

Informe 3/2005

► **Cooperación
y acción exterior**

Sesión ordinaria del Pleno de 22 de junio de 2005

Colección Informes



CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL

Departamento de Publicaciones

NICES: 436-2005

Colección Informes
Número 3/2005

Informe elaborado a iniciativa propia por el Consejo Económico y Social, conforme a lo dispuesto en el artículo 7.1.3 de la Ley 21/1991, de 17 de junio, de Creación del Consejo Económico y Social. Aprobado en la Sesión ordinaria del Pleno del día 22 de junio de 2005.

La reproducción de este Informe está permitida citando su procedencia.

Primera edición: julio de 2005

Edita y distribuye:
Consejo Económico y Social
Huertas, 73. 28014 Madrid. ESPAÑA.
Información en Internet: <http://www.ces.es>

ISBN: 84-8188-243-7
Depósito legal: M.

Imprime: Imprenta Fareso, S. A. Paseo de la Dirección, 5. Madrid

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	5
CAPITULO 1. LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO.....	7
CAPITULO 2. LA POLÍTICA DE DESARROLLO DE LA UNIÓN EUROPEA.....	17
CAPITULO 3. LA POLÍTICA ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO.....	23
3.1. Marco institucional	23
3.2. Evolución y estructura de la ayuda oficial al desarrollo española	28
3.3. Principales instrumentos de la cooperación al desarrollo bilateral	35
3.3.1. Instrumentos de ayuda reembolsable	37
3.3.2. Instrumentos de ayuda no reembolsable.....	39
3.4. El Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008...	41
CAPITULO 4. LA COOPERACIÓN PARA EL BUEN GOBIERNO Y EL FORTALECIMIENTO DEL DIÁLOGO SOCIAL.....	45
CAPITULO 5. LA CONTRIBUCIÓN DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL A LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO	59

5.1. Las organizaciones sociales y económicas como actores de la cooperación.....	60
5.2. El diálogo como instrumento de fortalecimiento democrático y de desarrollo socioeconómico. El diálogo institucionalizado en el Consejo Económico y Social	62
5.3. La acción exterior y de cooperación del Consejo Económico y Social	70
5.3.1. Origen y desarrollo de la acción exterior y de cooperación del CES.....	70
5.3.2. Objetivos y áreas prioritarias	72
5.3.2.1. Objetivos.....	72
5.3.2.2. Áreas prioritarias	83
CAPITULO 6. CONCLUSIONES	89
ANEXO. PRINCIPALES ACTIVIDADES DE COOPERACIÓN EXTERIOR DEL CES 1995-2005...	95

INTRODUCCIÓN

La creciente interdependencia entre los países y la interrelación política, económica y cultural que caracteriza al actual proceso de globalización suponen un gran potencial para impulsar en el mundo un desarrollo económico y social más equilibrado. No obstante, los efectos beneficiosos de la globalización no están afectando de la misma forma e intensidad a todos los países y a todos los grupos sociales y, lo que es más importante, persisten las privaciones y carencias de todo tipo en buena parte de la humanidad.

La voluntad del Consejo Económico y Social de pronunciarse y de contribuir a la reflexión sobre la cooperación para el desarrollo tuvo su origen en la decisión del Pleno del 7 de julio de 2004 de encargar a la Comisión de Trabajo de Mercado Único Europeo, Desarrollo Regional y Cooperación al Desarrollo la elaboración de una propuesta de informe sobre la cooperación y la acción exterior. Los miembros de dicha Comisión, para fundamentar el trabajo encomendado, consideraron conveniente contar con la aportación, en forma de compareencias, de don Juan Pablo de la Iglesia, Secretario General de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) y de don José Antonio Alonso, Catedrático de Economía Aplicada de la Universidad Complutense de Madrid, acreditado experto en la materia.

Con la elaboración del presente trabajo el CES pretende, por un lado, exponer una visión de la ayuda y de la cooperación internacional al desarrollo y realizar una reflexión consensuada por parte de los interlocutores económicos y sociales sobre la misma y, por otro, enmarcar la actividad de cooperación exterior del Consejo Económico y Social como contribución a la cooperación al desarrollo en un ámbito específico, el del fortalecimiento institucional democrático, mediante el apoyo a los procesos de diálogo institucionalizado en diferentes países.

El informe se estructura por lo tanto en dos grandes bloques, uno dedicado a la cooperación internacional para el desarrollo y otro que se centra en la contribución del CES a la cooperación al desarrollo. En el primero de ellos se revisa el actual marco internacional de la ayuda al desarrollo, que tiene como eje central el intento de cumplir los objetivos de desarrollo de la Declaración del Milenio, se describen las políticas de cooperación y ayuda de la Unión Europea y, sobre todo, se analiza la política española de cooperación al desarrollo. En efecto, la revisión de la evolución, la estructura y los instrumentos creados en España para ayudar al desarrollo constituye la parte central del informe en la que se engarza el segundo gran bloque, el de la contribución del Consejo Económico y Social a la cooperación al desarrollo en el ámbito del fortalecimiento institucional democrático y la participación de la sociedad. En esta parte del informe se exponen la experiencia del Consejo en la difusión y el fomento de los procesos de diálogo institucionalizado y las actuaciones de cooperación y asistencia técnica que ha llevado a cabo en los últimos años, ofreciéndose en el Anexo sus principales actuaciones ordenadas cronológicamente.

CAPÍTULO 1

LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO

La preocupación por la pobreza y el subdesarrollo surge de una manera formal al final de la segunda guerra mundial, con la aparición de los nuevos países procedentes del proceso de descolonización. La ayuda al desarrollo de estas ex-colonias se basaba al principio en el mantenimiento de unas relaciones financieras y comerciales que obedecían a los intereses estratégicos, políticos y comerciales de los países occidentales pero, a la vez, comenzaron a surgir nuevas formas de ayuda en el ámbito de las Naciones Unidas. Sin embargo, este tipo de ayuda estaba excesivamente sesgado hacia los aspectos meramente económicos y monetarios del desarrollo. En los años noventa se modifica la perspectiva de la cooperación internacional, con la idea de que un crecimiento sostenido basado en el propio desarrollo de todos los países se podría alcanzar mediante pautas comunes de política económica dentro de un proceso de globalización. La evidencia empírica de la insuficiencia de dicho planteamiento, también centrado en un aspecto exclusivamente económico, a la hora de erradicar la pobreza, y el mantenimiento de las disparidades existentes hicieron que, desde el año 2000, con la mencionada Declaración del Milenio, se tuviesen más en cuenta en la estrategia de desarrollo los aspectos sociales como factores básicos del desarrollo.

Un breve recorrido histórico de la actual cooperación internacional para el desarrollo puede comenzar en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comer-

cio y Desarrollo (UNCTAD) de 1968 en la que se recomendó, por primera vez, que los países desarrollados dedicasen el 0,7 por 100 de su Renta Nacional Bruta (RNB) a la ayuda oficial al desarrollo. Posteriormente, en 1970, una resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas estableció que cada país económicamente adelantado deberá aumentar progresivamente su ayuda oficial al desarrollo y hacer los mayores esfuerzos para alcanzar a mediados de la década una cantidad mínima equivalente al 0,7 por 100 de su RNB a precios de mercado.

Según el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), cuyos países miembros proporcionan el 94,8 por 100 del total mundial de la ayuda, se define la ayuda oficial al desarrollo (AOD) como los flujos monetarios que se ponen a disposición de los países en desarrollo, bien de forma bilateral o a través de organizaciones multilaterales, para proyectos y programas de desarrollo. Estos flujos deben satisfacer las siguientes condiciones:

- Su objetivo debe ser la promoción del crecimiento económico y el bienestar social de los países en desarrollo, excluyendo otras finalidades.
- Tener un carácter concesional (de mejora de las condiciones en las que los mismos recursos se puedan obtener en el mercado) y contener un componente de donación de al menos el 25 por 100.

La ayuda puede ser no reembolsable, la que está constituida por donaciones, o reembolsable, si consiste en préstamos que con mayor o menor concesionalidad se deben devolver.

El país beneficiario debe estar incluido en la lista de países y territorios en desarrollo elaborada por el CAD, que divide a los países en grupos de menor a mayor renta per cápita. Así, se identifican los llamados países menos avanzados, los de reducidos ingresos (RNB per cápita inferior a 745 dólares en 2001), los de ingresos medianos (RNB per cápita entre 746 y 2.975 dólares en 2001), los del margen superior de ingresos medianos (RNB per cápita entre 2.976 y 9.205 dólares en 2001), y los países de ingresos elevados (RNB per cápita superior a 9.205 dólares en 2001).

En 2004 sólo cinco países, Noruega, Luxemburgo, Dinamarca, Suecia y Holanda, cumplían el mencionado objetivo de dedicar el 0,7 por 100 de su RNB a AOD. En la Conferencia de Financiación para el Desarrollo celebrada en Monterrey (México) en 2002, la Unión Europea y Estados Unidos firmaron el com-

promiso de destinar a AOD 12.000 millones de dólares de fondos adicionales hasta 2006, lo que se traduce por parte de la Unión Europea en un esfuerzo equivalente al 0,39 por 100 de la RNB. Sin embargo, aún cumpliendo este objetivo, en 2006 el conjunto de países donantes del CAD estaría destinando el 0,26 por 100 de la RNB, cifra todavía lejos del 0,7 por 100. Los datos relativos a 2004 muestran que los 22 países donantes del CAD incrementaron ese año la AOD en un 13,7 por 100 en términos nominales, hasta llegar a los 78.568 millones de dólares, lo que supone el 0,25 por 100 de su RNB conjunta. En términos reales, el incremento fue del 4,6 por 100, dos décimas inferior al del año precedente. En el caso de Estados Unidos, el país mayor donante en volumen, el incremento de la ayuda fue en términos reales del 14,1 por 100, alcanzando los 18.999 millones de dólares; sin embargo, dicha cantidad se traduce sólo en el 0,16 por 100 de su RNB, lo que sitúa a este país en el penúltimo lugar, por delante de Italia, de la lista de países donantes del CAD. En cuanto a la Unión Europea, el incremento de la AOD agregada de sus antiguos quince Estados miembros fue en 2003 del 2,9 por 100, ascendiendo la cifra total a 42.919 millones de dólares, bastante más del doble que la de Estados Unidos y el equivalente al 0,36 por 100 de la RNB de la Unión Europea (cuadro 1).

Por otro lado, en relación con la mayor o menor orientación de la ayuda a la reducción de la pobreza, cabe destacar que, con datos de 2003, los flujos dirigidos a los países menos adelantados continúan siendo muy limitados, sobre todo en el caso de algunos países donantes, entre los que se encuentra España, donde su volumen, en términos de RNB no alcanza el 0,1 por 100. Asimismo, la AOD destinada a la cobertura de necesidades sociales básicas sólo en 7 de los 22 países del CAD supera el 20 por 100 de la AOD susceptible de asignación sectorial, y el porcentaje de AOD bilateral condicionada a la compra de bienes y servicios del país donante, aunque es reducido en la mayoría de los países, sigue siendo muy relevante en algunos como Italia, Austria, Canadá o España.

Como ya se ha manifestado, el actual marco internacional de la ayuda al desarrollo lo forman los objetivos de desarrollo de la Declaración del Milenio que se aprobó en septiembre de 2000 durante la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas y el ya citado Consenso de Monterrey de 2002 al que se llegó durante la Cumbre de Naciones Unidas de Financiación para el Desarrollo.

Para examinar el grado de cumplimiento hasta la fecha de los objetivos de la Cumbre del Milenio cabe exponer las grandes líneas de la situación global del desarrollo en el mundo. Desde 1990, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), haciéndose eco de una concepción multidimensional del

CUADRO 1
AYUDA OFICIAL AL DESARROLLO POR PAÍSES DONANTES (1),
2003-2004

(En millones de dólares y en porcentaje)

Países	2003			2004	
	AOD a países menos desarrollados	AOD a servicios sociales básicos	AOD bilateral incondicionada	AOD neta	
	(% RNB)	(% AOD sectorializable) (2)	(% AOD bilateral)	% RNB	Valor
Noruega	0,36	20,2	99,87	0,87	2.200
Luxemburgo	0,27	22,7 (3)	96,67 (4)	0,85	241
Dinamarca	0,32	14,3	71,47	0,84	2.025
Suecia	0,12	14,3	93,55	0,77	1.379
Holanda	0,26	19,9	88,63	0,74	4.235
Portugal	0,14	2,9	93,72	0,63	1.028
Francia	0,17	10,3	93,09	0,42	8.475
Bélgica	0,35	19,4	99,11	0,41	1.452
Irlanda	0,21	30,6	100,00	0,39	504
Suiza	0,12	14,3	96,42	0,37	1.379
Unión Europea (6)	—	—	—	0,36	42.919
Reino Unido	0,12	28,9	100,00	0,36	7.836
Finlandia	0,11	13,4	85,83	0,35	655
Alemania	0,10	11,5	94,61	0,28	7.497
Canadá	0,07	27,8	52,56	0,26	2.537
España	0,04	12,4	55,85	0,26	2.457
Australia	0,05	18,1	67,17	0,25	1.465
Total CAD	—	—	—	0,25	78.568
Austria	0,07	7,1	51,38	0,24	691
Nueva Zelanda	0,06	14,8	81,42	0,23	210
Grecia	0,03	18,4	93,83	0,23	464
Japón	0,04	5,0	96,13	0,19	8.859
Estados Unidos	0,04	23,4	—	0,16	18.999
Italia	0,08	20,0	7,8 (5)	0,15	2.484

(1) Países miembros del CAD de la OCDE. Hay otros países que también proporcionan ayuda al desarrollo cuyo montante, según la OCDE, alcanzó en 2002 los 3.201 millones de dólares.

(2) Media de los años 2002 y 2003.

(3) Dato de 2000-2001.

(4) Dato de 2000.

(5) Dato de 2001.

(6) Incluye la ayuda consolidada de la Unión Europea y la de los Estados miembros.

Fuente: PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano 2004*; y OCDE, Reference DAC Statistical Tables.

desarrollo, afronta en sus informes anuales el desafío de medir el grado de progreso alcanzado por los distintos países, a través de la construcción de un indicador compuesto, el Índice de Desarrollo Humano (IDH), que pondera los avances logrados en tres dimensiones básicas del desarrollo, a saber, la longevidad, la educación y el nivel de vida, medidos respectivamente a través de la esperanza de vida, la tasa de alfabetización de adultos y la tasa de matriculación en distintos niveles de enseñanza, y la renta per cápita ajustada por la paridad del poder adquisitivo.

Aunque durante el siglo xx se ha experimentado el mayor avance en cuanto a desarrollo humano, las privaciones y carencias humanas siguen siendo patentes en la actualidad, especialmente en algunas zonas del planeta. En el año 2000, 831 millones de personas en el mundo sufrían desnutrición y 1.100 millones de personas vivían con menos de un dólar al día. La cantidad de personas sin acceso a saneamiento se elevaba a 2.742 millones y un total de 104 millones de niños en todo el mundo estaban sin escolarizar. La zona del África Subsahariana es la que tiene un mayor porcentaje de población sumida en estas carencias (cuadro 2).

A raíz de estas alarmantes cifras, se aprobó por parte de los líderes de 189 países la mencionada Declaración del Milenio, en donde se asumió el firme compromiso de aumentar los esfuerzos para acabar con la pobreza en el mundo. Esta Declaración se resume en 8 objetivos y 18 metas específicas con un plazo determinado de cumplimiento fijado en el año 2015 (cuadro 3). Puede apreciarse que los Objetivos de esta Declaración incluyen casi totalmente los criterios que rigen el IDH, por lo que éste se convierte en un instrumento adecuado para comprobar el cumplimiento de estos objetivos.

Tras casi cinco años desde la Declaración, la evolución en la consecución de estos objetivos ha sido dispar. Mientras que la zona de Asia Oriental y el Pacífico ha seguido la senda prevista en todos los objetivos y Asia Meridional ha avanzado de manera reseñable en alguno de ellos, en la zona del África Subsahariana ha ocurrido lo contrario. Además, hay que matizar que los avances del continente asiático se han debido en parte al rápido desarrollo de China y de la India, y la evolución, aún siendo positiva está siendo lenta, de forma que, al ritmo actual, en 2015 sólo se habrían cumplido dos objetivos: reducir a la mitad la pobreza en materia de ingresos y reducir a la mitad la proporción de personas sin acceso a agua potable. En la región africana la situación es más desesperanzadora: baste decir que según el ritmo actual las previsiones señalan que no sería hasta 2106 cuando se cumpliría el objetivo de reducir la mortalidad infantil en dos terceras

CUADRO 2
POBLACIÓN CON PRIVACIONES GRAVES EN 2000
 (En millones de personas)

Conceptos	África Subsahariana	Estados Árabes	Asia Oriental y Pacífico	Asia Meridional	América Latina y Caribe	Europa Central y Oriental, y CEI	Mundo
Con menos de 1 dólar al día (1)	323	8	261	432	56	21	1.100
Desnutridos	185	34	212	312	53	33	831
Niños y niñas no escolarizados (2)	44	7	14	32	2	3	104
Niñas no escolarizadas (2)	23	4	7	21	1	1	59
Mortalidad menores 5 años (3)	5	1	1	4	0	0	11
Sin acceso a agua mejorada	273	42	453	225	72	29	1.197
Sin acceso a saneamiento	299	51	1.004	944	121	—	2.742

(1) En paridad de poder adquisitivo.

(2) En edad de primaria.

(3) Mortalidad anual.

Fuente: PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano 2004*, con datos del Banco Mundial, de la UNESCO y de la ONU.

partes, y para 2129 cuando se lograría tener educación primaria universal, mientras que para el objetivo de reducir la pobreza y el hambre ni siquiera se pueden fijar fechas de cumplimiento. La correlación indicada anteriormente con el IDH se observa en el hecho de que desde 1990 veinte países han experimentado retrocesos en este indicador, trece de los cuales pertenecían al continente africano.

Por tanto, a falta de diez años para la fecha límite de cumplimiento del pacto, y aunque es fundamental la existencia y el buen funcionamiento de instituciones públicas eficientes en los países pobres, parece imperiosa la necesidad de que los países avanzados aumenten considerablemente la financiación destinada a cooperación internacional, tal y como, sin establecer un horizonte temporal, se comprometieron a hacer con ocasión del Consenso de Monterrey en marzo de 2002.

En Monterrey, los objetivos y las medidas que se establecieron se inspiraron en la Declaración del Milenio. Así, se fijaron cuatro grandes objetivos: la erradicación de la pobreza; el crecimiento económico sostenido; la promoción del desarrollo sostenible y la creación de un sistema económico global más equitativo y no discriminatorio para los países pobres.

CUADRO 3
OBJETIVOS DE DESARROLLO DE LA DECLARACIÓN
DEL MILENIO

Objetivos	Metas
1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre	Reducir a la mitad, para el año 2015, el porcentaje de personas con ingresos inferiores a un dólar diario. Reducir a la mitad, para el año 2015, el porcentaje de personas que padece hambre.
2. Lograr la educación primaria universal	Lograr que en 2015 los niños de todo el mundo puedan completar el ciclo de educación primaria.
3. Promover la igualdad de género y la autonomía de la mujer	Eliminar la desigualdad de género en la educación primaria y secundaria preferiblemente para 2005, y en todos los niveles educativos para 2015.
4. Reducir la mortalidad infantil	Reducir en dos terceras partes, entre 1990 y 2015, la tasa de mortalidad de los niños menores de cinco años.
5. Mejorar la salud materna	Reducir en tres cuartas partes, entre 1990 y 2015, la tasa de mortalidad materna.
6. Combatir el VIH/sida, el paludismo y otras enfermedades	Detener y comenzar a reducir para el año 2015 la propagación del VIH/sida. Detener y comenzar a reducir, para el año 2015, la incidencia del paludismo y otras enfermedades graves.
7. Garantizar la sostenibilidad ambiental	Incorporar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales e invertir la pérdida de recursos ambientales. Reducir a la mitad para el año 2015 la proporción de personas que carecen de acceso sostenible a agua potable y saneamiento. Mejorar considerablemente, para el año 2020, la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de los barrios más precarios.
8. Fomentar una asociación mundial para el desarrollo	Desarrollar un sistema financiero y de comercio abierto, regulado, previsible y no discriminatorio. Atender a las necesidades especiales de los países menos adelantados, incluyendo: <ul style="list-style-type: none"> — Acceso libre de aranceles y cupos para sus exportaciones. — Programa mejorado de alivio de la deuda de los países pobres muy endeudados y cancelación de la deuda bilateral oficial. — Concesión de AOD más generosa para los países comprometidos con la reducción de la pobreza.

CUADRO 3 (Continuación)
OBJETIVOS DE DESARROLLO DE LA DECLARACIÓN
DEL MILENIO

	<p>Atender las necesidades especiales de los países sin litoral y de los pequeños Estados insulares en desarrollo.</p> <p>Encarar los problemas de la deuda de los países en desarrollo aplicando medidas nacionales e internacionales para garantizar su sostenibilidad a largo plazo.</p> <p>En cooperación con los países en desarrollo, elaborar y aplicar estrategias que proporcionen a los jóvenes trabajo digno y productivo.</p> <p>En colaboración con los laboratorios farmacéuticos, proporcionar acceso a los medicamentos de primera necesidad y a precios asequibles en los países en desarrollo.</p> <p>En colaboración con el sector privado, velar por el aprovechamiento de los beneficios de las nuevas tecnologías, en particular las Nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación.</p>
--	--

Fuente: PNUD, *Informe sobre desarrollo humano 2004*, a partir de la Declaración del Milenio, aprobada por la Resolución 55/2, de 8 de septiembre de 2000, de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

En cuanto a las medidas a tomar se reconoce, en primer lugar, la necesidad de que se incremente considerablemente la AOD, en especial la dirigida a los países menos adelantados. Otro grupo de medidas van dirigidas a movilizar los recursos locales para el desarrollo, mediante, entre otras, la adopción por parte de los países receptores de marcos económicos estables, un buen gobierno de la Administración, y la inversión en sectores sociales como el sanitario y el educativo. También, se establece la necesidad de crear un clima favorable a la inversión extranjera directa en los países en desarrollo en los sectores que contribuyan en mayor medida al desarrollo, a la vez que se recomienda a los inversores que tengan en cuenta en sus decisiones de inversión los aspectos sociales, de género y medioambientales. El comercio internacional, en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC), debe promover el desarrollo, tomando medidas que permitan aumentar las exportaciones de los países en desarrollo y otorgando un trato preferencial a los países menos adelantados. Respecto a la cuestión de la deuda externa, se manifiesta la necesidad de que la responsabilidad de la deuda se comparta en mayor medida entre los acreedores y los deudores. Finalmente, se considera necesario que, para resolver problemas concretos, los sistemas financiero, monetario y comercial internacionales actúen de

forma coordinada. Para ello, se proponen medidas como una mayor coordinación de las políticas económicas de los países industrializados o que el Fondo Monetario Internacional intensifique sus esfuerzos de prevención de crisis financieras.

Asimismo, para poder hacer realidad los Objetivos de Desarrollo del Milenio, las Naciones Unidas¹ han efectuado recientemente una serie de recomendaciones fundamentales que atañen tanto a los países donantes como a los receptores de ayuda. Por un lado, los países en desarrollo deben elaborar ambiciosas estrategias de reducción de la pobreza antes de 2006, y ser capaces de movilizar recursos públicos y privados, nacionales e internacionales, así como involucrar activamente a las organizaciones de la sociedad civil. Por otro lado, los países desarrollados han de redoblar sus esfuerzos de ayuda, en términos cuantitativos y cualitativos, focalizarla en los países de bajos ingresos y abrir sus mercados a las exportaciones de los países menos desarrollados.

¹ Proyecto del Milenio de las Naciones Unidas, 2005. *Invirtiendo en el desarrollo: un plan práctico para conseguir los Objetivos de Desarrollo del Milenio.*

CAPÍTULO 2

LA POLÍTICA DE DESARROLLO DE LA UNIÓN EUROPEA

La cooperación para el desarrollo conforma, junto con el comercio y el diálogo político, la política de relaciones exteriores de la Unión Europea. De hecho, los flujos de ayuda para el desarrollo se efectúan en muchos casos en el marco de convenios y programas de cooperación internacional de ámbito regional, que normalmente tienen un alcance mayor que la mera ayuda al desarrollo. En este sentido, el convenio regional paradigmático y verdadero eje de la política de desarrollo europea es el Acuerdo de Cotonou, suscrito en 2000 con 77 países, 48 del África Subsahariana, 15 del Caribe y 14 del Pacífico (ACP), que se sustenta en un vínculo reforzado entre el diálogo político, el comercio y la ayuda para el desarrollo². Los programas ACP se financian con cargo al Fondo Europeo de Desarrollo (FED), que es el principal instrumento comunitario de financiación para el desarrollo, y cuyas asignaciones no proceden del presupuesto comunitario sino de contribuciones directas de los Estados miembros.

Existen, asimismo, acuerdos de cooperación, bilaterales o multilaterales con prácticamente todas las regiones del mundo, aunque la Unión Europea ha tendido históricamente a dar prioridad a la estabilidad y el desarrollo de los países más cerca-

² El Acuerdo de Cotonou sucedió al Convenio de Lomé firmado por primera vez en 1975, que fue objeto de actualizaciones regulares y cuya importancia fue creciendo a medida que sus disposiciones se extendían a nuevos ámbitos y aumentaba el número de países signatarios.

nos a sus fronteras, una orientación que el Tratado Constitucional Europeo consagra³. De este modo, tras la última ampliación, existe, en primer lugar, una relación preferente entre la Unión Europea y los países candidatos a integrarse en la misma (Bulgaria, Rumanía, Croacia y Turquía) a los que la Unión Europea proporciona ayuda de diversa naturaleza y de amplio alcance en el marco de los Acuerdos de Preadhesión y a través de los instrumentos financieros PHARE, ISPA y SAPARD.

Asimismo, la Unión Europea proporciona apoyo financiero a los países de la región de los Balcanes⁴ a través del programa CARDS, que cuenta entre sus fines principales con contribuir a la estabilización democrática, al fortalecimiento de la Administración Pública, al desarrollo económico y social, a la preservación del medio ambiente y los recursos naturales, al desarrollo de infraestructuras y a la cooperación en materia de justicia e interior.

Por otro lado, las relaciones entre la Unión Europea y diez países del Mediterráneo se desenvuelven a través de acuerdos de asociación suscritos en el marco del Proceso de Barcelona iniciado en 1995, que aspira a establecer una zona de libre comercio euro mediterránea en 2010, y a cuyo fin sirve el programa MEDA, principal instrumento financiero de la asociación euro mediterránea, cuyos fondos se dirigen principalmente a apoyar el ajuste estructural de estas economías y a paliar sus efectos sociales adversos. Asimismo, desde 1991 el programa TACIS aporta ayuda a doce países de Europa del Este y Asia Central, integrantes de la antigua Unión Soviética, y su fin principal es apoyar la transición de estos países hacia economías de mercado.

En definitiva, la Unión ha desarrollado una amplia gama de instrumentos en relación con las relaciones exteriores en sus diferentes dimensiones que conforman un entramado jurídico y financiero complejo. Por esta razón, la Comisión Europea ha propuesto recientemente la simplificación drástica de los instrumentos con el fin de aumentar la coherencia de la acción exterior, subsumiendo los más de treinta programas actuales en tres instrumentos generales⁵. En primer lugar, el Instrumento de Preadhesión (IPA) abarcaría a los actuales y potenciales países candidatos y sustituiría a los actuales programas PHARE, ISPA, SAPARD y CARDS. En segundo lugar, y como correlato del impulso de una nueva política europea de vecindad tras la última ampliación, dirigida a reforzar la coope-

³ Artículo I-57 del *Tratado por el que se establece una Constitución para Europa* aprobado en la Conferencia Intergubernamental de 13 de octubre de 2004.

⁴ Albania, Bosnia-Herzegovina, Croacia, Serbia, Montenegro y la antigua república yugoslava de Macedonia.

⁵ COM (2004) 487 final. *Perspectivas financieras 2007-2013*.

ración con los 17 nuevos países limítrofes (Rusia, los nuevos Estados independientes⁶ y los países del Mediterráneo⁷), la Comisión propone la creación del Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación, que vendría a sustituir a los actualmente vigentes en relación con las mencionadas áreas geográficas (MEDA, TACIS)⁸. Por último, el Instrumento de Cooperación al Desarrollo y Cooperación Económica constituiría el principal medio de ayuda a los países en desarrollo que no reciban ayuda con cargo a los otros dos instrumentos, e incluiría al actual FED que a partir de 2007 se integrará en el Presupuesto de la Unión.

A pesar de su imbricación con la acción exterior de la Unión Europea, el Tratado de la Comunidad Europea (TCE) configura la cooperación al desarrollo como una política comunitaria por derecho propio⁹, una importancia que el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa reafirma¹⁰, y establece entre sus objetivos básicos 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; y la lucha contra la pobreza, contribuyendo, en todo caso, al fortalecimiento y la consolidación de la democracia y del Estado de Derecho, así como al objetivo de respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales.

A partir del año 2000 se inicia un proceso de reforma de la política de desarrollo de la Unión Europea, que afecta tanto a las prioridades como a la organización y ejecución de los programas de ayuda al desarrollo. Esta revisión persigue proporcionar programas de ayuda de alta calidad con un impacto demostrable sobre la calidad de vida de las personas, conseguir un nivel de eficiencia acorde con los patrones internacionales más exigentes, aumentar la coherencia entre la política de desarrollo y el resto de las políticas de la Unión y aumentar la responsabilidad frente al contribuyente explicando claramente lo que hace y a qué destina los fondos. La política de desarrollo reformada, que se fundamenta en una declaración conjunta del Consejo y de la Comisión Europea¹¹, se alinea con

⁶ Ucrania, Bielorrusia, Moldavia, Azerbaiyán, Georgia y Armenia.

⁷ Argelia, Egipto, Israel, Jordania, Líbano, Libia, Marruecos, Palestina, Siria y Túnez.

⁸ Véanse COM (2003) 104 final. *Una Europa más amplia. Relaciones con los países vecinos: un nuevo marco para las relaciones con nuestros vecinos del Este y del Sur de Europa*; COM (2004) 373 final. *Política Europea de Vecindad. Documento de Estrategia*; y COM (2004) 628 final. *Propuesta de Reglamento del Parlamento y del Consejo por el que se establecen las disposiciones generales relativas a la creación de un Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación*.

⁹ Artículos 177 y siguientes del TCE.

¹⁰ Artículos III-316 y siguientes del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa.

¹¹ Decisión del Consejo y de la Comisión, de 10 de noviembre de 2000, *The European Community's Development Policy*, basada en COM (2000) 212 final: *La política de desarrollo de la Comunidad Europea*.

los compromisos y objetivos internacionales de desarrollo y, en particular, con los Objetivos de Desarrollo del Milenio y las directrices del CAD de la OCDE. La erradicación de la pobreza se convierte en el objetivo principal y se delimitan seis áreas de actuación prioritaria: la relación entre comercio y desarrollo; la integración y cooperación regional; el apoyo a políticas macroeconómicas y de acceso igualitario a servicios sociales; el transporte; la seguridad alimentaria y el desarrollo rural; y el desarrollo institucional, buen gobierno y Estado de Derecho. Asimismo, se establece una serie de aspectos horizontales de la política de desarrollo, como la promoción de los derechos humanos, la igualdad entre hombres y mujeres, los derechos de la infancia, la protección medioambiental y la prevención de conflictos.

Entre los retos principales que la Comisión se ha marcado figura el aumento del peso de la ayuda incondicionada, como vía para garantizar una mayor eficacia de la misma, el impulso de las ayudas presupuestarias y sectoriales aprovechando las capacidades y estructuras institucionales de los países receptores de la ayuda, y la focalización de la ayuda en los países menos adelantados y con menor nivel de renta.

Como resultado de los esfuerzos por reformar la política de desarrollo, la Comisión Europea disoció las tareas de diseño político y planificación estratégica de las de gestión, y creó el 1 de enero de 2001 la oficina de cooperación EuropeAid. Esta oficina es responsable de todas las fases del ciclo de los proyectos (identificación y evaluación inicial de los proyectos y programas, preparación de las decisiones de financiación, aplicación, supervisión y evaluación de los proyectos y programas) que son necesarias para garantizar la consecución de los objetivos de los planes plurianuales que son responsabilidad conjunta de las Direcciones Generales de Relaciones Exteriores y de Desarrollo de la Comisión. La oficina EuropeAid, que se financia con cargo al presupuesto de la Comisión y al FED, canaliza toda la ayuda exterior, con excepción de la ayuda humanitaria (de la que se encarga el departamento ECHO), la ayuda de preadhesión, la asistencia macrofinanciera y los fondos de la política común de seguridad y acción exterior. Concretamente, de los 12.600 millones de euros a que ascendió la ayuda exterior de la Unión Europea como institución en 2003, aproximadamente el 62 por 100 se canalizó a través de EuropeAid.

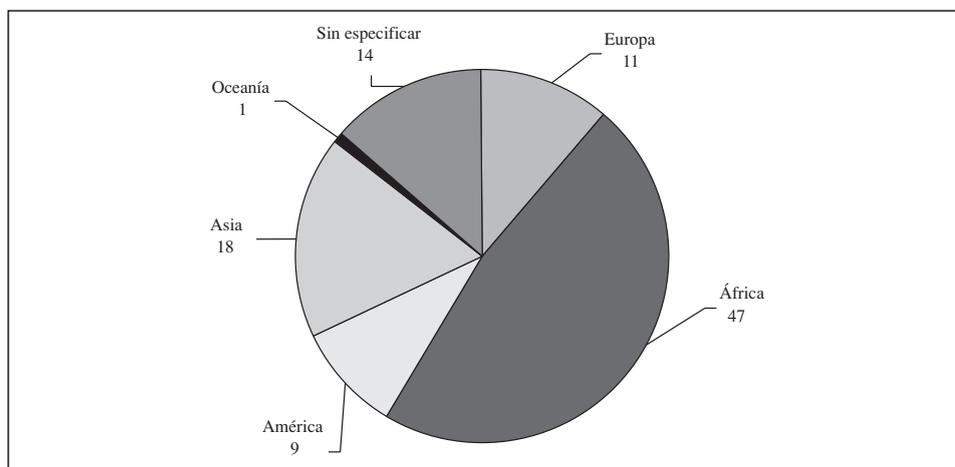
Por otro lado, del total de ayuda exterior, únicamente el 65 por 100 constituye estrictamente AOD, es decir, se dirige hacia países y territorios en vías de desarrollo ya sea directamente, o indirectamente a través de aportaciones a instituciones y programas internacionales. Esta cifra supone más de una quinta parte de la AOD total de los Estados miembros, que ascendió en 2003 a 36.800 mi-

llones de euros convirtiendo a la Unión Europea en conjunto en el principal donante mundial.

África, que absorbió en 2003 casi la mitad de la AOD, la mayor parte dirigida a los países subsaharianos, ha sido tradicionalmente uno de los destinos preferentes de la ayuda comunitaria debido a los vínculos históricos entre estas regiones y algunos de los Estados miembros. Por su parte, el continente asiático recibió en 2003 el 18 por 100 de la AOD, y Palestina, Afganistán, Irak y Bangladesh concentraron más de la mitad de estos flujos. Finalmente, a los países europeos menos desarrollados, básicamente los de la región balcánica y Turquía, se destinó el 11 por 100 de la AOD, a América se dirigió solamente el 9 por 100 de la ayuda, que se concentró en gran medida en países de Centroamérica, y diversos territorios de Oceanía recibieron aportaciones residuales (gráfico 1).

En cuanto a los sectores de destino de la ayuda, el 34 por 100 se destinó en 2003 a financiar infraestructuras y servicios sociales, entre los que destacan los relacionados con el Estado y la sociedad civil, con el saneamiento y el suministro de agua, con la educación y con la sanidad. Las infraestructuras y servicios de índole económica, como el transporte, las comunicaciones, la generación y suministro de energía y los servicios financieros y bancarios, absorbieron el 15

GRÁFICO 1
**DISTRIBUCIÓN DE LA AYUDA OFICIAL AL DESARROLLO
BILATERAL POR ÁREAS GEOGRÁFICAS DE DESTINO EN 2003**
(En porcentaje)

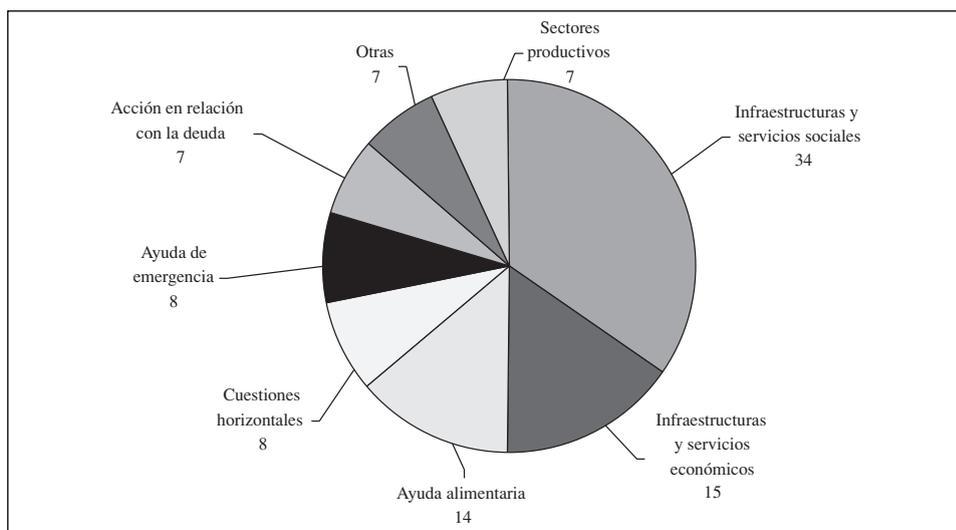


Fuente: Comisión Europea. Anexo del Informe Anual 2004 sobre la política de desarrollo y la ayuda exterior de la Comisión Europea. SEC (2004) 1027.

por 100 de la AOD. Por su parte, la ayuda alimentaria y la de emergencia siguieron teniendo un peso muy importante dentro de la AOD, del 14 y el 8 por 100 respectivamente, mientras que las acciones relacionadas con la deuda representaron el 7 por 100. Finalmente, la financiación relacionada con aspectos horizontales, como la protección medioambiental o la promoción de la igualdad de género, se situó en el 8 por 100 (gráfico 2).

Cabe concluir recordando que, en respuesta al compromiso asumido por la Unión Europea en Monterrey de aumentar la AOD conjunta hasta el 0,39 por 100 de la RNB, se están explorando nuevas fórmulas de financiación del desarrollo de carácter fiscal que se agrupan en cinco modalidades: los impuestos relacionados con el medio ambiente, la energía y el transporte; los impuestos sobre las transacciones monetarias y financieras; los impuestos relacionados con la salud alimentaria; los impuestos sobre el comercio de armas; o los impuestos sobre los beneficios de las grandes empresas multinacionales¹².

GRÁFICO 2
DISTRIBUCIÓN DE LA AYUDA OFICIAL AL DESARROLLO
POR SECTORES EN 2003
 (Compromisos de gasto en porcentaje)



Fuente: Comisión Europea. Anexo del Informe Anual 2004 sobre la política de desarrollo y la ayuda exterior de la Comisión Europea. SEC (2004) 1027.

¹² Véase a este respecto Comisión Europea, *New resources of financing development: a review of options*. SEC (2005) 467.

CAPÍTULO 3

LA POLÍTICA ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO

3.1. MARCO INSTITUCIONAL

El proceso de institucionalización de la cooperación al desarrollo española se inicia a principios de los años ochenta, cuando España deja de ser considerada desde las principales instancias internacionales como país receptor de ayuda. El Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD), gestionado entonces por el Ministerio de Economía y orientado al fomento financiero de las exportaciones españolas, se había constituido en 1976, pero es con la creación en 1985 de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica (SECIPI) en el seno del Ministerio de Asuntos Exteriores cuando la política de cooperación al desarrollo se configura más claramente y se produce la integración orgánica de todos los centros y organismos dedicados a algún tipo de cooperación internacional, con excepción del FAD que sigue gestionándose desde el Ministerio de Economía. En 1988 se crea la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) como organismo autónomo administrativo dependiente de la SECIPI encargado de la ejecución de la política de desarrollo y, concretamente, de la gestión de la ayuda bilateral a países en vías de desarrollo. Paralelamente, en los años noventa, las Comunidades Autónomas y los ayuntamientos comienzan a articular su propia política de cooperación para el desarrollo, al tiempo que en 1991 España se incorpora al CAD de la OCDE, lo que obliga a adaptar los instru-

mentos y las orientaciones de la ayuda española a los patrones y directrices de los principales donantes del mundo. Finalmente, la aprobación de la Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación para el desarrollo supuso, además de la articulación en un único texto del conjunto de medidas e instrumentos que habían ido configurando la política de cooperación al desarrollo hasta el momento, un intento de dar respuesta a los dos principales problemas que presentaba, y en buena medida sigue presentando, la cooperación española: su carácter dual y la elevada dispersión institucional.

Respecto al carácter dual de la cooperación española, la Ley de 1998 afirmó el liderazgo del Ministerio de Asuntos Exteriores en el diseño y dirección de la política de cooperación al desarrollo, aunque de hecho mantuvo separadas las competencias del Ministerio de Economía, que se encargaba de gestionar el FAD, las operaciones relacionadas con la deuda externa y las aportaciones a organismos financieros internacionales, y las del Ministerio de Asuntos Exteriores, que dirigía y gestionaba la ayuda bilateral no reembolsable (proyectos/programas y microcréditos) y las aportaciones a organismos internacionales no financieros, fundamentalmente las Naciones Unidas.

Esta estructura dual o «bicefalia» se corresponde además con concepciones diferentes de la política de desarrollo. Así, la política del Ministerio de Asuntos Exteriores se viene sustentando en un concepto de desarrollo multidimensional (económico, social, institucional y medioambiental), tiene como objetivo explícito la reducción de la pobreza y se instrumenta fundamentalmente a través de ayudas no reembolsables (donaciones) a países desfavorecidos y a sectores relacionados con la cobertura de necesidades sociales básicas, así como a organizaciones y programas internacionales orientados hacia la erradicación de la pobreza en sus diferentes manifestaciones.

En cambio, las actividades de cooperación del Ministerio de Economía se han basado en un concepto de desarrollo más ligado al crecimiento económico y al buen funcionamiento de los mercados. Por un lado, el FAD se orienta a favorecer la internacionalización de las empresas españolas, se dirige principalmente al sector de infraestructuras y servicios económicos, y se instrumenta a través de créditos concesionales ligados, es decir, de créditos concedidos en condiciones más favorables a las del mercado pero condicionados a la adquisición, por parte del país adjudicatario, de bienes o servicios españoles. Por otro lado, el Ministerio de Economía realiza contribuciones a organismos financieros internacionales, fundamentalmente el Banco Mundial y los Bancos Regionales de Desarrollo, que presentan una tendencia a fortalecer el sector privado como estrategia central de desarrollo económico.

CUADRO 4
PARTICIPACIÓN DE LOS DISTINTOS AGENTES
DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA EN LA AYUDA OFICIAL
AL DESARROLLO, 2003-2005

(En millones de euros y porcentaje sobre el total)

Agentes	2003		Plan Anual de Cooperación Internacional 2004		Plan Anual de Cooperación Internacional 2004	
	Mill. euros	% total	Mill. euros	% total	Mill. euros	% total
Administración Central	1.449,5	83,5	1.955,9	85,4	2.212,2	85,1
Ministerio de Economía y Hacienda (1)	958,3	55,2	1.311,0	57,2	1.449,9	55,8
Ministerio de Asuntos Exteriores	376,5	21,7	452,1	19,7	604,4	23,2
Ministerio de Defensa	41,0	2,4	80,6	3,5	51,8	2,0
Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales	29,2	1,7	31,9	1,4	32,0	1,2
Ministerio de Educación y Ciencia (2)	26,8	1,5	20,0	0,9	13,7	0,5
Ministerio del Interior	8,3	0,5	5,1	0,2	5,2	0,2
Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación	2,3	0,1	2,2	0,1	2,2	0,1
Ministerio de Sanidad y Consumo	2,1	0,1	3,8	0,2	3,9	0,1
Ministerio de Medio Ambiente	1,9	0,1	5,7	0,2	5,7	0,2
Ministerio de Fomento	1,3	0,1	1,1	0,0	1,1	0,0
Ministerio para las Administraciones Públicas	0,3	0,0	0,6	0,0	1,0	0,0
Ministerio de la Vivienda	—	—	—	—	0,4	0,0
Otras Entidades Públicas (3)	1,3	0,1	41,9	1,8	41,9	1,6
Comunidades Autónomas	197,5	11,4	233,1	10,2	280,8	10,8
Entidades Locales	89,0	5,1	101,4	4,4	107,5	4,1
Total AOD neta	1.736,0	100,0	2.290,5	100,0	2.600,5	100,0

(1) Los datos engloban tanto la ayuda que realiza el Ministerio de Economía y Hacienda, y que hasta 2004 correspondía a dos Ministerios separados, como la ayuda que gestiona el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, que hasta 2004 se integraba en el Ministerio de Economía.

(2) La cifra incluye la ayuda que realizan el Ministerio de Educación y Ciencia y el Ministerio de Cultura, y se corresponde con la que hasta 2004 gestionaban el Ministerio de Ciencia y Tecnología y el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.

(3) Otros organismos públicos con presupuestos no consolidables y universidades.

Fuente: Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, *Seguimiento PACI 2003*, *PACI 2004* y *PACI 2005*.

En 2004 se produjo una reestructuración ministerial que, aunque alteró la atribución institucional de las competencias en materia de cooperación al desarrollo, no supuso un cambio en relación con la dualidad de planteamientos comentada.

Por un lado, se creó el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, que ahora se encarga de gestionar el FAD a través de la Secretaría General de Comercio Exterior, escindida del Ministerio de Economía. Por otro lado, se fusionaron en uno solo los Ministerios de Economía y de Hacienda, que pasa a aglutinar las competencias de ambos en materia de cooperación que incluyen, además de las ya mencionadas correspondientes a Economía, la de realizar las aportaciones a la Unión Europea que correspondía a Hacienda. Por último, el Ministerio de Asuntos Exteriores cambia su denominación por la de Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, como muestra la intención del nuevo Gobierno de fortalecer, impulsar y dar mayor visibilidad a este ámbito de la política exterior.

Aunque el Ministerio de Economía y Hacienda, el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, y el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación son los principales actores de la cooperación internacional, respondiendo conjuntamente a más de tres cuartas partes de la AOD, los organismos estatales y territoriales que realizan actividades en este ámbito son numerosos. Aparte de los mencionados, dentro de los agentes de la cooperación estatales destaca la participación del Ministerio de Defensa, del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y del Ministerio de Educación y Ciencia, que en 2003 gestionaron el 2,4, el 1,7 y el 1,5 por 100 de la AOD, aunque se prevé una reducción de estos porcentajes en 2005 (cuadro 4).

Por su parte, la cooperación descentralizada, es decir, la ayuda canalizada a través de las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales, ha ido cobrando protagonismo a lo largo de los años noventa hasta representar en 2003 el 16,5 por 100 de la AOD española. Se trata de un fenómeno original en el ámbito europeo que supone un verdadero reto para la cooperación al desarrollo española en términos de coordinación, coherencia y costes de transacción, porque no existe un marco institucional homogéneo, ni son iguales los fines, que en algunos casos consisten en el apoyo de políticas de acción exterior y promoción comercial, ni tampoco es igual la forma de instrumentar la cooperación al desarrollo, que en los municipios más pequeños se realiza fundamentalmente a través de subvenciones a Organizaciones no Gubernamentales para el Desarrollo (ONGD) en lugar de mediante la ejecución directa. Con el ánimo de vertebrar la cooperación descentralizada y de gestionar de forma conjunta la ayuda al desarrollo han proliferado los denominados Fondos de Cooperación, organismos sin ánimo de lucro, normalmente de ámbito autonómico, en el que participan ayuntamientos y otras organizaciones públicas y privadas¹³.

¹³ En la actualidad hay nueve fondos (en Andalucía, Cataluña, Extremadura, Galicia, Islas Pitiusas, Mallorca, Menorca, Valencia y País Vasco) agrupados en la Confederación de Fondos de Cooperación y Solidaridad.

Junto a las instituciones públicas, también los agentes sociales tienen un papel destacado en el sistema español de cooperación al desarrollo. Es reseñable, en primer lugar, el papel que desde el inicio de la política española de cooperación en los años ochenta han venido desempeñando las ONGD, que suman más de 400 organizaciones estatales y autonómicas y que, además de los recursos que obtienen de aportaciones voluntarias, en la actualidad canalizan en torno al 20 por 100 de la ayuda oficial al desarrollo. En segundo lugar, es importante la labor que en este ámbito realizan las universidades y, en particular, los programas y becas de cooperación interuniversitaria. Por último, también tiene especial relevancia la labor de las organizaciones empresariales, apoyando la expansión del sector privado como motor de desarrollo, y de los sindicatos, promoviendo los derechos laborales y sindicales en los países en desarrollo.

La gran dispersión institucional que lleva aparejada este modelo de participación plural, al tiempo que dota al sistema español de cooperación para el desarrollo de una singular riqueza, exige un impulso renovado de las instancias de coordinación y colaboración que permita dotar de coherencia a las políticas y aumentar la eficacia y la eficiencia de las acciones. Aparte de la Comisión Parlamentaria de Cooperación Internacional para el Desarrollo en el Congreso de los Diputados, creada por la Ley 23/1998 para supervisar la ejecución de la política española de cooperación, en la actualidad existen cuatro organismos consultivos y de cooperación dentro de las Administraciones Públicas:

- El Consejo de Cooperación para el Desarrollo fue creado en 1995 para opinar sobre los documentos de planificación y evaluación elaborados por el Gobierno. Integra a 10 representantes de la Administración y 16 representantes de la sociedad civil (agentes sociales, expertos, ONGD e instituciones y organismos privados que actúan en el ámbito de la cooperación).
- La Comisión Interterritorial de Cooperación para el Desarrollo se creó en el año 2000 como órgano de coordinación, concertación y colaboración entre las Administraciones Públicas que realizan AOD de distintos ámbitos territoriales.
- La Comisión Interministerial para la Cooperación Internacional fue creada en 1986 como órgano encargado de la coordinación interdepartamental dentro de la Administración General del Estado.
- La Comisión Interministerial del FAD está integrada por representantes del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación y el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, que la preside, y se encarga de aprobar mensualmente las propuestas de créditos FAD.

En definitiva, según las recomendaciones del último examen del CAD¹⁴, para dotar a la política de cooperación al desarrollo española de una mayor coherencia y eficacia debería consolidarse claramente el liderazgo del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación en la dirección de la misma, reforzarse los instrumentos de concertación con las entidades territoriales y reforzar la capacidad analítica del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación en otras áreas políticas con efectos sobre los países en desarrollo (agricultura, pesca, comercio, etc.).

3.2. EVOLUCIÓN Y ESTRUCTURA DE LA AYUDA OFICIAL AL DESARROLLO ESPAÑOLA

Evolución de la ayuda

La AOD española medida en términos de RNB experimentó un crecimiento muy significativo a finales de los años ochenta y principios de los noventa, coincidiendo con el ingreso de España en la Unión Europea y en el grupo de los países donantes, y se estancó en la segunda mitad de los años noventa en torno al 0,23 por 100 del RNB, por debajo siempre de la media de los países de la Unión Europea, pero por encima desde 1998 de la media de países integrantes del CAD, fuertemente sesgada a la baja por el reducido esfuerzo relativo de Estados Unidos. En 2001 se produjo un incremento notable de la AOD española, aunque como consecuencia de una operación singular de cancelación de deuda nicaragüense, momento a partir del cual comenzó a experimentar un retroceso, precisamente cuando desde la comunidad internacional se reclamaba una expansión de la ayuda¹⁵, hasta situarse otra vez en 2003 en el 0,23 por 100, esta vez sí inferior no sólo a la media de la Unión Europea sino también a la del CAD, para volver a recuperarse en 2004, año en que alcanzó una cifra de 2.547 millones de dólares, el equivalente al 0,26 por 100 de la RNB española (gráfico 3).

De los 22 países integrantes del CAD, España se situó en 2004 en el noveno puesto por volumen de recursos y en decimoquinta posición si se considera la AOD en términos de RNB, y dentro de la Unión Europea sólo Grecia e Italia destinaron a AOD un porcentaje de la RNB inferior al de España. Esta situación da idea del desafío que supone el logro de los compromisos asumidos por el Gobierno español de incrementar la AOD hasta el 0,33 por 100 de la RNB en 2006¹⁶, hasta el 0,5 por 100 en 2009 y hasta el mítico 0,7 por 100 en 2012¹⁷.

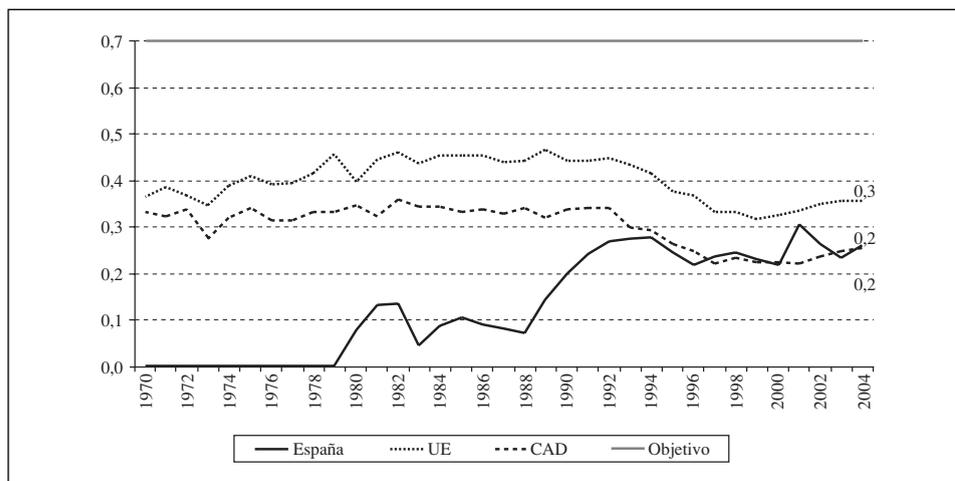
¹⁴ Development Assistance Committee (OCDE). *Development Co-operation Review. Spain*. 2002.

¹⁵ Declaración del Milenio de las Naciones Unidas de septiembre de 2000 y Conferencia Internacional sobre Financiación del Desarrollo de las Naciones Unidas en Monterrey de marzo de 2002.

¹⁶ Según la Oficina de Evaluación y Planificación para alcanzar el 0,33 por 100 de la RNB en 2006 sería necesario aumentar las ayudas 1.135 millones de euros en tres años, lo que sería el mayor incremento de la AOD en la historia de la cooperación española.

¹⁷ Los porcentajes de la AOD podrían verse modificados tras la reciente actualización de los datos de la Contabilidad Nacional Trimestral que incrementan el PIB de la economía española.

GRÁFICO 3
**EVOLUCIÓN DE LA AOD DE ESPAÑA, DEL CAD
 Y DE LA UNIÓN EUROPEA, 1970-2004**
 (En porcentaje de la Renta Nacional Bruta)



Fuente: OCDE, CAD.

La AOD multilateral

En cuanto a la estructura de la AOD española, en 2003, último año para el que se dispone de datos de realización de la ayuda, el 41,3 por 100 fue de carácter multilateral, manteniéndose la relación 60-40 de la AOD bilateral y multilateral, característica de la cooperación española en los últimos años (cuadro 5). La AOD multilateral está integrada por las contribuciones de las Administraciones Públicas españolas a organismos internacionales financieros y no financieros que se destinan a actividades de cooperación para el desarrollo, aunque el donante desconoce los países y proyectos a los que se destinan los recursos, decisión que corresponde a los propios organismos internacionales¹⁸.

El 65 por 100 de la ayuda multilateral respondió a las aportaciones obligatorias realizadas por el entonces Ministerio de Hacienda a la Unión Europea y, concretamente, al FED, a través del que se canaliza la AOD a los países de África, Caribe y Pacífico (ACP) en el marco del Acuerdo de Cotonou, y al presupuesto comunitario de cooperación al desarrollo, con cargo al que se financia la AOD dirigida a los

¹⁸ Para el cómputo de la AOD, el CAD aplica un porcentaje corrector según el organismo internacional al que se realice la contribución, en función de la vinculación mayor o menor de su funcionamiento y actividades con la cooperación para el desarrollo.

CUADRO 5
LA AYUDA OFICIAL AL DESARROLLO MULTILATERAL EN 2003
 (En millones de euros y en porcentaje)

Instituciones y Organismos	Mill. euros	% AOD multilateral	% AOD total
Unión Europea	464,82	64,8	26,8
Aportaciones al Fondo Europeo de Desarrollo	128,48	17,9	7,4
Transferencias al Presupuesto General de la CE	336,34	46,9	19,4
Organismos financieros internacionales	173,89	24,3	10,0
Asociación Internacional de Fomento	55,44	7,7	3,2
Banco Mundial	35,58	5,0	2,0
Corporación Andina de Fomento	29,83	4,2	1,7
Banco Interamericano de Desarrollo	18,79	2,6	1,1
Fondo Africano de Desarrollo	14,08	2,0	0,8
Banco Asiático de Desarrollo	9,53	1,3	0,5
Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento	7,68	1,1	0,4
Banco Africano de Desarrollo	2,69	0,4	0,2
Banco Centroamericano de Integración Económica	0,27	0,0	0,0
Organismos internacionales no financieros	78,15	10,9	4,5
OCDE	7,35	1,0	0,4
Organización Mundial de la Salud (OMS)	6,98	1,0	0,4
Organismo Internacional de la Energía Atómica (OIEA)	6,23	0,9	0,4
Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)	6,01	0,8	0,3
Fondo Naciones Unidas para Misión Interina en Kosovo (UNMIK)	5,63	0,8	0,3
Fondo Protocolo de Montreal	4,20	0,6	0,2
Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO)	4,14	0,6	0,2
Organización de Naciones Unidas	3,63	0,5	0,2
Organización de las Naciones Unidas para la ayuda a los refugiados palestinos (UNRWA)	3,01	0,4	0,2
Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola	2,60	0,4	0,1
Programa Mundial de Alimentos (PMA)	2,46	0,3	0,1
Organización de Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI)	2,32	0,3	0,1
Grupo Consultivo sobre Investigación Agrícola Internacional	2,26	0,3	0,1
Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)	2,20	0,3	0,1
Organización Naciones Unidas Educación, Ciencia y Cultura (UNESCO)	2,00	0,3	0,1
Instituto Agronómico Mediterráneo de Zaragoza (IAMZ)	2,00	0,3	0,1
Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)	1,90	0,3	0,1
Organización Internacional del Trabajo (OIT)	0,90	0,1	0,1
Otros	12,34	1,7	0,7
Total AOD multilateral	716,86	100,0	41,3
Total AOD neta	1.735,96	—	100,0

Fuente: Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. Oficina de Planificación y Evaluación.

países en desarrollo no incluidos en el mencionado acuerdo. Por otro lado, el 24,3 por 100 de la AOD multilateral se instrumentó a través de aportaciones del Ministerio de Economía a organismos financieros internacionales, básicamente al Banco Mundial y otros organismos del grupo, como la Asociación Internacional de Fomento y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, así como a los distintos Bancos Regionales de Desarrollo, que se encargan de proporcionar préstamos en condiciones más favorables a las del mercado para financiar proyectos públicos de desarrollo en países emergentes. Por último, las contribuciones a organismos internacionales no financieros, básicamente a instituciones encuadradas en el sistema de Naciones Unidas o de ámbito iberoamericano, de las que se encarga fundamentalmente el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, sólo representan el 11 por 100 de la ayuda multilateral. Además, destacan por su escasa dimensión las aportaciones realizadas a algunos organismos con misiones de gran relevancia en el terreno de la cooperación internacional para el desarrollo como UNICEF, ACNUR, PMA o Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA).

Por lo tanto, el grueso de la participación española en instancias multilaterales de desarrollo se debe a las aportaciones obligatorias a la Unión Europea y, en menor medida, a la puesta en marcha de una política más activa en relación con las instituciones financieras internacionales. En cambio, el compromiso con instancias multilaterales de carácter no financiero, tanto en términos de contribuciones como de implicación y presencia en los ámbitos de decisión de las organizaciones, sigue siendo muy limitado, igual que las contribuciones a las iniciativas globales como el Fondo Global del sida, el Plan de Acción de Educación para Todos o el Plan de Acción para África.

Distribución geográfica

Por su parte, la AOD bilateral española, que concentra el 58,7 por 100 de la AOD total, se caracteriza por el elevado número de países destinatarios, su elevada concentración en la región iberoamericana y, en menor medida, en el Mediterráneo, y su orientación preferente hacia países de renta media.

En efecto, en 2003 recibieron ayuda un total de 121 países y territorios. Con el ánimo de reducir la dispersión de la ayuda, el Plan Director de la Cooperación Internacional 2001-2004 estableció una lista de 30 países y territorios de atención prioritaria. Sin embargo, en 2003 sólo se dirigió a este grupo de países el 63,6 por 100 de la ayuda bilateral bruta. En este sentido, resulta loable la intención del Gobierno incluida en el nuevo Plan Director 2005-2008 de lograr que el 70 por 100 de la AOD bilateral se dirija a los países prioritarios.

De todos modos, y a pesar del elevado número de beneficiarios, los veinte mayores perceptores concentraron en 2003 casi el 60 por 100 de los recursos. En el grupo de los diez mayores perceptores se encuentran siete países iberoamericanos (Nicaragua, Honduras, Bolivia, Perú, Argentina, Venezuela y El Salvador), dos europeos (Turquía y Bosnia-Herzegovina) y uno subsahariano (Senegal) que en conjunto recibieron el 38 por 100 de la AOD bilateral neta. Es reseñable, asimismo, que tres de los diez países mencionados, Argentina, Venezuela y Turquía, carecen del rango de países prioritarios de la cooperación española.

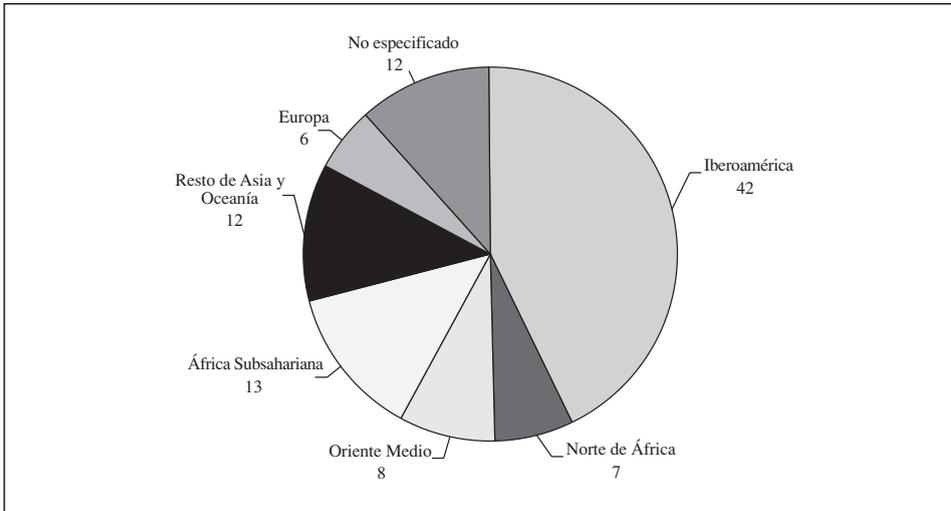
Por áreas geográficas, y en cumplimiento del mandato de la Ley 23/1998, de Cooperación al desarrollo¹⁹, América Central y del Sur es la región que mayor cantidad de AOD recibe, con el 42 por 100, seguida de los países del Mediterráneo (Norte de África y Oriente Medio) que absorben el 15 por 100. Por su parte, a los países de África Subsahariana, donde es mayor la intensidad de la pobreza, se dirige el 13 por 100 de la AOD, y al resto de Asia y Oceanía, la región más poblada del mundo que aglutina al mayor número de pobres, se destina el 12 por 100. Esta distribución de la AOD española contrasta con la pauta predominante en los países del CAD que, en promedio, destinan un porcentaje sensiblemente mayor a los países de África Subsahariana y Asia Meridional (gráfico 4).

Más de la mitad de la AOD bilateral, mucho más que el promedio internacional, se dirige a países de renta media, especialmente a países de ingreso medio-bajo, es decir, con una renta per cápita que oscila entre los 766 y los 3.035 dólares (gráfico 5). Este sesgo de la cooperación española se explica por los fuertes lazos históricos, lingüísticos y culturales con países de Iberoamérica y del Mediterráneo, mayoritariamente encuadrados en este grupo de renta, y las ventajas en términos de eficacia que se derivan del mayor conocimiento mutuo. Estos países presentan problemas específicos, como la elevada inestabilidad y fragilidad económica e institucional, el alto grado de exposición a los mercados internacionales, el elevado nivel de desigualdad o la persistencia de importantes bolsas de pobreza asociada a la debilidad de las políticas sociales y los sistemas públicos de cobertura, que justifican el apoyo internacional, aunque no tanto un tratamiento preferente, como es el caso.

La consideración del nivel de desarrollo y el nivel de pobreza agregado de los países como criterio de asignación de la ayuda constituye una premisa de la comunidad internacional de donantes. Sin embargo, la atención que España presta a los

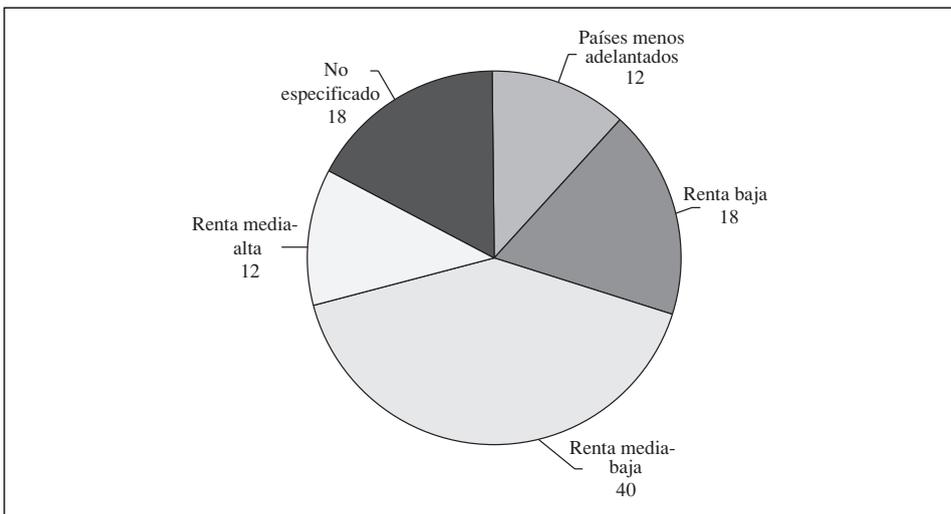
¹⁹ En el artículo 6 se establecen como áreas geográficas de orientación preferente a los países de Iberoamérica, a los países árabes del Norte de África y Oriente Medio, así como aquellos otros de menor desarrollo con los que España mantenga especiales vínculos de carácter histórico o cultural.

GRÁFICO 4
DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA DE LA AOD BILATERAL BRUTA EN 2003
(En porcentaje)



Fuente: Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, *Seguimiento PACI 2003*.

GRÁFICO 5
DISTRIBUCIÓN DE LA AOD BILATERAL BRUTA POR GRUPOS DE RENTA EN 2003
(En porcentaje)



Fuente: Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, *Seguimiento PACI 2003*.

países más pobres es reducida. Concretamente, en 2003 sólo el 12 por 100 de la ayuda se destinó a países menos adelantados (PMA)²⁰, un porcentaje sensiblemente inferior al promedio del CAD, 26 por 100, y de la Unión Europea, 33 por 100. No obstante, el nuevo Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008 se marca como objetivo destinar al menos el 20 por 100 de la AOD a los PMA, una meta que no tiene por qué implicar una reducción de los recursos asignados a otras áreas si se produce la anunciada expansión del presupuesto de la cooperación española.

Estructura sectorial

El análisis de la estructura sectorial de la AOD bilateral en el periodo 2000-2003 revela una considerable variación de la distribución de la ayuda de un año a otro, lo que parece reflejar la ausencia de un patrón consolidado de especialización sectorial de la AOD española (cuadro 6). En todo caso, el capítulo predominante es el de «infraestructuras y promoción del tejido económico», que absorbió en 2003 un tercio de la ayuda, en el que tienen especial relevancia las infraestructuras sociales, a diferencia del modelo vigente a principios de los noventa cuando las infraestructuras económicas, especialmente las de transporte y energía, explicaban el grueso de la ayuda. Le sigue en importancia el conjunto de intervenciones sin asignación sectorial, con el 20,2 por 100 de la ayuda, cuyo componente fundamental son las operaciones de deuda externa.

En tercer lugar, sólo el 15,2 por 100 de la AOD se dirige a la «cobertura de necesidades sociales básicas», una proporción que, aunque ha aumentado en los dos últimos años, sigue estando alejada del compromiso internacional suscrito en Copenhague²¹ y reafirmado en el nuevo Plan Director 2005-2008, de dedicar el 20,0 por 100 de la AOD bilateral a servicios sociales básicos, que engloban la salud básica, el suministro de agua y saneamiento, la educación básica y los programas de población y salud reproductiva.

El sector de «inversión en el ser humano», tradicionalmente importante en la cooperación española por la relevancia de las actividades educativas, ha perdido peso en los años recientes hasta situarse en 2003 en el 12,9 por 100 de la AOD. Asimismo, el

²⁰ El conjunto de países menos adelantados integra a los 49 países más pobres del mundo de acuerdo con los criterios de la ONU.

²¹ Se trata de la Iniciativa 20/20, adoptada oficialmente por los jefes de Estado durante la Cumbre Mundial para el Desarrollo Social en 1995. Con el fin de lograr el acceso universal a los servicios sociales básicos en los países pobres, donantes y perceptores se comprometen a destinar a la provisión de servicios sociales básicos el 20 por 100 de la AOD, los primeros, y el 20 por 100 del presupuesto público, los segundos.

CUADRO 6
DISTRIBUCIÓN SECTORIAL DE LA AYUDA OFICIAL
AL DESARROLLO BILATERAL BRUTA, 2000-2003

(En porcentaje)

Sectores	2000	2001	2002	2003
Infraestructuras y promoción del tejido económico	27,6	44,9	27,7	33,3
Otros	15,5	8,4	22,3	20,2
Cobertura de necesidades sociales básicas	14,3	6,4	10,3	15,2
Inversión en el ser humano	23,1	13,7	17,3	12,9
Participación social, desarrollo institucional y buen gobierno	12,1	12,9	13,8	9,0
Prevención conflictos y construcción de la paz	2,8	6,1	6,3	5,1
Defensa del medio ambiente	4,6	7,6	2,2	4,2
Total	100	100	100	100

Fuente: Intermón Oxfam, *La realidad de la ayuda 2004-2005*, 2004.

sector de «participación social, desarrollo institucional y buen gobierno» sufre un retroceso hasta situarse en el 9,0 por 100, lo mismo que la «prevención de conflictos y construcción de la paz» que, tras su aumento en 2001 como consecuencia de la participación española en la invasión de Irak, se sitúa en 2003 en el 5,1 por 100. Por último, el sector de «defensa del medio ambiente» mantiene una participación residual.

3.3. PRINCIPALES INSTRUMENTOS DE LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO BILATERAL

La AOD bilateral reembolsable, es decir, instrumentada a través de créditos, representó en 2003 alrededor del 13 por 100 de la AOD neta, y se articula fundamentalmente a través de los créditos FAD, que tienen carácter ligado o condicionado a la compra de bienes y servicios españoles, y, en menor medida, del programa de microcréditos, de naturaleza incondicionada. Por su parte, la AOD no reembolsable, es decir, canalizada en forma de donaciones, supuso el 46 por 100 de la AOD neta en 2003 y se instrumenta por medio de programas y proyectos, operaciones de alivio de la deuda, donaciones del FAD, cofinanciación de ONGD y programas puntuales de ayuda alimentaria y de emergencia.

La evolución de la distribución de las AOD por instrumentos en los últimos años evidencia la ausencia de un patrón claro de expansión de la ayuda, que más bien responde a impulsos inducidos por operaciones singulares de carácter coyuntural u ocasional y, en todo caso, la continua pérdida de peso relativo de los programas y proyectos en la ayuda total, justamente la partida más proclive por su naturaleza a ser objeto de planificación (cuadro 7).

CUADRO 7
**DISTRIBUCIÓN DE LA AYUDA OFICIAL AL DESARROLLO
POR INSTRUMENTOS, 2000-2003**
(En millones de euros y en porcentaje)

Clases e instrumentos	2000		2001		2002		2003		Var. %		
	Mill. euros	%	01/00	02/01	03/02						
AOD multilateral	515,42	39,1	557,47	34,5	757,92	41,7	716,86	41,3	27,6	15,3	-5,4
Aportaciones a la Unión Europea	382,45	29,0	382,60	20,1	440,18	24,2	464,82	26,8	0,0	15,0	5,6
Contribuciones a organismos internacionales financieros	6,48	0,5	208,79	11,0	234,55	12,9	173,89	10,0	3.122,1	12,3	-25,9
Contribuciones a organismos internacionales no financieros	65,49	5,0	66,07	3,5	83,19	4,6	78,15	4,5	0,9	25,9	-6,1
AOD bilateral neta	803,99	60,9	1.249,07	65,5	1.059,52	58,3	1.019,10	58,7	55,4	-15,2	-3,8
Reembolsable	196,73	14,9	162,78	8,5	243,41	13,4	222,07	12,8	-17,3	49,5	-8,8
Créditos del FAD	172,69	13,1	142,25	7,5	198,31	10,9	206,34	11,8	-17,6	39,4	4,0
Microcréditos	24,04	1,8	20,53	1,1	1,97	0,1	11,39	0,7	-14,6	-90,4	478,2
Otros créditos	—	—	—	—	43,13	2,4	4,34	0,3	—	—	-89,9
No reembolsable	607,25	46,0	1.086,29	57,0	816,12	44,9	797,03	45,9	78,9	-24,9	-2,3
<i>Administración General del Estado</i>	398,98	30,2	878,13	46,1	554,78	30,5	510,56	29,4	120,1	-36,8	-8,0
Operaciones de deuda	18,20	1,4	434,88	22,8	125,31	6,9	93,68	5,4	2.289,5	-71,2	-25,2
FAD (no reembolsable)	—	—	—	—	1,27	0,1	11,43	0,7	—	—	800,0
Programas/Proyectos	247,01	18,7	324,04	17,0	300,59	16,5	229,37	13,2	31,2	-7,2	-23,7
Ayuda alimentaria	4,88	0,4	5,69	0,3	8,63	0,5	5,44	0,3	16,6	51,7	-37,0
Ayuda de emergencia	41,07	3,1	25,55	1,3	19,79	1,1	64,32	3,7	-37,8	-22,5	225,0
ONGD	87,81	6,7	87,98	4,6	99,19	5,5	106,32	6,1	0,2	12,7	7,2
<i>Administraciones territoriales</i>	208,27	15,8	208,16	10,9	261,34	14,4	286,47	16,5	-0,1	25,5	9,6
Comunidades Autónomas	117,65	8,9	120,17	6,3	175,35	9,6	197,49	11,4	2,1	45,9	12,6
Entidades Locales	90,62	6,9	87,99	4,6	88,98	4,9	88,98	5,1	-2,9	1,1	0,0
Total AOD neta	1.319,40	100,0	1.906,53	100,0	1.817,44	100,0	1.735,96	100,0	44,5	-4,7	-4,5
AOD/PNB (%)	0,22	—	0,30	—	0,26	—	0,23	—	—	—	—

Fuente: Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, *Seguimiento PACI*, varios años.

3.3.1. Instrumentos de ayuda reembolsable

Los créditos FAD

El instrumento español de ayuda reembolsable por excelencia es el crédito FAD. Se trata, como ya se ha manifestado, de préstamos blandos o concesionales, es decir, con un elemento de donación implícita, del Estado español a otros Estados para la realización de proyectos a través de la contratación de bienes y servicios ofertados por empresas españolas. La gestión, el seguimiento y la evaluación de los créditos FAD corresponde al Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, la definición de propuestas a la Comisión Interministerial del FAD, en la que participan también el Ministerio de Asuntos Exteriores y otros departamentos ministeriales, y la gestión financiera corre a cargo del Instituto de Crédito Oficial. Se trata de un instrumento no exento de polémica debido a su finalidad dual: favorecer la internacionalización de la empresa española por medio de la promoción de las exportaciones y contribuir al desarrollo del país receptor.

Desde su creación en 1976 los recursos del FAD no dejaron de expandirse hasta 1993 en que llegaron a absorber el 80 por 100 de la AOD bilateral. A partir de entonces se produjo una desaceleración paulatina de los recursos FAD y una pérdida de peso relativo en el conjunto de la AOD española hasta situarse en 2003 en el 20 por 100 aproximadamente. Además de los mencionados cambios cuantitativos, a lo largo de su periodo de vigencia este instrumento ha sufrido alteraciones cualitativas de consideración como consecuencia de la aprobación en 1992 de la normativa de la OCDE sobre financiación de las exportaciones conocida como Paquete Helsinki.

Para garantizar la libre competencia en la financiación del comercio internacional, el Paquete de Helsinki impuso una serie de restricciones al uso de créditos ligados. Por un lado, se estableció un nivel mínimo de concesionalidad del 35 por 100 (o del 50 por 100 para los países menos adelantados) para poder considerarse AOD y estableció la necesidad de demostrar la vinculación de estas ayudas con los fines del desarrollo. Por otro lado, se restringió su utilización a los países de renta baja y media-baja y para proyectos inviables, es decir, que no puedan financiarse en condiciones de mercado, lo que obligó a una reorientación geográfica y sectorial de los créditos FAD. De este modo, la ayuda se redirigió desde los países iberoamericanos de renta alta, como México, Brasil, Argentina, Venezuela, Perú, Chile o Uruguay, hacia países de renta media baja asiáticos, como China o Indonesia, y del Norte de África, como Marruecos o Argelia. Simultáneamente, se produjo un cambio en la asignación sectorial de los recursos,

cobrando mayor importancia los proyectos sociales, como equipamientos sanitarios y educativos. No obstante, a diferencia de otros instrumentos de ayuda, sigue siendo predominante la orientación de los créditos FAD hacia las infraestructuras económicas, particularmente bienes de equipo, y los sectores de transporte y energía.

Aparte de las tendencias mencionadas, a lo largo de los años se ha extendido la concesión de este tipo de créditos a un número creciente de países. En concreto, en 2003 se concedieron créditos a 55 países, si bien el grueso de la ayuda se concentró en unos cuantos perceptores, entre los que figuran algunos países no prioritarios de la cooperación española según el Plan Director 2001-2004, como Turquía, Indonesia, Argentina o Irak. Otro de los aspectos controvertidos del FAD es la tendencia a adjudicar los proyectos a un número reducido de grandes empresas dificultando la participación de las Pymes.

Por otra parte, desde mediados de los noventa se observa una tendencia a la utilización del presupuesto FAD para instrumentos de ayuda distintos a la concesión del clásico crédito concesional ligado, un extremo muy contestado por el sector exportador por la merma de recursos que conlleva. Así, cada vez es más frecuente la realización de donaciones, ligadas o no, y contribuciones a organismos financieros internacionales con cargo al FAD, así como la financiación de situaciones de emergencia o la concesión de créditos no ligados, particularmente a los países menos adelantados en aplicación de la recomendación de la OCDE²².

Cabe aludir, finalmente, al debate que la propia naturaleza híbrida del instrumento suscita. Por un lado, parece claro que el carácter ligado de la ayuda ha tenido un efecto positivo sobre el sector exportador español y la penetración comercial de las empresas españolas en mercados emergentes como el asiático. Sin embargo, resulta menos evidente la efectividad de este instrumento en términos de desarrollo del país receptor. Asimismo, como ha manifestado el CAD en su último informe sobre España, resulta poco coherente con los objetivos de la cooperación para el desarrollo conceder ayuda reembolsable (créditos) a países pobres altamente endeudados para financiar proyectos económicamente no rentables como inversiones educativas y sanitarias. Por estas razones, desde algunas instancias se plantea la necesidad de separar las herramientas de apoyo a la internacionalización de las empresas españolas, de los instrumentos de ayudas para el desarrollo.

²² CAD (2001). *Recommendation on untying Official Development Assistance to the Least Developed Countries*.

El Fondo de Concesión de Microcréditos

El Fondo de Concesión de Microcréditos (FCM), creado por la Ley 23/1998, de Cooperación al desarrollo, es gestionado por una unidad especializada de la AECI y opera a través de acuerdos financieros firmados entre España e instituciones financieras o microfinancieras ubicadas en países en desarrollo, que son las contrapartes que se encargan de distribuir los fondos hacia actividades microempresariales. El programa crediticio que, al articularse mediante acuerdos con entidades privadas, no genera deuda soberana, persigue el fortalecimiento de las instituciones financieras existentes y facilitar el acceso al sector financiero formal a los pequeños empresarios.

El FCM, que en 2003 explicaba el 0,7 por 100 de la AOD neta, ha merecido algunas críticas, entre las que destacan la desconexión de este programa del resto del sistema de cooperación para el desarrollo, la falta de definición estratégica y orientación inequívoca a la lucha contra la pobreza, así como la ausencia de evaluación del impacto sobre los colectivos más vulnerables, es decir, que se centra en el fortalecimiento de las instituciones financieras locales más que en la identificación del impacto de la ayuda sobre los colectivos excluidos del crédito formal.

3.3.2. Instrumentos de ayuda no reembolsable

Los programas y proyectos

Los proyectos de desarrollo son intervenciones puntuales, de limitado alcance y objetivos concretos en un país y para una población beneficiaria determinada. El predominio de los proyectos de desarrollo como modalidad básica de ayuda constituye una característica de la cooperación española. En la actualidad, el 13 por 100 de la AOD neta se canaliza por la AECI a través de proyectos y programas, si bien se observa una cierta pérdida de significación relativa de este instrumento en los últimos años. Dentro de esta rúbrica, los programas absorben sólo el 10 por 100 del gasto, lo que evidencia un desequilibrio entre ambas modalidades de ayuda que contrasta con la pauta, mucho más igualitaria, que se observa en la Unión Europea y el CAD.

La canalización de la AOD a través de proyectos implica una considerable atomización de la ayuda que limita la eficacia de la misma en términos agregados, dificulta la apropiación de la ayuda y el desarrollo de capacidades de gestión por parte del receptor, que se encuentra ante múltiples intervenciones y donantes, y no facilita la coordinación y coherencia de las políticas de los donantes.

Frente a esta modalidad tradicional de ayuda parece apuntarse una tendencia en la cooperación española, y así se recoge en el nuevo Plan Director 2005-2008, a incrementar los recursos canalizados a través de programas o estrategias coordinadas de ayuda, de mayor alcance, que permitan trasladar al receptor la responsabilidad de la gestión de los recursos, tales como:

- *Enfoque sectorial*: proceso orientado a lograr que los recursos financieros que el gobierno del país receptor y la cooperación externa dedican a un sector (particularmente sanitario y educativo) responden a una política, a un plan de actuación y a un plan de gasto únicos, elaborados bajo el liderazgo del país receptor que es quien se encarga de gestionarlo.
- *Apoyo presupuestario*: aportación financiera al presupuesto público del país receptor como apoyo genérico a su estrategia de reducción de la pobreza u otro plan de desarrollo, o vinculada a la obtención de resultados en un sector concreto.

Las operaciones de alivio de la deuda

Las operaciones de alivio de la deuda, que competen al Ministerio de Economía y Hacienda, pueden consistir en la condonación o anulación de la misma, la reestructuración, tanto de la deuda AOD (con origen en los créditos FAD) como de la deuda comercial, y la conversión de deuda por inversiones, que consiste en la anulación parcial de deuda externa a cambio del compromiso del deudor de reinvertir los recursos liberados en proyectos de desarrollo, normalmente a través de la contratación de empresas u organizaciones españolas, en cuyo caso, sería ayuda ligada.

España es miembro acreedor del Club de París, donde se acuerda la reestructuración y condonación multilateral de deuda comercial y se establecen mínimos obligatorios para la condonación de deuda AOD, y participa asimismo en la iniciativa HIPC (en castellano, Países Pobres Altamente Endeudados), formulada en 1996 con el objetivo de reducir la deuda externa a un nivel sostenible, donde se fijan asimismo límites mínimos de condonación para los países incluidos en la misma. Pues bien, la cooperación española todavía no ha desarrollado una estrategia propia de alivio de la deuda, más allá del cumplimiento de los requerimientos mínimos de las iniciativas multilaterales mencionadas que, por otro lado, no han dado los resultados esperados en términos de sostenibilidad de la deuda de los países pobres.

La cofinanciación de ONGD

Las ONGD participan activamente en el sistema de cooperación para el desarrollo desde los años ochenta, compensando en parte las carencias institucionales y técnicas del entonces incipiente sistema público de cooperación para el desarrollo. A lo largo de los años su presencia se acrecienta, a medida que los gobiernos autonómicos y locales comienzan a desarrollar actividades de cooperación, de tal modo que en la actualidad canalizan aproximadamente el 20 por 100 de la AOD neta, el 6 por 100 correspondiente a fondos estatales (AECI) y el 14 por 100 a la cooperación descentralizada.

Hasta el año 2000 la instrumentación de esta participación descansaba en proyectos anuales individuales, con las consabidas limitaciones en términos de eficacia y coherencia. A partir de dicho año, no obstante, comienzan a utilizarse programas y estrategias, es decir, fórmulas de cofinanciación plurianuales que implican un mayor compromiso y autonomía por parte de las ONGD. Las principales críticas que el sistema ha recibido desde el sector de las ONGD son la elevada discrecionalidad en la concesión de subvenciones por la ausencia de criterios claros y objetivos, la elevada carga burocrática que conlleva y las dificultades que para algunas organizaciones entraña la exigencia de cofinanciación.

3.4. EL PLAN DIRECTOR DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA 2005-2008

El Plan Director de Cooperación 2005-2008 establece las líneas básicas, señalando objetivos y prioridades y avanzando los recursos presupuestarios indicativos, de la cooperación española en los próximos cuatro años²³. El Plan es el instrumento principal de planificación de la política de cooperación internacional para el desarrollo que se enmarca en la Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación internacional para el desarrollo y en los principales acuerdos y consensos internacionales que constituyen la agenda internacional común del desarrollo basada en la mencionada Declaración del Milenio.

La agenda internacional de progreso para hacer frente a los problemas del subdesarrollo está casi exclusivamente centrada en atender a los países menos avanzados, mientras que la cooperación española al desarrollo se ha dirigido tradicionalmente más a países de renta algo superior. Así, sin reducir la atención

²³ La Comisión de Cooperación Internacional para el Desarrollo del Congreso de los Diputados emitió Dictamen sobre dicho Plan el 10 de febrero de 2005.

preferente a los países de Iberoamérica, los países árabes del Norte de África y de Oriente Medio así como a aquellos otros con los que España mantiene especiales vínculos de carácter histórico y cultural, el Plan recoge el compromiso de dedicar el 20 por 100 de la AOD a los países menos avanzados y, dentro de éstos, a los sectores más desfavorecidos. Esta orientación hacia los países más pobres, en coherencia con el objetivo de lucha contra la pobreza, va en la línea del acuerdo de la Unión Europea de comienzos de 2001, de eliminar los aranceles y las cuotas sobre las exportaciones de todos los productos, con excepción de las armas, procedentes de los 49 países más pobres del mundo, aunque el acuerdo no entrará plenamente en vigor hasta 2009 para tres productos considerados sensibles por los Estados miembros de la Unión Europea, el azúcar, el arroz y el plátano, y se mantengan las cláusulas de salvaguardia.

Este objetivo básico o final de la política de cooperación internacional para el desarrollo de erradicar la pobreza se complementa con las mencionadas prioridades geográficas y con otras prioridades como la defensa de los derechos humanos, la equidad de género, la sostenibilidad medioambiental y el respeto a la diversidad cultural.

Para hacer frente a estos retos el Plan establece unos criterios de intervención:

- Promover el consenso entre actores mediante la concertación con las Administraciones Autonómicas y Locales y la sociedad civil.
- Buscar una mayor coherencia de las políticas del Estado que afectan a los países en desarrollo para asegurar que los efectos positivos de la ayuda española sean complementados y reforzados por otros instrumentos de la acción exterior del Estado.
- Participar activamente en los esfuerzos de la comunidad de donantes por crear mecanismos de armonización de las prácticas y procedimientos de gestión de sus políticas de cooperación, alinearse con las propias estrategias de desarrollo y de lucha contra la pobreza de los propios países receptores de la ayuda, y coordinar los esfuerzos con las estrategias de lucha contra la pobreza de los organismos internacionales.
- Mejorar la eficacia en la asignación de la ayuda mediante una creciente concentración geográfica y sectorial. Así, la mayor parte de la cooperación se dirigirá a los países de las zonas prioritarias mencionadas ante-

riormente y a aquellos sectores o temas donde se pueda proporcionar mayor valor añadido o experiencia y se pueda alcanzar un mayor impacto y que el Plan señala que son el sector de la gobernanza democrática, participación ciudadana y desarrollo institucional; el sector de la cobertura de las necesidades sociales; el de promoción del tejido económico y empresarial; el del medio ambiente; el de cultura y desarrollo; el de género y desarrollo; y el de prevención de los conflictos y construcción de la paz.

- Incrementar las partidas presupuestarias para la AOD hasta alcanzar el 0,50 por 100 del PIB en 2008, pasando por el compromiso intermedio del 0,33 por 100 del PIB en 2006, apoyar los acuerdos que la comunidad internacional adopte sobre las propuestas de creación de mecanismos de innovación, y alcanzar el 7,0 por 100 de la AOD bilateral como porcentaje destinado a la ayuda humanitaria y de emergencia.
- Mejorar la calidad de la gestión de la ayuda. El Plan considera fundamental promover una mayor calidad de la AOD por lo que le dedica al tema un capítulo específico en el que se prevé una gestión basada en los resultados de la planificación, el seguimiento y la evaluación de las actuaciones de la cooperación española, y una reforma de organismos como la AECI.
- Incorporar la dimensión educación para el desarrollo y sensibilización de la sociedad española como una parte fundamental del trabajo por la erradicación de la pobreza.

La nueva política de cooperación española cuenta con una serie de instrumentos para canalizar la ayuda al desarrollo, algunos de ellos, como la ayuda humanitaria y de emergencia, el programa de microcréditos y los créditos del FAD, revisados profundamente, y otros nuevos, como el enfoque sectorial dirigido a lograr que los recursos financieros que el gobierno del país receptor y la cooperación externa dedican a un sector responden a una política, un plan de actuación y de gastos únicos que han sido elaborados bajo el liderazgo del Gobierno del país receptor que es quien los gestiona; el apoyo financiero al presupuesto público del país receptor; y los fondos globales.

CAPÍTULO 4

LA COOPERACIÓN PARA EL BUEN GOBIERNO Y EL FORTALECIMIENTO DEL DIÁLOGO SOCIAL

Los objetivos de fortalecimiento institucional y de buen gobierno se han insertado, en el ámbito mundial, entre las prioridades de las políticas de cooperación y en las estrategias de reducción de la pobreza. Los Estados, las instituciones internacionales y los organismos multilaterales vienen considerando como instrumentos clave de las políticas para el desarrollo los programas y medidas de apoyo en ámbitos como la transparencia en la gestión pública y la lucha contra la corrupción, el fortalecimiento de la institucionalidad democrática, la Administración eficiente, el acceso a la justicia, la seguridad jurídica, etc., como elementos imprescindibles para generar entornos favorables a la actividad económica y empresarial, y la participación de los países menos desarrollados en los flujos de inversión directa extranjera.

Entre las bases necesarias para el desarrollo y la reducción de la pobreza, las políticas de cooperación se centran asimismo en apoyar los procesos de reformas, capacitación y modernización institucional, junto con el fortalecimiento del tejido asociativo y de las organizaciones representativas de intereses sociales y económicos.

Así, entre los objetivos contenidos en la Declaración del Milenio de Naciones Unidas, se reflejan estas preocupaciones, siquiera implícitamente, entre las

metas relacionadas con los derechos humanos y la democracia. Por otra parte, como ya se ha mencionado, los objetivos de la Conferencia de Naciones Unidas para la financiación del desarrollo celebrada en 2002 recogen la necesidad de avanzar en la modernización de las estructuras institucionales en los países menos desarrollados, en la eficacia y transparencia de los organismos y procedimientos administrativos públicos, y en la creación de entornos favorables y seguros para la inversión y la actividad empresarial. Estos objetivos, sintetizados en la noción de «buen gobierno», se consideran, de forma generalizada, condiciones imprescindibles que deberán acompañar las políticas orientadas a alcanzar las metas de desarrollo fijadas en la Declaración del Milenio²⁴.

A este respecto, el informe elaborado por un grupo de expertos bajo la coordinación de J. Sachs recientemente presentado por el Secretario General de Naciones Unidas, al que ya se ha hecho referencia²⁵, hace énfasis en las estrategias para mejorar la gobernanza de cara a la consecución de los Objetivos de la Declaración del Milenio, y aboga por una fuerte implicación de las organizaciones de la sociedad civil y del sector privado, en asociación con los poderes públicos, en el diseño, aplicación y evaluación de las acciones para el desarrollo²⁶.

La promoción de una democracia participativa y de calidad, la vigencia del Estado de Derecho, el respeto a los derechos humanos, la existencia de instituciones jurídicas y económicas sólidas, la transparencia de la Administración, la capacidad de generar entornos económicos estables y políticas sociales inclusivas, son condiciones necesarias para apoyar el desarrollo y reducir la pobreza en los países receptores de ayuda oficial, por lo que forman parte de la estrategia concertada a nivel internacional en esta dirección²⁷.

²⁴ El Comité de Gestión Pública de la OCDE identifica los siguientes como principales elementos del buen gobierno: responsabilidad, transparencia, eficiencia y efectividad, capacidad de respuesta, visión de futuro, imperio de la ley. Véase OCDE, Dirección de Gobierno y Desarrollo Territorial, Comité de Gestión Pública: «Principales elementos del buen gobierno».

²⁵ *Invirtiendo en el Desarrollo: un plan práctico para conseguir los Objetivos de Desarrollo del Milenio...*, cit.

²⁶ En tal sentido, de las diez recomendaciones clave que formula, las recomendaciones 2 y 3 se concretan en promover el papel de las organizaciones de la sociedad civil y del sector privado, y las asociaciones público-privado, así como marcos de gobernanza transparente y descentralizada.

²⁷ CAD de la OCDE: 2000. *Un mundo mejor para todos*. «Lo que se requerirá para alcanzar los objetivos» [<http://www.paris21.org/betterworld/spanish/home.htm>]. En el seno del CAD, a través del grupo *ad hoc* sobre «Desarrollo participativo y buen gobierno» se vienen desarrollando proyectos para definir una segunda generación de indicadores en este ámbito, tratando de determinar en qué medida la consecución de elevados registros en ese terreno mejora los resultados de un desarrollo más favorable a los pobres.

Los principales organismos multilaterales (Comisión para el Sector Privado y el Desarrollo de Naciones Unidas, el Banco Mundial, la OCDE, etc.) vienen desarrollando una labor de apoyo y coope-

En el ámbito del CAD de la OCDE, múltiples Estados miembros incluyen en sus políticas de cooperación al desarrollo programas de apoyo a las reformas institucionales y a los procesos de cambio orientados a reforzar la capacidad de buen gobierno de los países destinatarios. Las medidas se extienden a las principales áreas de la gestión pública y abarcan todos los niveles de la Administración, como las reformas legales y de los sistemas judiciales, descentralización y desarrollo local, refuerzo y capacitación de las instituciones públicas, aumento de la transparencia y lucha contra la corrupción²⁸. Las actividades de fortalecimiento institucional público (*public institution building*) se llevan a cabo, en muchas ocasiones, a través de partenariados o programas de hermanamiento entre las instituciones homólogas del donante y el beneficiario de la cooperación.

Dichos objetivos se han asumido como una de las vertientes o prioridades de la política exterior y de ayuda al desarrollo de la Unión Europea, dentro de lo que se considera debe ser un enfoque global para el desarrollo y reducción de la pobreza. Estas prioridades se asientan sobre la base que proporciona la definición de los principios y objetivos por los que se rige la acción exterior de la Unión Europea y la política comunitaria de cooperación para el desarrollo, dirigidos, entre otros, a consolidar y respaldar la democracia, el Estado de Derecho y los derechos humanos, y a apoyar el desarrollo económico, social y medioambiental a fin de erradicar la pobreza en esos países²⁹.

De esta manera, como parte de las actividades estratégicas que deben recorrer transversalmente la política comunitaria de desarrollo, se considera que «el fortalecimiento institucional ha de ser un elemento clave en la lucha contra la pobreza», y que «en este contexto, un buen gobierno y el Estado de Derecho son los elementos clave para asegurar paz social y estabilidad, así como crecimiento económico»³⁰.

ración para ayudar a establecer condiciones legales, institucionales y económicas que favorezcan la actividad empresarial y del sector privado y la atracción de inversiones a los países menos desarrollados. En la Cumbre de 2004 del G 8, los países participantes aprobaron un Plan de Acción para apoyar las políticas y programas nacionales en este terreno [http://www.g8usa.gov/d_060904a.htm].

²⁸ OECD's Development Co-operation Directorate: «Mobilising investment for development: review of ODA uses and experiences» [<http://www.oecd.org/dataoecd/7/0/33806998.pdf>].

²⁹ Artículo III-292 del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa (DOUE C 310, de 16 de diciembre de 2004).

³⁰ *Política de desarrollo de la Comunidad Europea*. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, COM (2000) 212 final. La política de desarrollo de la Unión Europea pone el acento en la estrecha vinculación que existe entre políticas internas, inversión y crecimiento, y reducción de la pobreza: «Para que los países en desarrollo puedan beneficiarse del potencial de la globalización, tienen que establecer ellos mismos un entorno de política interna adecuado que fomente también el desarrollo sostenible. A este respecto resultan esenciales las estrategias de amplio alcance de desarrollo del sector privado».

La Comisión Europea viene subrayando la importancia que revisten los elementos de un buen gobierno de cara a promover la participación de los países en desarrollo en el comercio mundial y en los flujos de inversión extranjera directa, mediante la creación de un entorno empresarial atrayente, de manera que el control, la transparencia y la eficiencia de la gestión pública y los sistemas legales, entre otros aspectos, se convierten en un factor vital para el desarrollo económico. Junto a la previsibilidad, la responsabilidad y la transparencia de la actuación gubernamental, también representan condiciones adecuadas «la aplicación coherente de políticas económicas sanas y la creación de un entorno macroeconómico estable, acompañado de un sólido marco legal y reglamentario que ofrezca protección frente a la coacción del Estado, a las conductas arbitrarias y a la corrupción. Los inversores, tanto nacionales como extranjeros, deberán tener la seguridad de que sus activos no sufrirán menoscabo y de que se respetarán las obligaciones contractuales»³¹.

La inserción de los países menos desarrollados en la economía mundial, mediante la generación de condiciones adecuadas desde el punto de vista político, jurídico y económico, debe, asimismo, ir acompañada de la adopción de políticas sociales que aporten equidad a los beneficios del crecimiento y que garanticen que el desarrollo económico repercute a favor de la cohesión social. La imbricación de estos aspectos inspira, así, la política comunitaria de cooperación para el desarrollo, partiendo de que «todos los países necesitan garantizar un entorno nacional favorable al comercio, la inversión y la equidad social». Por ello, un enfoque importante de la política comunitaria de cooperación se orienta a ayudar a los países en desarrollo a incorporar el comercio en sus estrategias de reducción de la pobreza teniendo en cuenta la dimensión social de este proceso a fin de conseguir una reducción de las desigualdades³².

Para potenciar las metas relacionadas con el buen gobierno, la política de cooperación comunitaria se asienta, en buena medida, en la amplia red de acuerdos de asociación y de cooperación firmados entre la Unión Europea y sus Estados miembros y una serie de países, a los que ya se ha hecho referencia. Los pilares en los que se asienta la asociación comunitaria con terceros países, centrados en el diálogo político, el libre comercio, en su caso, y una amplia cooperación en diversos campos, comercial, financiero, social, etc., permiten impulsar estrategias integrales en las que se pone un fuerte acento en las reformas económicas e institucionales que deben abor-

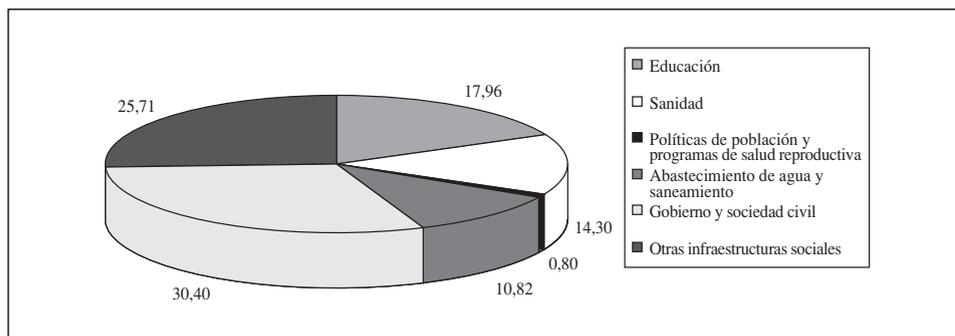
³¹ Véase, *Gobernanza y desarrollo*. Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social, COM (2003) 615 final.

³² En este sentido, «las normas fundamentales del trabajo y el diálogo social bipartito y tripartito para llevar a efecto esas políticas se consideran parte esencial del marco para garantizar una globalización justa». Véase, *La dimensión social de la globalización: la contribución de la política comunitaria para que los beneficios se extiendan a todos*. COM (2004) 383 final, págs. 5 y 6.

darse por los países destinatarios de la cooperación exterior, incorporándose cada vez en mayor medida la evaluación de resultados. Es importante subrayar que, en tales procesos, se confiere una importancia estratégica a las consultas con las organizaciones sociales y económicas y al fortalecimiento de sus capacidades.

En términos globales, los datos sobre la cuantía y la distribución de la AOD comunitaria relativos a 2003 muestran cómo el apoyo de la Unión Europea a las medidas y reformas relacionadas con el buen gobierno y el fortalecimiento institucional y social constituye un esfuerzo significativo en el conjunto de la cooperación al desarrollo³³. Como ya se vio, en el conjunto de la ayuda comunitaria, el mayor peso relativo en la distribución sectorial corresponde al capítulo de infraestructura y servicios sociales, que absorbe un 34 por 100 del total de aquella (gráfico 2). Dentro de ese sector, los proyectos relacionados genéricamente con las actividades de Gobierno y sociedad civil, casi 873 millones en 2003, gestionados prácticamente en su totalidad por la oficina de cooperación EuropeAid, suponen aproximadamente la tercera parte de la ayuda social, con un 30,4 por 100 (gráfico 6)³⁴, por delante de áreas como la educación, la salud, el suministro de agua y saneamiento, y otros servicios sociales.

GRAFICO 6
AYUDA OFICIAL AL DESARROLLO COMUNITARIA
EN INFRAESTRUCTURA Y SERVICIOS SOCIALES, 2003
(En porcentaje)



Fuente: Comisión Europea.

³³ European Commission, *Annual Report 2004 on the European Community's development policy and external assistance*.

³⁴ Este porcentaje no comprende otros aspectos sociales tales como el fomento de la participación de la mujer en el desarrollo o las medidas de apoyo a las ONG, partidas que, no obstante, sólo suponen conjuntamente el 0,1 por 100 de la ayuda total comprometida en 2003.

Por regiones, la distribución de la ayuda para los programas y proyectos relacionados con el gobierno y sociedad civil favorece prioritariamente al conjunto de países ACP y a los Balcanes occidentales (cuadro 8). Estas dos regiones son, de entrada, las mayores receptoras de cooperación al desarrollo en el sector de infraestructura y servicios sociales³⁵, en lo que sin duda interviene el peso del África Subsahariana en el destino de la AOD global comunitaria, y, en el caso de los Balcanes, las necesidades de reconstrucción institucional post conflicto de estos países. Las principales áreas prioritarias desde el punto de vista de España, América Latina y los países del Sur y el Este del Mediterráneo (MEDA), reciben un 11,2 y un 9,7 por 100, respectivamente, para los objetivos relacionados con el gobierno y la sociedad civil. En ambos casos, no obstante, la proporción que representa la ayuda destinada a estos objetivos en el conjunto de las infraestructuras y servicios sociales es muy superior a la que representa en los países ACP. Así, en el caso de los países MEDA los temas de gobierno y sociedad civil absorben el 34 por 100 de los compromisos del sector social, y en América Latina alcanzan la mitad del total (49,9 por 100), porcentaje similar al de los países balcánicos (52 por 100), donde, nuevamente, hay que tener en cuenta la política de ayuda a la reconstrucción desarrollada por la Unión Europea en estos años.

CUADRO 8
AOD COMUNITARIA EN INFRAESTRUCTURA Y SERVICIOS
SOCIALES POR REGIONES/ÁREAS GEOGRÁFICAS, 2003

Sector de destino	Cuantía de los compromisos (millones euros)							
	Nuevos Estados independientes	Balcanes	MEDA	Asia	Latinoamérica	ACP	Otros	Total
Infraestructura y servicios sociales	287,21	420,21	298,61	381,98	176,81	1.346,29	118,22	3.029,22
Educación	23,35	39,68	101,61	134,02	50,92	181,19	0,97	531,75
Sanidad	—	9,50	24,50	10,74	1,50	287,22	77,17	410,63
Políticas/Programas de población y salud reproductiva	—	—	—	2,14	—	3,46	17,45	23,05
Abastecimiento de agua y saneamiento	21,00	20,60	4,00	26,12	1,20	259,35	—	332,28
Gobierno y sociedad civil	117,81	217,84	101,63	78,84	88,18	279,71	22,64	906,63
Otras infraestructuras sociales	124,95	132,59	66,86	130,12	35,01	335,36	—	824,88

Fuente: Comisión Europea.

³⁵ Los países ACP absorben, por sí solos, algo más de la mitad (52 por 100) de la ayuda exterior de la Unión Europea gestionada por EuropeAid y el FED.

Por su parte, en el ámbito de la cooperación española, se han venido impulsando en años anteriores actuaciones a favor de esta clase de objetivos con un peso relativamente significativo en el conjunto de la AOD bilateral. En aplicación de la Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación al desarrollo³⁶, el anterior Plan Director, vigente en el periodo 2001-2004, enumeraba cuatro objetivos dentro de la estrategia de participación social, desarrollo institucional y buen gobierno³⁷, para cuyo desarrollo se preveía incorporar, además de las Administraciones Públicas, los sindicatos, las empresas y organizaciones empresariales, y las ONGD.

En términos cuantitativos, los recursos de ayuda bilateral dedicados a este sector de actuaciones se han mantenido uniformes en el periodo 2000-2002, alcanzando entre el 12 y el 14 por 100 del total de la AOD en su distribución por sectores que preveía el Plan Director 2001-2004 (cuadro 7). La ayuda destinada a estos fines, sin embargo, experimentó una sensible reducción, de casi 5 puntos, en 2003, alejándose de las previsiones que contenía el propio Plan Director de situarse al final de su periodo de vigencia en torno al 14 por 100 de la AOD bilateral no reembolsable, «y, en todo caso, reflejar un cierto crecimiento de su peso relativo».

De cara a los próximos años, el Plan Director 2005-2008 define extensamente los objetivos y la estrategia de fortalecimiento institucional, democracia y buen gobierno, entre las prioridades sectoriales a las que deberá atender la ayuda española al desarrollo, sintetizándolos en la expresión «desarrollo con democracia», que implica el fortalecimiento de las instituciones democráticas y su buen funcionamiento bajo los principios de libertad, igualdad, justicia y pluralismo político, para garantizar el ejercicio de los derechos y libertades y favorecer la igualdad de oportunidades. Al mismo tiempo, confiere al fortalecimiento de los mecanismos institucionales de diálogo social un valor central, al situarlo como una de las actuaciones prioritarias para alcanzar dichos objetivos.

A partir del reconocimiento de que la democracia constituye una condición indispensable para el desarrollo, el Plan Director señala como principal objetivo «la promoción de la calidad de la democracia y el respeto de los derechos fun-

³⁶ La Ley establece, entre las prioridades sectoriales que articulan la política de cooperación española, en su objetivo de luchar contra la pobreza en todas sus manifestaciones, «el fortalecimiento de las estructuras democráticas y de la sociedad civil y apoyo a las instituciones, especialmente las más próximas al ciudadano» [art. 7.d)].

³⁷ Estos objetivos eran: 1) la defensa de los derechos humanos y el apoyo al Estado de Derecho; 2) la promoción de la participación social; 3) el desarrollo institucional; y 4) las prácticas de buen gobierno, incluyendo marcos reguladores económicos y financieros adecuados, así como la solvencia de las políticas públicas, incluida la lucha contra la corrupción.

damentales, desde una participación real y efectiva de la ciudadanía y el ejercicio y respeto de los derechos humanos tal y como vienen reconocidos en el marco de Naciones Unidas». En este marco, se incorporan las orientaciones formuladas en el seno del CAD de la OCDE hacia la cooperación española al prever que se llevará a cabo una importante actividad en la promoción del desarrollo institucional y el fortalecimiento democrático. Para ello se formulan una serie de líneas estratégicas y actuaciones prioritarias.

Conviene señalar, además, que estas prioridades de actuación en materia de desarrollo de las capacidades institucionales y de buen gobierno aparecen en el Plan Director estrechamente vinculadas y marcadamente orientadas a los objetivos de desarrollo del tejido económico y fortalecimiento del sector privado, en línea con las orientaciones anteriormente aludidas de los organismos y entidades supranacionales que desarrollan políticas de cooperación, y con las premisas de la estrategia concertada en el plano internacional para el desarrollo y la reducción de la pobreza.

CUADRO 9
**ACTUACIONES PRIORITARIAS PARA LOS AÑOS 2005-2008
 EN LOS ÁMBITOS DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL
 Y PROMOCIÓN DEL DIÁLOGO SOCIAL**

- 1. Promoción de la democracia y el pluralismo político**
 - Fortalecimiento de los partidos políticos y de las organizaciones empresariales y sindicales.
 - Fortalecimiento de los parlamentos.
 - Apoyo a los procesos electorales democráticos y los órganos electorales.
 - Apoyo a la sociedad civil.
- 2. Apoyo y fortalecimiento de los procesos y los mecanismos institucionales del diálogo social**
- 3. Estado de Derecho**
 - Apoyo a los órganos e instituciones del Estado de Derecho.
 - Garantizar el acceso a la justicia y la tutela judicial efectiva, especialmente en relación con la población más desfavorecida y vulnerable.
 - Profesionalización de la carrera judicial y de los servicios administrativos adscritos a las funciones jurisdiccionales.
 - Mejora de las garantías y el respeto a los derechos fundamentales en relación con las políticas de interior y seguridad, y en la formación de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado.
 - Fortalecimiento de las instituciones públicas que velan por la seguridad jurídica y económica.
- 4. Desarrollo de la Administración al servicio del ciudadano y buena gestión de los asuntos públicos**
 - Fortalecimiento de las garantías de acceso de los ciudadanos a la actividad de la Administración Pública.
 - Apoyo en los procesos de descentralización y fortalecimiento de las Administraciones Locales.

En atención a ello, la cooperación internacional orientada a potenciar el desarrollo económico se articula en torno a una serie de prioridades de actuación, que comprenden el apoyo a las micro y pequeñas empresas, empresas de economía social, y las cooperativas de comercio justo; el fortalecimiento de los sectores productivos; la dotación de infraestructuras; el refuerzo de las capacidades institucionales; y el apoyo a la inserción en la economía internacional. En particular, el fortalecimiento de las capacidades institucionales se considera una de las labores más importantes para mantener un crecimiento económico sostenible, señalándose especialmente una serie de ámbitos de actuación³⁸:

- El fortalecimiento de las instituciones que garantizan el entorno económico necesario para el desarrollo del sector privado, la defensa de la competencia y la protección de los consumidores.
- Refuerzo de los servicios públicos locales y regionales que dan apoyo y cobertura al tejido productivo y empresarial.
- Fomento de mecanismos de participación, diálogo y concertación social.
- Reformas legales y administrativas que posibiliten el desarrollo de la iniciativa privada y el dinamismo económico.

Dentro de las áreas geográficas prioritarias para la acción exterior de España, América Latina es la región en la que, en los últimos años, se han manifestado más intensamente problemas de vulnerabilidad institucional y de gobernabilidad democrática, acentuados por las crisis y tensiones sociales que han derivado de la ralentización y el estancamiento de sus economías. En ese contexto, las estrategias de desarrollo, crecimiento, y lucha contra la pobreza y las desigualdades, han asumido como un factor clave los objetivos políticos, administrativos y económicos de fortalecimiento institucional.

En la ayuda al desarrollo centrada en los problemas específicos de las economías y las sociedades latinoamericanas vienen jugando un papel de primer orden instituciones financieras regionales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). El BID ha desarrollado, a lo largo de más de tres décadas, una importante actividad crediticia de fomento y desarrollo económico y social en la región. En paralelo a la actividad principal de concesión de préstamos y garan-

³⁸ Capítulo III.3: «Aumento de las capacidades económicas», dentro de las diferentes estrategias y prioridades sectoriales.

tías de crédito, esta entidad otorga una importante ayuda en forma de cooperación técnica no reembolsable. En 2003, el 70 por 100 de dicha cooperación técnica, alrededor de 45,5 millones de dólares, fue a proyectos en el campo de la reforma de los sectores sociales y la modernización del Estado. La asistencia técnica así canalizada se financia, en gran parte, a partir de una serie de fondos fiduciarios que el Banco tiene en administración constituidos por diversos países, entre ellos España y otros países europeos. En el caso de España, mantiene tres fondos dotados con una cuantía total de 142 millones de dólares³⁹.

CUADRO 10
ESTRATEGIAS Y LÍNEAS DE ACTUACIÓN DEL BANCO
INTERAMERICANO DE DESARROLLO

Reducción de la pobreza y equidad social

Articulada en torno a cuatro líneas de acción: apoyo a las estrategias de reducción de la pobreza de los países miembros prestatarios (respaldo a los Objetivos de Desarrollo del Milenio); préstamos para financiar proyectos de reducción de la pobreza; actividades de obtención y difusión de conocimientos para formular programas en este campo; y seguimiento de las condiciones de vida en la región.

Crecimiento económico sostenible

Acciones de apoyo para fortalecer las bases institucionales de la estabilidad macroeconómica en la región; impulsar la competitividad del tejido productivo, haciendo hincapié en la necesidad de fortalecer la estabilidad de los sistemas financieros y la infraestructura pública de servicios; promover el desarrollo del capital humano y social mediante la mejora de la calidad y cobertura de la educación y la salud; fortalecer las instituciones públicas en el marco de la modernización del Estado; favorecer la inserción de los países de la región en los mercados internacionales.

Modernización del Estado

Actuaciones para fortalecer las bases de la gobernabilidad democrática y del desarrollo económico, social e institucional. Los proyectos financiados abarcan desde reformas fiscales a programas de reforma y descentralización del Estado, reformas en el sector financiero, reforma del sector público, administración de justicia y modernización del legislativo.

Competitividad

Apoya los esfuerzos de los países de la región para aumentar y mejorar la capacidad productiva de los sectores, mediante diversas líneas de actuación: movilización eficiente de recursos financieros y de capital; mejora del capital humano; suministro de servicios de infraestructura; incorporación de nuevos conocimientos y tecnologías; uso sostenible de los recursos naturales.

³⁹ Fondo V Centenario, constituido en 1990, para prestar asistencia en educación técnica, agricultura, salud, comunicaciones y desarrollo urbano; Fondo ICEX para consultores (1994), orientado a todos los sectores, preferentemente en agroindustria y reestructuración industrial; y Fondo de Cooperación General (2001), enfocado a los proyectos de modernización del Estado y gobernabilidad, integración regional y competitividad.

CUADRO 10 (Continuación)
ESTRATEGIAS Y LÍNEAS DE ACTUACIÓN DEL BANCO
INTERAMERICANO DE DESARROLLO

Reforma de los sectores sociales

En el marco de la estrategia de desarrollo social, el BID ha venido financiando proyectos de muy diversa naturaleza, abarcando aspectos como prevención de la violencia juvenil, mantenimiento de programas de salud en países fuertemente golpeados por la crisis, como Argentina, desarrollo urbano y municipal, o desarrollo indígena. En algunos proyectos de este ámbito se ha incluido el fomento de las consultas y el diálogo con las organizaciones sociales y económicas, así como estudios sobre los mercados laborales y políticas de empleo.

Desarrollo del sector privado

Acciones de apoyo al desarrollo del sector privado fundamentalmente mediante préstamos directos que, en 2003, abarcaron proyectos en el campo de la energía, agua, transporte, telecomunicaciones y comercio. Asimismo, la actividad del Banco comprendió acciones indirectas (garantía de créditos) para fomentar inversiones en el sector de la construcción y el transporte. La actividad del banco también incluye apoyo no financiero en forma de estudios, publicaciones y foros de encuentro.

Fuente: BID, *Informe Anual 2003*.

Como ya se ha señalado, el conjunto de los aspectos relacionados con la capacidad institucional y el buen gobierno representan elementos esenciales para las estrategias de desarrollo y reducción de la pobreza en todos los marcos de cooperación internacional. Al mismo tiempo, con carácter general, las estrategias y políticas de cooperación internacional para el desarrollo de distintos organismos y Estados señalan la importancia que reviste la existencia de organizaciones sindicales y empresariales sólidas y el desarrollo de mecanismos y prácticas de negociación y diálogo social de cara al fortalecimiento de la vida democrática, el desarrollo económico sostenible y la cohesión social. El apoyo a dichas organizaciones y a la consolidación de una cultura de diálogo y negociación constituye, así, una de las áreas de acción prioritaria de diversos programas y organismos de cooperación. Por su importancia como organización, y por su carácter especializado, cabe referirse a la actuación que lleva a cabo en este terreno la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Uno de los cuatro objetivos estratégicos de esta institución consiste, precisamente, en consolidar el tripartismo y el diálogo social, a lo que destina una parte importante de su vertiente de cooperación técnica⁴⁰. El apoyo y fortalecimiento

⁴⁰ Como ejemplo, en el área regional latinoamericana, cabe citar el proyecto «Fortalecimiento de los mecanismos institucionales para el diálogo social», ejecutado por la Oficina Regional para

de los interlocutores sociales y la implantación de prácticas y procedimientos de diálogo social constituye un ingrediente constitutivo del Programa de Trabajo Decente que vertebra de forma transversal el conjunto de actividades de la OIT a lo largo de los últimos años. Pero, al mismo tiempo, agentes sociales y diálogo social constituyen actores e instrumentos fundamentales para la realización de las metas y objetivos de dicho programa⁴¹.

Los objetivos, indicadores de resultados y metas de la actuación prevista de la OIT para el bienio 2004-2005 en este campo se recogen a continuación de forma sintetizada⁴².

En las propuestas presupuestarias para el periodo 2004-2005, presentadas por el Director General, se prevé destinar aproximadamente la cuarta parte, 135,3 millones de dólares, de los recursos totales, ordinarios y extrapresupuestarios, al objetivo estratégico de desarrollo del diálogo social, en sus dos vertientes de refuerzo de los interlocutores sociales y de refuerzo de los gobiernos e instituciones de diálogo social. El objetivo de diálogo social es, de esa forma, el que recibe un mayor apoyo dentro de las proyecciones presupuestarias, seguido de cerca por el fomento del empleo, y más lejos por los objetivos de promoción de las normas y derechos fundamentales en el trabajo, y de extensión de la protección social, lo que da muestra del interés prioritario que se asigna al mismo como instrumento para realizar otras metas sustantivas.

América Latina y el Caribe de la OIT, y financiado por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales español. Dicho proyecto tiene por objeto contribuir al fortalecimiento de instituciones de diálogo tripartitas y de los interlocutores sociales como condiciones necesarias para el ejercicio de un diálogo social necesario para afrontar los problemas socioeconómicos en una serie de países: Argentina, Chile, Ecuador, México, Perú y Brasil [<http://www.oit.org.pe/portal/index.php>].

⁴¹ Resolución relativa al Tripartismo y el Diálogo Social, aprobada por la Conferencia Internacional del Trabajo en 2002.

⁴² OIT, *Propuestas de programa y presupuesto para 2004-2005*. 286ª sesión del Consejo de Administración. Ginebra, marzo de 2003 [<http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/gb/docs/gb286>].

CUADRO 11
OBJETIVOS Y METAS OIT EN MATERIA DE DIÁLOGO SOCIAL
Y APOYO A LAS ORGANIZACIONES, 2004-2005

Objetivo 4a

Reforzar la representación, los servicios y la influencia de los interlocutores sociales

Indicadores de resultados

1. Aumento de la capacidad para prestar nuevos o mejores servicios a los afiliados.
2. Iniciativas prácticas o de política para ampliar la representación de las organizaciones.
3. Aumento de la capacidad de los interlocutores sociales para influir en las políticas y programas económicos y sociales.

Objetivo 4b

Reforzar los marcos jurídicos, instituciones y procedimientos para el diálogo social

Indicadores de resultados

1. Incremento de la ratificación y aplicación efectiva de los convenios de la OIT que regulan las actividades e instituciones de diálogo social.
2. Adopción en los Estados de legislación basada en las normas de la OIT con la participación de los interlocutores sociales.
3. Establecimiento o refuerzo en los Estados de marcos jurídicos, instituciones o procedimientos en relación con el diálogo social bipartito o tripartito.
4. Aumento de la preocupación por las cuestiones de género en las prácticas e instituciones de diálogo social, las administraciones del trabajo y las leyes laborales.
5. Refuerzo de las administraciones del trabajo en el ejercicio de sus funciones.
6. Intensificación del ejercicio del diálogo social para objetivos de desarrollo económico y social y buena gobernanza.
7. Ejercicio del diálogo social para adoptar medidas eficaces de mejora de las condiciones de vida y de trabajo en determinados sectores económicos.

Fuente: BID, *Informe Anual 2003*.

CAPÍTULO 5

LA CONTRIBUCIÓN DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL A LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO

La Ley española de cooperación para el desarrollo, la Declaración del Milenio de Naciones Unidas y el Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008 señalan, como objetivo de la política de cooperación internacional para el desarrollo, la erradicación de la pobreza.

Por pobreza se entiende la carencia de oportunidades, capacidades y opciones para sostener un nivel de vida digno. Parte de esas oportunidades y opciones vienen determinadas por el nivel de ingresos disponibles para mantener un nivel de vida tolerable, pero el concepto de pobreza no se agota en este aspecto material. La pobreza tiene un carácter multidimensional y abarca, además del aspecto económico, otros aspectos de la capacidad humana, como los derivados de la salud, la educación, aspectos socioculturales o aspectos políticos.

Esta visión de la pobreza, impulsada por el PNUD, y entendida como un proceso de ampliación de oportunidades, y, por tanto, de capacidades y libertades de las personas, tiene como prioridad lo que se ha dado en llamar «empoderamiento de las personas y las instituciones», cuestión asociada a la expansión de los conocimientos, de las libertades y de la participación, además, por supuesto, de la satisfacción de las necesidades materiales y sociales básicas.

En este sentido, la política de cooperación al desarrollo promueve el aumento de las capacidades sociales e institucionales promoviendo el respeto, la promoción y la garantía de los valores de participación en democracia, los derechos fundamentales y la vigencia del Estado de Derecho.

El medio más eficaz para promover el respeto de esos valores es el fortalecimiento de las instituciones democráticas y su buen funcionamiento bajo los principios de libertad, igualdad, justicia y pluralismo.

Desde esta premisa, uno de los objetivos fundamentales de la cooperación española al desarrollo es la promoción de la calidad de la democracia y el respeto de los derechos fundamentales desde una participación real y efectiva de la ciudadanía representada en instituciones democráticas que se rigen bajo los principios del Estado de Derecho.

Dentro de esas coordenadas se inscribe la existencia de instituciones como los Consejos Económicos y Sociales, órganos que sirven para canalizar una amplia participación de las organizaciones representativas de intereses socioprofesionales mediante el ejercicio de un diálogo permanente en relación con la formulación de las políticas públicas, asegurando una comunicación también permanente entre los agentes económicos y sociales y el Gobierno.

5.1. LAS ORGANIZACIONES SOCIALES Y ECONÓMICAS COMO ACTORES DE LA COOPERACIÓN

La cooperación internacional para el desarrollo se lleva a cabo, fundamentalmente, por la Administración, mediante instrumentos y recursos públicos, como una parte sustancial de la acción exterior del Estado. Sin embargo, junto a esta vertiente eminentemente pública, las organizaciones sociales y económicas, especializadas o no, han venido desarrollando una intensa actividad de cooperación que complementa y potencia la acción gubernamental.

Las organizaciones sociales y económicas, por su naturaleza y características, aportan una serie de ventajas a la cooperación al desarrollo, en términos de especialización, complementariedad, celeridad en las respuestas, movilización y canalización de recursos de la sociedad civil, que multiplican los efectos y mejoran la eficacia de la misma, de manera que no es concebible hoy día una cooperación internacional al desarrollo completa y eficaz sin el concurso de las organizaciones socioeconómicas.

En consecuencia, la importancia de los agentes sociales como actores de la cooperación aparece plasmada en los diversos instrumentos jurídicos e institucionales que la estructuran y vertebran. La Ley de cooperación al desarrollo reconoce, así, como tales a las ONGD, las universidades, las empresas, las organizaciones empresariales y sindicales y otros agentes sociales que actúen en ese ámbito, las cuales contribuyen a construir el consenso básico en el que se asienta la cooperación internacional mediante su implicación activa.

El reconocimiento de estas entidades como agentes de la cooperación tiene efectos trascendentales ya que, por un lado, abre paso al apoyo público, mediante instrumentos de colaboración estable y respaldo financiero, a la actividad operativa de cooperación internacional que realizan los agentes sociales con sus propios recursos y medios. Por otra parte, además, las organizaciones sociales y económicas están presentes en la definición y el seguimiento de la política española de cooperación internacional al desarrollo, a través de la participación en un órgano consultivo especializado: el Consejo de Cooperación al Desarrollo. Creado como el órgano que canaliza la participación de los diversos agentes sociales implicados, emite preceptivamente pareceres no vinculantes sobre los principales instrumentos de la planificación de la cooperación internacional, el Plan Director y el Plan Anual, y se le informa de los resultados de la evaluación de la cooperación. En la última reforma de este órgano llevada a cabo en 2004, se le atribuyó además la competencia de informar sobre el cumplimiento de los compromisos internacionales de España relativos a la ayuda oficial al desarrollo. Junto a los representantes de la Administración General del Estado, están representados en el Consejo las ONGD, las organizaciones sindicales y empresariales más representativas de ámbito estatal, la economía social, las universidades, y las asociaciones de defensa de los derechos humanos.

Entre los agentes de la cooperación internacional para el desarrollo, destaca el papel que han venido jugando las organizaciones sindicales y empresariales españolas a través de la cooperación con los agentes económicos y sociales, el apoyo al sector privado productivo, a las normas y principios fundamentales del trabajo y los mecanismos de diálogo social en países en desarrollo. Por el valor añadido y la experiencia que aportan a la cooperación internacional, los sindicatos y las organizaciones empresariales son catalogados, en el Plan Director 2005-2008, como «agentes clave» en la estrategia española de cooperación para el desarrollo.

En paralelo a los programas y proyectos de cooperación que vienen desarrollando, las organizaciones sindicales y empresariales más representativas, las organizaciones representativas de la economía social, de los sectores agrario y de la pesca, y

las asociaciones de consumidores, participan en una cooperación internacional de naturaleza institucional en el marco del Consejo Económico y Social, que se orienta a apoyar los procesos de fortalecimiento democrático y desarrollo socioeconómico, mediante el respaldo a la institucionalización del diálogo, en países y en espacios de integración regional con los que España mantiene importantes vínculos.

5.2. EL DIÁLOGO COMO INSTRUMENTO DE FORTALECIMIENTO DEMOCRÁTICO Y DE DESARROLLO SOCIOECONÓMICO. EL DIÁLOGO INSTITUCIONALIZADO EN EL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL

La fortaleza y la calidad de la democracia en un país se refuerzan con la existencia de mecanismos de diálogo, participación y consulta a las organizaciones representativas de intereses económicos y sociales, en la medida en que tales instrumentos contribuyen a la vertebración de intereses opuestos y con frecuencia enfrentados. En las sociedades avanzadas, la participación de la sociedad a través de organizaciones representativas de intereses socioeconómicos ha llegado a convertirse en un componente estructural de la democracia. En estas mismas sociedades, el diálogo y la concertación social se han convertido en instrumentos importantes para lograr desarrollo económico con equidad social.

En el caso de España, la recuperación de las libertades y la consolidación del proceso democrático estuvieron estrechamente vinculadas a la concertación social de finales de los años setenta y primera mitad de los años ochenta. La negociación y la firma de una serie de grandes pactos de concertación en la cumbre, sobre políticas económicas y sociales y materias laborales, sirvieron para fortalecer el propio proceso político frente a riesgos de inestabilidad y conflicto. La concertación social de esta época, o «macroconcertación», como se la ha calificado, se produjo en unos años de fuerte crisis económica y de necesidad de consolidar el joven proceso democrático. Se firmaron, así, una serie de grandes acuerdos, con un alcance generalmente global o multimaterias, que abarcaron desde la política de rentas, con objetivos de lucha contra la inflación, a temas de empleo, Seguridad Social, legislación laboral, marco de la negociación colectiva, condiciones de trabajo, eficiencia empresarial y productividad, entre otras. Uno de sus efectos más destacables fue la contribución a la conformación de un marco democrático de relaciones laborales.

La experiencia española de concertación de esos años pone de manifiesto la importancia de contar con interlocutores sociales fuertes, independientes y democráticos. La Constitución española de 1978 dispensó un tratamiento preeminente a los sindicatos de trabajadores y a las asociaciones empresariales, al reconocer-

los en su Título Preliminar junto a instituciones como los partidos políticos, las Fuerzas Armadas, etc. Ello sirvió para atribuir a las mismas, sobre la consideración como organizaciones de relevancia constitucional, importantes instrumentos «para la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales que les son propios». La libertad de organización y acción consagrada por la Constitución y la existencia de una pluralidad de organizaciones, por otra parte, pusieron de manifiesto otra exigencia ineludible para los procesos de concertación, como era que las organizaciones de trabajadores y empresarios implicadas ostentasen un nivel de representatividad suficiente. Todo ello mostró que resulta imprescindible apoyar la existencia y el reconocimiento de interlocutores sociales representativos y garantizarles un marco de libertad efectiva y de promoción y apoyo de su actividad de defensa de intereses. Esto constituye un componente esencial de las sociedades desarrolladas y forma parte de las condiciones necesarias para la democracia y el desarrollo socioeconómico.

De la experiencia concertadora de esos años, varios grandes acuerdos tuvieron carácter bipartito entre las organizaciones sindicales y empresariales (Acuerdo Básico Interconfederal, 1979; Acuerdo Marco Interconfederal, 1980-81; Acuerdo Interconfederal, 1983), mientras que en otros se implicó el Gobierno, dando inicio a la experiencia de la concertación tripartita el gran pacto social que significó el Acuerdo Nacional sobre Empleo, de 1982, y, posteriormente, el Acuerdo Económico y Social, de 1985-86. En estos últimos, se pone de manifiesto una característica esencial de la concertación social como es la negociación y la firma de acuerdos sobre materias que, en principio, entran dentro de la esfera de competencias y responsabilidad de la contraparte. Otra nota fundamental de la concertación, en sentido propio, estriba en la implicación del Gobierno, bien directa en las negociaciones y firma, o bien indirecta con una actuación en fase posterior, como la recepción legislativa del contenido de lo acordado.

A partir de los primeros acuerdos de concertación, esta experiencia se revisió de un gran prestigio como instrumento de impulso de soluciones y reformas negociadas, y de su legitimación social, y como tal ha sido frecuentemente promovida por diferentes gobiernos.

La experiencia de macroconcertación social de los años ochenta se agotó en la segunda mitad de esa década, en un contexto de crecimiento económico y de consolidación democrática. Tras una fase de ruptura del consenso social, a comienzos de la década de los años noventa se inició una nueva etapa con rasgos y características diferentes. En esta etapa, la negociación entre el Gobierno y los agentes sociales se diversifica, de manera que los pactos de esta época no pre-

tenden abarcar global e integradamente un conjunto amplio de materias económicas y sociales, sino que se buscan acuerdos múltiples, temáticamente más limitados y sobre aspectos concretos.

CUADRO 12
**LA NOCIÓN DE DIÁLOGO Y CONCERTACIÓN SOCIAL
 EN LA EXPERIENCIA ESPAÑOLA**

A principios de los años noventa comienza a extenderse, asimismo, la idea de «diálogo social». En la experiencia de estos años, no obstante, los términos «diálogo social» y «concertación social» se han utilizado frecuentemente unidos, e incluso con un sentido equivalente, aludiendo tal vez el primero al proceso, a las fases de negociación, y el segundo al resultado de los pactos o acuerdos alcanzados. Desde otros ámbitos, se distingue el diálogo social como las negociaciones autónomas entre los agentes sociales y económicos, y la concertación social cuando ese proceso es a tres bandas, con la presencia e implicación del Gobierno.

En cualquier caso, la realidad indica que el diálogo social viene hoy empleado con un sentido fuerte de voluntad negociadora y concertadora de pactos que incorporan compromisos efectivos. A esa filosofía responde, inequívocamente, la Declaración para el diálogo social firmada en julio de 2004 por el Gobierno, las organizaciones sindicales CCOO y UGT, y las organizaciones empresariales CEOE y CEPYME, y que constituye una «hoja de ruta» para balizar las negociaciones en torno a un amplio *dossier* de temas sociolaborales y económicos abordados en diferentes mesas de negociación.

De todo ello, de los procesos de negociación y la firma de acuerdos, a dos o tres bandas, entre el Gobierno y los interlocutores sociales, se diferencia la actividad de debate y expresión de posiciones que llevan a cabo las organizaciones socioeconómicas, entre las que se incluyen las organizaciones sindicales y empresariales, representadas en el seno del Consejo Económico y Social de España, actividad que, a diferencia del diálogo social y de la concertación social referidos, reviste una finalidad consultiva ante el Gobierno de la Nación y posee un carácter institucionalizado.

En la última década y media se han sucedido diferentes ciclos de diálogo y concertación social que han dado como resultado importantes acuerdos para la economía, el empleo y la protección social en España, a lo largo de un periodo histórico marcado por las transformaciones económicas, comerciales y tecnológicas a nivel mundial, o la participación en la Unión Económica y Monetaria, por citar algunos grandes hitos. En este periodo destaca, especialmente, el diálogo social bipartito que han llevado a cabo las organizaciones sindicales y empresariales alcanzando pactos con importantes efectos sobre el mercado de trabajo y la negociación colectiva.

Cabe destacar, entre los Acuerdos más importantes de esta época, el Acuerdo Interconfederal para la Estabilidad en el Empleo (1997), que contribuyó notablemente a la importante creación de empleo estable de los últimos años, Acuerdo que fue posteriormente traducido en Ley, asumiendo así el Gobierno y el Parlamento la voluntad de los interlocutores sociales. Cabe hacer referencia, asimismo, a los Acuerdos sobre Solución Extrajudicial de Conflictos Laborales (ASEC, 1996) y sobre Formación Continua de los trabajadores ocupados (ANC, 1992), firmados por las organizaciones sindicales y empresariales más representativas y respaldados por el Gobierno. También cabe citar los Acuerdos Interconfederales sobre Negociación Colectiva (1997 y 2002, 2003, 2004), asimismo de carácter bipartito sobre estructura y orientaciones para la negociación de los convenios colectivos. Por último, mencionar los dos Acuerdos negociados entre el Gobierno y los agentes sociales sobre mejora, consolidación y desarrollo del sistema de protección social en España (1996 y 2001)⁴³.

Los numerosos acuerdos de concertación alcanzados en estos años han contribuido a generar un clima constructivo de confianza que ha impulsado los positivos resultados en términos de crecimiento económico, generación de empleo y refuerzo de los mecanismos de protección social en España.

Paralelamente al último periodo de diálogo y concertación, en referencia a la última década y media, se ha desarrollado un diálogo institucionalizado en el seno del Consejo Económico y Social, con un espacio, una dinámica y una finalidad diferentes del diálogo y la concertación social descritos, y asimismo, con unos actores en parte distintos, al participar en él, además de los agentes económicos y sociales «clásicos», los sindicatos y organizaciones empresariales, otra serie de organizaciones representativas de sectores productivos y sociales (cuadro 13).

El CES se creó en 1991, como un órgano en el que están representadas las principales organizaciones sindicales, empresariales y otras organizaciones socioeconómicas, con una función consultiva del Gobierno en la elaboración de los proyectos de normas sobre materias económicas y sociales. Su creación estuvo impulsada, a su vez, por el consenso de los propios agentes económicos y sociales. La función consultiva que lleva a cabo se materializa, fundamentalmente, en la emisión de dictámenes e informes, de carácter preceptivo o facultativo, según los casos, o por iniciativa propia, de naturaleza no vinculante.

⁴³ Acuerdo sobre consolidación y racionalización del sistema de la Seguridad Social, de 9 de octubre de 1996, firmado por el Gobierno y las organizaciones sindicales CCOO y UGT; y Acuerdo para la mejora y el desarrollo del sistema de protección social, de 9 de abril de 2001, firmado por el Gobierno, la Confederación Sindical de CCOO, y las organizaciones empresariales CEOE y CEPYME.

CUADRO 13
COMPOSICIÓN, ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES DEL CONSEJO
ECONÓMICO Y SOCIAL

Composición

Integrado por 61 miembros, incluido su Presidente, que se distribuyen en tres grupos:

Grupo primero: formado por 20 consejeros en representación de las *organizaciones sindicales*. Son designados por las organizaciones sindicales más representativas en proporción a su representatividad.

Grupo segundo: formado por 20 consejeros en representación de las *organizaciones empresariales*. Son designados por las organizaciones empresariales más representativas en proporción a su representatividad.

Grupo tercero: formado por 20 consejeros, de los cuales:

- a) 14 de ellos son propuestos y nombrados por las siguientes organizaciones o asociaciones:
- 3 en representación del *sector agrario*, designados por las organizaciones profesionales con implantación en dicho sector.
 - 3 en representación del *sector pesquero*, designados por las organizaciones de productores pesqueros con implantación en dicho sector.
 - 4 en representación de los *consumidores y usuarios*, designados por el Consejo de Consumidores y Usuarios.
 - 4 en representación de la *economía social*, designados por las asociaciones de cooperativas y de sociedades laborales.
- b) Los 6 restantes son *expertos* nombrados por el Gobierno a propuesta de los Ministros de Trabajo y Seguridad Social y de Economía y Hacienda, entre personas con especial preparación y reconocida experiencia en el ámbito socioeconómico y laboral. Dichos expertos no representan, no obstante, al Gobierno.

Organización

El Consejo cuenta con los siguientes órganos:

- A) Órganos colegiados:
- **El Pleno:** integrado por la totalidad de los consejeros, bajo la dirección del Presidente y asistido por el Secretario General. Se reúne en sesión ordinaria al menos una vez al mes.
 - **La Comisión Permanente:** integrada por seis miembros representantes de cada grupo designados por y de entre los consejeros a propuesta de cada grupo. Se reúne bajo la dirección del Presidente y asistida por el Secretario General.
 - **Las Comisiones de Trabajo:** con representación de los tres grupos, constituidas con carácter permanente o para cuestiones específicas. Elaboran las propuestas de informes y dictámenes que posteriormente debate el Pleno. Las comisiones *permanentes* son: Economía y Fiscalidad; Mercado Único Europeo, Desarrollo Regional y Cooperación al Desarrollo; Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social; Salud, Consumo, Asuntos Sociales, Educación y Cultura; Agricultura y Pesca; Políticas Sectoriales y Medio Ambiente y la consagrada a la elaboración de la Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral de España. Existe, asimismo, una Comisión de Trabajo *específica* que se ocupa de la situación socio-laboral de la mujer en España.

CUADRO 13 (*Continuación*)
**COMPOSICIÓN, ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES DEL CONSEJO
 ECONÓMICO Y SOCIAL**

B) Órganos unipersonales:

- **El Presidente:** nombrado por el Gobierno a propuesta conjunta de los Ministros de Trabajo y Seguridad Social y de Economía y Hacienda, y previa consulta a los grupos. Debe contar con el respaldo de, al menos, dos tercios de los miembros del Consejo.
- **Los Vicepresidentes:** elegidos por el Pleno a propuesta, cada uno de ellos, de los miembros del Grupo primero y del Grupo segundo. Ejercen las funciones que les delegue el Presidente.
- **El Secretario General:** nombrado por el Gobierno, es el órgano de asistencia técnica y administrativa del Consejo.

Funciones

Entre las funciones principales del Consejo Económico y Social figuran:

- a) Emitir dictamen, con carácter preceptivo, sobre los Anteproyectos de Leyes y Proyectos de Reales Decretos Legislativos que regulen materias socioeconómicas y laborales y Proyectos de Reales Decretos que se considere por el Gobierno que tienen una especial trascendencia en la regulación de las citadas materias.
- b) Emitir dictamen sobre los asuntos que, con carácter facultativo se sometan a consulta del mismo por el Gobierno de la nación o sus miembros.
- c) Elaborar, a solicitud del Gobierno o de sus miembros, o por propia iniciativa, estudios o informes que, en el marco de los intereses económicos y sociales que son propios de los interlocutores sociales se relacionan con las materias de su competencia.
- d) Elaborar y elevar anualmente al Gobierno, dentro de los cinco primeros meses de cada año, una Memoria en la que se expongan sus consideraciones sobre la situación socioeconómica y laboral de la nación.

Desde el comienzo de sus actividades en 1993, el CES ha mantenido múltiples debates y ha elaborado un amplio número de documentos de análisis y de posiciones. La actividad del Consejo en estos años ha servido para mejorar las normas y las políticas, incorporando la visión de las organizaciones en todo el espectro de materias económicas, sectoriales, productivas, laborales, de empleo, de protección social, etc. impulsadas desde los gobiernos. Los agentes económicos y sociales han alcanzado diagnósticos compartidos en muchos aspectos de la realidad económica y social española, facilitando el avance en diferentes reformas e iniciativas con una vocación equilibradora de las soluciones.

CUADRO 14
PRINCIPALES TEMAS ABORDADOS POR EL CES
 (Dictámenes e Informes)

Economía y Fiscalidad

- Investigación, desarrollo e innovación.
- Normas tributarias.
- Cooperativas y fomento de la economía social.
- Defensa de la competencia.
- Instituciones de inversión colectiva.
- Unidad de mercado y cohesión social.
- Legislación concursal.
- Concesión de obras públicas.
- Fundaciones.

Mercado Único Europeo, Desarrollo Regional y Cooperación para el Desarrollo

- Plan de Desarrollo Regional.
- Plan Director de Infraestructuras 1993-2007.
- Plan de Reconversión regional y social.
- Fondos europeos.
- Efectos de la ampliación de la Unión Europea sobre la economía española.

Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social

- Desarrollo del sistema de protección social (Seguridad Social, protección por desempleo, previsión social complementaria).
- Seguridad y salud laboral.
- Creación de empleo y fomento del empleo estable.
- Reforma de la legislación laboral (Estatuto de los Trabajadores).
- Vida laboral y prejubilaciones.
- Empleo en las Administraciones Públicas.
- Sistemas de solución extrajudicial de los conflictos laborales.
- Situación sociolaboral de las mujeres e igualdad de oportunidades.
- Conciliación de la vida laboral y familiar.
- Inmigración y mercado laboral.
- Formación profesional y cualificaciones.
- Empresas de trabajo temporal.
- Trabajo a tiempo parcial.

CUADRO 14 (Continuación)
PRINCIPALES TEMAS ABORDADOS POR EL CES
 (Dictámenes e Informes)

Salud, Consumo, Asuntos Sociales, Educación y Cultura

- Participación y situación de las personas con discapacidad.
- Pobreza e inclusión social en España.
- Derechos del consumidor.
- Salud pública (prevención del alcoholismo y tabaquismo).
- Emancipación de los jóvenes y situación de la vivienda en España.
- Medidas contra la violencia ejercida sobre las mujeres.

Políticas Sectoriales y Medio Ambiente

- Situación y perspectivas de la industria española, y política industrial.
- Estrategia española de desarrollo sostenible.
- Responsabilidad civil ambiental.
- Energía, medio ambiente y recursos hídricos.
- Urbanismo y edificación.
- Hidrocarburos.
- Agua.
- Telecomunicaciones.
- Mercado de transporte por carretera (competencia y seguridad).
- Ordenación del sector ferroviario.
- Promoción de la cinematografía y el audiovisual.

Agricultura y Pesca

- Organizaciones interprofesionales agroalimentarias.
- Modernización de explotaciones agrarias.
- Organización común de mercados de productos.
- Sector de la pesca (análisis socioeconómico del sector, protección de recursos pesqueros, pesca marítima, investigación pesquera).
- Arrendamientos rústicos.

El CES ha facilitado una comunicación permanente entre sindicatos, organizaciones empresariales, otras organizaciones representativas de sectores sociales y económicos, y el Gobierno, y como tal también ha contribuido a un entorno de confianza favorable al desarrollo socioeconómico. Al reforzar la participación de los agentes económicos y sociales en el proceso político de toma de decisiones, y reafirmar el papel de éstos en el desarrollo del Estado social y democrático de Derecho, el CES se ha convertido en un engranaje bá-

sico que contribuye de manera importante a la gobernabilidad y a la estabilidad social.

5.3. LA ACCIÓN EXTERIOR Y DE COOPERACIÓN DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL

5.3.1. Origen y desarrollo de la acción exterior y de cooperación del CES

El Consejo Económico y Social emprendió desde sus inicios una actividad institucional en el ámbito internacional que ha ido desarrollándose en el transcurso de los años. El inicio de esta actividad internacional consistió en el establecimiento, en los primeros momentos, de relaciones institucionales con entidades homólogas en otros países.

Casi simultáneamente, el CES comenzó a desplegar una actividad exterior de difusión de la experiencia española de concertación social y de diálogo institucionalizado, especialmente en los países de Iberoamérica y del Sur y Este del Mediterráneo. Posteriormente, el Consejo ha venido apoyando distintos procesos de institucionalización del diálogo social, tanto en ámbitos nacionales como de integración regional, a través de la organización de múltiples eventos.

La experiencia desarrollada a lo largo de estos años muestra la evolución del CES en su actividad internacional desde las relaciones puramente institucionales hacia una actuación más global que incluye, junto a lo anterior, acciones de cooperación y asistencia técnica que representaron un nuevo enfoque de su actividad internacional hacia la conformación de una cooperación exterior propia. Dicha política de cooperación en apoyo de los procesos de diálogo institucionalizado de otros países se identificó como necesaria por el CES pese a no figurar entre las funciones atribuidas por su Ley de creación, desarrollándola en uso de su propia autonomía.

Este proceso se acompañó con diversas medidas en el plano interno del Consejo: la creación de una instancia de participación de los Grupos en el seguimiento y en la definición de esta actividad: el Comité de Acción Exterior, la reorganización y adaptación de los servicios técnicos especializados, y la introducción de la planificación por objetivos en la acción exterior del Consejo derivada de la aprobación del Plan Estratégico del CES 2002-2005.

Ésta se ha venido materializando en torno a un conjunto de acciones, adaptadas a la situación del país o países beneficiarios y a los objetivos buscados en cada caso. En los últimos años, se han puesto en práctica, junto con actuaciones

de tipo más tradicional, acciones de asistencia técnica tales como programas de formación de miembros de consejos consultivos o de representantes de organizaciones de terceros países acerca del CES, o seminarios y consultorías sobre temas monográficos en materias económicas y sociales, o para la elaboración de documentos consultivos.

Toda esta actividad se ha articulado a través de la firma de un conjunto de convenios de colaboración de ámbito internacional. Entre ellos, cabe destacar el Convenio Marco firmado en abril de 1998 entre el CES y la AECI, como instrumento para impulsar el diálogo institucionalizado en diversos países y experiencias de integración regional, especialmente de Iberoamérica. La colaboración con la AECI en Iberoamérica ha reforzado la coherencia de la acción exterior del CES con el conjunto de los objetivos y prioridades de la Cooperación Internacional Española y, naturalmente, ha permitido potenciar la visibilidad y los resultados del Consejo en este terreno.

Por ello, uno de los ejes de la estrategia del CES en el periodo más reciente ha consistido en reactivar y fortalecer la colaboración con la AECI y con la OIT, entidades con las que el CES comparte importantes objetivos institucionales en el terreno de la cooperación internacional.

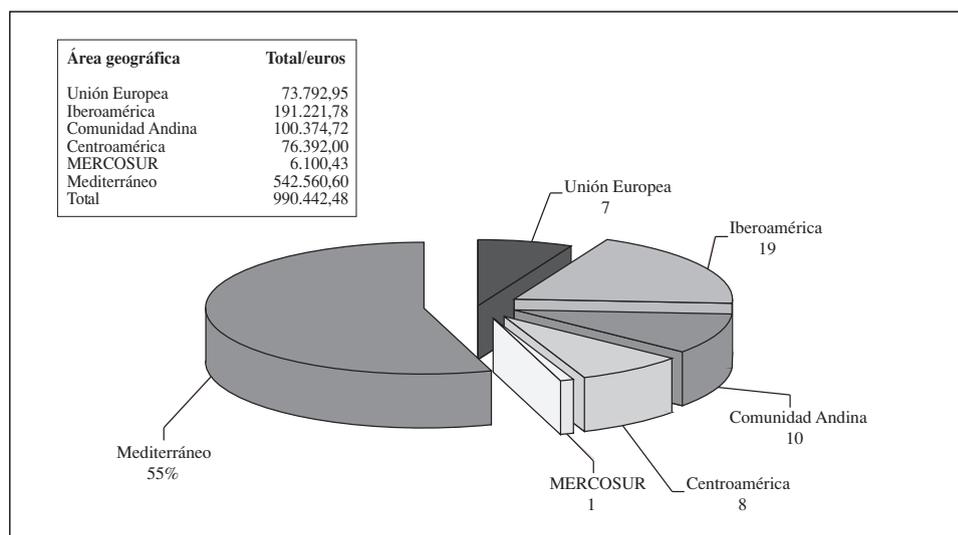
Paralelamente, la cooperación exterior del CES también se ha materializado en un plano de colaboración con el Comité Económico y Social europeo, de nuevo en torno al objetivo común de apoyar los procesos de diálogo institucionalizado en países o áreas de integración regional.

Ya en el último periodo, el CES ha ampliado su participación en foros internacionales que llevan a cabo actividades de cooperación, tras el ingreso en la Asociación Internacional de Consejos Económicos y Sociales e Instituciones Similares (AICESIS), organización que tiene, entre sus fines estatutarios estimular el diálogo entre los agentes económicos y sociales a nivel mundial, contribuir a la prosperidad y el desarrollo económico de los pueblos y al fortalecimiento de las sociedades democráticas.

En el área iberoamericana se han llevado a cabo numerosas actividades, encuentros de alto nivel, reuniones conjuntas, seminarios especializados, etc., con el telón de fondo de impulsar y fortalecer los mecanismos de diálogo institucionalizado, a partir del interés que suscita en esta región la experiencia del CES español. Cabe destacar, asimismo, la colaboración abierta con instituciones financieras multilaterales de la región, como el BID.

En el área mediterránea el Consejo ha impulsado en estos años iniciativas importantes, tanto en el plano bilateral como, sobre todo, en el marco de colaboración euromediterránea entre el Comité Económico y Social europeo y los países miembros de la Unión Europea y del Sur y Este del Mediterráneo. Cabe mencionar el proceso llevado a cabo por las Cumbres de Consejos Económicos y Sociales de la región, en cuyo marco el CES viene coordinando y realizando el Proyecto TRESMED sobre la función consultiva de los agentes económicos y sociales financiado por la Comisión Europea.

GRÁFICO 7
RECURSOS DEL CES EN ACCIÓN EXTERIOR POR ÁREAS
GEOGRÁFICAS, 2002-2004
 (En porcentaje)



Fuente: Elaboración propia.

5.3.2. Objetivos y áreas prioritarias

5.3.2.1. Objetivos

La acción exterior del CES y su contribución a la cooperación internacional se asienta en una serie de principios y objetivos. La propia existencia del CES responde a un amplio consenso sobre la participación y la consulta de las orga-

nizaciones económicas y sociales más representativas en el proceso político de toma de decisiones como componente cualificado de la vida democrática.

Dejando a salvo su independencia como órgano consultivo, se asume un principio de coherencia respecto de la política de cooperación internacional española y, en la medida de lo posible, comunitaria, con el fin, entre otros, de contribuir a los objetivos generales, aprovechar las posibles sinergias y evitar duplicidades en el uso de recursos económicos y humanos. Por estas razones, y por lo expuesto hasta aquí, resulta obligado, al formular los objetivos que persigue la actividad de cooperación exterior del CES, prestar atención a los criterios y prioridades señalados por el Plan Director de la Cooperación Española.

En este sentido, la primera de las estrategias que define el Plan Director es la relativa al aumento de las capacidades sociales e institucionales, en la que se incardina como prioridad sectorial la contribución a la gobernanza democrática, la participación ciudadana y el desarrollo institucional. El objetivo de conjunto de la cooperación internacional española se resume en la idea de «desarrollo con democracia», objetivo global al que debe tender la cooperación que presta el CES.

Por su naturaleza y su trayectoria, la experiencia que puede aportar el Consejo Económico y Social español a la mejora social e institucional de países en desarrollo puede ser muy relevante. Por las circunstancias en que se produjo su creación, por su trayectoria posterior, y por su experiencia en estos años, en la que se incluye una cooperación exterior cada vez más intensa, el CES se ha situado como referente en determinados países que consideran necesario un fortalecimiento institucional.

En atención a todo lo anterior, los principales objetivos de la actividad de cooperación exterior del CES consisten en los siguientes, como contribución cualificada a los objetivos más generales de buen gobierno y desarrollo institucional:

- 1) Fomentar el acercamiento y el diálogo entre los agentes económicos y sociales como cauce para procurar soluciones consensuadas, especialmente en relación con el tipo de estrategias de desarrollo más convenientes para cada país.
- 2) Colaborar en la definición y puesta en marcha de instituciones de diálogo y consulta en las que se desarrolle una participación eficaz de las organizaciones socioprofesionales en la formulación de las políticas económicas y sociales. Instituciones de diálogo que deberán ser adaptadas y

responder a la realidad y necesidades de cada país, excluyendo *a priori* el trasvase de modelos institucionales.

- 3) Además de todo ello, y para una mayor eficacia de los objetivos anteriores, el CES colaborará en el fortalecimiento de organizaciones sindicales, empresariales, y otras organizaciones de intereses socioprofesionales fuertes, representativas, independientes y democráticas, apoyando la acción de las propias organizaciones españolas que, como actores cualificados de la cooperación internacional, vienen promoviendo la mejora de las capacidades técnicas y organizativas de las organizaciones de trabajadores y empresarios en diversos países.

En relación al objetivo de apoyo a las instituciones de diálogo, las áreas de cooperación pueden estructurarse de la siguiente manera:

- 1) *Marco regulador de los Consejos Económicos y Sociales.*

La búsqueda de un suficiente soporte jurídico resulta esencial para delimitar de forma clara la función de estos órganos y diferenciarla de la actividad realizada en el seno del genuino diálogo social y de la actividad de otras instituciones consultivas, así como para enfocar de forma coherente y eficaz sus actuaciones futuras. En este sentido, es relevante la asistencia técnica que se puede proporcionar para concretar dicho marco jurídico, analizando la experiencia española y comparada de nuestro entorno.

Se trataría de la contribución primera en la esfera de la cooperación al desarrollo, previa a otras contribuciones más específicas.

- 2) *Composición y estructura del Consejo Económico y Social.*

El segundo eje de cooperación técnica vendría determinado por la propia composición y estructura del Consejo Económico y Social. En el plano teórico como en la práctica, existe una pluralidad de modelos y de experiencias que responden a las condiciones sociopolíticas de cada país. La cooperación en este ámbito debe partir del pleno respeto a esta realidad, no siendo aconsejable ni viable trasvasar modelos de unas experiencias a otras.

Dentro de este ámbito, resulta especialmente importante la definición del marco legal para la selección de las organizaciones que deben componer

los Consejos Económicos y Sociales, los mecanismos para medir su representatividad, etc., en definitiva, la determinación de la representación de intereses en su seno.

Por otro lado, no todas las estructuras son igualmente eficientes y puede constituir una contribución especialmente útil el asesoramiento relativo a la división en grupos de los Consejos y la creación de comisiones de trabajo.

La definición de los procedimientos a través de los cuales se elaboran los dictámenes y se someten a discusión en las distintas comisiones o plenarios puede resultar clave como herramienta para facilitar el acercamiento y a ser posible el consenso en cuestiones que necesitan a menudo de un apoyo social suficientemente amplio.

3) *Dictámenes e Informes del Consejo Económico y Social.*

El tercer eje de cooperación puede venir determinado por la contribución específica en relación con los contenidos de los dictámenes y demás documentos en que se articula la función consultiva que el Consejo Económico y Social presta al Gobierno y la aportación que ello supone hacia la sociedad.

Dentro de este eje, resulta esencial delimitar la base jurídica para definir cuáles son las iniciativas políticas que deberían ser sometidas a un dictamen consultivo del Consejo Económico y Social.

Por otro lado, en los países destinatarios de la cooperación puede resultar de especial interés la actividad consultiva en forma de estudios e informes, en el marco de los intereses económicos y sociales que son propios de los interlocutores sociales. Así, por ejemplo, la elaboración anual de una Memoria en la que se realice un balance de la situación socioeconómica, la elaboración de estudios específicos en relación con cuestiones de especial trascendencia para la mejora del bienestar: vivienda, servicios públicos, educación, cultura, sanidad, seguridad social, transporte, telecomunicaciones, etc.

Por último, puede resultar de utilidad mostrar las actividades que se desarrollan por el CES para promover debates, foros, seminarios o investigaciones, entre otros.

En la medida en que el presente Informe sobre la cooperación al desarrollo y la acción exterior del CES no se ha elaborado en el vacío, sino que se cuenta con un acervo de experiencia de cooperación y asistencia técnica que ha dado frutos, las modalidades en las que puede estructurarse tal cooperación deben necesariamente apoyarse en la experiencia previa acumulada, ya que no se pueden ignorar los muchos aspectos positivos que ha generado aquélla. A tal fin, se describe a continuación una tipología de las principales actuaciones realizadas por el Consejo, que, asimismo, puede servir de orientación para actuaciones futuras:

1. *Seminarios y encuentros sobre las experiencias nacionales de diálogo social*

El objetivo que se persigue es el de difundir e intercambiar la experiencia española y otras experiencias nacionales de concertación social y diálogo social, con el fin de impulsar la reflexión y el debate, entre los agentes económicos y sociales y los gobiernos, acerca de las condiciones y los cauces de ejercicio del diálogo social, y su contribución al fortalecimiento democrático y el desarrollo socioeconómico.

Con este fin se han organizado diversos encuentros y seminarios sobre esta temática, especialmente en Iberoamérica, en las tres subregiones (Centroamérica, Comunidad Andina y MERCOSUR).

A lo largo de 1997 se celebraron en Madrid, en la sede del CES, tres encuentros con representantes de países de Centroamérica, el Cono Sur y la Comunidad Andina, en cada uno de los cuales tomó parte una amplia representación de organizaciones empresariales y sindicales, además de otras personalidades de la Administración, la política y organismos consultivos.

En los años siguientes se celebraron otra serie de encuentros que tuvieron como fin reforzar y dar continuidad a los procesos emprendidos. Así, el Encuentro sobre diálogo social en España y en los países centroamericanos, celebrado en Guatemala en marzo de 2000, contó con el apoyo de la AECI. Estos seminarios propiciaron un reconocimiento y acercamiento mutuos como interlocutores entre las organizaciones sindicales y empresariales; en algunos casos, supusieron un primer encuentro entre organizaciones largo tiempo distanciadas y enfrentadas como consecuencia de los conflictos armados en Centroamérica (Honduras, Guatemala, El Salvador y Nicaragua).

Posteriormente, esta línea de cooperación se ha visto profundizada y enriquecida. Cabe mencionar, en este sentido, el Seminario «Democracia, desarrollo económico y cohesión social: la concertación y el diálogo social en Iberoamérica».

ca en el siglo XXI». Dicho seminario, celebrado en abril de 2002 en Toledo, reunió a numerosos representantes de órganos de diálogo institucionalizado, y a representantes de los agentes económicos y sociales, de Centroamérica, la Comunidad Andina y el MERCOSUR. El objetivo último fue impulsar el respaldo a las experiencias de diálogo social institucionalizado que se han venido abriendo camino en Iberoamérica en los últimos años, tanto en el plano nacional como en el ámbito de la integración regional.

Asimismo, tienen gran importancia para la cooperación en este terreno los encuentros de delegaciones del CES con representantes de los gobiernos, de los agentes sociales, y de órganos consultivos, de diversos países. Así, entre otros, los realizados en México con el Consejo para el Diálogo con los Sectores Productivos (2003 y 2004); Perú, con el Consejo Nacional del Trabajo y Promoción del Empleo (2003 y 2004); y Jordania, con los agentes económicos y sociales y representantes gubernamentales (2004).

2. *Programa de formación técnica especializada en el Consejo Económico y Social*

Formación de los miembros de consejos consultivos o de representantes de organizaciones sociales y económicas de terceros países acerca del Consejo Económico y Social. El objetivo es conocer *in situ*, en el marco de un seminario de uno o varios días de duración, la actividad, composición y funcionamiento del CES, y el papel que desempeña en el diálogo y en las relaciones entre los agentes sociales.

Se han realizado numerosas visitas programadas al CES de delegaciones de países compuestas, generalmente, de manera tripartita, por representantes del Gobierno y las instituciones, y de las organizaciones sindicales, empresariales y sectoriales. En este tipo de seminarios programados han participado la mayor parte de los países de Iberoamérica. Asimismo, han tomado parte numerosos países de la cuenca mediterránea, especialmente en el marco de ejecución del Proyecto TRESMED. Por último, se han celebrado reuniones y encuentros de más corta duración con países de Europa central y oriental, actualmente miembros de la Unión Europea o candidatos a la adhesión.

Entre las actividades más recientes, cabe mencionar el Seminario Diálogo social: creando valor para Chile (Madrid, sede del CES, mayo de 2004). Organizado conjuntamente por el CES y la Cámara Oficial Española de Comercio en Chile, reunió a representantes empresariales y sindicales chilenos con miembros de los tres grupos del CES y con sus Comisiones de Trabajo.

Esta modalidad de cooperación se ha materializado, asimismo, en visitas de trabajo de delegaciones de varios países al CES, lo que ha propiciado un amplio intercambio de experiencias sobre el diálogo, la participación y la consulta institucionalizados. Así, cabe citar la participación de una delegación de representantes de los agentes sociales y del Gobierno de Ecuador, en mayo de 2004, y de una delegación del Consejo Superior de Trabajo de El Salvador, encabezada por el Ministro de Trabajo, en mayo de 2003. Asimismo, la visita y programa de trabajo en el CES realizado por una delegación de parlamentarios, Gobierno y representantes de los agentes sociales de la República Dominicana, encabezada por el Secretario de Trabajo, en octubre de 2003. Este acto se produjo en el marco de una cooperación más amplia con el Gobierno y los agentes sociales dominicanos dirigida a fortalecer las bases para un Consejo Económico y Social en ese país.

Fuera del ámbito iberoamericano, se organizó una visita y programa de trabajo en el CES de una delegación de la Comisión Nacional Tripartita para el Diálogo Social de Jordania, en febrero de 2005.

También se han organizado encuentros con participación simultánea de varios países. Así, el Seminario «El diálogo social institucionalizado en España: el Consejo Económico y Social» (Madrid, sede del CES, 18 al 20 de noviembre de 2002) en el que tomaron parte delegaciones de los agentes económicos y sociales, parlamentarios y representantes de los Gobiernos de Argentina, Paraguay y Costa Rica. En el Encuentro se produjo la presentación de un Proyecto de Ley para la creación de un Consejo Económico y Social en Costa Rica. En 2004, una delegación del CES se desplazó a este país para participar en los actos de presentación del Proyecto de Ley del CES costarricense.

Por último, con un formato de visitas de trabajo de más corta duración, se han recibido en el CES delegaciones de los agentes sociales y representantes gubernamentales de numerosos países. Sólo en 2004 y 2005, han participado en este tipo de encuentros delegaciones de Sudáfrica, Corea, Colombia, Alemania, Rusia, Perú y Argentina (2004); y delegaciones de, entre otras, Brasil, Hungría, Chile y Colombia (2005).

3. *Acciones de capacitación técnica-elaboración de documentos consultivos*

El objetivo de estas acciones consiste en proporcionar experiencia técnica para desarrollar la función consultiva y, en particular, para elaborar documentos del

tipo de la Memoria socioeconómica, informes monográficos y dictámenes: contenidos, selección y manejo de fuentes estadísticas, métodos de trabajo, etc.

Este tipo de acciones de cooperación se ha llevado a cabo más intensamente, hasta el momento, en países como Honduras, Nicaragua o Jordania, entre otros.

Así, destaca la celebración en Jordania, en abril de 2005, de un seminario, en colaboración con la OIT, sobre capacitación de los agentes sociales, en el que tomaron parte consejeros en representación de los tres grupos del CES.

Asimismo, se encuadra en esta cooperación el Proyecto de capacitación Asistencia técnica para el fortalecimiento del CES de Honduras, consistente en una consultoría técnica desarrollada en colaboración con la AECI, en Tegucigalpa, en febrero de 2005.

Con un carácter plurianual, y contando con el apoyo financiero del BID, se llevó a cabo el Programa de Cooperación CES-BID-CONPES, dirigido a apoyar el fortalecimiento institucional del Consejo Nacional de Planificación Económica y Social de Nicaragua. Desarrollado en el periodo 2000-2002, este Programa supuso la realización por el CES de un conjunto de acciones de asistencia y cooperación técnica:

- Seminario sobre el diálogo social institucionalizado y la formulación de las políticas públicas. El Seminario, de dos días de duración, se celebró en Managua en agosto de 2001 y consistió en diversas sesiones de trabajo impartidas por dos consejeros del CES a los miembros del CONPES.
- Informe de consultoría sobre establecimiento de criterios para la medición de la representatividad sindical y empresarial en Nicaragua. Elaborado por un consejero del CES.
- Informe de consultoría sobre metodología para la elaboración de una Memoria sobre la situación socioeconómica y social en Nicaragua. Elaborado por tres consejeros del CES.

4. *Seminarios/Encuentros sobre temas monográficos*

Organización de seminarios y encuentros sobre temas específicos en los que se aborda el análisis, desde distintas experiencias y realidades nacionales, de cues-

tiones y problemas de naturaleza socioeconómica y laboral que forman parte del marco de competencias de los Consejos Económicos y Sociales.

Esta modalidad de cooperación se ha llevado a cabo, en el plano bilateral, con diversos países como Túnez y Marruecos, entre otros.

Así, en primer lugar, debe mencionarse el Seminario «La formación profesional como factor de competitividad y de generación de empleo: el papel del diálogo social» (Hammamet, Túnez, 8 y 9 de octubre de 2003). En el marco de unas relaciones económicas y comerciales cada vez más intensas entre los dos países, delegaciones de los CES de España y de Túnez analizaron la modernización de los sistemas de formación profesional y su papel en el desarrollo económico y el empleo.

Asimismo, el Encuentro sobre la economía social: nuevo espacio de asociación entre España y Marruecos (Rabat, 21 y 22 de febrero de 2000). Representantes del CES de España y del CNJA de Marruecos (Consejo Nacional de la Juventud y el Porvenir) analizaron la experiencia y características del sector de la economía social y su contribución al desarrollo y la cohesión social en ambos países.

Por otro lado, en un plano multilateral de cooperación, el Consejo Económico y Social ha participado en múltiples encuentros y elaboración de informes sobre temas económicos, sociales y sectoriales, especialmente en el marco de las Cumbres Euromediterráneas de Consejos Económicos y Sociales e instituciones similares que se celebran anualmente.

5. *Apoyo al diálogo de los agentes económicos y sociales en procesos de integración regional*

El objetivo fundamental estriba en contribuir al fortalecimiento de los órganos consultivos que existen en el plano de la integración regional en varias áreas geográficas, como es el caso, entre otras de la Comunidad Andina y el MERCOSUR. El respaldo de estos procesos se ha buscado, en función de las características y el grado de avance de cada experiencia, bien mediante el apoyo a la celebración de reuniones conjuntas de representantes de trabajadores y empresarios, bien mediante la organización de encuentros y seminarios sobre diálogo social y otras cuestiones de interés mutuo.

Una importante línea de cooperación en este plano ha sido el auspicio y participación en la primera y sucesivas reuniones conjuntas del Consejo Consultivo

Laboral y el Consejo Consultivo Empresarial Andinos. El apoyo del CES propició la celebración de la primera reunión conjunta entre los dos órganos consultivos integrados, respectivamente, por representaciones de los sindicatos y de las organizaciones empresariales de la región andina, que hasta el momento se habían reunido únicamente por separado. Hasta el momento, se han celebrado cinco reuniones de los órganos consultivos de la integración andina: Lima (diciembre de 1998), Cartagena de Indias (mayo de 1999), Arequipa (junio de 2000), Caracas (junio de 2001), Cartagena de Indias (octubre de 2002), y Lima (2005). A partir de la segunda de tales reuniones, los Consejos Empresarial y Laboral comenzaron a adoptar declaraciones conjuntas de posiciones sobre las cuestiones sociales y económicas planteadas por el proceso de integración. El apoyo continuado del CES ha permitido estructurar de forma regular y periódica el diálogo social en el ámbito de la integración regional andina.

En este plano se sitúa, asimismo, el Proyecto sobre fortalecimiento y consolidación en MERCOSUR del diálogo y la participación institucionalizados articulado a través de tres Encuentros con representantes empresariales, sindicales y de los sectores integrados en el Grupo tercero del Consejo pertenecientes a las organizaciones más representativas, para concluir con un Encuentro conjunto de todos ellos.

Los objetivos del referido Proyecto son:

- Fortalecer y consolidar las representaciones empresariales y sindicales, así como las organizaciones más representativas de la sociedad civil, actuando específicamente sobre la estabilidad del liderazgo.
- Cooperar con las actuales y/o futuras instituciones de diálogo y participación en el ámbito de MERCOSUR y en el de los países que lo integran, a través de reforzar el compromiso de las organizaciones más representativas equivalentes a las presentes en el CES.
- Colaborar en procesos coadyuvantes de ese diálogo y participación, a través de diversos instrumentos y/o asistencia técnica para consolidar este Proyecto.

6. *Realización de Programas en marcos multilaterales de cooperación*

El Consejo Económico y Social ha asumido el diseño y la coordinación de programas de cooperación y asistencia técnica en marcos multilaterales que implican

la participación de una pluralidad de países y de instituciones, y que tienen como principal finalidad fortalecer las instituciones y los procesos de diálogo.

La principal experiencia de cooperación técnica llevada a cabo dentro de esta modalidad se ha desarrollado en el marco de la colaboración que tiene lugar en el proceso de Asociación Euromediterránea (Proceso de Barcelona). Los principales países beneficiarios han sido, así, los países del Sur y Este del Mediterráneo que forman o han formado parte de ese proceso de asociación: Argelia, Chipre, Egipto, Israel, Jordania, Líbano, Malta, Marruecos, Siria, Territorios Palestinos, Túnez y Turquía.

Esta modalidad de la cooperación se ha materializado, fundamentalmente, en la ejecución del Programa TRESMED. La función consultiva de los interlocutores económicos y sociales, como proyecto surgido a iniciativa común de los Consejos Económicos y Sociales de los países euromediterráneos en el marco de las Cumbres que celebran anualmente como contribución de aquéllos al Proceso de Barcelona. El mismo se basa en una amplia participación de los CES de Europa y se financia con recursos procedentes del instrumento financiero de la Comisión Europea para el Mediterráneo (MEDA). Sus principales objetivos estriban en promover el papel de los agentes económicos y sociales y apoyar mecanismos institucionalizados de encuentro y de diálogo, así como contribuir a mejorar el conocimiento mutuo entre las organizaciones económicas y sociales de ambos lados del Mediterráneo en la perspectiva de la colaboración euromediterránea. La coordinación y ejecución del Programa TRESMED está a cargo del Consejo Económico y Social de España, y ha implicado hasta el momento la realización de diversas estancias de formación de delegaciones de los países socios mediterráneos en Consejos Económicos y Sociales de países europeos y del Comité Económico y Social Europeo, así como la organización de varios seminarios dirigidos a países socios mediterráneos que no cuentan con un CES.

7. Seminario/taller de capacitación técnica de las secretarías generales de los CES e instituciones similares

El objetivo principal consiste en fortalecer las capacidades instrumentales de las secretarías generales de los CES e instituciones similares, como apoyo a la labor de los respectivos órganos consultivos. Los secretariados constituyen las estructuras permanentes sobre las que descansan responsabilidades que son clave para asegurar la continuidad y el buen funcionamiento de la labor consultiva. De esta forma, esta modalidad de cooperación es un instrumento para contribuir a la mejora de la función consultiva y de participación de los órganos consultivos.

Como principales destinatarios de esta modalidad de cooperación técnica, hasta el momento, cabe situar a los países de Centroamérica, junto con Panamá y la República Dominicana.

Esta modalidad de cooperación se ha plasmado, principalmente, en la celebración del *Taller de formación para los miembros de los secretariados de foros de diálogo social*, que se ha realizado en sucesivas fases (Honduras, diciembre de 2002; Managua, abril de 2003; y Panamá, 2004), dentro de los Proyectos Promoción del Diálogo Social en Centroamérica (PRODIAC) y Modernización de las Administraciones del Trabajo en América Central, Belice, Panamá y República Dominicana (MATAC), que han contado con el respaldo financiero de la OIT y el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de España.

5.3.2.2. *Áreas prioritarias*

La cooperación del CES⁴⁴ se dirige preferentemente a aquellos países con los que España tiene unos especiales vínculos de tipo geográfico, histórico y cultural, que, fundamentalmente, son los países de Iberoamérica y del Mediterráneo, países y regiones que ocupan un lugar destacado y preferencial en la planificación de la cooperación española al desarrollo.

Ambas regiones comparten una serie de características comunes, en relación con España, que las hacen prioritarias para la actividad de cooperación exterior del CES.

En primer lugar, no cabe desconocer los fuertes vínculos sociales y culturales que relacionan a España con la mayoría de los países comprendidos en aquellas, vínculos que se han hecho más intensos y que incluso han variado de naturaleza como consecuencia de la realidad de la inmigración. A ello hay que añadir los importantes vínculos económicos, especialmente acentuados a partir del incremento de la presencia inversora española desde la década de los noventa.

Como razones de tipo general, desde el punto de vista de la eficacia de la cooperación, es imprescindible atender a un criterio de optimización de los recursos disponibles por el CES, que aconseja una actuación de naturaleza más intensa y concentrada, en zonas donde ya hay sentadas unas bases previas, que una actuación más extensiva con el consiguiente riesgo de dispersión de recursos.

⁴⁴ Dejando a un lado todo lo relacionado con la Unión Europea que, por razones obvias, no pertenece al ámbito de actividad de cooperación exterior.

Otra importante razón, en este sentido, estriba en la necesidad de profundizar el camino ya trazado. Los objetivos de desarrollo institucional y organizacional que persigue el CES mediante su cooperación requieren una maduración que sólo se alcanza tras periodos prolongados de tiempo y perfeccionamiento de las actuaciones, como reconocen todos los organismos de cooperación, tanto el Plan Director español como los instrumentos de ámbito internacional.

Por último, pero no menos importante, está el hecho de que la eficacia de la aportación que puede representar el CES a la mejora institucional, económica y social de países en desarrollo, exige unos requisitos socioeconómicos y políticos previos en los posibles países beneficiarios que conviene no obviar a fin de no incurrir en esfuerzos estériles. En líneas generales, estas bases políticas, económicas y sociales previas concurren en el conjunto de los países latinoamericanos y mediterráneos.

Iberoamérica

Constituye una de las dos áreas históricamente prioritarias para España y la cooperación española. El Plan Director 2005-2008 identifica a diez países de esta región como prioritarios, el grupo más numeroso por regiones dentro de esta categoría⁴⁵. Asimismo, señala otros dos como países con atención especial⁴⁶, y ocho más como países preferentes⁴⁷. A mayor abundancia, el Plan Director define en su conjunto a América Latina como región prioritaria de la política de cooperación.

A las anteriores razones de tipo general para proyectar preferentemente en Iberoamérica la cooperación del CES cabe añadir razones de tipo político, basadas en el proceso de democratización y consolidación democrática experimentado por el conjunto de América Latina en la década de los años noventa, proce-

⁴⁵ Honduras, Nicaragua, El Salvador, Guatemala, Haití, República Dominicana, Paraguay, Bolivia, Perú y Ecuador. Los países prioritarios son aquéllos en los que el Plan Director prevé concentrar el mayor volumen de recursos de la cooperación española, cada uno de los cuales contará con un Documento Estratégico de País, y la relación con ellos, de carácter estable, predecible y de largo plazo, se basa en el diálogo político y el concepto de asociación.

⁴⁶ Cuba y Colombia. Los países con atención especial son aquéllos que afrontan circunstancias como «la necesidad de prevenir conflictos o contribuir a la construcción de la paz, la debilidad del respeto a los derechos humanos y del sistema democrático, desastres naturales o crisis financieras y sociales».

⁴⁷ Costa Rica, Brasil, México, Chile, Venezuela, Panamá, Argentina y Uruguay. Esta categoría engloba a aquellos países de áreas geográficas preferentes, como es la iberoamericana, que no figuren incluidos entre los prioritarios, así como a países grandes y/o no dependientes de la ayuda en los que existan sectores de la población en condiciones de bajo desarrollo económico y social.

so que no está exento de riesgos que hacen oportuna una actividad de respaldo institucional desde órganos e instituciones como el CES, particularmente en algunos países y subregiones, como, por ejemplo, Centroamérica.

En el mismo plano, no cabe olvidar la afinidad con España de los sistemas y tradiciones políticas parlamentarias de estos países, así como la tradición de asociacionismo sindical y empresarial y el papel que pueden desempeñar las organizaciones socioprofesionales en instrumentos de democracia participativa.

Por último, en este plano, cabe aludir a las relaciones políticas y los mecanismos de colaboración creados en el marco de la Comunidad Iberoamericana de Naciones, como otra razón de importancia para centrar los esfuerzos de cooperación.

Desde el punto de vista del CES es, asimismo, clave el hecho de que en esta región se va abriendo paso paulatinamente el diálogo institucionalizado, lo que incrementa necesidades de fortalecimiento, capacitación y trasvase de experiencia. En el periodo más reciente se ha asistido a la creación de instituciones de similar naturaleza consultiva y de participación en países que tienen gran peso demográfico, económico y político. Tal ha sido el caso de Brasil, con la creación del Consejo de Desarrollo Económico y Social (CDES), o México, con el Consejo para el Diálogo con los Sectores Productivos. En Argentina, asimismo, se han producido diversas tentativas recientes de creación de un CES. No faltan experiencias de este tipo en países de dimensión media (Consejo de Economía Nacional de Venezuela) o de menores dimensiones, como Honduras (CES) o Nicaragua (CONPES), mientras que se halla avanzada la creación de un CES en Costa Rica y hay un proceso similar en República Dominicana. Para completar esta panorámica, cabe hacer referencia a la existencia de Consejos del Trabajo, u órganos de similar naturaleza, en otros países (Perú, Guatemala y Panamá, entre otros), si bien se trata de instituciones que, aunque comparten el carácter de órganos consultivos, difieren del modelo CES básicamente en la composición y las materias de su competencia.

La cooperación con Iberoamérica debe profundizarse tanto en relación con países concretos, en el marco de las extensas relaciones bilaterales que mantiene España, como en el marco de los distintos procesos de integración regional, ámbito en el que existe también un diálogo institucionalizado entre trabajadores y empresarios⁴⁸.

⁴⁸ En el plano de la integración regional existen diversos foros y órganos. En la Comunidad Andina existen dos órganos diferenciados de consulta y participación de los trabajadores, por un

En este plano, un eje prioritario de la cooperación exterior del CES debe dirigirse a profundizar la labor desarrollada en la Comunidad Andina y en el MERCOSUR. Para ello, es preciso estructurar y adaptar las modalidades de la cooperación a la diferente realidad que se da en estas dos subregiones en términos políticos, económicos y sociales, así como en la presencia y consolidación de órganos de diálogo institucionalizado.

En la Comunidad Andina, el CES ha impulsado la celebración de reuniones conjuntas de los dos órganos consultivos existentes, el Consejo Consultivo Laboral y el Consejo Consultivo Empresarial, y que éstos se pronuncien, en declaraciones asimismo conjuntas, sobre temas de interés mutuo, apoyando las bases para un auténtico diálogo institucionalizado en el plano de la integración. El esfuerzo debería encaminarse a consolidar esta importante experiencia mediante nuevas modalidades de cooperación, estudiando las demandas que, en tal sentido, puedan formular los representantes de los Consejos.

En relación al MERCOSUR, se valoran positivamente las iniciativas realizadas hasta ahora para estructurar y fortalecer la cooperación con las organizaciones más representativas de empresarios, trabajadores y de los sectores integrados en el Grupo tercero del Consejo pertenecientes a las organizaciones más representativas, así como con el Foro Consultivo Económico y Social —FCES—, todo ello a fin de potenciar instituciones de diálogo y participación en los diferentes países.

Mediterráneo

Respecto al área mediterránea, cabe esgrimir la mayor parte de los argumentos de tipo general ya expuestos, y especialmente la interrelación socioeconómica creciente y acentuada por la realidad migratoria con algunos países. Estas y otras razones de fondo convierten asimismo a esta área geográfica en «una de las grandes prioridades» para la cooperación, según el Plan Director de la cooperación española, con numerosos países señalados como prioritarios⁴⁹, de atención especial⁵⁰, o preferentes⁵¹.

lado, el Consejo Consultivo Laboral Andino (CCLA), y de los empresarios, por otro, el Consejo Consultivo Empresarial Andino (CCEA). En el ámbito de MERCOSUR existe un órgano conjunto de diálogo y participación de los sindicatos, las organizaciones empresariales y organizaciones socioeconómicas diversas, el Foro Consultivo Económico y Social (FCES). Por último, en Centroamérica existe el Consejo Consultivo del SICA (Sistema de Integración Centroamericana).

⁴⁹ Argelia, Marruecos, Túnez, población saharauí y territorios palestinos.

⁵⁰ Líbano y Siria.

⁵¹ Egipto y Jordania.

En esta región se da la característica de que, junto a las clásicas relaciones bilaterales de España, existe desde hace una década un marco multilateral de asociación entre la Unión Europea y los diez países del Sur y Este del Mediterráneo basado en un diálogo político y una cooperación en los planos económico, comercial, social y cultural.

El fomento de los objetivos de buen gobierno, desarrollo institucional y participación de los agentes económicos y sociales, como condiciones que pueden contribuir al desarrollo de estos países, constituye una prioridad importante en el marco de la Asociación Euromediterránea iniciada con la Declaración de Barcelona en 1995. Asimismo, los CES e instituciones similares de la región han apostado por impulsar tales objetivos, y en tal sentido se pronunciaron en el Informe sobre cooperación e inmigración entre los países de la región, coordinado por el CES de España, y presentado en el marco de la IX Cumbre Euromediterránea de Consejos Económicos y Sociales, celebrada en noviembre de 2004 en Valencia.

Por todo ello, el área mediterránea es una de las prioridades de la acción del Consejo tanto desde un punto de vista bilateral como en el marco del proceso comunitario de colaboración euromediterránea.

Como ocurre en el ámbito iberoamericano, el diálogo institucionalizado constituye una realidad en auge. Existen Consejos Económicos y Sociales de larga trayectoria, como los de Argelia y Túnez, mientras que otros países como Marruecos cuentan o han contado con órganos consultivos similares. Recientemente, se han creado Consejos en Turquía, Líbano y los Territorios Palestinos.

Dentro de esta importante zona geográfica se sitúan subregiones (Magreb, Oriente Próximo) y países con realidades y necesidades muy diversas, junto con dinámicas políticas y socioprofesionales también diferentes, todo lo cual debe tenerse en cuenta al orientar la cooperación que aporta el CES, especialmente en el plano bilateral. En este sentido, junto a la tradicional importancia de países de mayor proximidad y vínculos con España, como Marruecos, Argelia o Túnez, cabe considerar la oportunidad de fortalecer los lazos de cooperación con otros como, por ejemplo, Jordania, Líbano, Turquía o los Territorios Palestinos.

CAPÍTULO 6

CONCLUSIONES

1. Aunque durante el siglo xx se ha experimentado el mayor avance en cuanto a desarrollo económico, el hambre, la pobreza, la enfermedad y el analfabetismo siguen afectando a millones de personas en la actualidad.
2. La persistencia de esta situación de desigualdad extrema a escala mundial obliga a situar a la cooperación para el desarrollo en un lugar preeminente de la agenda política nacional e internacional. Para que en 2015 puedan cumplirse los Objetivos de Desarrollo del Milenio es preciso que los países desarrollados incrementen la ayuda oficial al desarrollo que, salvo en cuatro de ellos, se mantiene muy por debajo del 0,7 por 100 de la renta nacional bruta, y que los países receptores articulen políticas transparentes y eficaces para combatir la pobreza.
3. En este terreno la Unión Europea desempeña un papel muy destacado, no sólo por ser el primer donante mundial, aportando el 0,36 de su renta nacional bruta, sino por su compromiso en la búsqueda de nuevos instrumentos de financiación del desarrollo.
4. En relación con la política española de cooperación para el desarrollo resulta oportuno hacer una serie de consideraciones que, aunque en buena

medida responden a preocupaciones del nuevo Plan Director 2005-2008, no está de más reiterar con vistas a reforzar las nuevas orientaciones y lograr el efectivo cumplimiento de las metas y compromisos asumidos por el Gobierno. En primer lugar, la ayuda oficial al desarrollo española se situó en 2004 en el 0,26 por 100 de la renta nacional bruta, por lo que es preciso redoblar los esfuerzos en los próximos años para poder cumplir los compromisos asumidos por el Gobierno español de incrementar la AOD hasta el 0,33 por 100 de la renta nacional bruta en 2006, hasta el 0,5 por 100 en 2009 y hasta el objetivo internacional del 0,7 por 100 en 2012, siempre teniendo en cuenta las capacidades técnicas y de gestión del sistema español de cooperación internacional.

5. Las características del sistema español de cooperación al desarrollo, que cuenta con una pluralidad de instituciones y órganos con competencias en la materia, y diversidad de actores y de instrumentos, constituyen una realidad que, al tiempo que dota al modelo de una singular riqueza, exige un impulso renovado de las instancias de coordinación y colaboración que permita aumentar la coherencia de las políticas y la eficacia y la eficiencia de las acciones.
6. Respecto a la ayuda multilateral, es necesario intensificar los compromisos con instancias internacionales de carácter financiero y no financiero, tanto en términos de mayores aportaciones como de implicación y presencia en los ámbitos de decisión de las organizaciones, así como aumentar las contribuciones a iniciativas globales.
7. Cabría aumentar el peso de los programas y estrategias plurianuales y de los recursos canalizados a través de programas o estrategias coordinadas de ayuda, de mayor alcance, que permitan trasladar al perceptor la responsabilidad de la gestión de los recursos, tales como el enfoque sectorial o el apoyo presupuestario. Asimismo, sería oportuno desarrollar una estrategia propia de alivio de la deuda, más allá del cumplimiento de los requerimientos mínimos de las iniciativas multilaterales.
8. Las políticas de cooperación para fomentar el buen gobierno, el desarrollo de instituciones democráticas y la participación de la sociedad constituyen herramientas imprescindibles en el marco de la estrategia mundial de lucha contra la pobreza y de desarrollo, y como tales ocupan un lugar destacado entre las prioridades de Naciones Unidas, la política exterior de la Unión Europea y las organizaciones internacionales como, en particular, la OIT.

9. La política española de cooperación internacional para el desarrollo debe seguir apoyando prioritariamente la estrategia de buen gobierno mediante programas sostenidos que fomenten y se apoyen en las capacidades y responsabilidades de los gobiernos y los actores sociales de los países en desarrollo. Este apoyo se debería concretar en una elevación progresiva del esfuerzo presupuestario destinado a esta prioridad sectorial.
10. En el marco de esta estrategia, los Consejos Económicos y Sociales e instituciones similares constituyen un cauce de diálogo institucionalizado y de participación de los agentes sociales y económicos que aporta una importante contribución a las condiciones de buen gobierno democrático, fortalecimiento institucional y desarrollo socioeconómico. En estas coordenadas, el Consejo Económico y Social de España puede actuar como referente institucional para países que desean impulsar estas políticas.
11. El Consejo Económico y Social de España, desde el comienzo de sus actividades, ha venido desarrollando la lógica actividad de representación institucional en el exterior. Sin perjuicio de las relaciones institucionales en el ámbito exterior, que apoyan su actividad de cooperación, el CES debe seguir profundizando en una política específica de cooperación y asistencia técnica que, a pesar de no estar contemplada en su Ley de creación, ha venido llevando a cabo en estos años con instituciones y agentes sociales de terceros países.
12. La cooperación exterior del Consejo, desarrollada en el ejercicio de su autonomía, y con un sentido de coherencia respecto de la política española de cooperación internacional para el desarrollo, debe consistir en la programación y realización de un conjunto de acciones de asistencia y apoyo a los procesos de promoción de la participación de las organizaciones y de diálogo institucionalizado, finalidad para la cual se han de destinar unos recursos específicos, humanos y presupuestarios.
13. La política de cooperación exterior del CES atiende a dos objetivos fundamentales: fomentar el acercamiento y el diálogo entre los agentes económicos y sociales, especialmente en todo lo relacionado con las estrategias de desarrollo de cada país, y colaborar en la conformación de instituciones de diálogo en las que se pueda desarrollar una participación eficaz de aquéllos. Estos objetivos deben tener como presupuesto,

por parte de los países destinatarios, la garantía de unas condiciones suficientes de libertad y de reconocimiento de las organizaciones sindicales, empresariales y socioeconómicas, en la línea de los convenios internacionales sobre la materia, lo que conlleva el que las mismas gocen de independencia, autonomía y representatividad.

14. Dicha política se puede articular en torno a una pluralidad de áreas o modalidades de asistencia estructuradas y definidas previamente, entre otras:
 - Configuración de los marcos jurídicos y organizativos de las instituciones de diálogo, sus funciones, composición y estructura. La asistencia en este ámbito, a partir del hecho de que existe diversidad de modelos y experiencias, se debe basar en todo caso en las necesidades y circunstancias reales de cada país, y en el respeto a sus opciones de política legislativa, ya que no es posible ni viable trasladar modelos que se han configurado en unas concretas circunstancias históricas, socioeconómicas y políticas.
 - Apoyo técnico para la elaboración de documentos consultivos, tales como dictámenes, informes y estudios. En este ámbito las necesidades del desarrollo pasan por construir diagnósticos correctos de la realidad económica y social de los países y formular las estrategias de políticas adecuadas. Al mismo tiempo, la actividad de diagnóstico y de formulación de políticas consecuentes, su seguimiento y evaluación, se deberían beneficiar de un diálogo fluido del gobierno y los agentes sociales. Por todo ello puede resultar de especial interés apoyar la actividad consultiva en forma de estudios e informes, como por ejemplo la elaboración periódica de una Memoria de balance de la situación socioeconómica del país, o de estudios específicos sobre aspectos esenciales del desarrollo y del bienestar.
 - Organización de encuentros y seminarios. Analizar y debatir las experiencias nacionales de diálogo social, y analizar conjuntamente temas específicos de naturaleza socioeconómica y laboral en el marco de las estrategias de desarrollo.
15. La política de cooperación debe tender a apoyarse en una colaboración estructurada y sistemática con los órganos de la cooperación internacional española para el desarrollo, en especial la AECI. Por ello, debe

profundizarse en las relaciones que se vienen manteniendo con dicho organismo, en el marco del convenio de colaboración suscrito entre el CES y la AECI, así como con el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Asimismo, resulta necesario articular y profundizar las relaciones con organizaciones internacionales con las que se da una coincidencia sustancial de objetivos en materia de cooperación, como la OIT.

16. En cuanto a las áreas geográficas de atención prioritaria para la cooperación exterior del CES, numerosas e importantes razones aconsejan continuar profundizando la hasta ahora desarrollada en beneficio de los países, o foros de integración regional, de Iberoamérica y del Mediterráneo. La concentración del esfuerzo de cooperación en estas áreas debería mantenerse, especialmente, en relación con la cooperación de carácter más estable, programada y que demanda más dedicación de recursos, todo ello sin perjuicio de actuaciones puntuales a demanda de otros países o que puedan llevarse a cabo en el marco de la colaboración con otras instituciones.

ANEXO

PRINCIPALES ACTIVIDADES DE COOPERACIÓN EXTERIOR DEL CES 1995-2005 (En orden cronológico)

1995

- I Cumbre Euromediterránea de Consejos Económicos y Sociales e Instituciones Similares.
Madrid, diciembre de 1995.

1996

- Participación de una delegación del CES en el Seminario sobre diálogo social: desarrollo y democracia, en el Consejo para el Seguimiento del Diálogo Social de Marruecos.
Rabat, 18 y 19 de abril de 1996.
- Programa de trabajo de una delegación del CES de España, encabezada por el Presidente, en el Consejo Nacional de la Juventud y el Porvenir (CNJA) de Marruecos.
Rabat, mayo de 1996.

1997

- Encuentro sobre democracia, desarrollo económico y diálogo social en el proceso político centroamericano y de la República Dominicana.
Madrid, febrero de 1997.
- Seminario sobre diálogo social en la Unión Europea y los países del Cono Sur.
Madrid, junio de 1997.
- Encuentro sobre diálogo social en la Unión Europea y los países andinos.
Madrid, noviembre de 1997.

1998

- Encuentro sobre diálogo social en la Comunidad Andina.
Lima, diciembre de 1998.
- Encuentro sobre relaciones laborales y diálogo social en España y en Marruecos.
Madrid, diciembre de 1998.

1999

- Reunión conjunta de los Consejos Consultivos Empresarial y Laboral Andinos.
Cartagena de Indias (Colombia), mayo de 1999.
- Encuentro sobre integración económica y diálogo social en la Unión Europea y los países del Cono Sur.
Montevideo, octubre de 1999.

2000

- Encuentro entre el Consejo Nacional de la Juventud y el Porvenir y el Consejo Económico y Social de España sobre la economía social: nuevo espacio de asociación entre España y Marruecos.
Rabat, febrero de 2000.

- Encuentro sobre diálogo social en la Unión Europea y los países de Centroamérica.
Antigua (Guatemala), marzo de 2000.
- II Reunión Conjunta de los Consejos Consultivos Laboral y Empresarial Andinos.
Arequipa (Perú), junio de 2000.
- Encuentro sobre diálogo social en España y en Túnez.
Madrid, octubre de 2000.

2001

- Proyecto de cooperación técnica CES-CONPES. Programa de formación.
Madrid, febrero de 2001.
- IV Reunión Ordinaria del Consejo Consultivo Empresarial Andino.
Caracas, abril de 2001.
- Reunión Ordinaria del Consejo Consultivo Laboral Andino.
Bogotá, mayo de 2001.
- Programa TRESMED sobre la función consultiva de los agentes económicos y sociales y su contribución a la Asociación Euromediterránea. Primera estancia.
Madrid, Roma, París, junio de 2001.
- III Reunión Conjunta de los Consejos Consultivos Empresarial y Laboral Andinos.
Caracas, junio de 2001.
- Proyecto de cooperación técnica CES-CONPES. Seminario sobre diálogo social institucionalizado y la formulación de políticas públicas.
Managua, agosto de 2001.
- I Reunión Conjunta de los Consejos Consultivos Laboral y Empresarial Andinos y del Foro Consultivo Económico y Social de MERCOSUR.
Lima, octubre de 2001.

2002

- Programa TRESMED sobre la función consultiva de los agentes económicos y sociales y su contribución a la asociación euromediterránea. Segunda estancia.
Bruselas, La Haya, Lisboa, febrero de 2002.
- Proyecto de cooperación técnica CES-CONPES. Consultoría técnica sobre representatividad y ampliación del CONPES de Nicaragua.
Managua, febrero de 2002.
- Seminario sobre democracia, desarrollo económico y cohesión social: la concertación y el diálogo social en Iberoamérica en el siglo XXI.
Toledo, abril de 2002.
- II Encuentro de la sociedad civil organizada Europa–América Latina–Caribe.
Madrid, abril de 2002.
- Programa TRESMED sobre la función consultiva de los agentes económicos y sociales y su contribución a la asociación euromediterránea. Tercera estancia.
París, Madrid, Atenas, junio de 2002.
- Reunión de trabajo en el CES de una delegación de parlamentarios de la Duma estatal rusa.
Madrid, octubre de 2002.
- IV Reunión Conjunta de los Consejos Consultivos Laboral y Empresarial Andinos.
Cartagena de Indias (Colombia), octubre de 2002.
- Programa TRESMED sobre la función consultiva de los agentes económicos y sociales y su contribución a la asociación euromediterránea. Primer seminario.
El Cairo, octubre de 2002.
- Seminario sobre el diálogo social institucionalizado en España: el Consejo Económico y Social. Participación de delegaciones tripartitas de Argentina, Costa Rica y Paraguay.
Madrid, noviembre de 2002.

- Proyecto de Cooperación Técnica CES-CONPES. Segunda Consultoría: Criterios para la elaboración de una memoria socioeconómica y laboral de la nación.
Managua, diciembre de 2002.

2003

- Reunión de trabajo de una delegación del CES, encabezada por el Presidente, con el Consejo para el diálogo con los sectores productivos de México.
México, marzo de 2003.
- Participación de una delegación del CES en el II taller de formación para miembros de secretariados de foros de diálogo social de los países de centroamérica (proyectos PRODIAC y MATAAC).
Managua, abril de 2003.
- Programa de trabajo en el CES de una delegación del Consejo Superior del Trabajo de El Salvador, encabezada por el Ministro de Trabajo.
Madrid, mayo de 2003.
- Reunión de trabajo en el CES de una delegación del Consejo de Desarrollo Económico y Social (CDES) de Brasil, encabezada por el Ministro-Secretario especial de desarrollo económico y social de Brasil.
Madrid, junio de 2003.
- Encuentro CES de España–CES de Túnez sobre la formación profesional como factor de competitividad y de generación de empleo: el papel del diálogo social.
Hammamet (Túnez), octubre de 2003.
- Programa de trabajo en el CES de una delegación de parlamentarios, el gobierno y los agentes sociales de República Dominicana, encabezada por el Secretario de Trabajo.
Madrid, octubre de 2003.
- Programa de trabajo de una delegación del CES, encabezada por el Presidente, con el Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo de Perú.
Lima, octubre de 2003.

2004

- Reunión de trabajo de una delegación del CES, encabezada por el Presidente, con el Consejo para el Diálogo con los Sectores Productivos de México.
México, febrero de 2004.

- Reunión de trabajo en el CES de una delegación de Ecuador encabezada por el Ministro de Trabajo.
Madrid, mayo de 2004.

- Seminario sobre diálogo social: creando valor para Chile (CES y Cámara Oficial Española de Comercio en Chile).
Madrid, mayo de 2004.

- Consultorías técnicas en Costa Rica, Honduras y Panamá. Proyectos bilaterales de asistencia técnica para fortalecer las capacidades institucionales de los foros de diálogo.
Tegucigalpa, febrero de 2004; San José, marzo de 2004; Panamá, marzo de 2004.

- Participación de una delegación del CES en el III taller de formación para los miembros de los secretariados de foros de diálogo social (proyecto PRODIAC).
Panamá, marzo de 2004.

- V Reunión Conjunta de los Consejos Consultivos Empresarial y Laboral Andinos.
Lima, noviembre de 2004.

- IX Cumbre Euromediterránea de CES e Instituciones Similares.
Valencia, 18 y 19 de noviembre de 2004.

- Encuentros con los agentes económicos y sociales y representantes gubernamentales jordanos. Colaboración con proyecto de OIT en Jordania.
Amman, diciembre de 2004.

2005

- Programa TRESMED-2. Sobre la función consultiva de los agentes económicos y sociales y su contribución a la Asociación Euromediterránea. Primera estancia.
Madrid-Dublín, febrero de 2005.
- Consultoría técnica en colaboración con la AECI en Honduras: proyecto de capacitación y asistencia técnica para el fortalecimiento del CES de Honduras.
Tegucigalpa, febrero de 2005.
- Reunión de trabajo en el CES de una delegación de la Comisión Nacional Tripartita para el Diálogo Social de Jordania, encabezada por la Ministra de Trabajo.
Madrid, febrero de 2005.
- Proyecto sobre fortalecimiento y consolidación en MERCOSUR del diálogo y la participación institucionalizados.
Encuentro de representantes sindicales del ámbito de MERCOSUR.
Sao Paulo, abril de 2005.
- Encuentro de representantes de los sectores integrados en el grupo tercero pertenecientes a las organizaciones más representativas del ámbito de MERCOSUR.
Montevideo, abril de 2005.
- Seminario sobre Capacitación de los agentes sociales jordanos: la experiencia de diálogo institucionalizado en España, en colaboración con la OIT.
Amman, abril de 2005.

