

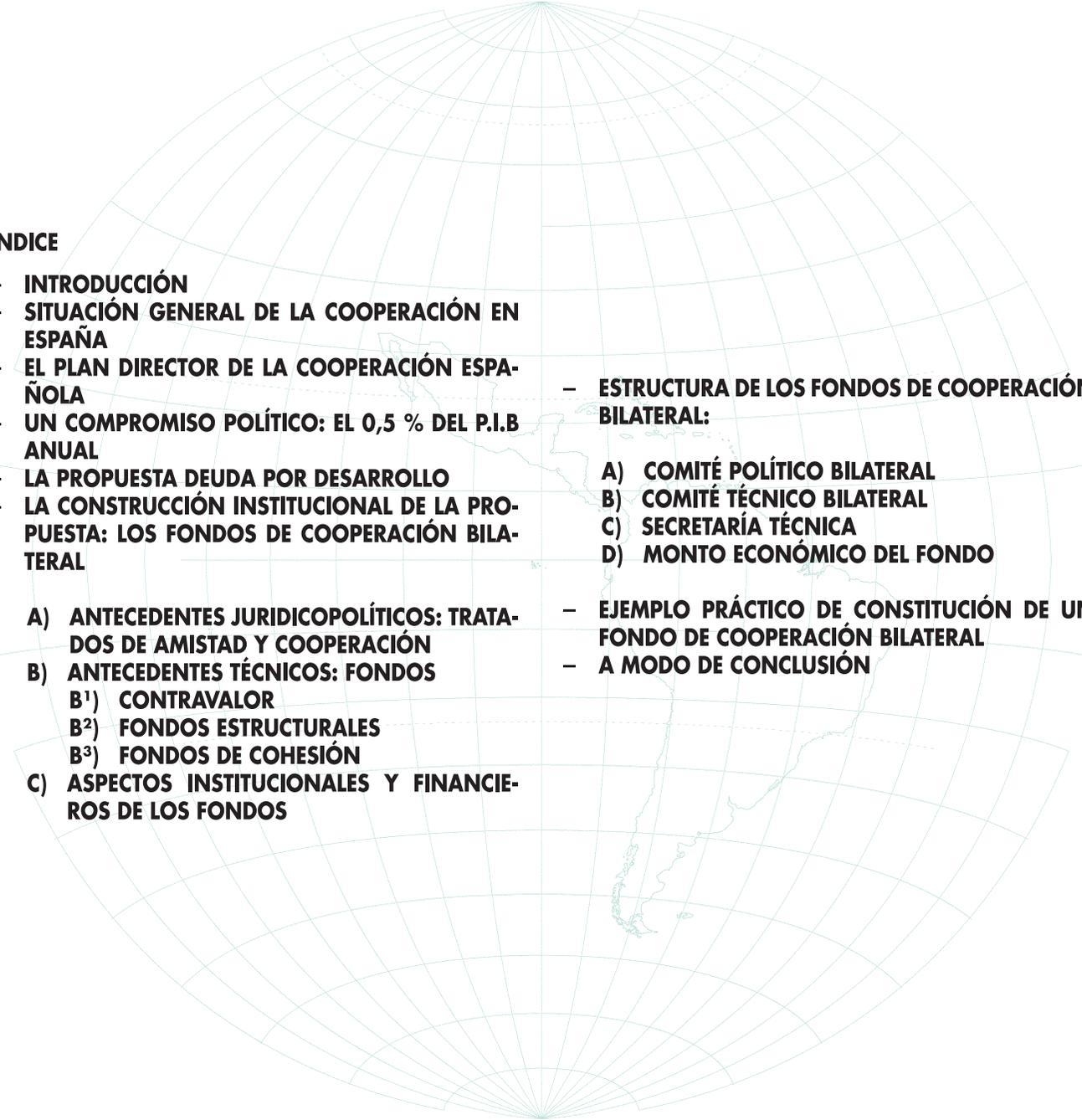


# LOS FONDOS DE COOPERACIÓN BILATERAL

*Construyendo Institucionalidad*

**JAVIER VIÚDEZ GENEROSO**





## INDICE

- INTRODUCCIÓN
  - SITUACIÓN GENERAL DE LA COOPERACIÓN EN ESPAÑA
  - EL PLAN DIRECTOR DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA
  - UN COMPROMISO POLÍTICO: EL 0,5 % DEL P.I.B ANUAL
  - LA PROPUESTA DEUDA POR DESARROLLO
  - LA CONSTRUCCIÓN INSTITUCIONAL DE LA PROPUESTA: LOS FONDOS DE COOPERACIÓN BILATERAL
- A) ANTECEDENTES JURIDICOPOLÍTICOS: TRATADOS DE AMISTAD Y COOPERACIÓN
  - B) ANTECEDENTES TÉCNICOS: FONDOS
    - B<sup>1</sup>) CONTRAVALOR
    - B<sup>2</sup>) FONDOS ESTRUCTURALES
    - B<sup>3</sup>) FONDOS DE COHESIÓN
  - C) ASPECTOS INSTITUCIONALES Y FINANCIEROS DE LOS FONDOS
- ESTRUCTURA DE LOS FONDOS DE COOPERACIÓN BILATERAL:
    - A) COMITÉ POLÍTICO BILATERAL
    - B) COMITÉ TÉCNICO BILATERAL
    - C) SECRETARÍA TÉCNICA
    - D) MONTO ECONÓMICO DEL FONDO
  - EJEMPLO PRÁCTICO DE CONSTITUCIÓN DE UN FONDO DE COOPERACIÓN BILATERAL
  - A MODO DE CONCLUSIÓN



## INTRODUCCIÓN

En las dos ponencias que forman, junto con la presente, el ciclo de Jornadas que sobre el tema Deuda por Desarrollo organiza la Fundación Iberoamericana para el Desarrollo bajo patrocinio de la Agencia Española de Cooperación, se ha planteado la cuestión de la cooperación desde un planteamiento de incardinación en el contexto global, es decir, contemplando su sentido y sus efectos en relación al complejo proceso que llamamos globalización y analizando la oportunidad e incluso necesidad (¿perentoria?) de buscar alternativas urgentes al modelo de cooperación tradicional, a la vista de los resultados, pareciera que algo difusos, obtenidos a lo largo de estos años de experiencia.

También en estas ponencias se ha intentado poner de relieve cómo en el esfuerzo por erradicar la pobreza y evitar la marginación de los que actualmente engrosan el ámbito de eso que venimos denominando la economía informal, existen otros elementos, otras medidas e instrumentos no suficientemente utilizados, pero de una extraordinaria potencia que podrían coadyuvar de manera decisiva a paliar el problema del subdesarrollo, de la pobreza en el mundo, pues permiten la captación de una cantidad asombrosamente importante de recursos financieros. Esta es la idea motriz de la propuesta objeto de esta campaña, idea que se fundamenta en la aplicación de la deuda externa a programas de desarrollo a través de un canje que permita al país deudor aliviar su carga, al tiem-

po que invierte en su propio desarrollo y que como se decía, puede convertirse en uno de los instrumentos con mayor capacidad de movilización de recursos que hasta ahora hallamos aplicado.

Bien es verdad que la propuesta atañe a una de las cuestiones más sensibles de los estados occidentales como es su posición de acreedor (sobre las implicaciones de la posición del acreedor con respecto al deudor no vamos a hablar aquí ahora, pero son fácilmente intuibles) y de poseedor de activos financieros por lo que los estados en general son reacios a aplicar cualquier medida que altere los equilibrios contables. Es por eso que las decisiones a este respecto requieren de una alta dosis de voluntad política. En nuestro país se ha abierto un debate intenso sobre esta cuestión, pero la voluntad política ya la ha manifestado el propio Presidente del Gobierno al anunciar en la Conferencia de Naciones Unidas contra el Hambre su intención de llevar adelante un programa de esta naturaleza, de lo que nos congratulamos sinceramente.

Articular estas nuevas fórmulas de allegar recursos requiere en nuestra opinión de una arquitectura institucional renovada, uno de los aspectos sin duda importantes de la cuestión, al que sin embargo no se suele prestar demasiada atención. Por eso en esta ponencia intentaremos abordar la creación de una figura que hemos llamado Fondo de Cooperación Bilateral, que pretende dar una solución integral e integrada al nuevo paradigma de la cooperación que con acierto se ha intentado poner en marcha a través del recientemente aprobado Plan Director de la Cooperación Es-

pañola 2005-2008. El Fondo sería una fuente de concentración de recursos cuya procedencia sería de naturaleza diversa, al tiempo que un órgano diseñador e impulsor de políticas de desarrollo, estructurado en torno a ejes políticos y técnicos y dotado también de rigurosos y, ¿por qué no? independientes instrumentos de control de la calidad de los proyectos y del itinerario de los recursos empleados en la ejecución de los mismos. Además, el Fondo podría financiar su propio funcionamiento administrativo, con lo que no ocasionaría más gastos a la Administración. Como se ve, toda una panoplia de ventajas que intentaremos analizar en las líneas que siguen.

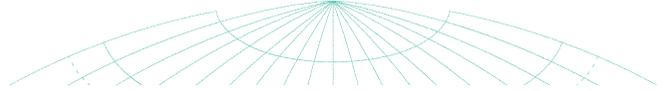
### SITUACIÓN GENERAL DE LA COOPERACIÓN EN ESPAÑA

Antes de pasar a tratar la cuestión de la renovada arquitectura institucional, convendría detenerse siquiera brevemente, en la situación actual de la cooperación no sólo en España sino también en el panorama internacional para que se comprenda mejor la necesidad de esta renovación. En este sentido cabe decir que las grandes organizaciones y fundamentalmente la Organización de Naciones Unidas al hacer diversos balances de situación sobre la ayuda internacional, el seguimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y la labor de los actores de la sociedad civil, formulan una alabanza sincera a la eficacia que en su gestión han ido adquiriendo las Organizaciones No Gubernamentales, que han pasado de un voluntarismo muy loable

pero inexperto al comienzo de su actividad, a formar verdaderos expertos en temas de cooperación y desarrollo en sus más diversos ámbitos.

La pregunta de si en efecto eran necesarias estas organizaciones que nacen en el seno de movimientos sociales queda contestada por la contundencia de los hechos. Las ONG son un fenómeno que ha venido a cubrir una necesidad objetiva y su existencia no tiene vuelta atrás, pues son los mayores agentes de cooperación en nuestro tiempo. Esta afirmación que puede parecer demasiado rotunda es corolario de otra constatación anterior, cual es la de que no hay alternativa a la cooperación, aunque pueda haber diferentes alternativas a la manera en que actualmente se coopera. Los países adelantados tendrán que seguir ayudando, cooperando, con los países menos adelantados (por seguir con la eufemística terminología al uso hoy) para sacarlos de su situación de subdesarrollo o ingobernabilidad y en esta tarea las organizaciones de la sociedad civil son insustituibles.

Pero hay una segunda consecuencia que se puede extraer de las afirmaciones de Naciones Unidas sobre la consecución de los citados Objetivos de Desarrollo del Milenio y es la de que en efecto todo el esquema de cooperación se debería orientar hacia fórmulas más eficaces en cuanto a los resultados, es decir, atendiendo más las estrategias de planificación a largo plazo que la mera solución de coyunturalismos, lo que no hay que confundir con soluciones a problemas que requieran urgente tratamiento. En otras palabras, que la cooperación basada en proyectos ha sido necesaria,



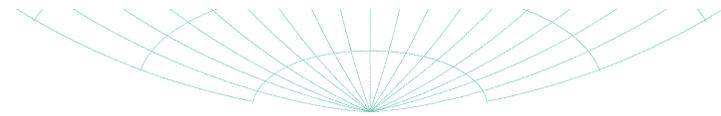
pero que estamos entrando en la fase de la cooperación en base a programas integrales e individualizados. En la misma línea se manifiestan otras importantes instituciones internacionales como el World Watch Institute cuando afirma en un informe de enero de este año que los verdaderos ejes del mal son la pobreza, las enfermedades y los problemas medioambientales, con especial incidencia en los recursos estratégicos como el agua o el problema de la alimentación. Estas cuestiones sólo tienen solución con estrategias bien planificadas y sostenidas en el tiempo.

Las grandes organizaciones de la cooperación en España, no creemos necesario citar nombre, coinciden básicamente con esta opinión. Baste echar un vistazo a los diferentes documentos de trabajo que la mayor parte de ellas han venido elaborando y que pueden ser consultados en las respectivas páginas de internet. Esta es su visión igualmente de la cooperación en nuestro país, que participa también en medida proporcional de este esquema de funcionamiento. Sin ánimo de caer en la injusticia de la generalización, es preciso decir que, con la experiencia de hoy, la cooperación, en este caso la española, no puede ser sólo el agregado de una cantidad equis de proyectos, pues la eficacia final de la cooperación no será igual a la suma de las eficacias de cada proyecto considerado en términos individuales. El impacto en términos de desarrollo integral para el país receptor no corresponde en la misma progresión, ni geométrica, ni aritmética.

Si lo consideramos por la parte de los recursos económicos de los que dispone la cooperación en España

conviene señalar que, habiéndose adherido nuestro país al compromiso por la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, la cantidad de dinero a disposición no llegaba hasta este año al 0,30 % del PIB. Si el Objetivo de Monterrey se sitúa en el 0,33% y el compromiso político expresado en el programa electoral del partido en el Gobierno era alcanzar el 0,5% al final de la presente legislatura, es obvio que habrá que hacer un esfuerzo económico más que considerable para poder alcanzar estas dimensiones. En principio no hablamos pues de falta de voluntad política, sino de si se estará en condiciones de llegar al objetivo marcado.

Como resumen de este breve diagnóstico podríamos pues decir que por una parte se observa la necesidad de impulsar decididamente un salto cualitativo en los aspectos que atañen a la eficacia de nuestra ayuda al desarrollo, eficacia medida en términos del impacto global de los proyectos realizados y por otra parte la evidencia de que los recursos no han cubierto hasta la fecha los objetivos políticos, pero que, habiendo voluntad de cumplirlos en los próximos ejercicios, resulta igualmente necesaria una reflexión sobre los instrumentos de que dispone en estos momentos la cooperación en nuestro país. No sería admisible que una mayor cantidad de dinero no fuera acompañada de una mayor concentración de esfuerzos y por tanto de un mayor esfuerzo de planificación estratégica, así como de revisión de la calidad de los resultados. Al fin y al cabo hablamos en gran medida de dinero de los contribuyentes.



### EL PLAN DIRECTOR DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA 2005-2008

El Plan Director es, por así decirlo, el Vademécum de la cooperación en nuestro país. En él se contienen tanto las líneas estratégicas que conformarán la acción de la ayuda española, como los distintos instrumentos sobre los que articular dichas líneas estratégicas.

Por no obviar ningún debate, es verdad que desde algunos sectores se ha tachado al Plan Director de voluntarista en el sentido de contener una profusa descripción de intenciones y medios pero no contener en esencia la parte mollar del asunto que era la de un plan de financiación claro. Hay quien también ha afirmado que el Plan sigue haciendo de la cooperación un asunto poco menos que de misionariado.

Nosotros no compartimos estos criterios. Es verdad que la parte presupuestaria es siempre la más compleja, pero en el Plan creemos que está aceptablemente resuelta y desde luego la descripción de medios y fines que contiene parece pertinente, sobre todo si la comparamos con experiencias anteriores y con otros planes directores, sobre todo los de algunas Comunidades Autónomas. Contiene además un enfoque audaz en determinados aspectos y se atreve ya a incluir cuestiones tan políticamente relevantes como es ésta del tratamiento de la deuda. Por lo demás y desde un planteamiento estrictamente político, el Plan se ha elaborado en un tiempo razonable y ha contado con el voto unánime de todos los sectores que componen el Con-

sejo Nacional de Cooperación, lo que es sin duda su mayor virtud política.

Por lo demás, el Plan Director titula su Capítulo 1 con una rotundidad que está en consonancia con los argumentos que venimos exponiendo al hacer un diagnóstico de la situación de la cooperación en nuestro país, al denominarlo «El Plan Director: de una política de ayudas a una política de desarrollo», lo que lo convierte además en uno de los principales instrumentos de la acción exterior de nuestro país. Para conseguirlo se deberá apoyar sin duda en el gran compromiso electoral de destinar el 0,5 % de nuestro PIB a la cooperación, como se explica en las líneas que siguen.

### UN COMPROMISO POLÍTICO: EL 0,5 % DEL P.I.B ANUAL

Desde hace ya algunas décadas, estamos hablando de los años 70, se viene hablando con asiduidad en la Comunidad Internacional de la necesidad de que los países ricos pongan a disposición de la cooperación una parte de su Producto Interior Bruto para ayuda a los países más pobres. Esta cantidad se fijó en un 0,7% de dicho PIB y se establecieron igualmente unos objetivos temporales de cumplimiento. La fecha límite que los países donantes se fijaron para alcanzar este objetivo del 0,7% era el año 1980. Hoy 25 años después constatamos que 21 países que forman actualmente la Unión Europea aún no han alcanzado ese objetivo y, desde luego, algunos de ellos

están aún muy lejos de cumplirlo. Algunos han establecido un nuevo calendario para conseguirlo y otros, entre los que se encuentra alguno de los países más ricos del mundo, ni siquiera han establecido un calendario semejante.

He aquí dos cuadros que contienen como estaba la situación de las ayudas aportadas por diversos países de la Unión Europea:

**CUADRO 1: PRESUPUESTO DE COOPERACIÓN SOBRE EL PIB (15 PAÍSES U.E.)**

**PAÍSES CON MENOS DEL 0,3 %**

Italia	(0,17 %)
Austria	(0,20 %)
Portugal	(0,21 %)
Grecia	(0,21 %)
España	(0,23 %)
Alemania	(0,28 %)

**PAÍSES POR ENCIMA DEL 0,3 %**

Gran Bretaña	(0,34 %)
Finlandia	(0,35 %)
Irlanda	(0,41 %)
Francia	(0,42 %)

**PAÍSES EN EL 0,5 %**

Bélgica	(0,61 %)
---------	----------

**PAÍSES CON MÁS DEL 0,7 %**

Suecia	(0,70 %)
Luxemburgo	(0,80 %)
Holanda	(0,81 %)
Dinamarca	(0,84 %)

**CUADRO 2: CALENDARIO DE CUMPLIMIENTO DEL 0,7 % (15 PAÍSES U.E.)**

Objetivo alcanzado	Países con calendario	Países sin calendario
Dinamarca	Bélgica (2010)	Italia
Holanda	Finlandia (2010)	Austria
Luxemburgo	Francia (2012)	Portugal
Suecia	España (2012)	Grecia
	R. Unido (2013)	Alemania
		Irlanda

Estos son datos correspondientes al año 2003 por lo que en algún caso pueden haber mejorado algo en 2004, aunque no significativamente por los datos que conocemos. También hay que decir que en este cuadro no se ha incluido a Noruega que sí cumple con el compromiso del 0,7 %, pero no es miembro de la Unión,

como es sabido. Como se puede observar, hay países como Italia, este es el caso más llamativo, o Alemania que pertenecen a los países más ricos del mundo y cuyo compromiso con la cooperación es bastante escaso.

España está en esa zona media baja de la tabla, si bien en los diversos comentarios que se hacen sobre nuestro país se pone de relieve el esfuerzo que está intentando el nuevo Gobierno por alcanzar el objetivo del 0,5 % a lo largo de esta legislatura y del 0,7 % para el año 2012, lo que ya se ha notado sin duda en los presupuestos del ejercicio 2005, en los que estamos en torno al 0,3 %. Precisamente en este epígrafe nos queríamos referir al compromiso electoral de alcanzar dicho 0,5 % al final de legislatura. En realidad, con esta promesa el gobierno español no hace sino entroncar con los compromisos internacionales adquiridos por España como país, no como gobierno determinado, lo que además está en perfecta sintonía con el sentimiento de una amplia capa de la población española, como bien se ha expresado a lo largo de bastante tiempo. La medida está pues plenamente justificada.

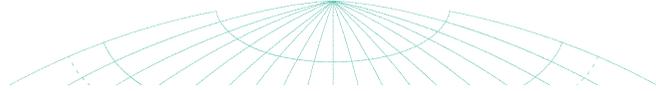
Sobre la base de este importante incremento de recursos se ha elaborado el Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008, al que hemos dedicado las líneas anteriores, importando destacar ahora que será muy difícil conseguir un crecimiento sostenido del presupuesto para cooperación en los ejercicios venideros que puedan hacer realidad el Plan Director, si no se acude a medidas complementarias de aporte de re-

ursos como la que es objeto de este seminario, es decir, el canje de deuda por desarrollo.

### LA PROPUESTA DEUDA POR DESARROLLO

Desde un punto de vista histórico, conviene señalar que el concepto de deuda externa entendido como el préstamo que recibe un país de otro u otros o instituciones multilaterales para aplicarlo a favorecer políticas propias de desarrollo ha sido un instrumento bien fundado en su origen. La experiencia histórica internacional nos demuestra, sin embargo, que el pago de la deuda externa deviene en la práctica inviable para los países más expuestos de América Latina, mucho más para los de África e igualmente para muchos de Asia. Son de sobra conocidas las dificultades que tiene la mayoría de ellos para pagar tan siquiera los intereses que genera la deuda, llegándose a la situación en bastantes casos de que los países aumentan su deuda precisamente para pagar los intereses de lo que ya deben.

La gravedad de este hecho viene a sumarse a las dificultades de todo género existentes en dichos países, desencadenando un círculo vicioso que acaba por comprometer seriamente sus posibilidades de desarrollo y por ende la viabilidad de un proceso de consolidación de una democracia real. Los amplios procesos de exclusión y marginación son una amenaza constante para la estabilidad de estas sociedades y hacen muy difícil su gobernabilidad, pues o bien asistimos a regímenes sólo formalmente democráticos, o nos con-



frontamos directamente con regímenes dictatoriales o simplemente, como es el caso de bastantes países de África, el estado no es más que un estado permanente de guerra.

El impulso de procesos de desarrollo sostenible, la creación de tejido social, en definitiva, la consecución de un entorno estable en el que un ser humano pueda encuadrar un proyecto de vida individual y colectiva son objetivos fundamentales cuando abordamos la cuestión de cómo consolidar una sociedad en vías al desarrollo. Hoy disponemos de elementos de juicio suficientes para poder afirmar que los procesos de apertura democrática no se pueden imponer desde arriba, que no son viables si no van acompañados de esos procesos de desarrollo a los que antes aludíamos. Hoy podemos afirmar que el camino posible parece ser el que pasa por la conjunción de estos tres elementos: Apertura, Desarrollo y Democracia, toda vez que la cooperación en su forma tradicional ha mostrado sus límites y se ha convertido, en bastantes casos, en una forma moderna de Beneficencia, sin que haya podido generar un verdadero proceso de desarrollo sostenido y sostenible.

Es aquí donde una redefinición del papel de la deuda parece sumamente necesaria y hasta casi urgente. La deuda deberá convertirse para el deudor en una oportunidad de inversión en su propio desarrollo, dejando de ser un insoportable lastre económico y un factor, aunque sólo sea psicológico, de opresión. Es aquí donde la propuesta de Canje de Deuda por Desarrollo adquiere su pleno significado y puede otorgar a Espa-

ña un papel de gran relevancia en la escena internacional como impulsor de la misma.

También hoy sabemos, por experiencias traumáticas lamentablemente, que a nivel global la Seguridad está siendo un factor clave en el nuevo sistema internacional. Pero el concepto de Seguridad es difícilmente divisible y tampoco puede ser desligado fácilmente del de Estabilidad Económica (un concepto que engloba dimensiones económicas, políticas, financieras, comerciales, etc.)

Parece por tanto fundamental ser conscientes de que el apoyo que se pueda prestar a la formación de Entornos Estables que partan de ese concepto multidimensional de estabilidad económica y desarrollo sostenido será una contribución decisiva para la consecución de condiciones de gobernabilidad que permitan a su vez hablar de Países Estables, los cuales operen en la escena internacional, y no sólo desde el punto de vista formal de la declaración coyuntural de un gobierno determinado, con la fiabilidad que los nuevos parámetros de seguridad internacional requieren.

La propuesta de canje Deuda por Desarrollo va en la línea de integración del binomio Seguridad/Estabilidad, en la medida en que ofrece alternativas reales a estas sociedades en el contexto de la globalización.

Desde el punto de vista económico, la propuesta de canje de Deuda por Desarrollo no ha de ser necesariamente una operación de suma cero. Es una operación sin duda beneficiosa para el país deudor, pero también puede y debe serlo para el acreedor. Sin nin-

gún género de duda se puede impulsar un proceso de desarrollo sostenible y generar nuevos procesos económicos con repercusiones positivas para ambos.

Estamos convencidos de que, aprovechando el clima de confianza que para con nuestro país engendraría la propuesta de canje, estos países incrementarán sus intercambios con España, de la misma manera que se puede favorecer la creación de nuevos flujos de Inversión Productiva, potenciando la posición de España y sus Empresas, ampliando nuevos mercados, con nuevos consumidores con más capacidad de compra.

Desde el punto de vista presupuestario y contable conviene recordar que, como ya se ha señalado antes, el canje no supone nuevos desembolsos e incluso puede ser una operación positiva en su conjunto, teniendo en cuenta que el montante total de la deuda será casi imposible de cobrar en más de un caso, toda vez que ya es difícil cobrar los intereses. Es además la única manera de cumplir el programa electoral en lo que se refiere a cooperación sin hacer un desembolso que ni el estado ni las ONG tienen capacidad para ejecutar.

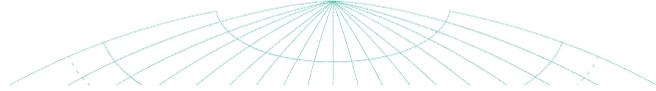
En definitiva, como afirma el propio autor de la propuesta, «Deuda por Desarrollo es la iniciativa política, financiera e institucional de alcance global cuyo objetivo principal es destinar los recursos liberados de la Deuda al Desarrollo desde abajo y desde dentro, comenzando por poner a disposición de las mayorías los conocimientos y los medios para su mejor saber y hacer, con los que puedan conseguir sus procesos de liberación». El Canje de Deuda por Desarrollo es el

método de «cómo hacer» que el dinero liberado de la Deuda llegue a las grandes mayorías, con transparencia, con mínimos costos, para que se financien proyectos destinados a su propio Desarrollo, comenzando por la Educación, la Salud y los Microcréditos para la creación sistemática de Empleos.

La fórmula fue anunciada públicamente por el Presidente del Gobierno con ocasión de la Cumbre contra el Hambre celebrada en Naciones Unidas en septiembre del pasado año y ha sido incluida en el Plan Director de Cooperación con lo cual se ha convertido en una política de estado. Para articular mejor los recursos que se liberarían para cooperación producto de esta propuesta surgió la idea de crear los llamados fondos de Cooperación Bilateral, a los que nos referimos a continuación.

### LA CONSTRUCCIÓN INSTITUCIONAL DE LA PROPUESTA: LOS FONDOS DE COOPERACIÓN BILATERAL

Recapitulando brevemente cuanto llevamos dicho hasta ahora, diremos que hemos partido de un sucinto diagnóstico de la situación de la cooperación en general y particularmente en España; nos hemos referido al compromiso político del actual gobierno del PSOE de alcanzar el 0,5 % del PIB en cooperación en esta legislatura para conseguir el 0,7 % en 2012; hemos comentado el Plan Director y nos hemos acercado a la propuesta Deuda por Desarrollo. Cuanto se ha afirmado hasta aquí, la magnitud del esfuerzo que se va



a realizar en los próximos años y la complejidad de las fórmulas que habrán de aplicarse, complejidad no tanto conceptual como de ejecución, revela la necesidad de abordar la construcción de una nueva arquitectura institucional que responda a estas nuevas necesidades y magnitudes.

En nuestra opinión, esta nueva o si se prefiere, renovada arquitectura institucional, partiría de la construcción de lo que hemos denominado los FONDOS DE COOPERACIÓN BILATERAL que vienen a ser en esa concepción el instrumento que contiene todos los elementos que se pueden dar en la cooperación de España con un determinado país. Así, el Fondo contiene tanto elementos político-institucionales, como instrumentos de planificación y diseño de políticas integrales e integradas de desarrollo, de control tanto de estas políticas, como de la calidad, ejecución y resultados de las mismas y por supuesto, y esta es una de las principales diferencias con lo actualmente existente, es una estructura de concentración de recursos financieros que permite cuantificar, ordenar y racionalizar la imputación de partidas que sustentan un programa integral de desarrollo para un país determinado.

Visto desde este otro ángulo, en esta nueva concepción, el Plan Director sería el armazón jurídico que contiene tanto los elementos definitorios de nuestra cooperación, como la tabla de elementos aplicables, cuya materialización se realizaría mediante los Fondos de Cooperación Bilateral que contendrían los recursos financieros centralizados, los elementos convencionales o de pacto o convenio entre estados y los

instrumentos de planificación integral, los programas país, y de evaluación de lo realizado. De esta forma, los Fondos vendrían a mejorar la arquitectura de los tradicionales Acuerdos de Amistad y Cooperación, racionalizando los medios destinados a la cooperación con cada uno de los países y permitiendo una cogestión eficaz y transparente de los proyectos. Como ejemplo podemos decir que, en el caso de Canje de Deuda por Desarrollo, el Fondo de Cooperación permite asegurar que la cancelación de Deuda se hace después de que el país deudor ha depositado el dinero en dicho Fondo, lo que da la seguridad de que se cancela el mismo monto que el país en cuestión ha invertido en su propio desarrollo. Además, el Fondo financia su propio funcionamiento administrativo, siendo autónomo en este sentido.

Una construcción semejante, basada en la coordinación de todos estos elementos jurídicos, técnicos y financieros se puede convertir en el nuevo paradigma de la cooperación española, un paradigma que, por lo demás, permite incluir en el modelo todos los intereses, legítimos todos ellos por supuesto, que se concitan en este importantísimo ámbito de la política exterior española, de lo que ya no cabe ninguna duda.

#### **A) ANTECEDENTES JURIDICOPOLÍTICOS: TRATADOS DE AMISTAD Y COOPERACIÓN**

En las líneas anteriores se afirmaba que esta nueva arquitectura vendría a mejorar la ya existente de los tradicionales Tratados de Amistad y Cooperación que

España tiene suscritos con los distintos países. Y en efecto se trata de mejorar y no sustituir. No estamos proponiendo la supresión de estos Tratados, lo que por otra parte no sería prácticamente posible, dado que entra en la esfera de lo contenido y estipulado por el Derecho Internacional.

Sin querer entrar ahora en una disquisición teórica sobre el Derecho de los Tratados y su evolución a lo largo de la historia, si importa destacar a nuestros fines que la mayor parte de los tratados de amistad y cooperación suscritos por España, si bien anclados en las disposiciones de Naciones Unidas, provienen de la época del anterior régimen, siendo su estructura y contenido muy similar en prácticamente todos los casos. Tras los capítulos y artículos en los que las Altas Partes Contratantes van estableciendo los ámbitos en los que se pretende mantener una eficaz colaboración, la parte que afecta a la cooperación se resuelve por lo general mediante la remisión a un Comisión Mixta Bilateral que se crea al efecto. Esta Comisión Mixta es la encargada de fijar las parcelas concretas en las que tendrá lugar esa cooperación y determinar también proyectos concretos susceptibles de realización, descendiendo en algunos casos al detalle de la dotación financiera para la realización del proyecto en cuestión.

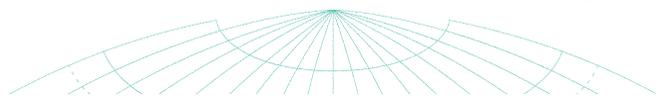
Nuestra objeción es que el modelo, que jurídicamente puede y debe tener aún su validez, es desde el punto de vista de la eficacia y a tenor de las experiencias que poseemos, a todas luces insuficiente, ya que, como se decía, no contiene ni prevé ningún régimen estruc-

turado de financiación y sólo a través de la Comisión Mixta puede llegar a arbitrar fórmulas concretas para proyectos o líneas de proyectos muy determinados. En nuestra propuesta, los Fondos de Cooperación Bilateral se crearían en el seno de los propios Tratados de Amistad y Cooperación, quedando la Comisión Mixta subsumida dentro del propio Fondo, tanto en el llamado Comité Político como en el denominado Comité Técnico. De la estructura de los Fondos se hablará en un epígrafe posterior.

## **B) ANTECEDENTES TÉCNICOS: FONDOS CONTRAVALOR, FONDOS ESTRUCTURALES Y FONDOS DE COHESIÓN**

### **B') FONDOS CONTRAVALOR**

Aunque es verdad que ha habido en el pasado experiencias de determinadas organizaciones del mundo de la cooperación en el tratamiento de la deuda y su utilización para proyectos de desarrollo, entre los que cabe destacar el procedimiento de compra de deuda de un país pobre en el mercado internacional de deuda para luego condonarla y aplicarla a proyectos de desarrollo y también alguna experiencia concreta con figuras más colaterales como los llamados fideicomisos, hemos de afirmar que los modelos que han inspirado la elaboración teórica de los Fondos de Cooperación Bilateral han sido los fondos contravalor que se viene aplicando en este ámbito entre determinados países y los fondos estructurales y de cohesión de la Unión Europea.



Por lo que se refiere a los fondos contravalor, cabe decir que se trata de fondos constituidos con el contravalor en moneda local del servicio de la deuda (principal pendiente de amortizar e intereses), derivado de los préstamos otorgados por el Gobierno Español con cargo por lo general al Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD). El Servicio de Deuda involucrado en este Fondo, suele corresponder a todos los vencimientos que se produzcan durante el periodo de tiempo que fijen los gobiernos constituyentes del fondo.

También por lo general, los fondos contravalor son administrados por una Comisión Binacional integrada por representantes de los gobiernos signatarios, siendo lo normal que los integrantes de la Comisión Binacional provengan del Ministerio de Economía de los países firmantes. En el caso español suelen ser el Consejero Comercial de la Embajada en cuestión y un representante del Ministerio de Economía de España los representantes de nuestro país en dicha Comisión. De esta forma se intenta garantizar que el Fondo sea utilizado de manera concertada entre ambos Gobiernos.

Los fondos contravalor suelen financiar la ejecución de proyectos en el ámbito de un programa de actuaciones previamente definido para un área geográfica determinada, inmersa por lo general en procesos de reconstrucción tras, por ejemplo, catástrofes naturales o conflictos armados. Los programas incluyen el listado de proyectos en los sectores más prioritarios. Para poder ser financiados con los recursos del fondo, los proyectos deberán ser viables en los ámbitos técnico, eco-

nómico y social. El monto de estos fondos suele ser relativamente reducido, dado que se aplica a proyectos muy concretos.

A modo de ejemplo citaremos el fondo contravalor constituido entre España y Perú. Este Fondo tiene su origen en los compromisos asumidos en el marco de las negociaciones sostenidas en la denominada Mesa de Donantes que tuvo lugar en Madrid, el 22 de Octubre de 2001 y en la decisión del Gobierno Español de contribuir a la reconstrucción del sur del Perú afectado por los terremotos del año 2001.

En ese sentido, los Gobiernos de la República del Perú y del Reino de España suscribieron, el 16 de Julio en Madrid - España y el 29 de Agosto 2002 en Lima - Perú, el Programa de Conversión de Deuda Externa de la República del Perú frente al Reino de España en Proyectos de Reconstrucción del Sur del País, el cual tiene por objeto colaborar con el Gobierno Peruano en el proceso de reconstrucción de la zona sur del país afectada por los terremotos de 2001, mediante la puesta en marcha de un mecanismo por el cual, la deuda con cargo al FAD que el Gobierno Peruano tiene contraída frente al Gobierno Español, se convierte en proyectos a desarrollar en las áreas seleccionadas en el ámbito del Programa suscrito por ambos Gobiernos. Según lo acordado en el citado Programa, este mecanismo de conversión adopta la forma de un Fondo Contravalor.

En el año 2002, la Comisión Bilateral Perú- España aprobó la ejecución de cuarenta y un proyectos de

infraestructura educativa, comprendiendo obras de reconstrucción de igual número de centros educativos localizados en los departamentos de Arequipa, Moquegua, Tacna y Ayacucho, que han sido dañados por los seísmos del 2001. La ejecución de estos proyectos está a cargo del Instituto Nacional de Infraestructura Educativa y de Salud (INFES), organismo que procedió a convocar procesos licitatorios restringidos a empresas españolas, para la selección de las empresas que se encargarían de elaborar los expedientes técnicos, así como ejecutarían y supervisarían las obras.

### B<sup>2</sup>) FONDOS ESTRUCTURALES

Por lo que respecta a los fondos estructurales y de cohesión, cabe afirmar que como es sabido, dichos fondos permiten mantener una cohesión económica y social suficiente entre los Estados miembros de la hoy Unión Europea.

Por hacer una pequeña reseña histórica diremos que en 1957, la creación del mercado común debía permitir garantizar el desarrollo de los Estados miembros y eliminar las diferencias de desarrollo entre las regiones. El Tratado preveía la creación de un Fondo Social Europeo (FSE), destinado a fomentar el empleo y favorecer el empleo y a favorecer la movilidad de los trabajadores dentro del territorio comunitario. Debido a la existencia de un fuerte crecimiento con bajo nivel de desempleo en los años 50 y 60, la función de este Fondo era, en aquellos momentos, limitada. La crisis eco-

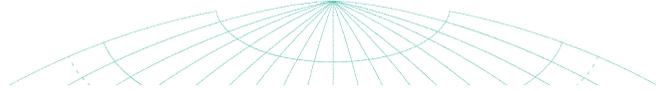
nómica de 1973 y sus consiguientes reestructuraciones económicas pusieron de manifiesto diferencias de desarrollo entre determinados Estados miembros. Estas diferencias entre regiones aumentaron sobre todo tras la adhesión del Reino Unido y de Irlanda y, posteriormente, de Grecia, de Portugal y de España.

A partir de entonces se volvió indispensable la creación de una verdadera política estructural, dirigida a reducir las diferencias de desarrollo y de nivel de vida. Además de las intervenciones del FSE, se crearon con el paso del tiempo otros Fondos denominados «estructurales», cada uno con objetivos específicos. Así la Comunidad creó el Fondo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA) relativo a la financiación de la Política Agrícola Común (PAC), el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) cuyas intervenciones se dirigen específicamente a las regiones menos desarrolladas, y el Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca (IFOP).

Además los fondos estructurales, existe también desde 1993 un Fondo de Cohesión que financia infraestructuras de transporte y de medio ambiente en los Estados miembros cuyo Producto Interior Bruto por habitante sea inferior al 90% de la Unión.

En marzo de 1999, en la Cumbre de Berlín se decide en la Agenda 2000 la nueva reforma de los fondos estructurales y el nuevo marco financiero de la Unión para el periodo comprendido entre 2000-2006, persiguiendo los siguientes objetivos:

mejorar la eficacia de los instrumentos estructurales, reforzando la concentración a través de una reduc-



ción de los objetivos de la política estructural y de las iniciativas comunitarias; mejorar la gestión precisando el reparto de responsabilidades entre los diferentes participantes; mantener el nivel presupuestario de cohesión económica y social, así como hacer extensivo el esfuerzo de cohesión regional a los futuros países miembros.

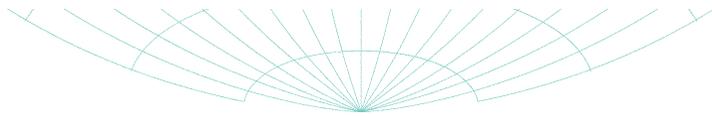
La normativa relativa a los Fondos Estructurales se basa en un reglamento por el que se establecen disposiciones generales sobre los mismos, al que se añaden reglamentos específicos para cada Fondo. De forma general, la reforma de 1999 se caracteriza por una intensificación de la concentración de las ayudas, pero también por una tendencia a la simplificación y a la descentralización. Como contrapartida, la reforma establece un reparto más preciso de las responsabilidades y una aplicación reforzada del principio de subsidiariedad. La intensificación de la concertación se ha traducido en una reducción del número de objetivos de 7 a 3 objetivos prioritarios:

El objetivo número 1 tiene como finalidad promover el desarrollo y el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas, cuyo PIB medio por habitante es inferior al 75% de la media de la Unión Europea (UE). Este nuevo objetivo abarca igualmente las regiones ultraperiféricas (Departamentos franceses de Ultramar, las Azores, Madeira y las islas Canarias), así como las zonas incluidas en el antiguo objetivo número 6 (fomentar el desarrollo y el ajuste estructural de las regiones con una densidad de población muy baja) creado a raíz de la adhesión de Austria, de Finlandia y de

Suecia. Como anteriormente, los dos tercios de las intervenciones de los Fondos Estructurales se realizan en virtud del objetivo nº 1. Cerca del 20% de la población total de la UE debería estar incluida en las medidas adoptadas con arreglo a este objetivo.

El objetivo número 2 contribuye a favorecer la reconversión económica y social de las regiones con dificultades estructurales distintas de las cubiertas por el nuevo objetivo nº 1. Este objetivo reúne los antiguos objetivos 2 (reconversión de las regiones gravemente afectadas por la crisis industrial) y 5b (fomentar el desarrollo de las zonas rurales), así como otras zonas con problemas de diversificación económica; en general, incluye zonas en crisis dependientes de la pesca y las áreas urbanas con dificultades. Este objetivo podría cubrir como máximo, un 18% de la población de la UE. El objetivo número 2 ha visto recortado sus fondos en comparación con el período 1994-1999, por ello se ha establecido que ningún Estado miembro verá reducida su ayuda a menos del 33%.

El objetivo número 3 incluye todas las acciones en favor del desarrollo de los recursos humanos no incluidas en las regiones subvencionadas con arreglo al objetivo número 1. Este objetivo reúne los antiguos objetivos 3 (lucha contra el desempleo de larga duración y facilitar la inserción profesional de los jóvenes) y 4 (facilitar la adaptación de los trabajadores a las mutaciones industriales). Constituye el marco de referencia del conjunto de medidas adoptadas en virtud del nuevo título sobre empleo introducido por el Tratado de Amsterdam y de la estrategia europea para el empleo.



Hemos decidido alargar algo más esta explicación de los diversos antecedentes técnicos para que se vean las similitudes con la filosofía conceptual de la propuesta de los Fondos de Cooperación Bilateral, pero también para que se puedan observar mejor las diferencias.

En concreto, con los fondos contravalor, aunque éstos se nutran igualmente de conversión de deuda, tanto sus objetivos como sus fuentes de recursos son puntuales, es decir, limitadas a una determinada acción y producto de un acuerdo específico que los crea. En cambio, la vocación del Fondo de Cooperación Bilateral es la de convertirse en el instrumento general y permanente de la cooperación con un país determinado. Todas las acciones cabrían en el Fondo de Cooperación y, en este sentido, el mecanismo de los fondos contravalor quedaría subsumido en el del Fondo de Cooperación.

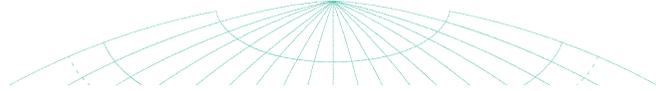
Por lo que se refiere a los fondos estructurales y de cohesión, las diferencias son de obvia naturaleza política, puesto que la Unión Europea es una construcción política de carácter supranacional, en tanto que los Fondos se refieren a una relación bilateral de cooperación entre un país donante y un país receptor. Con todo las similitudes y coincidencias de concepto y objetivos son bastante claras, puesto que se trata en definitiva de procurar el desarrollo de áreas geográficas y elevar el nivel de vida de personas que están, aunque sea con respecto a un sólo país y no a una estructura supranacional, en parecida relación de desigualdad como estaba España cuando ingresó en la

Comunidad Europea con respecto a los países más ricos de la CEE.

### C) ASPECTOS INSTITUCIONALES Y FINANCIEROS DE LOS FONDOS

En palabras de Antonio Vereda, *«El Canje de Deuda por Desarrollo y los Fondos de Cooperación Bilateral, son un método práctico de honda raíz solidaria que nos pone en el camino de financiar la globalización de la solidaridad, son el método de cómo llevar los recursos liberados de la Deuda para financiar el Desarrollo desde abajo y desde dentro y comporta el trasvase de una pequeña parte de los recursos financieros que engloba la Deuda hacia la Cooperación al Desarrollo».*

Los Fondos de Cooperación Bilateral son solidarios, autónomos, eficientes y transparentes. La Solidaridad se expresa con la cooperación, o trabajo conjunto, entre Gobiernos, entre Gobiernos y ONG y entre las ONG de ambos países, para que los recursos lleguen a las mayorías. Son por tanto un pacto entre estados, entre éstos y la sociedad civil y entre sociedades civiles de los estados. Son Autónomos al ser creados por convenios entre Estados con autonomía, a los que se les dota de competencias específicas y de un monto de dinero inicial que sus integrantes deben administrar para financiar proyectos concretos. Son eficientes en cuanto que el pago de los gastos de gestión proviene de los propios recursos del fondo sin que su gestión y administración signifiquen ningún gasto añadido para



los Estados, siendo el objetivo prioritario de los Fondos de Cooperación Bilateral el poner a disposición de las mayorías el dinero necesario para la ejecución de proyectos que les facilitan conseguir su propio desarrollo. Son transparentes porque al tomarse todas las decisiones en órganos bilaterales y de consenso, se puede realizar un seguimiento permanente del proceso, así como un control de calidad riguroso desempeñado, si fuera el caso, por auditorías independientes.

Los Fondos de Cooperación Bilateral habrán de financiar los muchos proyectos necesarios para la erradicación de la pobreza, la educación, la salud y la inclusión social y económica de las mayorías, el desarrollo, la defensa de los derechos humanos, la protección de la naturaleza, el apoyo a la sociedad civil y la convivencia pacífica en democracia.

Estos Fondos de Cooperación Bilateral serían aplicados de forma prioritaria, y siguiendo el espíritu del Plan Director de la Cooperación, a las siguientes líneas estratégicas:

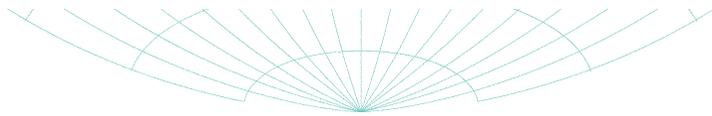
- Educación
- Salud
- Inversiones en infraestructuras sociales básicas
- Apoyo a los emprendedores, las microempresas y los microcréditos para la creación de empleos.
- Integración educativa, social y económica de las mayorías.
- Desarrollo desde abajo y desde dentro.
- Derechos humanos, fortalecimiento de la sociedad civil y gobernanza democrática

- Medioambiente
- Promoción de la igualdad de género

En cuanto a las iniciativas destinatarias de los recursos de los Fondos de Cooperación Bilateral, España deberá defender y aplicar el principio de protagonismo del país receptor, de modo que los proyectos y acciones puedan ser seleccionados de forma consensuada por esos países, dentro de las líneas anteriormente especificadas, promoviendo de esta manera el desarrollo participativo y fomentando el diálogo social en el seno de los países en vías de desarrollo y de todos los agentes de la cooperación española.

A los Fondos de Cooperación Bilateral podrían solicitar financiación para la ejecución de proyectos tanto las instituciones públicas como las ONG de ambos países, y las empresas podrían concursar a la ejecución de los proyectos de las instituciones públicas, de acuerdo a los reglamentos de contratación establecidos.

Cada Fondo de Cooperación Bilateral tendría su Reglamento de Funcionamiento, en el cual se establecerían mediante convenio entre los Gobiernos tanto el monto del Fondo, como la cantidad proveniente del Canje de Deuda por Desarrollo, así como la cantidad que se aportaría de los recursos provenientes de la Cooperación Internacional. De igual manera se establecería la utilización del Fondo para la financiación de proyectos concretos, en la línea de los proyectos enunciados más arriba y todos aquellos otros que pudieran ser incluidos a tenor de nuevas necesidades.



Finalmente en este apartado, decir que los Fondos de Cooperación Bilateral tendrán una estructura de funcionamiento, a nuestro entender relativamente sencilla, de la que hablaremos en las líneas que siguen a continuación.

### ESTRUCTURA DE LOS FONDOS DE COOPERACIÓN BILATERAL

Como se apuntaba en el apartado dedicado a los antecedentes y en concreto a los Tratados de Amistad y Cooperación, partimos de la idoneidad de que los Fondos de Cooperación Bilateral estén recogidos en dichos Tratados, lo que les proporcionaría la legitimidad jurídica que los convierta en el instrumento individualizado de la cooperación de España con el país con el que articule uno de estos Fondos. La estructura de los mismos se cimentaría en torno a cinco elementos fundamentales: Un Comité Político Bilateral, un Comité Técnico Bilateral, una Secretaría Técnica con su Comisión de Planificación, una Comisión de Evaluación independiente y sustentando toda la edificación técnica, el Monto Económico del Fondo.

#### A) COMITÉ POLÍTICO BILATERAL

Es el órgano de gestión política del Fondo y constituye el órgano que ostenta la mayor representación política. Es por tanto la máxima instancia para aprobar las grandes líneas directrices del Fondo y dirimir cualquier interpretación relacionada con los aspectos claves del mismo. Se podría decir que vendría a sustituir

a las actuales Comisiones Mixtas de los Tratados antedichos.

Estaría compuesto por cuatro representantes políticos, dos por cada país firmante, que serían

Por parte de España:

- Secretaría de Estado de Cooperación del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación
- Secretaría de Estado del Ministerio de Economía y Hacienda

Por parte del País Contraparte:

- Alto Representante del Ministerio de Asuntos Exteriores
- Alto Representante del Ministerio de Finanzas

Los cargos serían pues de estricta designación y representación política, pues irían ligados a la ostentación de los cargos públicos referenciados, lo que no impediría sin embargo que a las reuniones se pudiera delegar la presencia del titular del cargo en persona de designación igualmente política.

El Comité Político se encargaría de fijar su propio calendario de reuniones, debiéndose estipular la celebración de al menos una reunión a mitad del periodo de vigencia del Fondo, vigencia que por otra parte queda fijada en el momento de su constitución a través del Tratado o Convenio que lo crea.

#### B) COMITÉ TÉCNICO BILATERAL

Es el órgano encargado de llevar adelante toda la parte técnica de la cooperación, por tanto un órgano

de expertos. Su misión sería la de realizar la planificación estratégica de lo que venimos denominando el programa país. Sería el encargado de realizar una detección de necesidades, sobre ella definiría las grandes líneas de desarrollo del país de que se trate y priorizaría las actuaciones. De la misma manera, sería el órgano encargado de recepcionar y evaluar los proyectos concretos presentados sobre las líneas previamente diseñadas. Sería también el órgano responsable de hacer el seguimiento de las actuaciones, así como del buen funcionamiento de los controles de calidad, impacto y eficacia.

El Comité Técnico es, como se ha dicho, una instancia bilateral compuesta por un mínimo de seis expertos, tres por cada país firmante que serían

Por parte de España:

- Un experto nombrado por la Agencia Española de Cooperación Internacional
- Dos expertos en cooperación provenientes de la sociedad civil

Por parte del País Contraparte:

- Un experto nombrado por la Agencia Estatal de Desarrollo
- Dos expertos en cooperación provenientes de la sociedad civil

Al ser éstos cargos de perfil técnico no tendrían por qué estar ligados en principio a ningún puesto de representación o designación política, por lo que podrían (y en nuestra propuesta deberían) ser cargos remunerados con cargo al propio Fondo.

El funcionamiento del Comité Técnico vendría regulado en el Reglamento de Funcionamiento del Fondo, siendo aconsejable una reunión del Comité al menos tres veces al año.

Para su mejor desarrollo, el Comité Técnico necesita de una infraestructura de carácter administrativo, que en este caso sería la Secretaría Técnica.

### C) LA SECRETARÍA TÉCNICA

Es el órgano de apoyo técnico y administrativo del Comité Técnico y por tanto la instancia encargada en términos estrictamente administrativos de la recepción, presentación, selección y financiación de proyectos, así como del seguimiento y evaluación de la ejecución de los mismos de acuerdo a las directrices del Comité Técnico.

La vocación de la Secretaría Técnica de cada Fondo es la de la estabilidad y permanencia en el tiempo para el trabajo a desarrollar durante el periodo de vigencia del Fondo, por lo que su personal debe ser seleccionado entre expertos en cooperación de ambos países con arreglo a esta premisa y bajo la dirección del Secretario/a Técnica, siendo todos ellos puestos remunerados con cargo a la autofinanciación del Fondo.

Por lo que a la evaluación se refiere, es también competencia de la Secretaría Técnica y lo más oportuno es confiar las tareas de control a una Auditoría Internacional que presentaría sus resultados directamente al Comité Político Bilateral.

#### D) MONTO ECONÓMICO DEL FONDO

El Monto Económico no es obviamente un órgano de funcionamiento del Fondo sino el centro de recursos. Es la parte de concreción económica que, como decíamos arriba, falta por regla general en los tratados de cooperación.

La cantidad que forma el Monto del Fondo se fija en el momento de constitución del mismo por el periodo de vigencia. Esta cantidad se nutre por una parte de las aportaciones directas de la cooperación española provenientes de los presupuestos generales, de aportes de los Fondos del Ayuda al Desarrollo y, la parte más importante, de cantidades provenientes del canje de Deuda por Desarrollo que podría suponer incluso hasta un 70% de la cuantía total del Fondo.

Los ingresos en el Fondo se podrían hacer de manera escalonada a lo largo del periodo de vigencia, según se estipulara en el momento de su constitución.

En cuanto a la distribución de las cuantías, un reparto razonable podría ser el siguiente:

- 50 % del Monto se destinaría a proyectos realizables por las organizaciones de la sociedad civil
- 25 % del total se destinaría a proyectos de instituciones públicas en los que sería posible la participación de las empresas.
- 25 % restante destinado a préstamos con cargo al Fondo de Microcréditos

Por lo que se refiere a los proyectos financiables, ya se ha hecho una enumeración grosso modo de las líneas

prioritarias por lo que no cabe insistir aquí, añadiendo únicamente que en cualquier caso es el Comité Técnico en coordinación con la Secretaría Técnica el órgano encargado de realizar la planificación.

Por último en este apartado, estimamos oportuno plantear la creación de una Dirección General de Fondos de Cooperación Bilateral adscrita a la Secretaría de Estado de Cooperación, cuya misión sería coordinar todos los aspectos relativos a la puesta en marcha y funcionamiento de los Fondos.

#### EJEMPLO PRÁCTICO DE CONSTITUCIÓN DE UN FONDO DE COOPERACIÓN BILATERAL

Cuando se planteó la propuesta se era igualmente consciente de que lo que se estaba construyendo era de suficiente envergadura como para no entrar en una aplicación generalizada que conllevara la creación simultánea de varios fondos de esta naturaleza. Parecía evidente la necesidad de iniciar el proceso mediante la constitución de un fondo piloto sobre el que además corregir los posibles desajustes.

Por razones fácilmente comprensibles y en las que no parece necesario detenerse, se pensó que el país con el que se debería iniciar esta experiencia piloto debería ser Ecuador, cuyas autoridades han ido manifestando en diversas ocasiones su interés por la propuesta y su disposición para realizar una experiencia de este tipo.

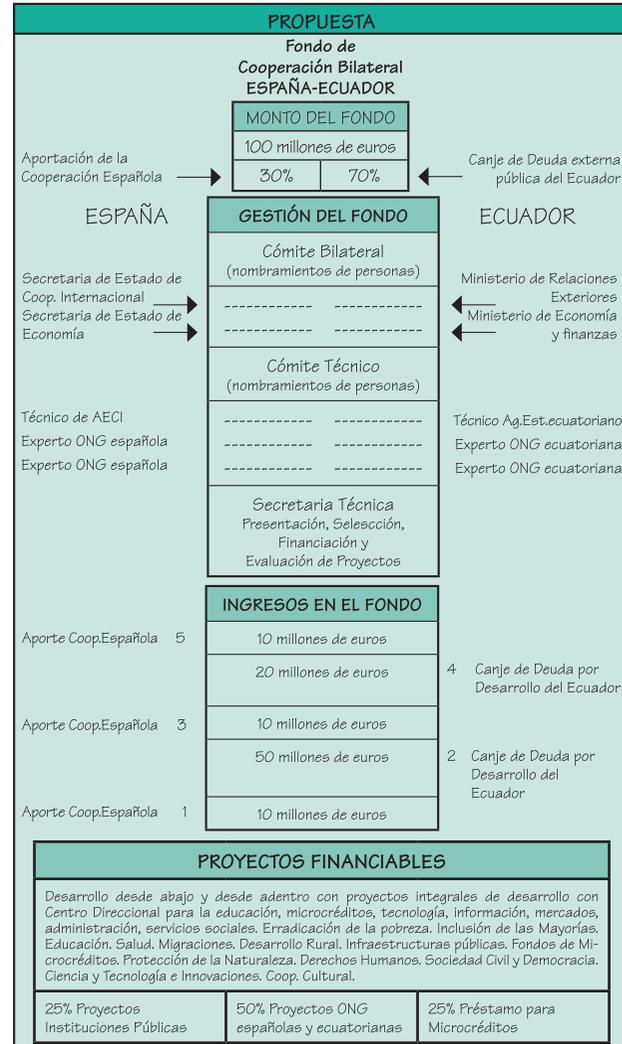
En concreto, la propuesta se sustentaría sobre un hipotético monto de 100 Millones de Euros de capital funda-

cional procedentes en un 70 % del canje de deuda externa pública que Ecuador debe al Estado Español, y en un 30 % de aportación de la cooperación española.

La propuesta contempla que los ingresos en el Fondo se hagan de la siguiente manera:

- España aportaría 10 Millones de Euros a la firma del Convenio de Constitución del Fondo de Cooperación Bilateral para el inicio de las actividades del Fondo.
- Ecuador canjearía 50 Millones de Euros de la Deuda que tiene frente a España para ingresarlos en el Fondo y aplicarlos al principio Deuda por Desarrollo.
- España haría un segundo aporte de otros 10 Millones de Euros al Fondo, una vez concluida la operación de canje de los primeros 50 Millones de Euros.
- En fase posterior, Ecuador canjearía nuevamente otros 20 Millones de Euros que igualmente depositaría en el Fondo de Cooperación Bilateral.
- Una vez efectuado el último ingreso de canje por parte de Ecuador, España aportaría los últimos 10 Millones de Euros al Fondo.
- El reparto del Monto se estipularía en un 50 % del total para proyectos de ONG; un 25 % para proyectos de Instituciones Públicas y un 25 % para el fondo de Préstamos para Microcréditos.

En cuanto a los proyectos financiables, ya se ha insistido en otros apartados en que su enumeración ha de venir necesariamente del trabajo conjunto y consensuado de los órganos bilaterales, encargados de hacer el



diagnóstico de necesidades, pero que duda cabe que han de ser líneas amplias que permitan un desarrollo integral del país.

A continuación se muestra un cuadro sobre la propuesta antes descrita que ilustra la composición y estructura de este Fondo de Cooperación Bilateral.

### A MODO DE CONCLUSIÓN

Como se ha podido comprobar por el hilo argumental de esta ponencia, hasta este punto hemos intentado en primer lugar hacer un sucinto diagnóstico de la situación en la que actualmente se encuentra la cooperación en general y en España en particular, pudiendo asegurar que ha habido una evolución realmente favorable fundamentalmente en lo que se refiere a la «profesionalización» y calidad de la gestión de los distintos actores de la cooperación, hablamos básicamente de las ONG, no siempre acompañada de los medios que hubiera cabido desear de parte de las instituciones.

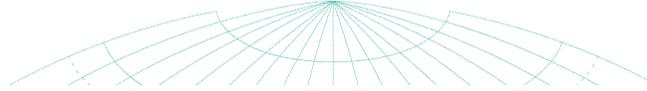
Pero si bien es cierto que esta mayor calidad es constatable no lo es menos el hecho de que el impacto que tiene gran parte de los proyectos que se ejecutan en las diversas áreas es relativamente bajo en relación a las necesidades reales en muchos casos. Esto nos es sólo un problema de nuestro país, sino en general de la cooperación que, como se ha puesto de relieve por tantas organizaciones nacionales e internacionales, adolece de un grado de dispersión ciertamente notorio. Las recomendaciones van en la línea de promover más cooperación de programas y menos de proyectos. En

el caso de nuestro país, que no ha puesto en estos últimos años todos los recursos a los que se ha comprometido internacionalmente, hay que sumar el hecho de que el actual gobierno está decidido a alcanzar en una legislatura un objetivo tan importante que significará una inyección muy importante de recursos económicos al servicio de la cooperación.

La necesidad de evitar la dispersión y esta anunciada inyección de fondos nos conducen a plantear la necesidad de impulsar un salto cualitativo en nuestra cooperación, a buscar un nuevo paradigma de cooperación que pueda satisfacer a la vez esos dos objetivos mencionados: Por una parte planificar programas de desarrollo integral que eviten la dispersión y procuren un máximo de eficiencia y por otra concentrar los recursos individualizándolos por países de forma que puedan sostener esa planificación integral de la que hablamos, al tiempo que permitan una mayor eficiencia del gasto y una mejor evaluación.

Estamos convencidos de que los Fondos de Cooperación Bilateral podrían venir a constituirse en ese nuevo paradigma, en un instrumento sumamente útil por contener todos los elementos necesarios para cubrir las necesidades que hemos puesto de manifiesto: Tiene una estructura política, una estructura jurídico-administrativa e institucional y una estructura financiera, que le permite además autofinanciar su propio funcionamiento.

Además, en los Fondos pueden encajar todos los elementos que componen la cooperación. Tanto Instituciones Públicas como empresas encuentran con el Fondo



un espacio en el que desarrollar su labor en el ámbito de la cooperación. En el caso concreto de las empresas siempre hemos sostenido que la voluntad no ha de ser la de «llevarse una parte, sino la de participar» en la cooperación, como creemos honradamente que así es. En cuanto a las Organizaciones No Gubernamentales, en algunas ocasiones nos preguntan si la propuesta de los Fondos no encierra un mayor dirigismo de parte de los poderes públicos. Creemos que es justo lo contrario. En este esquema las ONG desempeñan un papel fundamental en dos fases: son imprescindibles para realizar lo que llamamos la detección de necesidades, algo que a veces ni los propios países receptores pueden hacer y son insustituibles en la ejecución de una amplia panoplia de proyectos, para lo que encuentran además una reserva de recursos dentro del Fondo.

Otra de las cuestiones que se han planteado es la de si con esta propuesta la soberanía del país receptor queda salvaguardada. La respuesta es sencilla: No puede ser de otra manera. Lo marca el Plan Director y la propuesta de los Fondos no lo contradice. Antes al contrario, la propuesta de los Fondos viene a reforzar la capacidad del país receptor de atender a sus propias necesidades, al tiempo que permite también que el país donante participe y ayude en el proceso de toma de decisiones. Con ello se consigue además que tanto los elementos de decisión como los de evaluación sean más eficaces, al aplicarse una metodología de trabajo que favorece la transparencia.

En el plano internacional y por los contactos mantenidos con organizaciones del ámbito de la cooperación,

así como con representantes de partidos políticos que se ocupan de estas materias podemos afirmar que existe interés en la iniciativa y que otros países de la Unión podrían sumarse. Algunos ya están planteando de hecho fórmulas similares. Con la prudencia y la modestia obligadas hay que decir que si esta iniciativa fuese asumida por la Unión Europea estaríamos hablando del mayor salto que la cooperación internacional podría dar a lo largo de la historia en la lucha contra la pobreza. Se necesita impulso político y en este sentido nos satisfacen las iniciativas del actual Presidente del Gobierno de España, de quien esperamos mantenga la línea emprendida.

Confiamos en que esta propuesta salga adelante y se constituya el primer Fondo, la experiencia piloto descrita con Ecuador, de forma que, mejorados en lo que quepa, podamos empezar a constituir otros allá donde más se necesiten. Quisiéramos recordar ahora para finalizar las palabras pronunciadas por el Presidente de CEPAL, Sr. Machinea, con objeto de su reciente visita a Madrid, cuando dijo refiriéndose a países de América latina pero igualmente aplicable al resto de países menos adelantados, que «lo que hoy no es una urgencia, si no se atiende, puede llegar a serlo mañana», a lo que nosotros añadimos para finalizar que lo que hoy ya es una urgencia, mañana puede ser una catástrofe si no ponemos los medios para evitarlo.

JAVIER VIÚDEZ GENEROSO  
Madrid, 7 de marzo de 2005

