

La política española de cooperación al desarrollo

BELÉN POZUELO MASCARAQUE

Universidad Complutense. Madrid

La Cooperación al Desarrollo, considerada como uno de los elementos clave dentro de los planteamientos de la política exterior de un país, al menos tal y como se demuestra por los objetivos reales que persigue, es un hecho muy reciente en la política y las relaciones internacionales de España¹. En efecto, la política española de cooperación internacional, inconexa y escasamente efectiva, comenzó a reorganizarse cuando en 1985 se creó la Comisión Interministerial de Cooperación Internacional, nacida con el objeto de regular las diferentes políticas de cooperación que llevaban a cabo algunos ministerios españoles².

La creciente actividad de los organismos españoles encargados de hacer efectiva la política internacional de cooperación al desarrollo, y el constante mantenimiento y realización de los planes y programas en este campo a lo largo de estos últimos años se ha reflejado en la continuada publicación de trabajos, estudios y artículos en distintos medios, revistas y periódicos, así como libros sobre diversos aspectos de la cooperación internacional al desarrollo emprendida por España. Pero ha sido recientemente cuando se han editado dos obras, completas y sólidas, sobre el tema, que aquí se comentan.

La primera es la publicada por el Instituto de Cooperación para el Desarrollo de la Agencia Española de Cooperación Internacional³, que constituye una in-

¹ Belén POZUELO MASCARAQUE: «La política española de Cooperación al Desarrollo del Africa subsahariana», en *Cuadernos de Historia Contemporánea*, n.º 13, Madrid, Universidad Complutense, 1991.

² Belén POZUELO MASCARAQUE: «Las relaciones entre España y Africa subsahariana: aspectos de la cooperación, comerciales y políticos», en *Portugal, España y Africa en los últimos cien años*, Mérida, UNED, 1992.

³ *Política comunitaria de Cooperación para el Desarrollo. La participación de empresas y organizaciones no gubernamentales para el desarrollo en sus fondos*. Madrid, AE de CI, 1992, 306 págs.

interesante obra colectiva sobre las políticas de cooperación comunitarias, lo que se hace por primera vez en el ámbito español, y que contiene tanto la historia como la actualidad del tema, a lo largo de los XII apartados o capítulos de que se compone.

El libro se inicia con una Introducción, que constituye el apartado I, de la que son autores Alberto Navarro y Fernando Riquelme, quienes comienzan destacando cómo el ingreso de España en la Comunidad Europea supone un enorme desafío y una oportunidad histórica para la política española de cooperación al desarrollo teniendo en cuenta que actualmente la Comunidad Europea es el primer donante mundial, y que la importancia cualitativa y cuantitativa que ha alcanzado en los últimos años la cooperación comunitaria al desarrollo hace imprescindible su mejor conocimiento y aprovechamiento por parte de todos aquellos que, de un modo o de otro, participan en esta política. Con su incorporación en 1986 a la Comunidad Europea, España tuvo que aceptar un doble esfuerzo: por un lado, el acervo comunitario en materia de cooperación al desarrollo, y por otro, el objetivo de intentar conseguir a medio y largo plazo un mayor reequilibrio de esta política comunitaria de cooperación.

«El proceso de formación histórica de la política comunitaria de cooperación al desarrollo», cuyo autor es Antonio López Martínez, es el contenido del capítulo II, que parte de la consideración de que la política comunitaria de cooperación al desarrollo debe ser entendida, ante todo, como un vasto proceso de incorporación que, desde su origen en 1957, supuso la acumulación progresiva, con carácter selectivo, de los intereses de los Estados miembros. Así se analiza su origen y fundamentos desde el Tratado de Roma, su ampliación con la dinámica de Lomé y universalización hacia el Mediterráneo, América Latina y Asia, la incorporación de España en el proceso y la aportación financiera española a la cooperación comunitaria, añadiéndose unas conclusiones y bibliografía.

El capítulo III expone «El ciclo de los proyectos. Fuentes de información sobre los contratos», por Marian Martínez, tratando sobre el ciclo de un proyecto, entendiendo por tal toda acción llevada a cabo en el marco de la cooperación al desarrollo, reglas comunes para los contratos de obras, suministros y servicios, reglas particulares para los contratos de obras, para los contratos de suministros y en los contratos de servicios, normas y procedimientos de conciliación y arbitraje, y fuentes de información.

Francisco J. Jiménez de Gregorio escribe sobre «El Fondo Europeo de Desarrollo (FED)», en el capítulo IV, en cuya introducción señala que las especiales relaciones de cooperación entre los países de la Comunidad Europea (CE) y los países del grupo de Africa, Caribe y Pacífico (ACP) son las más

antiguas de cuantas existen hoy en día entre la CE y los Países en Vías de Desarrollo (PVD), y suponen el sistema de cooperación Norte-Sur más elaborado y completo de cuantos existen en el mundo, debido a los especiales vínculos existentes entre algunos países de la CE y la casi totalidad de los países ACP. El IV Convenio de Lomé es el instrumento jurídico que regula estas relaciones, que se materializan a través de tres grandes líneas de actuación: cooperación comercial, cooperación en el ámbito de los productos básicos y cooperación para la financiación del desarrollo. Y analiza seguidamente su evolución histórica de 1958 a 1995, las características del IV Convenio de Lomé, los ámbitos de actuación de Lomé IV, la programación de la ayuda, los actores del FED, la gestión de la ayuda, la experiencia española en el FED, y las posibilidades de participación para empresas y ONGD en los programas de cooperación comunitarios, añadiendo una bibliografía y cuadros estadísticos.

En el capítulo V se expone la «Cooperación con los países mediterráneos», por Guillermo Ardizzone, quien destaca cómo la CE no puede dejar de lado los retos que le plantea una zona tan estrechamente vinculada a ella como el Mediterráneo, y así ha ido situando a los países mediterráneos, desde los años setenta, en un lugar de preferencia (sólo detrás de los países ACP) en sus relaciones de cooperación con los países en desarrollo en el marco de una «política global mediterránea», cuyas bases fueron puestas en la Cumbre de París de octubre de 1972, y estudia el marco general de las relaciones CE-Mediterráneo, la cooperación financiera, el acceso a las ayudas, y los órganos ejecutores, con una conclusión y cuadros estadísticos.

Juan F. Montalbán Carrasco recoge en el capítulo VI la «Cooperación con los países en vías de desarrollo de América Latina y Asia (PVD-ALA)», señalando en los antecedentes de su trabajo que las acciones de cooperación de la CE fueron dirigidas esencialmente en su comienzo a África, ampliándose a los países mediterráneos en 1972, y hasta 1976 no se puso en marcha un primer programa de cooperación con América Latina y Asia, posteriormente denominados PVD-ALA. Estudia así los primeros pasos de la cooperación con los PVD-ALA, la adhesión española y el afianzamiento de la cooperación, el nuevo reglamento PVD-ALA, norma básica de la cooperación, los acuerdos de cooperación entre la CE y los PVD-ALA, ¿qué tipo de proyectos financia la Comunidad?, la ejecución del proyecto: el mecanismo de licitaciones, y planificación y retornos, objetivos españoles, añadiendo una bibliografía y cuadros estadísticos.

El capítulo VII contiene la «Cooperación con los países del centro y este de Europa y con los nuevos Estados independientes» por Luis Tejada Chacón, quien comienza señalando en la introducción que desde que se inició el proceso de transformación política y económica en los países del antiguo bloque del Este,

la Comunidad Europea decidió apoyar sin reservas esta nueva andadura, y pasa a analizar la asistencia global comunitaria, el nuevo marco jurídico, el programa PHARE, la asistencia técnica a las nuevas Repúblicas independientes (TACIS), y otras aportaciones de la Comunidad, con una conclusión y cuadros estadísticos.

«El instrumento ECIP» es el tema tratado en el capítulo VIII por José Luis Tapia Vicente, quien lo define como «un instrumento comunitario de cooperación económica —basado en el concepto de interés mutuo— diseñado para la promoción de la inversión privada comunitaria en los países en vías de desarrollo (PVD), mediante la creación de empresas mixtas entre operadores comunitarios y operadores locales», y estudia el ECIP como instrumento de la cooperación económica, las características del ECIP, esquema detallado de las cuatro ventanillas del ECIP, y procedimientos y criterios para la aprobación por la Comunidad de las solicitudes de financiación, con cuadros estadísticos.

El capítulo IX versa sobre «El Banco Europeo de Inversiones. Sus operaciones en países en desarrollo», por Alfonso Tena García, quien señala cómo este BEI, institución financiera de la Comunidad Europea, tiene su origen en el propio Tratado de Roma, pasando a analizar sus aspectos generales, las operaciones del BEI fuera de la Comunidad, las condiciones y modalidades de la financiación del BEI en las diferentes regiones, y cómo acceder a la financiación del BEI, añadiendo unas conclusiones y cuadros estadísticos.

Paloma Cano del Rincón escribe sobre «La ayuda alimentaria comunitaria» en el capítulo X, siendo ésta un instrumento horizontal de la política de cooperación para el desarrollo, que consiste básicamente en la aportación de productos alimentarios a países en vías de desarrollo (PVD) con el objeto de potenciar su autoabastecimiento y garantizar su seguridad alimentaria, y tratando sobre sus antecedentes y marco legislativo de la ayuda alimentaria comunitaria, los tipos de ayuda alimentaria, las características del sistema comunitario, los fondos de contrapartida, el marco multilateral de la ayuda alimentaria y participación de la CE, la gestión de la ayuda alimentaria comunitaria, las operaciones triangulares, y la movilización de la ayuda alimentaria comunitaria y las licitaciones, con cuadros estadísticos.

«La ayuda humanitaria de emergencia comunitaria» es el tema contenido en el capítulo XI por Ricardo Martínez Vázquez, quien la caracteriza como una muestra de solidaridad internacional ante situaciones catastróficas que la Comunidad Europea, uno de los principales donantes de ayuda a nivel mundial desde su creación, viene realizando institucionalmente desde 1970, y la analiza trazando sus antecedentes, el esquema institucional: la Oficina Europea de ayuda humanitaria de emergencia, el ámbito de la ayuda humanitaria: competencias de la Oficina Europea de ayuda humanitaria de emergencia, la base normativa, los

procedimientos de gestión, y consejos prácticos de interés con cuadros estadísticos.

Por último, el capítulo XII y final trata sobre «Líneas comunitarias de financiación a Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo», por M.^a Victoria Morera Villuendas, quien comienza por señalar que la cooperación al desarrollo que llevan a cabo las ONGD reviste unas particulares características que hacen que su papel tenga una especial relevancia, como vienen señalando desde hace años distintos foros internacionales al recomendar el apoyo a este tipo de actividades, y definiendo las ONGD por tres rasgos principales: organización carente de ánimo de lucro, que actúa independientemente de los gobiernos, y con el objetivo de cooperar al desarrollo de los países menos desarrollados; y expone el tema a través de una introducción sobre la CE y las ONGD, y las líneas comunitarias de financiación a ONGD, con cuadros estadísticos.

La segunda publicación a comentar aquí sobre este asunto es el número monográfico editado por la revista *Documentación Administrativa*⁴, que constituye una completa obra colectiva dedicada al estudio de la Cooperación Internacional, con especial consideración de la que realiza España, y con algunos trabajos relativos a la que llevan a cabo varios países que vienen dedicando gran atención a este aspecto de la acción exterior del Estado.

El volumen se inicia con una Carta del Secretario de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica, don Inocencio Arias; y la Introducción del mismo corre a cargo de Tomás Lozano Escribano, quien comienza destacando que esta publicación supone la primera vez que se reúnen en un solo volumen monográfico los artículos y trabajos redactados con reflexiones y relatos de experiencias por personas que han estudiado y analizado la Cooperación Internacional en general, o la española en particular. Señala igualmente que si bien ya se han publicado artículos, estudios y libros sobre el tema, es ahora cuando una publicación científica periódica, de reconocido prestigio como es esta Revista, consagra uno de sus números íntegramente a la Cooperación Internacional. El esfuerzo que las naciones que han conseguido mayor progreso y bienestar económico realicen para ayudar a los países necesitados a salir de los círculos estériles y angustiosos de la pobreza, son la esencia de la Cooperación Internacional. Profundas razones de ética y de solidaridad imponen a las conciencias públicas e individuales de los países con niveles altos de renta *per cápita* intentar mediante la Cooperación en sus diversas formas y con sus más

⁴ «Cooperación Internacional española», en *Documentación Administrativa*, núm. 227, julio-septiembre 1991, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 223 págs.

variados instrumentos disminuir o al menos paliar esos tremendos desequilibrios existentes entre el Norte y el Sur.

El interés hacia estas reflexiones se ha acrecentado por varios nuevos e importantes aspectos de la presencia de España en el exterior, sobre todo desde que en enero de 1986 España entró a formar parte como miembro de la Comunidad Europea, realizando así nuestro país en los pasados años un importante esfuerzo en las actividades sobre Cooperación Internacional, en sus variadas facetas. Por todo ello, esta Revista ha realizado con este número monográfico una muy positiva contribución que puede ser útil a quienes, mediante el instrumento de la Cooperación, buscan consolidar la paz en el mundo.

Tras la citada Introducción siguen un total de trece estudios, como son, sucesivamente, sobre «La participación de España en la Cooperación Internacional para el Desarrollo», por Luis Yáñez-Barnuevo, en el que señala que el inicio de la presencia de España como país donante en el campo de la cooperación internacional para el desarrollo es bastante reciente, ya que hasta 1977 España fue país receptor de ayuda al desarrollo, y sólo hacia el final de la citada década empieza a aparecer nuestro país como donante en la cooperación internacional; «La Agencia Española de Cooperación Internacional. Una experiencia de gestión», por Fernando Valenzuela, esbozada por primera vez en 1985 al crearse la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica, y fundada definitivamente en 1988 como AE de CI; «El marco legal de la Cooperación Española para el Desarrollo», por Javier Jiménez Ugarte; «La cooperación exterior en el marco de la conmemoración del Quinto Centenario del Descubrimiento de América», por Pina López Gay; «La cooperación española ante el reto de los noventa», por Carmelo Angulo Banturen; «Análisis jurídico-administrativo de la cooperación internacional», por Miguel Sánchez Morón; «El Instituto Cervantes: el diseño de un nuevo ente», por Juan A. Gimeno; «El ordenamiento jurídico y administrativo de la cooperación española al desarrollo: normas e instituciones», por Pablo López Blanco; «La cooperación intermunicipal y la UCCI», por Eliseo Cuadra; «Las organizaciones no gubernamentales y su nuevo rol en la cooperación internacional», por Guadalupe Ruiz Giménez; «Principios, puntos centrales y estructuras de la cooperación para el desarrollo de la República Federal de Alemania», por Carl-Dieter Spranger; «Algunas reflexiones sobre la cooperación francesa con los países en vías de desarrollo», por Stephane Hessel, y «Algunos aspectos de la cooperación económica del Japón», por Eikichi Hayashiya.