicionales de mantenimiento de la paz y 90 días para misiones más complejas

- Impulsar a los Estados miembros a crear fuerzas de aproximadamente 3.000/5.000 efectivos que puedan estar disponibles para misiones de la ONU en 30 días.
- Establecer una lista de efectivos militares y policiales que puedan ser llamados con urgencia, *on-call list*, para actuar en siete días y que ayuden a poner en marcha operaciones de mantenimiento de la paz.
- Autorizar unos fondos de 50 millones de dólares al Secretario General de la ONU para que comience a planificar operaciones de paz con anticipación.
- Asegurar que las operaciones de paz tienen fondos suficientes para ir acompañadas de proyectos rápidos que mejoren las condiciones de vida de las personas en las zonas afectadas.
- Crear un grupo de trabajo (*task force*) para cada misión en las que se combinen análisis político, operaciones militares, policía civil, asistencia electoral, ayuda a los refugiados y desplazados, información pública, logística, finanzas y reclutamiento.

En una primera lectura, las recomendaciones parecen bastante lúcidas y razonables vistas las limitaciones y los fracasos de muchas de las operaciones de paz de la década pasada. En cualquier caso, es aún pronto para valorar su impacto real.

## 8.2. El Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE

Coincidiendo con la nueva tipología de conflictos y el agravamiento de las emergencias complejas en los años noventa, el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE (CAD) comenzó a preocuparse también por el efecto sobre el desarrollo de los conflictos, y en general sobre la necesidad de dar coherencia y complementariedad a los diversos instrumentos de la ayuda incluyendo, por supuesto, la ayuda humanitaria. Fruto de esta preocupación fue la creación en el seno del CAD del grupo de trabajo sobre la relación entre los conflictos, la ayuda humanitaria, la rehabilitación y el

desarrollo que desde 1995 ha producido diversas posiciones y documentos que reflejan la posición de los países donantes sobre estos temas.

El resultado más importante del Grupo Especial fue, como se ha dicho, la publicación en 1997 de la Directrices del CAD sobre los conflictos la paz y la cooperación para el desarrollo, que fue acompañada de una Declaración de principios de los Ministros de Desarrollo y otros altos cargos de los organismos de cooperación de los países de la OCDE, que resume los elementos esenciales de las Directrices y establece los compromisos y acciones claves necesarias para responder a la necesidad de prevenir los conflictos y construir la paz.

En efecto, tras la publicación en 1996 del informe del CAD *Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Cooperation\**, se propuso un enfoque común hacia la cooperación para el desarrollo. Este enfoque de carácter general, que ha marcado el trabajo del CAD durante estos años, puede desempeñar también un papel vital en relación a la actuación en el ámbito de los conflictos y en la construcción de la paz, y se fue concretando en las Directrices y la Declaración de Principios.

Para el CAD, aunque con sus particularidades, la ayuda humanitaria es un instrumento de la ayuda al desarrollo que debe utilizarse en ciertas situaciones en las que tiene ventajas comparativas con otros. Lo interesante del trabajo del CAD en este terreno es que, tras varias décadas en las que no prestó atención al asunto, desde el año 1995 ha desplegado un enorme trabajo de producción de doctrina sobre diversos aspectos de la relación ayuda y desarrollo. En esta línea, el CAD ha ido publicando documentos sobre la reducción de los gastos militares y su papel en el desarrollo, sobre la participación de los militares en las operaciones humanitarias y el uso de medios militares en ellas analizando sus ventajas y desventajas, sobre el uso de incentivos y “desincentivos” como estrategias para promover el desarrollo y más

---

\* Hay versión española con el título de “La cooperación para el desarrollo en los albores del siglo XXI”, editada en México.

recientemente materiales sobre evaluación de la ayuda en emergencias complejas o sobre la creación de un "ombudsman humanitario"<sup>43</sup>.

Las conclusiones de muchos de estos trabajos reflejan la preocupación del CAD por situar la ayuda en un contexto más amplio pero restringiendo su uso a los fines estrictamente humanitarios. El CAD también ha visto con preocupación el crecimiento de los fondos de ayuda humanitaria en momentos de "fatiga de la ayuda" -esto es, el declive tendencial de los presupuestos de AOD y las dudas crecientes respecto a su efectividad- que se observa tras el fin de la guerra fría<sup>44</sup>.

En definitiva, el CAD ha sido más sensible que la mayor parte de los Estados miembros del mismo para tratar de mantener los montos de ayuda al desarrollo y el uso más riguroso del conjunto de instrumentos de ayuda. El problema es que muchas de sus recomendaciones e informes no se plasman luego en las políticas de los países que lo componen.

### 8.3. La ayuda humanitaria de la Unión Europea. ¿En la encrucijada?

Los orígenes de la ayuda de emergencia de la Comunidad Europea se remontan, prácticamente, a la propia creación de la Comunidad, pero no es hasta 1992 con la creación de ECHO (Oficina Humanitaria de la Comunidad Europea) que la Comunidad se dota de un instrumento específico para hacer frente a las crisis humanitarias. No es, por supuesto, casual este surgimiento que trata de adecuar la maquinaria de la Comisión a nuevos retos y problemas: aumento de emergencias complejas, crisis en los Balcanes, agravamiento de la situación en Los Grandes Lagos, etc. Con la aprobación del Reglamento de ayuda humanitaria en 1996<sup>45</sup>, se consolida esta acción humanitaria de la Comunidad y se la dota de la base jurídica

---

43 Ver Francisco Rey y Mabel González Bustelo, El Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE y los conflictos, la paz y la cooperación para el desarrollo, Ministerio de Asuntos Exteriores, pendiente de publicación.

44 Manuel Gómez Galán y Jose Antonio Sanahuja, *Op. Cit.* pp.105.

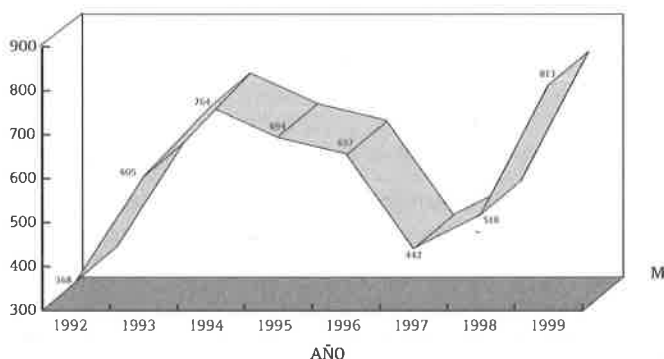
45 Reglamento (CE) n° 1257/96

adecuada. De este modo, la Comisión Europea ha contado desde 1992 con un instrumento ágil y eficaz para responder a los desastres naturales y los conflictos armados y otras situaciones similares.

Sin embargo, en algunas ocasiones, la ayuda humanitaria se ha convertido en una suerte de acción sustitutoria en situaciones que hubieran requerido una respuesta política por parte de la Comunidad Europea. Recordemos el inicio del conflicto en los Balcanes tras la separación de Croacia y Eslovenia de la República Federal Yugoslava y la falta de acuerdo entre los países de la Comunidad Europea de la época para abordar de modo común las consecuencias políticas de esta separación. La Comisión Europea destinó a paliar las desastrosas consecuencias del conflicto enormes cantidades de dinero a través de ECHO pero fue muy poco activa, sobre todo en las primeras fases del conflicto, en la propuesta de soluciones políticas al mismo.

Durante estos años, del 1992 a 1998 la UE se ha convertido en el primer donante mundial de ayuda humanitaria (sumando las aportaciones de los Estados miembros y la de la Comunidad), y a través de ECHO ha podido impulsar numerosas operaciones en todo el mundo y la estructura, modos de trabajo, enfoques, criterios, etc. ha permanecido relativamente estable<sup>46</sup>.

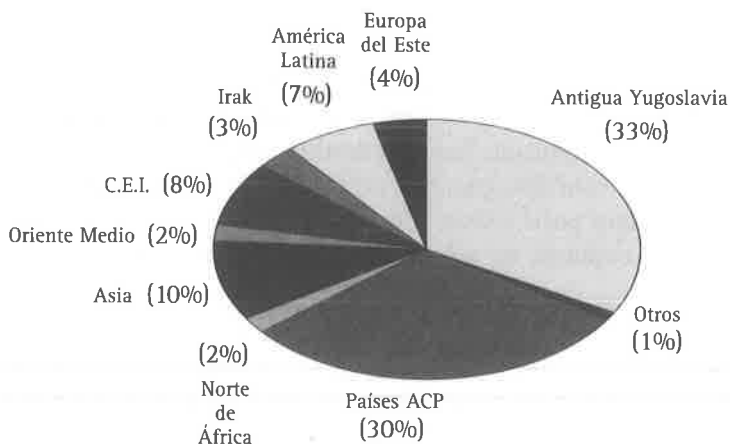
Gráfico 14. Evolución de la financiación de ECHO



46 Todos los datos de ECHO proceden de ECHOSTAT suministrados por el funcionario de ECHO Pablo Ibáñez, a quien agradecemos su colaboración.

Estos fondos se han distribuido de modo geográfico de la siguiente forma.

Gráfico 15. Distribución geográfica de los gastos de ECHO (1996 a 1999)



La distribución es reflejo de una política de concentración de recursos en ciertas zonas, básicamente los Balcanes y la Región de los Grandes Lagos, que ha comenzado a diversificarse a partir de 1998 hacia otras zonas con grandes necesidades en materia humanitaria como Asia o la C.E.I.

### 8.3.1. La evaluación de la ayuda humanitaria comunitaria.

Junto a lo puramente cuantitativo, el propio Reglamento de ayuda humanitaria de 1996 incluía en su artículo 20 el compromiso por parte de la Comisión de presentar al Parlamento Europeo y al Consejo una evaluación global de las acciones financiadas por la Comunidad con arreglo a ese Reglamento, tres años después de su entrada en vigor. También recogía la necesidad, en su caso, de proponer sugerencias y propuestas de modificación que surgieran de la experiencia evaluada. Consciente de que quedaba un período sin cubrir, el

anterior al Reglamento, el Consejo solicitó también una evaluación de toda la ayuda comunitaria al desarrollo entre 1991 y 1996 incluyendo la ayuda humanitaria. Pues bien, en 1999 la Comisión presentó al Parlamento y al Consejo el fruto de estas evaluaciones del que se pueden extraer, como veremos, algunas conclusiones<sup>47</sup>. La Comisión, como es habitual, realizó sus comentarios y aportaciones a las evaluaciones y sus propuestas de cara al futuro.

La primera conclusión de importancia de las evaluaciones, que es compartida por la Comisión, es que el Reglamento de ayuda humanitaria de 1996 es "básicamente adecuado y sigue siendo válido". Una mayor codificación podría ir en detrimento de la necesaria flexibilidad de la AH que tan útil, se dice, ha resultado en el pasado. Lo importante es establecer el compromiso con los principios recogidos en el Reglamento, mejorando los modos de actuación pero sin cambiarlo. Los comentarios de la Comisión a este respecto son claros pero al mismo tiempo sorprendentes ya que se considera que "aún estando de acuerdo en que la AH constituye una parte importante de la imagen externa de la UE, se considera importante que la AH se mantenga a distancia de la política exterior para proteger su imparcialidad y tiene la intención de seguir desarrollando directrices a este efecto".

En segundo lugar, respecto del mandato, el estatuto y el cometido de ECHO se hacen muchas consideraciones de interés. ECHO desde su creación ha debido adaptarse a un escenario internacional cambiante y lo ha hecho de modo eficaz aunque, a veces, las expectativas que se depositaron en su actuación fueron muy superiores a la capacidad y a las que razonablemente cabría esperar. La existencia y el estatuto de ECHO siguen estando ampliamente justificadas.

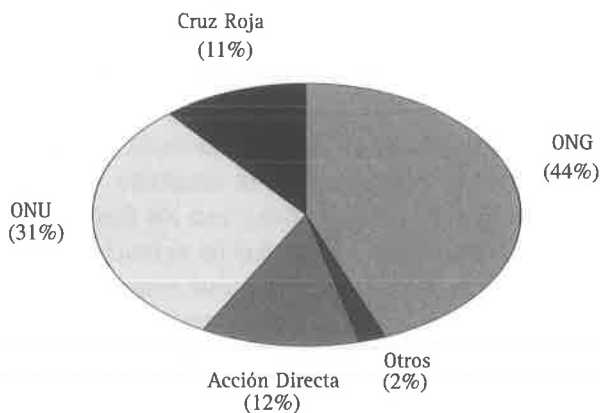
En tercer lugar, aunque el Reglamento permite que sea la Comisión quien ejecute directamente las actividades de asistencia, en la práctica, ECHO canaliza ésta a través de sus socios operativos (ONG, Sistema de Naciones Unidas, Cruz Roja) mediante el Acuerdo Marco de Asociación. Esto se valora como algo original y positivo y el

---

47 Comisión de las Comunidades Europeas, "Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europea, Evaluación y futuro de las actividades humanitarias de la Comunidad", Bruselas, COM (1999)468 final de 26.10.1999

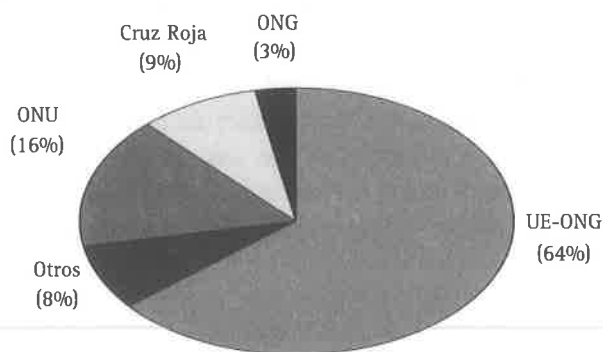
análisis de cómo ha evolucionado esta financiación es interesante, pues refleja una clara tendencia a financiar las ONG y una tendencia a la baja para los organismos de Naciones Unidas.

**Gráfico 16. Distribución de los recursos entre los socios de ECHO (1993-1996)**



Esta distribución cambió en el periodo 1997-1999 del siguiente modo:

**Gráfico 17. Distribución de los recursos entre los socios de ECHO 1997-1999**



Donde UE-ONG son ONG de la Unión Europea y iONG otras ONG internacionales.

El debate entre los países nórdicos, más proclives a la financiación de las agencias de la ONU, y los países del Sur de Europa, favorables a las ONG europeas es ya un "clásico" en los debates sobre la ayuda comunitaria.

Tal vez el aspecto que más nos interese de las evaluaciones y de la respuesta de la Comisión es el de las llamadas "zonas grises", es decir, aquellos programas o proyectos situados a caballo entre la ayuda humanitaria y el desarrollo. Debido a la velocidad y flexibilidad para financiar operaciones por parte de ECHO y a la lentitud de los otros instrumentos de la UE, ECHO ha ido ocupando estas zonas grises con proyectos de rehabilitación, reconstrucción y otros, lo que para los evaluadores resulta insostenible.

Para tratar de resolver este tema se han considerado tres opciones: la vuelta a una definición más estricta de la ayuda de emergencia; una llamada estrategia de doble vía en el marco de la propia ECHO; o la creación de una estructura de planificación a largo plazo fuera de ECHO responsable de estas acciones en la zona gris. La segunda opción parece ser la que cuenta con más adeptos argumentando que un ECHO más consciente y seguro de su papel humanitario puede incrementar su impacto en el largo plazo, desarrollando una visión más estratégica y una mejor supervisión de resultados. La nueva Comisión Europea con la creación de la DG Desarrollo y una agrupación de las funciones de ECHO y la antigua DG VIII bajo el mandato de un mismo Comisario debería, al menos en teoría, servir para dar mayor coherencia a esta cuestión de las zonas grises.

La Comisión recalca en sus respuestas la necesidad de vincular la ayuda humanitaria y el desarrollo lo que constituye un reto para todos los donantes, y reafirma su compromiso de que todos los servicios implicados en programas de cooperación para el desarrollo concedan prioridad al objetivo de colmar el intervalo de la transición de modo que ECHO pueda aplicar una estrategia efectiva de salida en el momento concreto más temprano.

De hecho, la financiación a actividades de rehabilitación, aunque se matice que sean de emergencia, ha sido una de las partidas más grandes de la financiación de ECHO.

La Comisión ha tratado por diversas vías de resolver este tema pero de modo todavía poco satisfactorio. La Comunicación de la Comisión Europea al Parlamento y al Consejo, de mayo de 1993, sobre un "programa especial de apoyo a la rehabilitación de los países en desarrollo" destacaba ya el carácter específico y la importancia de las necesidades de ayuda a la rehabilitación y reconstrucción en los países que han sufrido graves destrucciones como consecuencia de periodos de guerra, de problemas civiles o de desastres naturales y motivó que el Consejo de Desarrollo de diciembre de 1993 estudiara el tema y definiera ciertos criterios, condiciones y objetivos para esa ayuda y subrayara la necesidad de hacerla en colaboración con los Estados miembros<sup>48</sup>.

Fruto de aquellas decisiones, se fueron aprobando en el Parlamento Europeo, desde 1994, diversas partidas presupuestarias dentro del presupuesto comunitario para la financiación de programas de rehabilitación: B7-3210 para programas de rehabilitación en África Austral y B7-6410 para acciones de rehabilitación y reconstrucción en los países en vías de desarrollo (PVD).

En noviembre de 1996 tras su discusión en el Parlamento Europeo se publica, por fin, el Reglamento (CE) Nº 2258/96 sobre acciones de rehabilitación y reconstrucción a favor de los países en desarrollo que dota de base política y jurídica las acciones de cooperación en este ámbito de la UE.

Pese a ello, al no existir claridad sobre hasta donde llega el mandato de ECHO y donde comienza el de otros servicios encargados de la administración de esas líneas presupuestarias, los problemas han subsistido.

La conclusión global más importante de las evaluaciones es que hay que seguir avanzando en las famosas tres "C" de la cooperación

---

48 Francisco Rey, "La política de rehabilitación de la Unión Europea: el caso de Guatemala" en Mariano Aguirre y Tamara Osorio (eds.), *Después de la Guerra*, Icaria, Madrid, 1999.

europea: coherencia, coordinación y complementariedad mejorando la articulación entre los diversos instrumentos y las sinergias entre ellos. Nada nuevo si tenemos en cuenta que estas tres "C", y sobre todo la coherencia son ya clásicas en los planteamientos de la Unión Europea. Ya el TUE en su artículo 130V del Título XVII (178 en el TCE actual) tocaba este tema expresando que "la Comunidad tendrá en cuenta los objetivos contemplados en el artículo 130 U (cooperación al desarrollo) en las políticas que aplique y que puedan afectar a los países en desarrollo".

Este artículo, llamado precisamente artículo de la coherencia ha sido la base para buscar la coherencia entre políticas con objetivos tan diversos y, en ocasiones, contrarios como la Política Agrícola Común (PAC), la Política de Pesca y otras, como la Política de Desarrollo<sup>49</sup>. En la reciente Comunicación de la Comisión sobre Política de Desarrollo de la Comunidad Europea que, de alguna manera, supone un cambio tras las elecciones europeas, y la entrada de un nuevo Colegio de Comisarios se dedica un apartado a lo que se denomina "evitar una incoherencia no intencionada" en el que se dice que "este control de la coherencia es importante en muchas esferas de las políticas comunitarias, entre otras, el comercio, la agricultura, el medio ambiente, la energía, la investigación y el desarrollo tecnológico, la pesca, la inmigración, el asilo, la prevención de conflictos, la sanidad, la competencia, la protección del consumidor y la ayuda humanitaria"<sup>50</sup>. Este reconocimiento de las posibles incoherencias entre desarrollo y ayuda humanitaria en unos momentos en que, ¡por fin! dependen de un único Comisario, es importante y debe servir para aumentar la coherencia entre estas dos intervenciones. La coherencia, sin embargo, esta afectando actualmente más, como veremos a continuación, a la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC).

---

49 Sobre este tema ver Peter Hoebink, Coherencia y Política de desarrollo en la Unión Europea, *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, nº 2, Madrid, 1998.

50 Comisión de las Comunidades Europeas, Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento, Política de Desarrollo de la Comunidad Europea, COM (2000) 212 final, Bruselas, abril 2000 p. 13-14.

### 8.3.2. *La ayuda humanitaria y la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC)*

Al coincidir la presentación de las evaluaciones con la celebración de elecciones europeas y la entrada de una nueva Comisión y ciertos cambios en la estructura misma de competencias de la Comisión, se ha abierto un debate sobre el papel que la ayuda humanitaria debe jugar en la Unión Europea y el mejor modo de llevarla a cabo, que aún no puede darse por concluido<sup>51</sup>.

El Tratado de la Unión Europea firmado en Maastricht en 1992 incorporó la cooperación para el desarrollo como una de las políticas comunitarias en el Título XVII, artículos 130 U y siguientes, afianzando así las bases de la política comunitaria de cooperación. Durante la negociación y discusión del Tratado de Amsterdam algunos propusieron que al haber tomado carta de naturaleza propia y ser una de las señas de identidad de la acción exterior de la Unión Europea, la ayuda humanitaria se incorporara también al nuevo Tratado. Esto no fue así, y la única alusión que el Tratado de Amsterdam hace a los temas humanitarios es en el título V "Disposiciones relativas a la Política Exterior y de Seguridad Común" en cuyo artículo 17.2 (antiguo J.7) se dice: "las cuestiones a las que se refiere este artículo incluirán misiones humanitarias y de rescate, misiones de mantenimiento de la paz y misiones en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de mantenimiento de la paz". Es así, a través de las llamadas Misiones de Petersberg, donde se encuentra la única referencia a lo humanitario en el Tratado de Amsterdam. Y eso puede tener, está teniendo implicaciones sobre la próxima evolución de la ayuda comunitaria.

En efecto, el Tratado de Amsterdam "resucita" en cierta medida a la Unión Europea Occidental (UEO) al considerarla en su artículo 17 como "parte integrante de la Unión" y como medio que le permite acceder a cierta capacidad operativa. La UEO en junio de 1992 en

---

51 No olvidemos que durante 1999 la Comisión se vio envuelta en una serie de críticas por mala gestión de fondos en los que ECHO fue objeto de especial atención por parte de algunos diputados.

la reunión de su Consejo de Ministros celebrada en Bonn aprobó la llamada desde entonces Declaración de Petersberg que en el apartado II dedicado al reforzamiento de la capacidad operativa de la UEO preveía la posibilidad de usar las unidades militares de los Estados miembros en operaciones de mantenimiento de la paz, gestión de crisis y ayuda humanitaria. Desde aquella Declaración ha habido mucha participación de medios militares de los Estados miembros en diversas operaciones de paz o de otro tipo pero con un escaso peso de la UEO<sup>52</sup>.

Los partidarios de esta mayor vinculación de la AH con los mecanismos de la PESC cuentan pues con argumentos para defender algún tipo de vinculación de AH y PESC pero, desde luego, no de toda la AH comunitaria. Las posiciones de la Comisión Europea y el Consejo Europeo en este asunto no son coincidentes y aún es pronto para ver como evolucionará. Ya vimos como la Comisión aboga por seguir con los “valores” y concepción de la AH que refleja el Reglamento y no dar pasos hacia su politización. Estas discrepancias son generalizables a otros aspectos de la puesta en marcha de la PESC ya que “persisten una diversidad de concepciones y opciones diversas cuando no, pese a cierta retórica, sencillamente incompatibles. Sobre todas ellas destacan las concepciones “atlantistas”, partidarias e encuadrar los aspectos de seguridad militar y defensa en la OTAN y las de corte “europeísta”, partidarias de enmarcarlas dentro de una organización netamente europea como la UEO. El concepto de “Identidad Europea de Defensa” es un ensayo de compatibilización de difíciles perfiles”<sup>53</sup>.

Los Consejos Europeos de Colonia y Helsinki han avanzado diversas facetas de la PESC pero poco todavía en ésta de la AH. Es más, en la propia Comisión se están dando pasos buscando un mayor protagonismo y una mayor diversificación de instrumentos como refleja la reciente propuesta de “*Rapid Reaction Facility*” (abril 2000) por parte del Comisario de Relaciones

---

52 Salvo en la Operación Adriático controlando el embargo decretado por el Consejo de Seguridad en 1993, en El Danubio en 1993 o en Mostar en 1994.

53 Araceli Mangas y Diego Liñan, *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Mc Graw Hill, 1999, Madrid, p.369.

Exteriores Chris Patten que trata de poner medios civiles para ser movilizados ante ciertas crisis que incluyen aquellas con consecuencias humanitarias. Más allá de la repercusión mediática que ésta y otras disputas entre el Comisario Patten y "Mr. PESC" están teniendo, lo relevante es que reflejan una falta de claridad por parte de los Estados miembros respecto a la puesta en marcha de una acción humanitaria de perfiles claramente merecedores de ese nombre.

La posición de las ONG europeas ha sido desde el principio contraria a esta dependencia de la ayuda humanitaria respecto de la PESC y en diversos foros así se ha expresado. VOICE (*Voluntary organizations in co-operation in emergencies*) que es, de hecho, la Coordinadora de ONG humanitarias europeas lo expresa rotundamente: "La ayuda humanitaria comunitaria debe distribuirse hacia aquellos que más la necesiten sobre bases de no discriminación y sin consideraciones de tipo político. No debe ser sujeto de condicionalidad política. La ayuda humanitaria europea debe permanecer independiente de la PESC, la cual debe también comprometerse a continuar la provisión de asistencia humanitaria sin ataduras políticas. La ayuda humanitaria comunitaria debe definirse ampliamente, incluyendo la ayuda continuada a crisis crónicas, la rehabilitación, la preparación ante desastres y la construcción de capacidades junto a las actividades de socorro y debe encaminarse a buscar soluciones duraderas"<sup>54</sup>.

El debate sobre el papel, los objetivos y los instrumentos de la AH está abierto y se irá cerrando en estos años. Ese es el reto al que está enfrentada la AH de la Unión Europea: si quiere seguir manteniendo los principios que la dieron origen o se vincula más con el resto de mecanismos de la PESC. Rebasando los fines de este artículo el debatir sobre otros aspectos político-organizativos como sería el carácter intergubernamental que cobraría la AH dependiendo de la PESC *versus* su carácter comunitario de hoy.

---

54 VOICE, The future of European humanitarian aid, The NGO view. Position paper, Bruselas, 1999.

#### 8.4. Algunas notas sobre la ayuda humanitaria en la cooperación española

Si la cooperación en general, como hemos visto, es muy reciente en España la ayuda humanitaria lo es aún más. Si en el conjunto de países del CAD el componente ayuda humanitaria supera el 5% del total de AOD y en algunos países como Suecia o Austria supera el 15%, en el caso español no llega al 2% (1,91%) pese a haberse duplicado en 1998<sup>55</sup>. Este escaso peso del componente humanitario en la cooperación española es explicable por varios factores entre los que estarían: el papel marginal que, hasta ahora, ha tenido para la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica (SECIPI) y dentro la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), la falta de debate sobre la vinculación ayuda rehabilitación, desarrollo (el llamado *continuum*) en nuestra cooperación, un cierto desorden administrativo con participación de varios Ministerios y mecanismos e coordinación poco eficaces, la muy reciente implantación en España de las ONG especializadas que, salvo Cruz Roja y Cáritas, se instalan en España en los años ochenta, entre otros<sup>56</sup>.

En cualquier caso, esta situación esta evolucionando rápidamente y las diversas propuestas que se han ido conociendo de Plan Director y la Estrategia para la cooperación española proponen un fuerte avance, aún sin concretar cuantitativamente, y un mayor trabajo de la cooperación en este terreno, desde la prevención de conflictos, la ayuda humanitaria de emergencia y la rehabilitación y reconstrucción post-conflicto, en una lógica de coherencia y de búsqueda de sinergias entre los diversos componentes de la ayuda<sup>57</sup>.

---

55 Oficina de Planificación y Evaluación de la SECIPI del Ministerio de Asuntos Exteriores. Seguimiento del Plan Anual de Cooperación Internacional 1998, Madrid, 1999. De todas formas habría que ser cautelosos con el manejo de las cifras ya que no incluyen algunas partidas actualmente aceptables como ayuda humanitaria y no son coincidentes con los datos de gasto de la AECI.

56 El balance de la ayuda humanitaria española en estas dos décadas no está realizado aunque hay algunas iniciativas en marcha, alguna de ellas en fase de publicación. Así, Mariano Aguirre y el autor de este capítulo hemos realizado un trabajo para un número especial sobre Política Exterior española para la Revista *Mediterranean Politics, Development Co-operation and humanitarian action in spanish foreign policy* y José Antonio Sanahuja otro sobre La ayuda humanitaria en España para el libro "La realidad de la ayuda" de Intermon que profundiza y analiza estos temas.

57 José Antonio Alonso (ed.), *Estrategia para la Cooperación Española*, Ministerio de Asuntos Exteriores, 1999. Documento para la elaboración del Plan Director.

El último Borrador de Plan Director de la Cooperación española 2000-2004 dice claramente que “la reforma del sistema español de actuación humanitaria incidirá sobre la planificación de los recursos y la mejora de las estructuras de gestión, definiendo estos aspectos en un Plan de Intervención formulado para cada crisis y que se constituirá en instrumento rector de la formulación estratégica de gestión de esa crisis. También se efectuarán las mejoras institucionales y financieras necesarias para fortalecer la Unidad de Ayuda Humanitaria de la AECI”<sup>58</sup>. La reforma de la AECI en lo que afecta a la ayuda humanitaria es algo unánimemente aceptado por funcionarios y ONG.

El movimiento de ONG específicamente humanitarias o de ONG de desarrollo que desarrollan también operaciones humanitarias ha crecido rápidamente y a ello no es ajena la financiación de la Unión Europea a través de ECHO en la que las ONG españolas son las terceras en obtención de financiación. Al día de hoy las ONG españolas de ayuda humanitaria tienen una experiencia comparable a la de sus homólogas europeas y han tenido un crecimiento espectacular en lo que se refiere a captación de recursos privados. No obstante, la participación de ONG españolas en los debates sobre temas humanitarios en la Unión Europea y en otros foros internacionales ha sido hasta la fecha muy escasa. Así, en la discusión del Código de Conducta de ayuda humanitaria<sup>59</sup> o el Proyecto Esfera las ONG españolas y, en general el mundillo humanitario español ha estado bastante ausente. Lo que nadie conoce al día de hoy con rigor es el peso cuantitativo de las ONG humanitarias españolas en estas dos décadas. Algunas campañas de captación de fondos como las de Ruanda 1994 y 1996 y, sobre todo, tras el huracán Mitch que asoló Centroamérica en 1998 obtuvieron resultados espectaculares y una masiva respuesta de la opinión pública, pero aparte de eso no se ha analizado en profundidad este aspecto de nuestra cooperación.

---

58 SECIPI, Borrador de Plan Director de la Cooperación española 2000-2004, p. 17, Madrid, Julio 2000.

59 Código de Conducta relativo al socorro en casos de desastre para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja y las Organizaciones no Gubernamentales.

En este contexto, y pese a que el debate político y social sobre la ayuda humanitaria dentro de la cooperación española tiene ya algunos años, subsisten ciertas confusiones conceptuales entre los diferentes actores que habrá que resolver. El Gobierno del Partido Popular ha insistido siempre y lo ha llevado al Parlamento, como hemos comentado, en contabilizar los gastos derivados de la participación española en operaciones de mantenimiento de la paz como AOD, lo que está expresamente prohibido por el CAD. Así, por ejemplo, el Senado de España en el Informe sobre la Política española de cooperación para el desarrollo dice textualmente que "habrá que trabajarse a favor de la toma en consideración como acciones propias de cooperación para el desarrollo y, por tanto, susceptibles de ser computadas como gastos integrantes de la AOD, al menos de algunos aspectos de las misiones de mantenimiento de la paz auspiciadas por la ONU, en la que nuestras Fuerzas Armadas viene desarrollando un importante papel en colaboración con personal civil"<sup>60</sup>.

Precisamente, esta participación de Fuerzas Armadas Españolas en operaciones de paz y, en ocasiones, humanitarias de diverso tipo ha contribuido a popularizar la ayuda humanitaria y a impulsar el debate sobre el papel que ésta debe tener en nuestra política de cooperación y sobre la participación que en ella deben tener las FF.AA.

#### *8.4.1. Del humanitarismo a la intervención militar en el caso español<sup>61</sup>*

En el proceso de integración en los mecanismos e instituciones de la comunidad internacional, España encontró una importante oportunidad en las misiones humanitarias que realizó Naciones Unidas a partir del fin de la Guerra Fría. Esta participación en misiones de mantenimiento de la paz le permitieron tanto

---

60 Informe elaborado por la ponencia sobre la Política española de cooperación para el desarrollo. BOCG Senado. V Legislatura. Serie I. 28 de noviembre 1994. nº201.

61 Muchos de los datos que siguen están tomados de Aguirre, Mariano y Rey Marcos, Francisco, *Development Co-operation and humanitarian action in foreign Spanish policy Mediterranean Politics*, pendiente de publicación.

encontrar una misión para las fuerzas armadas como para ocupar un sitio en el espectro de la comunidad de naciones. Esta voluntad de participar se manifestó institucionalmente en la Directiva de Defensa Nacional de 1992 en la que se estableció que uno de los objetivos era “participar solidariamente en las iniciativas de paz, desarme y control de armamentos de Naciones Unidas, y en sus misiones de pacificación y ayuda humanitaria” (artículo 11). También la Ley de Cooperación Internacional a la que hemos hecho referencia cita las operaciones de mantenimiento de la paz como una de las acciones posibles de ayuda humanitaria (artículo 12) lo cual constituye una cierta confusión<sup>62</sup>.

Desde 1989 en que comenzó en la independencia de Namibia y en Angola, España ha aportado fuerzas a los procesos de paz en América Central (El Salvador y Guatemala) y otros lugares. También ha realizado diversas misiones de formación de personal militar y policial en América Central, Angola y Mozambique. Por otra parte, envió fuerzas navales alejadas del escenario de confrontación en la guerra del Golfo y en el Mar Adriático con motivo de la guerra de Bosnia-Herzegovina para verificar el embargo de armas. En las guerras de los Balcanes de la década de los 90, las fuerzas armadas españolas cumplieron un papel más activo, con presencia desde noviembre de 1992 en Croacia y Bosnia como parte de la fuerza de protección de Naciones Unidas (UNPROFOR).

A partir del acuerdo de Dayton, fuerzas españolas pasaron a formar parte de la fuerza de la OTAN. En el mismo año efectivos españoles e italianos actuaron conjuntamente en Albania como fuerza de estabilización ante la entonces inminente desintegración de ese país. En 1999 la fuerza aérea española formó parte de los escuadrones de ataque a Serbia y a blancos serbios en Kosovo para obligar a Belgrado a retirarse de esa provincia. El gobierno español adoptó el discurso oficial de la OTAN de la “guerra humanitaria”, liderado el presidente de EEUU, Bill Clinton, y el primer ministro británico, Tony Blair.

Esta importación y adaptación del discurso de la intervención

---

62 Ver a este respecto Rey Marcos, Francisco, Visiones de la acción humanitaria en 1997, en Anuario CIP 1998, Icaria, Barcelona, 1998.

militar humanitaria de la OTAN fue aceptado por el gobierno de José María Aznar sin matices ni discrepancias, como las que manifestó el gobierno de Italia. La actitud provocó las primeras disputas entre ONG críticas del humanitarismo armado y del desplazamiento que había sufrido la ONU por parte de la OTAN en la guerra de Kosovo. Previsiblemente, en futuras operaciones humanitarias que tengan un componente militar liderado por la OTAN esta confrontación podría reproducirse.

Tabla 5. Participación española en misiones de paz

Nombre de la misión	Fecha	Participación española	Funciones
UNAVEM-I (Misión de Verificación de NN UU en Angola)	1989-1991	21 observadores militares en relevos	Verificar el redespiegue y retirada de tropas cubanas
UNAVEM-II (Angola)	1991-1995	75 observadores militares en relevos	Verificación del alto el fuego y supervisión de la actuación de la policía
UNTAG (Grupo de la ONU de Asistencia a la Transición en Namibia)	1989-1990	250 militares el Ejército del Aire; 6 aviones C-212 Aviocar; 1 C-130 Hércules	Control y supervisión de elecciones para asegurar la independencia de Namibia
ONUCA (Grupo de Observadores de NN UU en Centroamérica)	1989-1992	171 observadores militares en relevos. Jefatura de la operación	Vigilar el cese de ayuda a fuerzas irregulares y movimientos insurreccionales. Supervisión de la desmovilización de la resistencia nicaragüense y del alto el fuego.
ONUSAL (Observadores de NN UU en El Salvador)	1991-1995	512 observadores militares en relevos. Jefatura de la misión.	Vigilar el cese del alto el fuego entre el FMLN y el Gobierno de El Salvador
ONUVEH (Misión de Verificación en Haití)	1990	9 oficiales	Apoyar al Gobierno de Haití en la supervisión de las elecciones de 1990. Asesoramiento en orden público y seguridad.

Nombre de la misión	Fecha	Participación española	Funciones
Guerra del Golfo	1990	2 corbetas y 1 fragata	Conseguir por medio de la fuerza la retirada iraquí de Kuwait
Operación Provide Comfort (Norte de Irak-Turquía)	1991	Agrupación Táctica con 586 efectivos del Ejército de Tierra. 7 helicópteros, 80 vehículos, 31 remolques.	Protección de refugiados kurdos (transporte, construcción de campos, hospital de campaña, distribución de ayuda humanitaria española)
ONUMOZ (Misión de NN UU en Mozambique)	1992-1995	50 observadores militares en relevos	Verificación de los acuerdos de paz entre el Gobierno y la RENAMO.
UNAMIR (Misión de las NN UU en Ruanda)	1992-1996	20 efectivos del Ejército del Aire; 1 avión CN-235	Envío de ayuda humanitaria y apoyo a las ONG españolas operando en la zona.
UNSCOM (Comisión Especial de NN UU para Irak)	Desde 1995 de forma discontinua	5 oficiales expertos en misiles	Control de la capacidad de Irak en el área de armas químicas
MINUGUA (Misión de las Naciones Unidas en Guatemala)	1992-act.	43 observadores militares en 1997. Jefatura española de la misión. Actualmente hay siete asesores militares	Verificación del acuerdo sobre derechos humanos del Gobierno y la URNG. Posteriormente verificación del alto el fuego, desmovilización y desarme.
UNPROFOR (Fuerza de Protección de la ONU en Bosnia-Herzegovina)	1992-1995	19 Observadores militares; una agrupación táctica de 1.200 soldados; 20 oficiales en el Cuartel General.	Asistir y proteger el reparto de ayuda humanitaria. Interposición y protección de áreas seguras.
Operación Sharp Guard (operación conjunta OTAN/UEO)	1992-1996	Dos fragatas, 1 buque de apoyo, 1 avión de patrulla marítima y 1 submarino.	Vigilancia del embargo naval a la antigua Yugoslavia
Operación Deny Flight	1992-1995	Destacamento del Ejército del Aire; 6 cazabombarderos F-18; 2 aviones de reabastecimiento en vuelo y uno de enlace.	Apoyo aéreo a UNPROFOR e IFOR

Nombre de la misión	Fecha	Participación española	Funciones
IFOR (Fuerza de Implementación de la OTAN en Bosnia-Herzegovina)	1995-1996	1 brigada con 1.700 hombres; 1 fragata; 6 cazabombarderos F-18 y 3 aviones de transporte	Continuación de UNPROFOR con la finalidad de hacer cumplir los aspectos militares de los acuerdos de Dayton
SFOR (Fuerza de Estabilización de la OTAN en Bosnia-Herzegovina)	1996-act.	1 brigada con 1.300 hombres; 1 fragata; 6 cazabombarderos F-18 y 2 aviones de transporte	Continuación de IFOR con la finalidad de permitir el cumplimiento de los aspectos civiles de los acuerdos de Dayton
ECMMY (Misión de la OSCE para la ex Yugoslavia)	1991-act.	Máximo de 50 militares y 3 diplomáticos. Actualmente 9 militares y 1 diplomático	Asistir a la UE en la búsqueda de una solución duradera al conflicto de la ex Yugoslavia.
ECTF (Fuerza Específica de la UE para Ayuda Humanitaria a la ex Yugoslavia)	1994-1995	3 oficiales en el Cuartel General de Zagreb. Jefatura española de la misión.	Coordinación de la ayuda humanitaria de la UE en Eslovenia, Croacia y Bosnia-Herzegovina
EUAM (Administración de la Unión Europea en Mostar)	1994-1996	3 oficiales como asesores militares del administrador de la UE	Administración de la ciudad y desmilitarización.
CLAY (Misión de la Conferencia Int. para la ex Yugoslavia para el control de la frontera del río Drina)	1994-1995	Comandantes y oficiales transferidos de ECMMY	Vigilancia del cierre de fronteras de Serbia y Montenegro con los serbios de Bosnia (excepto ayuda humanitaria)
Vigilancia del embargo en el río Danubio	1993-1996	Contingente de la Guardia Civil	Control del tráfico fluvial para el embargo de mercancías no permitidas hacia la ex Yugoslavia
IPTF (Misión de Policía de las NN UU para Bosnia-Herzegovina)	1996-act.	Contingente de la Guardia Civil	Desarrollo de estructuras policiales eficaces y procedimientos de justicia criminal.
IPTF (Misión de Policía de las NN UU para Bosnia-Herzegovina)	1996-act.	Contingente de la Guardia Civil	Desarrollo de estructuras policiales eficaces y procedimientos de justicia criminal.

Nombre de la misión	Fecha	Participación española	Funciones
Grupo de la OSCE de Asistencia a Chechenia	1995-1997	3 oficiales del Ejército de Tierra	Promover el respeto por los derechos humanos (desarrollo de instituciones). Apoyo a la distribución de ayuda humanitaria. Regreso de refugiados y desplazados.
Misión de la OSCE para Moldavia	1996-1997	3 suboficiales	Facilitar negociaciones para la solución pacífica del conflicto
Misión de la OSCE para Croacia	1995-1996	Un oficial	Verificar la protección de los derechos humanos. Promover la reconciliación.
Misión de la OSCE para Georgia	1993-act	3 oficiales	Promover las negociaciones entre las partes
Operación Alba (Fuerza Multinacional para Albania)	1997	Un grupo táctico con 325 hombres	Ayudar a establecer un medio seguro. Facilitar la entrega humanitaria en condiciones de rapidez y seguridad.
KDOM (Misión Diplomática de Observación en Kosovo)	1998	Un oficial	Misión dependiente de ECOMY para la verificación e información
KVM (Misión de Verificación de la OSCE para Kosovo)	1998-1999	12 observadores militares	Búsqueda de una solución pacífica al problema de Kosovo y Metohija
Operación Alfa-Charlie	1998-1999	1.000 efectivos. Buques anfibios. Equipos médicos. Aviones de transporte	Operación de carácter humanitario para la reconstrucción de los países afectados por el huracán Mitch
KFOR (Fuerza Multinacional de Seguridad para Kosovo)	1999-act.	Un Batallón de Infantería Ligera (1.200 efectivos); unidad de apoyo logístico con transmisiones; escalón médico avanzado.	Impedir la reanudación de hostilidades; verificar el cumplimiento de los acuerdos; apoyo al retorno de refugiados y desplazados. Proporcionar seguridad pública y administración civil básica.

Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Defensa<sup>63</sup>

63 En la elaboración de las tablas ha colaborado Mabel González Bustelo del CIP.

Como vemos, la participación española en operaciones de paz ha avanzado notablemente desde su comienzo hace diez años, en un proceso de internacionalización de las Fuerzas Armadas que el Ministerio de Defensa tiene gran interés en potenciar. Aparte de su protagonismo en las operaciones realizadas en Centroamérica, donde el mando era español, otro foco de atención han sido los conflictos en la ex Yugoslavia. Las tareas asumidas reflejan la evolución del concepto de "mantenimiento de la paz", ya que no sólo incluyen la desmovilización y desarme de ex combatientes y la supervisión de un alto el fuego, sino la supervisión de procesos electorales, asesoramiento en seguridad y orden público, distribución de ayuda humanitaria y otras.

Para algunos mandos militares "el futuro del ejercito militar pasa por la ayuda humanitaria"<sup>64</sup> y la reciente actividad del Ministerio de Defensa parece ir en esta línea. Sin embargo, no existen valoraciones cuantitativas y cualitativas sobre el impacto que han tenido estas intervenciones, sobre su coordinación con otras iniciativas, sobre el trabajo con las ONG, etc. que permitan avanzar una definición, como existe en otros países, de lo que sería el papel específico de las fuerzas armadas en la acción humanitaria española.

---

64 Declaraciones del Jefe del Estado Mayor del Ejercito de Tierra, Alfonso Pardo de Santayana y Coloma, en Pamplona. El Diario de Navarra, 15 octubre 1999.

## Referencias Bibliográficas

(Selección basada en bibliografías anteriores elaboradas por el propio autor y por José Antonio Sanahuja al que agradecemos la colaboración)

ABRISKETA, Joana (2000). "El derecho a la asistencia humanitaria: fundamentación y límites", Unidad de Estudios Humanitarios, Los desafíos de la acción humanitaria, Barcelona, Icaria, pp. 71-100.

Acción contra el Hambre (1999). Geopolítica del Hambre. Informe 1998-1999-2000, Madrid, Icaria Editorial.

African Rights (1994). Humanitarianism Unbound? Current Dilemmas Facing Multi-mandate Relief Operations in Political Emergencies, Londres: African Rights, Discussion paper nº 5.

AGERBACK, Linda (1998). "Romper el ciclo de la violencia. Promover el desarrollo en situaciones de conflicto", Stephen Commins (ed.), Desarrollo en Estados de guerra, Madrid: Madrid: Oxfam /CIP/Intermón.

AGUIRRE, Mariano (1998). "La prevención de conflictos armados", Política Exterior vol. XII, nº 65, septiembre-octubre, pp. 41-50.

AGUIRRE, Mariano (1999). "Los medios periodísticos y el espectáculo humanitario", Unidad de Estudios Humanitarios, Los desafíos de la acción humanitaria, Barcelona, Icaria, pp. 203-226.

ALCAIDE, Joaquín; MÁRQUEZ CARRASCO, María del Carmen y

CARRILLO SALCEDO, José Antonio (1997). La asistencia humanitaria en derecho internacional contemporáneo, Sevilla, Universidad de Sevilla.

ALONSO, José Antonio et al. (1999a). Estrategia para la Cooperación Española, Madrid, Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica (SECIPI), Ministerio de Asuntos Exteriores.

ANDERSON, Mary B. (ed.) (1998). Desarrollo y diversidad social, Madrid, Oxfam Gran Bretaña/CIP/Intermón.

ANDERSON, Mary B. (1999). Do not Harm. How Aid can Support Peace-or War, Londres, Lynne Rienner.

ANDERSON, Mary B. y WOODROW, Peter J. (1998). Rising from the Ashes. Development Strategies in Times of Disaster, Boulder (CO, USA), Lynne Rienner (2ª edición).

Amnistía Internacional (2000). La OTAN en la República Federativa de Yugoslavia: "Daños colaterales" u homicidios ilegítimos? Violaciones del derecho de los conflictos armados cometidas por la OTAN durante la Operación Fuerza Aliada, junio, documento EUR 70/18/00/s.

APTHORPE, Raymond, y MAYHEW, Barney (1999). Posible modelo de un Defensor del Pueblo Humanitario. Informe sobre la investigación de acción en Kosovo, Londres. Accesible en [www.oneworld.org/ombudsman](http://www.oneworld.org/ombudsman).

BETTATI, Mario (1996). Le droit d'ingérence. Mutation de l'ordre international, París, Odile Jacob.

BROECK, Lucas (2000). "Passing on the baton: Can the Military be Part of the Humanitarian Race?", [http:// www.alertnet.org](http://www.alertnet.org) , 28 de junio.

CLIFFE, Lionel Cliffe y LUCKMAN, Robin. "Complex political emergencies and the state: failure and the fate of the state", en *Third World Quarterly*, Vol 20, Nº 1, 1999, pp. 27-50.

Comisión Carnegie (1997). Preventing Deadly Conflict, Washington, Fundación Carnegie.

Comisión Europea (1996). La vinculación de la ayuda la rehabilitación y el desarrollo" (VARD). Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, Bruselas, Comisión, COM (96) 153 final, 30 de abril.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (1999). El impacto de los desastres naturales en el desarrollo, 1972-1999, México, CEPAL, documento LC/MEX/L.402.

Comité de Ayuda al Desarrollo (1994). Guidelines on Disaster Mitigation, Paris, CAD/OCDE.

Comité de Ayuda al Desarrollo (1998). Civilian and Military Means of Providing and Supporting Humanitarian Assistance during Conflict. Comparative Advantages and costs, Paris, CAD/OCDE, serie Conflict. peace and development co-operation, report nº 1.

Comité de Ayuda al Desarrollo (1999). Conflicto, paz y cooperación para el desarrollo en el umbral del siglo XXI, Madrid, CAD/OCDE/Ministerio de Asuntos Exteriores.

COMMINS, Stephen (1998). Desarrollo en Estados de guerra, Madrid, Oxfam/CIP/Intermón.

DESTEXHE, Alan (1993). L'humanitaire impossible ou deux siècles d'ambiguïté Paris, Armand Colin.

DOMESTICI-MET, Marie-José (1999). "Un periodo de incertidumbre", VV AA, Geopolítica y ayuda humanitaria, Bilbao, Universidad de Deusto, Instituto de Derechos Humanos, serie ayuda humanitaria nº 5, pp. 25-39.

DOMESTICI-MET, Marie-José (1999). "De la 'injerencia humanitaria' a la inhibición no humanitaria", VV AA, Geopolítica y ayuda humanitaria, Bilbao, Universidad de Deusto, Instituto de Derechos Humanos. Serie ayuda humanitaria nº 5, pp. 41-45.

DONINI, Antonio (1996). The policies of Mercy: UN Coordination in Afghanistan, Mozambique and Rwanda, Providence (RI, USA), Thomas J. Watson Jr. Institute for International Studies, Brown University, Occasional Paper nº 22.

DUFFIELD, Mark (1994). "Complex emergencies and the crisis of developmentalism", Simon Maxwell y M. Buchanan-Smith (eds.), IDS Bulletin: Linking Relief and Development, vol. 25, nº 3, octubre, pp. 37-45.

Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la

Media Luna Roja (1993). Análisis de Vulnerabilidad y Capacidad. Guía de Aplicación, Ginebra, Federación Internacional.

Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja Informe Mundial sobre Desastres 1993, Ginebra/San José de Costa Rica, Federación Internacional.

Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, World Disasters Report, 1998, 1999, 2000 Oxford, Oxford University Press.

GASPER, Des (1999). "El enfoque del marco lógico más allá de los proyectos: el seguimiento y la evaluación de la ayuda humanitaria en emergencias complejas", Revista Española de Desarrollo y Cooperación nº 4, primavera-verano, pp. 51-82.

GÓMEZ GALÁN, Manuel y SANAHUJA, José Antonio (1999). El sistema internacional de cooperación al desarrollo: una aproximación a sus actores e instrumentos, Madrid, CIDEAL.

GURR, Ted Robert (1993). Minorities at Risk: A Global View of Ethnopolitical Conflicts, Washington, United States Institute of Peace Press.

HAGMAN, Gunnar (1982). Prevention better than cure, Estocolmo, Cruz Roja Sueca.

Human Rights Watch (2000). Civilians Death in the NATO Air Campaign, Washington, Human Rights Watch vol. 12, nº 1 (D), febrero.

IGNATIEFF, Michael (1999). El honor del guerrero. Guerra étnica y conciencia moderna, Madrid, Taurus.

KENT, Randolph C.(1998). "Disasters in the 21st Century: the factor shaping humanitarian crises of the future", en Humanitarian Affairs Review, nº 2, verano de 1998.

KLUGMAN, Jeni (1999), Social and Economic Policies to Prevent Complex Humanitarian Emergencies, Helsinki, UNU/WIDER, Policy Brief nº 2. Disponible en [www.reliefweb.int/library/library/complex.pdf](http://www.reliefweb.int/library/library/complex.pdf).

KOUCHNER, Bernard (1991). Le malheur des autres, París, Odile Jacob.

KUNDELL, Joakim (1999). "Humanitarian assistance: Breaking the

waves of complex political emergencies. A literature survey”, CDR Working paper 99.5. Accesible en Internet, en [www.cdr.dk/wp-99-5.htm](http://www.cdr.dk/wp-99-5.htm).

LEADER, Nicholas (2000). *The politics of Principle: the principles of humanitarian action in practice*, Londres, Overseas Development Institute, Humanitarian Policy Group, marzo.

MACRAE, Joanna (2000). “Humanitarianism: facing new challenges”, *Great Decisions*, pp. 87-96.

MACRAE, Macrae y ZWI, Anthony (1994). “Famine, Complex Emergencies and International Policy in Africa: An Overview”, en *War and Hunger: Rethinking International Responses to Complex Emergencies*, Macrae y Zwi (eds.), Zed Books & Save the Children Fund. Londres.

Médecins du Monde (1999). *A Case by Case Analysis of Recent Crises. Assessing 20 Years of Humanitarian Action: Iraq, Somalia, the former Yugoslavia, Rwanda, Burundi, the former Zaire, Chechnya, and Kosovo*, París, MDM, Conferencia Internacional “Proteger la población en tiempo de guerra”, París.

MILLWOOD, David (1996). *The International Response to Conflict and Genocide: Lessons from the Rwanda Experience*, Steering Committee of the Joint Evaluation of Emergency Assistance to Rwanda, marzo, 5 vol. Disponible en <http://www-jha.sps.cam.ac.uk/a/a769.pdf> (síntesis); [a187.pdf](http://www-jha.sps.cam.ac.uk/a/a187.pdf) (vol. 1); [a788.pdf](http://www-jha.sps.cam.ac.uk/a/a788.pdf) (vol. 2); [a451.pdf](http://www-jha.sps.cam.ac.uk/a/a451.pdf) (vol. 3); y [a450.pdf](http://www-jha.sps.cam.ac.uk/a/a450.pdf) (vol. 4).

MINEAR, Larry (1996). *Soldiers to the Rescue*, París, OCDE, Development Centre.

MINEAR, Larry; CLARK, Jeffrey; COHEN, Roberta; GALLAGHER, Dennis; GUEST, Iain y WEISS, Thomas G. (1994). *Humanitarian action in the former Yugoslavia: The U.N.'s role, 1991-1993*, Providence (RI, USA), Thomas J. Watson Jr. Institute for International Studies, Brown University, Occasional Paper nº 18 (disponible en [http://www.brown.edu/Departments/Watson\\_Institute/Publications/OP/op\\_toc.shtml](http://www.brown.edu/Departments/Watson_Institute/Publications/OP/op_toc.shtml)).

MINEAR, Larry; VAN BAARDA, Ted y SOMMERS, Marc (2000). *NATO and Humanitarian Action in the Kosovo Crisis*, Providence (RI, USA), Thomas J. Watson Jr. Institute for International Studies, Brown University, occasional paper nº 36.

Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA) (1999). Orientation Handbook on Complex Emergencies, Nueva York, OCHA, agosto.

OGATA, Sadako. "Let's get business and humanitarians together", también en International Herald Tribune, 25 de noviembre de 1999.

ONU, (1999a). Report of the Secretary-General pursuant to General Assembly Resolution 53/35 , The fall of Srebrenica, 15 de noviembre de 1999.

ONU, (1999b). Report of the independent inquiry into the actions of the United Nations during the 1994 genocide in Rwanda, 15 de diciembre de 1999.

Oxfam Internacional (1997). Improving the UN's response to complex emergencies, Nueva York, Oxfam Internacional, mimeo.

Oxfam Internacional (2000). An End to forgotten emergencies?, Washington, Oxfam internacional, mayo, mimeo.

PÉREZ DE ARMIÑO, Karlos (1999). Vulnerabilidad y desastres. Causas estructurales y procesos de la crisis en África, Bilbao, Hegoa, documento de trabajo nº 24, julio.

PERRIN, Pierre (1998). "Efectos de la ayuda humanitaria sobre la evolución de los conflictos", en Revista Internacional de la Cruz Roja, nº 146, junio de 1998. pgs. 349-364.

PETERSON, David. Genocide II. (<http://www.zmag.org>).

RENGIFO, Álvaro (1999). "Dimensión Económica de la cooperación internacional al desarrollo", Información Comercial Española nº 778, mayo-junio, pp. 81-101.

RENNER, Michael (1999). "El fin de los conflictos violentos", en Anuario WorldWatch. La situación del mundo, WorldWatch Institute, Icaria-FUHEM, Barcelona, p. 295.

REY, Francisco (1998). "Visiones de la acción humanitaria en 1997", Mariano Aguirre y T. Osorio, Guerras periféricas, derechos humanos y prevención de conflictos. Anuario del CIP 1998, Barcelona, Icaria/CIP.

REY, Francisco (1999). "La complejidad de actores en la acción

humanitaria y el reto de la coordinación”, Unidad de Estudios Humanitarios, Los desafíos de la acción humanitaria, Icaria, Barcelona, pp. 129-152.

REY, Francisco y GONZÁLEZ, Mabel (2000). “Las crisis humanitarias del nuevo siglo: aprender de la experiencia”, en Mariano Aguirre, Teresa Filesi y Mabel González (eds.), Globalización y sistema internacional. Anuario CIP 2000, Barcelona, Centro de Investigación para la Paz / Icaria, pp. 177-204.

ROBERTS, Adam (1999). “El papel de las cuestiones humanitarias en la política internacional de los años noventa”, Unidad de Estudios Humanitarios, Los desafíos de la acción humanitaria, Barcelona, Icaria, pp. 31-70.

ROBERTS, Adam (1999a). “The role of humanitarian issues in international politics in the 1990s.” *International Review of the Red Cross*. No. 883.

ROBERTS, Adams (1999b). “NATO’s ‘Humanitarian War’ over Kosovo”, *Survival* vol. 41, n° 3, otoño, pp. 102-123 (Reimpreso en Larry Minear et al. (2000), *NATO and Humanitarian Action in the Kosovo Crisis*, Providence (RI, USA), Thomas J. Watson Jr. Institute for International Studies, Brown University, occasional paper n° 36, pp. 121-150.

ROTBERG, Robert I. y WEISS, Thomas G. (eds.) (1996). *From Massacres to Genocide: the Media, Public Policy and Humanitarian Crisis*, Cambridge (Mass.) Brookings Institution/The World Peace Foundation.

RUFIN, Jean-Christophe (1999). “Les humanitaires et la guerre de Kosovo: échec ou espoir?”, en Jonathan Moore (ed), *Des choix difficiles: les dilemmes moraux de l’humanitaire*, Gallimard, Paris.

SANAHUJA, José Antonio (1999). *La vinculación entre los socorros, la rehabilitación y el desarrollo: más allá del “continuum” humanitario*, Madrid, Cruz Roja Española/Federación Internacional de Cruz Roja, agosto (mimeo).

SANAHUJA, José Antonio, (2000). *La ayuda humanitaria y de emergencia en España, La realidad de la ayuda 2000*, Intermón, Madrid.

SANDOZ, Yves (1999). “El Medio Siglo de los Convenios de Ginebra”, *Revista Internacional de la Cruz Roja*, n°834, Ginebra.

SOMARRUGA, Cornelio (1999). "Time for humanitarians to get business involved", en *International Herald Tribune*, 16 de noviembre de 1999.

STERN, Marc (1998). *Development Aid: What the Public Things*, Nueva York, PNUD, Office for Development Studies (ODS), working paper n° 4, mayo.

STEWART, Frances (1998). *The Root Causes of Conflict: Some Conclusions*, Oxford, Queen Elizabeth House working paper series n° 16, enero.

SUHRKE, Astri; BARUTCISKI, Michael; SANDISON, Peta y GARLOCK, Rick (2000). *The Kosovo refugee crisis. An independent evaluation of UNHCR's emergency preparedness and response*, Nueva York, ACNUR, documento EPAU/2000/001, febrero (<http://131.111.106.147/c/c113.pdf>).

TIMBERLAKE, Lloyd (1987). *África en crisis. Las causas, los remedios de la bancarrota ambiental*, Madrid, Cruz Roja Española.

United Nations Disaster Relief Organization (1991). *Mitigating Natural Disasters: Phenomena, Effects and Options*, Nueva York-Ginebra, UNDRO.

United Nations High Commissioner for Refugees (2000). *The Kosovo refugee crisis. An independent evaluation of UNHCR's emergency preparedness and response*.

VÄYRYNEN, Raimo (1996). *The Age of Humanitarian Emergencies*, Helsinki, UNU/WIDER, WIDER Research for Action n° 25.

WAHLSTROM, Margaretha (1996). *Developmental relief: what is it and why bother?*, Ginebra, Federación Internacional de Cruz Roja, noviembre, mimeo.

VV AA (1999). *Geopolítica y ayuda humanitaria*, Bilbao, Universidad de Deusto, Instituto de Derechos Humanos. Serie ayuda humanitaria n° 5.

VOICE (1999). *The future of European humanitarian aid, The NGO view. Position paper.*, Bruselas.

WIJKMAN, Anders y TIMBERLAKE, Lloyd (1985). *Desastres naturales, ¿Fuerza mayor u obra del hombre?*, Londres, Earthscan/Cruz Roja Succa.

# Relación de siglas

ACNUR	Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados
ACP	Países de África, el Caribe y el Pacífico signatarios de la Convención de Lomé (actualmente de Cotonú)
AECI	Agencia Española de Cooperación Internacional
AH	Ayuda Humanitaria
AIF	Asociación Internacional de Fomento
ALA	Países de América Latina y Asia
AMI	Acuerdo Multilateral de Inversiones
AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo
BEI	Banco Europeo de Inversiones
BERD	Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BAfD	Banco Africano de Desarrollo
BAAsD	Banco Asiático de Desarrollo
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo
CE	Comunidad Europea
CICR	Comité Internacional de la Cruz Roja
CIDEAL	Centro de Comunicación, Investigación y Documentación Europa-América Latina
CLONG	Comité de enlace de las ONG de desarrollo europeas
DIH	Derecho Internacional Humanitario
DICA	Derecho Internacional de los Conflictos Armados
ECHO	Oficina de Ayuda Humanitaria de la Comunidad Europea
GATT	<i>General Agreement on Tariff and Trade</i> Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio
IED	Inversión Extranjera Directa
IIG	Instituto Internacional de Gobernabilidad
FED	Fondo Europeo de Desarrollo
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola

FMAM	Fondo para el Medio Ambiente Mundial
FMI	Fondo Monetario Internacional
NOEI	Nuevo Orden Económico Internacional
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OCHA	Oficina para la Coordinación de los Asuntos Humanitarios
OMC	Organización Mundial del Comercio
ONGD	Organización no gubernamental de desarrollo
OTAN	Organización del Tratado del Atlántico Norte
PAA	Programa de Ayuda Alimentaria
PAM	Programa Mundial de Alimentos
PE	Parlamento Europeo
PECOS	Países de Europa Central y Oriental
PED	Países en desarrollo
PESC	Política Exterior y de Seguridad Común
PIN	Plan Indicativo Nacional de la Unión Europea
PIR	Plan Indicativo Regional de la Unión Europea
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PPME	Países pobres muy endeudados
PTUM	Países y territorios de ultramar
SECIPI	Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica
SPG	Sistema de Preferencias Generalizadas
SUNFED	Fondo Especial de Naciones Unidas para el Desarrollo Económico
TJCE	Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas
TUE	Tratado de la Unión Europea
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo
UNDRO	Organización de las Naciones Unidas para el Socorro en los Desastres
UE	Unión Europea
UEO	Unión Europea Occidental
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia





## La cooperación al desarrollo en un mundo en cambio

Los profundos y acelerados cambios que actualmente se están produciendo en la sociedad internacional dan lugar, entre otras consecuencias, a una revisión de los fundamentos, objetivos e instrumentos de la cooperación al desarrollo la cual ha de cumplir su función en un escenario diferente al de décadas anteriores.

El nacimiento y progresiva configuración de una sociedad de ámbito mundial con nuevas características y contradicciones y, a la par, con urgentes necesidades a las que hay que dar respuesta, implica un necesario replanteamiento de ciertos aspectos de la cooperación al desarrollo que, desde diferentes perspectivas convergentes, son tratados en este libro.

ISBN 84-87082-16-5



9 788487 082160

Con la colaboración



COMISIÓN EUROPEA