

Eulalia W. Petit de Gabriel

# Derecho al desarrollo y deuda externa: una perspectiva nacional

Universidad de  
Deusto

• • • • •

**Instituto de  
Derechos Humanos**

# Derechos Humanos



# **Cuadernos Deusto de Derechos Humanos**



# **Cuadernos Deusto de Derechos Humanos**

**Núm. 19**

Derecho al desarrollo y deuda externa:  
una perspectiva nacional

**Eulalia W. Petit de Gabriel**

Bilbao  
Universidad de Deusto  
2002

**Consejo de Dirección:**

Jaime Oraá

Xabier Etxeberria

Felipe Gómez

Eduardo Ruiz Vieytez

Ninguna parte de esta publicación, incluido el diseño de la cubierta, puede ser reproducida, almacenada o transmitida en manera alguna ni por ningún medio, ya sea eléctrico, químico, mecánico, óptico, de grabación, o de fotocopia, sin permiso previo del editor.

Publicación impresa en papel ecológico

© Universidad de Deusto  
Apartado 1 - 48080 Bilbao

ISBN: 978-84-9830-569-2

## Índice

---

<b>Introducción</b> . . . . .	9
<b>1. Derecho al desarrollo y deuda externa</b> . . . . .	13
a) La configuración del derecho al desarrollo como derecho humano	13
b) La deuda externa en el marco del derecho al desarrollo . . . . .	17
c) Las obligaciones de los Estados con respecto a la deuda externa en el contexto del derecho al desarrollo, en particular la posición española. . . . .	21
<b>2. Política española de deuda externa, política económica exterior y política de cooperación al desarrollo</b> . . . . .	27
a) El nacimiento de una política española concerniente a la deuda externa . . . . .	27
b) La gestión interna de la deuda externa, una cuestión de naturaleza económica antes que asistencial. . . . .	30
c) Confusión inicial entre política económica exterior y política de cooperación al desarrollo . . . . .	34
<b>3. La creación de un sistema vertebrado</b> . . . . .	39
a) La Ley 23/1998: los principios de la nueva política de cooperación para el desarrollo y su repercusión en la política española de deuda externa . . . . .	40
b) El primer Plan cuatrienal de cooperación internacional . . . . .	46
<b>4. Instrumentos que generan nueva deuda externa a favor de España</b> . . . . .	55
a) Modificaciones en la naturaleza y gestión de los créditos del Fondo de Ayuda al Desarrollo. . . . .	55

b) Una nueva estrategia de la administración central en la gestión de la deuda externa: los microcréditos . . . . .	61
<b>5. Mecanismos de alivio de la deuda externa ya existente . . . . .</b>	<b>67</b>
a) La condonación . . . . .	68
b) Los programas de conversión de deuda . . . . .	70
<b>Conclusiones . . . . .</b>	<b>75</b>
<b>Bibliografía . . . . .</b>	<b>85</b>



# Introducción

En los últimos tiempos, asistimos a una creciente presencia entre la sociedad civil de los movimientos por la abolición de la deuda externa. La mayor parte de estos grupos de opinión y presión, desde una perspectiva antes ética que jurídica o económica, abordan la espinosa cuestión de fondo de la desigualdad real entre las sociedades que pueblan el planeta, estatalmente organizadas. Este activismo contrasta con el relativo desinterés que, en general, los asuntos que se desarrollan más allá de nuestras fronteras generan en la mayor parte de la opinión pública española, según el informe INCIPE 1998<sup>1</sup>.

El discurso político sobre la deuda externa se ha ido ligando progresivamente —y de forma ya hoy irreversible— al concepto de desarrollo, al derecho al mismo y, en los Estados occidentales, a las políticas de ayuda al desarrollo. Ello ha ido induciendo ciertos cambios en la regulación jurídica de la deuda externa en los ordenamientos nacionales, para intentar acompasar las transformaciones nacidas de las nuevas concepciones del desarrollo a la filosofía de las estrategias nacionales. Esta nueva concepción del desarrollo se basa en un concepto no exclusivamente economicista, ligando el desarrollo a cambios sociales que tienen por objeto el disfrute de los derechos humanos fundamentales, la erradicación de la pobreza, la responsabilidad ciudadana en las tareas de gobierno, la educación de la población, la integración social y económica de la mujer, entre otros. Este concepto complejo de desarrollo va a encontrar en la actual crisis de la deuda externa de los países en desarrollo uno de sus mayores obstáculos.

---

<sup>1</sup> DEL CAMPO, Salustiano, *La opinión pública española y la política exterior*, Informe Incipe 1998, p. 9.

En 1997 el endeudamiento de los países en desarrollo ascendía a 2,2 billones de dólares, de los cuales un 40 % era deuda contraída con Estados bilateralmente y un 20 % con Instituciones Financieras Multilaterales (el 40 % restante era deuda contraída con el sector privado). De estas cifras podemos colegir la relevancia de las diversas políticas estatales en materia de deuda externa y, más específicamente, el interés que presenta el análisis de la política española en la materia en un período de transformaciones sociales, económicas y políticas. En ese contexto, la política española de deuda externa está experimentando modificaciones significativas que merecen nuestra atención. Quizás insuficientes para aquellos que se estimen militantes de la abolición sin más de la deuda, resumen no obstante un conjunto de factores de cambio tanto en las concepciones jurídicas y económicas internas como en el contexto internacional de la ayuda al desarrollo y de las relaciones económicas internacionales.

Partiendo de un análisis del derecho al desarrollo y la inserción del problema de la deuda externa en ese ámbito ideológico (apartado 1), pretendo abordar en este trabajo las modificaciones que ello ha supuesto para la gestión de la deuda externa en España. El aspecto más crítico del trabajo consistirá en la evaluación del grado de coherencia entre las diversas manifestaciones de la política española en la materia y las transformaciones del contexto normativo que han llevado a situarla, hoy por hoy, en el ámbito de la cooperación oficial al desarrollo.

Ello requiere conocer el punto de partida, que liga la política española de deuda externa a la política económica exterior, antes que a la política de cooperación al desarrollo (apartado 2). El punto de inflexión en la filosofía del sistema de ayuda al desarrollo y, por ende, de la configuración de la deuda externa como obstáculo a la realización del derecho al desarrollo, se encuentra en nuestra realidad nacional en la Ley 23/1998, de cooperación al desarrollo, desarrollada en el plano de la ejecución por el Plan Director de la Cooperación al Desarrollo, de carácter cuatrienal (apartado 3). Con este examen tan sólo conoceremos el marco. Acercándonos más al cuadro, podemos examinar el detalle de la obra del artista. Confrontando el espíritu de la Ley y la práctica de la Administración estaremos cerca de un diagnóstico sobre el verdadero sentido de la política española en materia de deuda externa y su relación con la política de ayuda al desarrollo conforme a los postulados internacionales y nacionales de referencia. Para ello descenderemos al análisis detallado de las características, cifras y proporción en que se manejan los distintos instrumentos que consolidan la posición acreedora de España o, por el contrario, la reducen (apartado 4).

Coherente en su práctica con su postura ante los diversos instrumentos relativos al derecho al desarrollo y a la deuda externa, España reduce toda la virtualidad que la incorporación en el plano teórico del problema de la deuda externa al derecho al desarrollo ha podido anunciar. Se trata de la falacia occidental: la relación que se establece entre el derecho al desarrollo y la deuda externa permite la rehabilitación de viejas políticas bajo una aparente modernidad y generosidad asistencial. Algunos Estados occidentales, contrarios a las consecuencias últimas de la afirmación de un derecho humano al desarrollo y como tal exigible, utilizan de coartada para sus viejas políticas «renovadas» las propias formulaciones axiológicas, políticas y jurídicas de los países en vías de desarrollo (conclusiones).



# 1

## Derecho al desarrollo y deuda externa

Partiendo de los nuevos postulados que conciben el desarrollo desde la perspectiva de los derechos humanos, es importante examinar qué tipo de relación se establece entre la gestión de la deuda externa y el derecho al desarrollo. El examen de las posiciones de los Estados nos dará la medida de las obligaciones políticas que asumen los Estados y que luego nos servirán de rasero al examinar sus políticas nacionales. En este caso el objetivo es la evaluación de la política española de deuda externa, por lo que en ello me centraré. Pero comenzando por el principio, veamos de dónde procede la afirmación de un derecho al desarrollo.

### a) **La configuración del derecho al desarrollo como derecho humano**

Primero en el plano doctrinal, ya a comienzos de la década de 1970<sup>2</sup>; luego en el normativo, desde 1977, se ha venido afirmando la existencia de un derecho al desarrollo como derecho humano. En este último plano, el normativo, la afirmación se ha consolidado a través de numerosos textos internacionales que los Estados han ido aprobando. La serie se inició con la Resolución de la Comisión de De-

---

<sup>2</sup> Como muestra, consúltense los siguientes trabajos: CARRILLO SALCEDO, Juan Antonio, «El derecho al desarrollo como derecho de la persona humana», *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. XXV, 1972, pp. 119-125; M'BAYE, Keba, «Le droit au développement comme un droit de l'homme», *Revue des droits de l'homme*, 1972, pp. 505-534.

rechos Humanos 4 (XXXIII), de 21 de febrero de 1977, reiterada en la Resolución 5 (XXXV), de 2 de marzo de 1979, de la misma Comisión<sup>3</sup>.

Poco después, la Asamblea General recogió la afirmación del derecho al desarrollo como derecho humano en la Resolución 34/46, de 23 de noviembre de 1979, como paso previo a la Declaración sobre el derecho al desarrollo, aprobada mediante la Resolución 41/128, de 4 de diciembre de 1986, fruto de un proyecto elaborado por el Grupo de Trabajo de Expertos Gubernamentales, creado por la Comisión de Derechos Humanos de la Naciones Unidas<sup>4</sup>.

Después de esta crucial declaración, debemos recordar la mención al derecho al desarrollo contenida en el principio n.º 3 de la Declaración de Río de 1992<sup>5</sup>, el párrafo 6 de la Declaración Final de la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos (Viena, 1993)<sup>6</sup>, o las referencias contenidas en el Informe de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo de 1994<sup>7</sup> o la Declaración y Programa de Acción de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social de 1995<sup>8</sup>.

Hoy por hoy la afirmación de la existencia de un derecho al desarrollo no es prácticamente discutida. No obstante, numerosas son las cuestiones jurídicas abiertas y cuyo estudio suscita posiciones encontradas. Como escribe el Profesor Zafra Espinosa de los Monteros, «puede afirmarse que el derecho al desarrollo ha estado siempre confrontado a dos problemas esenciales: su ubicación en el panorama general de los derechos humanos y las condiciones de su realización o ejercicio»<sup>9</sup>. La primera de las afirmaciones parece encontrarse resuelta, aunque sólo

---

<sup>3</sup> Con posterioridad, las Resoluciones 6 (XXXVI), de 1980; 36 (XXXVII), de 1981; 1982/17; 1983/15; 1985/44; 1986/16; 1987/21; 1987/23; 1989/14; 1989/45; 1990/14; 1991/12; 1991/15; 1992/13; 1993/22; 1994/21; 1995/17; 1996/15; 1997/72; 1998/72; 1999/79; 2000/5; 2001/9.

<sup>4</sup> Entre ambas resoluciones se había aprobado un conjunto de textos de menor incidencia, pero que no obstante reseñamos: 35/174, de 1980; 36/133, de 1981; 37/55, 37/199 y 37/200, de 1982. Con posterioridad a la Declaración sobre el derecho al desarrollo de 1986, la Asamblea General ha adoptado las siguientes resoluciones: 42/117, de 1987; 45/97 y 45/155, de 1990; 46/95 y 46/123, de 1991; 47/123, de 1992; 48/41 y 48/41, de 1993; 18/183, de 1994; 59/184, de 1995; 51/99, de 1996; 52/136, de 1997; 53/155, de 1998; 54/175, de 1999; 55/108, de 2000; 56/150, de 2001.

<sup>5</sup> A/Conf.151/26. Rev.1 (vol. I).

<sup>6</sup> A/Conf.157/DC1/Add. 1, de 24 de junio de 1993.

<sup>7</sup> A/Conf.171/13, de 18 de octubre de 1994.

<sup>8</sup> A/Conf.166/L.3/Add.1, de 10 de marzo de 1995.

<sup>9</sup> ZAFRA ESPINOSA DE LOS MONTEROS, Rafael, *La deuda externa. Aspectos jurídicos del endeudamiento internacional*, Secretariado de Publicaciones de la Universidad de Sevilla, Sevilla, 2001, p. 270.

aparentemente, a través de la teoría de la indivisibilidad de los derechos humanos<sup>10</sup>. La segunda —las condiciones de su ejercicio— es la que evidencia la inmadurez en el plano de *lege data* del derecho al desarrollo. Ciertamente diversos problemas jurídicos básicos revolotean alrededor de la mención de este derecho, abriendo una caja de Pandora de la que surgen vigorosos pensamientos enfrentados en el plano de *lege ferenda* para la conformación de la figura.

Además, todos los debates doctrinales se van a encontrar aderezados por una oposición entre las concepciones de los Estados occidentales —y desarrollados, en su conjunto— y los demás Estados. Tales dimensiones se ponen de manifiesto muy claramente en las votaciones en el seno de la Asamblea General de las Naciones Unidas en las resoluciones relativas al derecho al desarrollo. Por ejemplo, la resolución 54/175, de la Asamblea General aprobada el 17 de diciembre de 1999, reafirmando sus resoluciones anteriores, fue aprobada por 119 votos a favor, 10 en contra y 38 abstenciones<sup>11</sup>.

Esta lucha ideológica en torno al derecho al desarrollo ha regresado incluso a la Comisión de Derechos Humanos. Durante el período que va desde 1996 hasta el año 2000, las resoluciones habían sido adoptadas por consenso. En el último período de sesiones, no obstante, la Resolución 2001/9 fue adoptada por 48 votos a favor, 2 en contra (Japón y Estados Unidos) y 3 abstenciones (Canadá, República de Corea y Reino Unido).

Afirmado el derecho, queda plantearse los elementos esenciales que lo caracterizan. Magnífico trabajo de exégesis, a este respecto, es el que realiza el Prof. Gómez Isa, quien se detiene en el análisis de los

---

<sup>10</sup> Esta idea se repite en las distintas resoluciones aprobadas por la Asamblea General sobre el derecho al desarrollo: A/Res./55/108, párrafo cuarto del Preámbulo; A/Res./55/108, párrafo 3 del Preámbulo, así como párrafos 1 y 6 del dispositivo; A/Res./56/150, párrafo 3 del Preámbulo, así como párrafo 9 del dispositivo. Puede verse al respecto la obra del Prof. GÓMEZ YSA, Felipe, «El derecho al desarrollo: entre la justicia y la solidaridad», *Cuadernos Deusto de Derechos Humanos*, n.º 1, Instituto de Derechos Humanos, Universidad de Deusto, Bilbao, 1998, 74 páginas. Del mismo autor, con un tratamiento más amplio y detallado de la cuestión, *El derecho al desarrollo como derecho humano en el ámbito jurídico internacional*, Bilbao, Universidad de Deusto, 1999, 339 páginas.

<sup>11</sup> Votaron en contra de la resolución Canadá, Dinamarca, Alemania, Hungría, Islandia, Japón, Liechtenstein, Países Bajos, Suecia y los Estados Unidos. De las 38 abstenciones nos interesa señalar las de: Austria, Bélgica, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Portugal, España y Reino Unido. Pero lo más significativo es que se sometieron a votaciones separadas dos párrafos del preámbulo (8.º y 13.º) y 5 párrafos del dispositivo (3 c, 3.e, 13, 21 y 22). Los quince países miembros de la Unión Europea votaron en contra de todos los párrafos citados.

sujetos, el contenido y la realización del derecho. Respecto a la primera de las cuestiones, y aun cuando los Estados parecen haber reconocido la doble naturaleza del derecho en los numerosos textos citados, la doctrina sigue discutiendo sobre su carácter de derecho individual o colectivo. En torno al segundo elemento, siempre queda un sabor amargo al intentar definir un concepto —el desarrollo— más permeable a la contaminación ideológica y cultural que al avance civilizador que supone el reconocimiento de la dignidad humana y de todo aquello que es inherente a la misma —condiciones de vida, de alimentación, de salud privada y pública, de acceso a las fuentes del saber, de organización de la colectividad y control de las propias decisiones así como de las colectivas, etc.—.

Es la tercera de las cuestiones la que tiene mayor incidencia en el contenido de este trabajo: las condiciones de la realización del derecho. Tres son las dimensiones de su realización: la individual, la nacional y la internacional. Junto a la ambigüedad de la primera de estas nociones<sup>12</sup>, la responsabilidad nacional respecto del desarrollo es conatural hoy a la noción de Estado moderno (aunque demasiado a menudo olvidada). De ahí que, a mi juicio, el aspecto más sobresaliente del derecho al desarrollo en su actual configuración jurídica sea la exigencia de cooperación de los Estados desarrollados para el logro de tal condición en los demás países y para todos los ciudadanos de los mismos.

Este aspecto —la cooperación internacional al desarrollo— ha recibido una renovación profunda en cuanto a su concepto a través de los cambios en la forma de entender el desarrollo, resultado a su vez de la crisis del modelo de desarrollo basado en la sola idea de la transferencia de recursos financieros. Entendido hoy de forma holística<sup>13</sup>, el desarrollo incorpora dimensiones culturales, sociales, sanitarias, de empleo y gobernabilidad de la comunidad a los elementos básicamente económicos que se encuentran en el origen de las reivindicaciones de

---

<sup>12</sup> Tan sólo quiero poner de manifiesto que, por ejemplo, el Prof. Gómez Isa analiza en esta dimensión las responsabilidades de cada individuo hacia el desarrollo de sus congéneres, y no la exigibilidad de este derecho en el plano individual, ya sea en las instancias nacionales o en las internacionales. *Vid.* GÓMEZ ISA, F., *El derecho al desarrollo*, *op. cit.*, Deusto, 1998, pp. 58-61. Ello es comprensible si recordamos que el derecho al desarrollo como derecho humano sólo está recogido en un instrumento convencional, la Carta africana de los derechos humanos y de los pueblos en su artículo 22, definiéndolo como un derecho de los pueblos, y no como un derecho individual.

<sup>13</sup> A/Res./56/150, de 19 de diciembre de 2001. En el mismo sentido pueden consultarse las resoluciones anteriores, como A/Res./55/108, de 4 de diciembre de 2000; o A/Res./54/175, de 17 de diciembre de 1999.



los países en vías de desarrollo (PVD, en terminología que hoy resulta ya arcaica). En ese nuevo entendimiento del desarrollo adquiere relevancia el problema de la deuda externa como condicionante de las políticas de desarrollo.

## b) La deuda externa en el marco del derecho al desarrollo

La relación entre el derecho al desarrollo y la deuda externa ha sido puesta de manifiesto tanto por los gobiernos como por la doctrina. De forma clara y rotunda, desde la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos que tuvo lugar en Viena en 1993, se ha venido afirmando la interconexión entre desarrollo económico, deuda externa y pobreza extrema y exclusión social. En el marco de esta conferencia se venía a subrayar la especial dependencia de la realización efectiva de los derechos económicos, sociales y culturales del alivio de la deuda externa (párrafo 12 del preámbulo de la Declaración y Programa de Acción adoptados).

Pero la inserción definitiva de la política de deuda externa en el contexto del derecho al desarrollo viene dada por los trabajos de la Comisión de Derechos Humanos, en especial a partir de la resolución 1994/11, de 25 de febrero. En sus trabajos, la Comisión entiende que el desarrollo efectivo viene obstaculizado, entre otros, por el peso de la deuda externa sobre los países en vías de desarrollo. Para profundizar en esta compleja cuestión, la Comisión de Derechos Humanos decidió en 1998 nombrar un relator especial, el cual debía trabajar sobre las consecuencias de la deuda externa y de las políticas de ajuste estructural en el goce efectivo de los derechos económicos, sociales y culturales<sup>14</sup>. Dicho relator debe presentar anualmente ante la Comisión un informe en el que se reflejan, entre otros puntos, las medidas adoptadas por los gobiernos y las instituciones financieras internacionales para aliviar las consecuencias de la deuda externa en los países en desarrollo, especialmente los más pobres y los más altamente endeudados<sup>15</sup>.

Junto a los trabajos de la Comisión de Derechos Humanos encontramos, a partir de 1994, toda una serie de textos adoptados por dis-

---

<sup>14</sup> Resolución 1.998/24, de 17 de abril, adoptada por 27 votos a favor, 16 en contra y 8 abstenciones.

<sup>15</sup> Pueden consultarse los informes del 1999 y 2000 en los documentos E/CN.4/1999/50 y E/CN.4/2000/51. Este último es un informe conjunto del relator especial sobre el impacto de las políticas de ajuste y el relator especial sobre deuda externa.

tintos órganos y autoridades dentro de la Organización de Naciones Unidas, en los que se subraya la estrecha interconexión entre deuda externa y derecho al desarrollo. La diversidad de informes y resoluciones elaborados en el seno de Naciones Unidas ha sido sistematizada por el Prof. Zafra Espinosa de los Monteros en diez grupos<sup>16</sup>: 1) Resoluciones de la Asamblea General sobre el Derecho al desarrollo; 2) Resoluciones de la Asamblea General sobre el refuerzo de la cooperación internacional para resolver de forma duradera el problema de la deuda externa de los países en desarrollo; 3) Resoluciones de la Comisión de Derechos Humanos sobre el Derecho al Desarrollo; 4) Resoluciones de la Comisión de Derechos Humanos sobre las «Consecuencias de las políticas de ajuste económico originadas por la deuda externa en el goce efectivo de los derechos humanos y, especialmente, en la aplicación de la Declaración sobre el derecho al Desarrollo»; 5) Informes del Secretario General de Naciones Unidas sobre el Derecho al desarrollo presentados ante la Asamblea General; 6) Informes del Secretario General sobre la cuestión del ejercicio del Derecho al desarrollo; 7) Informes del Secretario General sobre las consecuencias de las políticas de ajuste económico originadas por la deuda externa en el goce efectivo de los derechos humanos, especialmente en la aplicación de la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo; 8) Informes del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Derecho al Desarrollo; 9) Informes del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, presentados ante la Asamblea General; 10) Informes del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, presentados ante la Comisión de Derechos Humanos.

Para analizar de forma concreta cómo estos documentos abordan la relación entre deuda externa y derecho al desarrollo me centraré en particular en los primeros cuatro grupos de la clasificación del profesor Zafra Espinosa de los Monteros: las resoluciones de la Asamblea General y de la Comisión de Derechos Humanos sobre el derecho al desarrollo y sobre las consecuencias de las políticas de ajuste y de la deuda externa en el goce de los derechos humanos, incluido el derecho al desarrollo. Esta elección se justifica por la naturaleza intergubernamental de los órganos de los que proceden los citados documentos, que nos permitirá ilustrar de forma colorista la posición de los Estados en dichas materias. En todo caso, conviene distinguir los documentos

---

<sup>16</sup> ZAFRA ESPINOSA DE LOS MONTEROS, *La deuda externa. op. cit.*, 2001, pp. 276-277. Además de la clasificación el autor ofrece una selección de estos textos, de los que proporciona cumplidas referencias para su localización y análisis.

dedicados en general al derecho al desarrollo y los consagrados de forma más específica a las consecuencias de las políticas de ajuste estructural debidas a la deuda externa.

En el primer grupo, los textos suelen hacer una vaga referencia a la existencia de dicha relación, sin entrar en mayor profundidad o detalle. Así, por ejemplo, la Resolución 2001/9, de 18 de abril de 2001, de la Comisión de Derechos Humanos, en su párrafo 21 *reconoce, sin olvidar los esfuerzos que se están desplegando a ese respecto, que es necesario potenciar acciones para estudiar y evaluar la incidencia de las cuestiones económicas y financieras internacionales tales como las que se enumeran a continuación, en el ejercicio de los derechos humanos: ... d) la carga de la deuda*. Con las mismas palabras se expresa la Resolución de la Asamblea General 56/150, en su párrafo dispositivo 21. No obstante, las resoluciones de la Asamblea General recientemente dedicadas al derecho al desarrollo no hacen —en la mayor parte de los casos— mención directa de la deuda externa como obstáculo al desarrollo. A mi juicio, podemos entender que estarían aludidas cada vez que las resoluciones indican que *la realización del derecho al desarrollo se ha visto afectada negativamente como resultado de las graves crisis económicas y financieras de muchas regiones del mundo*<sup>17</sup>; o bien cuando la Asamblea solicita del experto independiente sobre el derecho al desarrollo la realización de un informe sobre, entre otros, *los efectos de la pobreza, de las políticas de ajuste estructural, de la liberalización y desregulación comercial y financiera sobre las perspectivas del disfrute del derecho al desarrollo en los países en vías de desarrollo*<sup>18</sup>.

Si examinamos en cambio las resoluciones aprobadas en relación a las consecuencias del ajuste estructural en la realización del derecho al desarrollo encontraremos una perspectiva más completa del problema.

La Resolución 2001/27, de la Comisión de Derechos Humanos señaló que las políticas de ajuste estructural tiene graves consecuencias en cuanto a la capacidad de los Estados en desarrollo para poner en práctica la Declaración del derecho al desarrollo y para formular políticas nacionales destinadas a mejorar los derechos de los ciudadanos. Asimismo, subrayó la pervivencia del problema de la deuda externa, que genera un círculo vicioso entre deuda y subdesarrollo. Reiteró que la solución permanente al problema de la deuda externa requiere del establecimiento de un orden económico internacional más justo;

---

<sup>17</sup> A/Res./54/175, de 17 de diciembre de 1999, párrafo 5 del dispositivo.

<sup>18</sup> A/Res./54/175, de 17 de diciembre de 1999, párrafo 22 del dispositivo.

apuntó la necesidad de programas por países que integren las cuestiones macroeconómicas con la realización de un espacio de justicia social. Entre las iniciativas contenidas en la resolución destaca un llamamiento a políticas relativas a la deuda externa más generosas que los términos de Nápoles, y la necesidad de nuevos flujos financieros a los países en desarrollo. Se solicitó del experto independiente sobre el derecho al desarrollo un informe —en colaboración con las instituciones financieras internacionales, los Estados y el sector privado— sobre la forma de aplicar los compromisos internacionales adoptados en diversas cumbres de la década de los noventa en relación a la deuda externa y el desarrollo y las consecuencias en el ejercicio efectivo de los derechos humanos.

Por su parte, la Asamblea General, en una resolución dedicada en 1999 a la *creación de un sistema financiero internacional estable que responda a los desafíos del desarrollo, especialmente en los países en desarrollo*, tras señalar la tendencia decreciente en términos cuantitativos de la asistencia oficial para el desarrollo, subraya *la importancia de encontrar una solución duradera al problema que tienen los países en desarrollo para cumplir las obligaciones de su deuda externa y del servicio de la deuda, con el fin de liberar recursos para la financiación de sus actividades de desarrollo*. Y, por tanto, solicita de los Estados miembros un mayor esfuerzo en la ayuda oficial al desarrollo y el alivio de la deuda<sup>19</sup>.

A mayor abundamiento, la Asamblea General ha venido asimismo aprobando una serie de resoluciones relativas a la profundización en la cooperación internacional para una solución duradera del problema de la deuda externa en la que se considera la carga que supone la deuda y el servicio de la misma para los programas de desarrollo sostenible<sup>20</sup>.

Del análisis sistemático de estas resoluciones se puede concluir que cuando la relación deuda externa-desarrollo es tratada en textos dedicados al desarrollo desde la perspectiva de los derechos humanos, la referencia a la deuda externa queda en un segundo plano, como mera mención del contexto económico que condiciona —y dificulta notablemente— el logro de un concepto complejo como es el derecho al de-

---

<sup>19</sup> Para todo ello, A/Res./54/197, párrafos 4, 5 y 6 del Preámbulo, y párrafo 6 del dispositivo.

<sup>20</sup> A/Res./51/164, de 16 de diciembre de 1996; A/Res./52/185, de 18 de diciembre de 1997; A/Res./53/175, de 15 de diciembre de 1998; A/Res./54/202, de 22 de diciembre de 1999; A/Res./55/184, de 20 de diciembre de 2000; A/Res./56/184, de 21 de diciembre de 2001. Esta última resolución no tiene excesivo interés, pues se limita a proponer el tema para la próxima sesión de la Asamblea. Mayor interés tiene la extensa resolución aprobada en el año 2000, A/Res./55/184.

sarrollo. En cambio, los textos que inciden de forma más clara en la relación entre deuda externa y desarrollo se refieren a este en términos de magnitud socio-económica, desde la perspectiva del desarrollo sostenible en parámetros macroeconómicos, teniendo por referencia secundaria las consecuencias de las políticas de ajuste y sobre la deuda externa en los derechos humanos individuales. Prueba de ello es que en ninguno de los textos analizados dentro de esta segunda categoría se hace referencia alguna a la Resolución 41/128, de 4 de diciembre de 1986, conteniendo la Declaración sobre el derecho al desarrollo y/o a sus desarrollos posteriores.

**c) Las obligaciones de los Estados con respecto a la deuda externa en el contexto del derecho al desarrollo, en particular la posición española**

En tanto en cuanto el instrumento utilizado para todo este debate son resoluciones bien de la Asamblea General de las Naciones Unidas, bien de la Comisión de Derechos Humanos, la primera afirmación pertinente es la inexistencia de obligaciones jurídicamente obligatorias directamente derivadas de estos instrumentos.

En este comienzo de milenio parece todavía difícil pensar en la regulación convencional del derecho al desarrollo. La propuesta reciente formulada por la Asamblea General en su resolución 54/175, de 17 de diciembre de 1999, fue objeto de votación específica, obteniendo un resultado de 112 votos a favor, 43 en contra y 2 abstenciones<sup>21</sup>. Por otro lado, también resulta quimérico en el momento presente considerar la posibilidad de obligaciones jurídicas derivadas de normas consuetudinarias. Para ello, en todo caso, habría que examinar si de la serie de instrumentos adoptados se puede deducir una práctica generalmente aceptada. Dificilmente, en una cuestión como el derecho al desarrollo, y más aún, con respecto a la política de deuda externa de los países desarrollados como obstáculo al desarrollo de los países en vías de desarrollo, podemos afirmar hoy por hoy la existencia de normas consuetudinarias.

---

<sup>21</sup> A/Res./54/175, de 19 de diciembre de 1999, párrafo 21 del dispositivo. Los votos en contra procedían en su mayor parte de países desarrollados, como los países de la Unión Europea, gran parte de los candidatos a la adhesión, y otros como Australia, Canadá, Estados Unidos, Nueva Zelanda, Israel o Japón. Se abstuvieron la Federación Rusa y Ucrania. El resultado de la votación es, si cabe, más llamativo si tenemos en cuenta que el párrafo del dispositivo sólo invitaba al grupo abierto de trabajo sobre el derecho al desarrollo (dependiente de la Comisión de Derechos Humanos) a que considerara la posibilidad de elaborar una convención sobre el derecho al desarrollo.

No cabe duda de que el conjunto de resoluciones señalado anteriormente recoge, ante todo, las posiciones políticas de los Estados que han participado en su formulación. Por ello, será el examen de la posición española con respecto a la aprobación de estos textos lo que proporcionará indicios razonables de las obligaciones —en todo caso políticas— asumidas por España en relación con la deuda externa y el desarrollo. La práctica española al respecto es fundamental, a mi juicio, para poder evaluar en un momento posterior de este trabajo la coherencia de los postulados de nuestra política exterior actual, tanto en materia de deuda externa, como en la relación de esta con la política de ayuda al desarrollo en su conjunto.

En la práctica de la *Comisión de Derechos Humanos*, como ya indicara anteriormente, las resoluciones relativas al derecho al desarrollo han sido adoptadas mediante consenso año tras año (al menos desde 1996 hasta 2001), mientras que aquellas resoluciones dedicadas al análisis de las consecuencias de las políticas de ajuste económico originadas por la deuda externa en el goce efectivo de los derechos humanos y, especialmente, en la aplicación de la Declaración sobre el derecho al desarrollo, han sido adoptadas mediante votación. En dichas votaciones las variaciones han venido siendo mínimas, cosechando las distintas resoluciones unos 30 votos a favor, 15 en contra y entre 5 y 10 abstenciones.

España ha sido miembro de la Comisión de Derechos Humanos en los trienios 1984-1986, 1988-1990 y, 2000-2002. En esta última etapa de su participación en los trabajos de la Comisión, España ha apoyado las resoluciones relativas al derecho al desarrollo<sup>22</sup>. En cambio, otra postura ha adoptado en las votaciones de los proyectos de resolución relativos a las consecuencias de las políticas de ajuste estructural originadas por la deuda externa en el goce efectivo de los derechos humanos y, especialmente, en la aplicación de la Declaración sobre el derecho al desarrollo.

Durante el período 2000-2002, España ha votado sistemáticamente en contra de las resoluciones referidas (Resoluciones 2000/82 y 2001/27, estando aún pendiente la aprobación de la resolución del año 2002 a la fecha de cierre de este trabajo). Su voto es parte de una estrategia común, sustentada por todos los países miembros de la Unión Europea que pertenecen a la Comisión de Derechos Humanos. El repre-

---

<sup>22</sup> Recuérdese que durante años las resoluciones se han venido aprobando por consenso. Por lo que hace a la resolución adoptada en 2001, sometida a voto, de entre los Estados miembros de la Unión que participan en este órgano, tan sólo el Reino Unido se abstuvo. Ninguno ha votado en contra.

sentante de Bélgica, en nombre de la Unión Europea, explicó tras el voto negativo del conjunto de países miembros representados en la Comisión de Derechos Humanos<sup>23</sup> que los asuntos relativos a la deuda externa se encontraban fuera de la competencia de la Comisión de Derechos Humanos. El argumento principal consistía en la consideración de los problemas derivados de la deuda externa como relaciones exclusivamente interestatales y no entre Estados e individuos. La Comisión de Derechos Humanos sólo sería competente, según esta postura, para conocer de relaciones entre individuos y Estados en el ámbito de los derechos humanos. Por esta misma razón, la Unión Europea se oponía al mandato del grupo de trabajo sobre ajuste estructural.

Si examinamos el modo de adopción de los textos en el seno de la *Asamblea General de Naciones Unidas*, hay que reflejar la situación inversa a la de la Comisión de Derechos Humanos. Mientras las resoluciones dedicadas al Derecho al Desarrollo han sido adoptadas mediante votación, y con la existencia de una decena de votos en contra entre 30 y 40 abstenciones según los años<sup>24</sup>, las resoluciones dedicadas a la necesidad de reforzar la cooperación internacional para resolver de forma duradera el problema de la deuda externa de los países en desarrollo han sido adoptadas desde 1995 por consenso, con la excepción de la adoptada en 1999. Ese año el texto se sometió a votación alcanzando un resultado de 155 votos a favor y la sola abstención de los Estados Unidos de América.

En las resoluciones más recientes relativas al derecho al desarrollo sometidas a votación, España se ha movido entre el voto en contra y la abstención. Se abstuvo en la última resolución de la serie, la aprobada en el 56 período de sesiones, celebrado en 2001<sup>25</sup>.

España votó en contra de la Resolución 54/175, de 17 de diciembre de 1999, junto con los demás países miembros de la Unión Europea. Además, en el caso de esta complicada resolución (que obtuvo nada menos que 38 votos en contra), se sometieron a votación diversos párrafos del Preámbulo y del Dispositivo. Aunque no tratan de forma específica la deuda externa, se refieren a distintas interrelaciones entre el derecho al desarrollo y cuestiones de contenido económico, por lo que pueden ser indicativos de la posición de los países en ese conjunto de

---

<sup>23</sup> En el momento de votar la Resolución 2001/27 eran Alemania, Bélgica, España, Francia, Italia y Portugal.

<sup>24</sup> De las resoluciones recientes, sólo se exceptúa la resolución 55/108, de 4 de diciembre de 2000, aprobada sin votación.

<sup>25</sup> A/Res./56/150. El resultado de voto fue de 123 votos a favor, 4 en contra y 44 abstenciones. En el caso de esta resolución, catorce países miembros de la Unión Europea se abstuvieron. Sólo Dinamarca votó en contra de la resolución.

temas, y en especial, señalan la actitud de aquellos que votaron en contra. En concreto, fueron sometidos a votación los párrafos del preámbulo dedicados a la relación entre sanciones y desarrollo<sup>26</sup>, y al abuso de los programas de condicionalidad de la ayuda y préstamos destinados al desarrollo<sup>27</sup>; el párrafo del dispositivo dedicado a los principios que deben regir el diálogo global para la realización del derecho al desarrollo, y que no son sino la objetividad, el respeto de la soberanía nacional y de la integridad territorial, la imparcialidad, la no-selectividad y la transparencia, teniendo en cuenta las características políticas, históricas, sociales, religiosas y culturales de cada país<sup>28</sup>; así como el párrafo dedicado a la participación de los países en desarrollo en el proceso de adopción de decisiones económicas internacionales, que debe tender a su democratización<sup>29</sup>; el párrafo dedicado a los efectos humanitarios de las sanciones<sup>30</sup>; el párrafo relativo a la posibilidad de elaborar una convención sobre el derecho al desarrollo<sup>31</sup>; y, finalmente, el párrafo que encomienda al experto independiente sobre el derecho al desarrollo la elaboración de un informe sobre los efectos de la pobreza, del ajuste estructural, de la globalización y de la liberalización y desregulación comercial y financiera en el disfrute del derecho al desarrollo<sup>32</sup>.

Por tanto, en la Asamblea General de Naciones Unidas España parece haber expresado sistemáticamente su posición en contra o al margen de los pronunciamientos sobre el derecho al desarrollo y, eventual-

---

<sup>26</sup> Párrafo octavo. El resultado de la votación fue 113 a favor, 44 en contra y 1 abstención. Votaron en contra todos los países miembros de la Unión Europea, así como la mayor parte de los países occidentales desarrollados.

<sup>27</sup> Párrafo decimotercero. El resultado de la votación fue 111 a favor, 44 en contra y 1 abstención. Votaron en contra todos los países miembros de la Unión Europea, así como la mayor parte de los países occidentales desarrollados.

<sup>28</sup> Párrafo 3 c). El resultado de la votación fue 113 a favor, 42 en contra y 3 abstenciones. Votaron en contra todos los países miembros de la Unión Europea, así como la mayor parte de los países occidentales desarrollados.

<sup>29</sup> Párrafo 3 e). El resultado de la votación fue 121 a favor, 39 en contra y ninguna abstención. Votaron en contra todos los países miembros de la Unión Europea, así como la mayor parte de los países occidentales desarrollados.

<sup>30</sup> Párrafo 13. El resultado de la votación fue 114 a favor, 43 en contra y 1 abstención. Votaron en contra todos los países miembros de la Unión Europea, así como la mayor parte de los países occidentales desarrollados.

<sup>31</sup> Párrafo 21. El resultado de la votación fue 112 a favor, 43 en contra y 2 abstenciones. Votaron en contra todos los países miembros de la Unión Europea, así como la mayor parte de los países occidentales desarrollados.

<sup>32</sup> Párrafo 22. El resultado de la votación fue 115 a favor, 42 en contra y ninguna abstención. Votaron en contra todos los países miembros de la Unión Europea, así como la mayor parte de los países occidentales desarrollados.



mente, sobre la deuda externa en el marco del desarrollo concebido como derecho humano. En cambio ha participado en la aprobación sin votación de aquellas resoluciones que abordan la relación entre desarrollo y deuda externa desde la perspectiva económico-financiera, considerando el desarrollo como desarrollo sostenible, y no desde una perspectiva basada en los derechos humanos. Dicha postura queda confirmada y reforzada por su participación en los trabajos de la Comisión de Derechos Humanos en el bienio 2000-2002. En dicho período, España se ha acogido a la interpretación de que los problemas relativos a la deuda externa tienen su marco de tratamiento en las relaciones políticas entre los Estados y no en los esquemas de promoción, protección y garantía de los derechos humanos. Por ello, y a juicio de España, el tratamiento de las consecuencias de las políticas de ajuste y de las políticas de deuda externa —incluso sobre el goce efectivo de los derechos humanos, ligados al derecho al desarrollo— quedaría fuera de la competencia de la Comisión de los Derechos Humanos.

No queda sino recordar que la postura asumida por España es compartida por los demás miembros de la Unión Europea, a la vista de los datos proporcionados por los recuentos de votos examinados para las resoluciones citadas. Aun no existiendo hoy por hoy una política común de ayuda al desarrollo, los países miembros aceptan invariablemente una misma toma de posición, seguidos de cerca además por la mayoría de los países candidatos a la adhesión.

Lo que pretendo a partir de este punto es evaluar cómo los cambios en la concepción del desarrollo y la tendencia a considerar los problemas generados por la deuda externa en los países en desarrollo como obstáculo del derecho al desarrollo, han incidido en la política española de gestión de la deuda. En ella se han producido cambios conceptuales importantes, a raíz de su incorporación a la Ley 23/1998, de cooperación al desarrollo. Pero más allá de la incorporación formal, y visto que internacionalmente España mantiene una posición estrictamente económica de los problemas relativos a la deuda externa, interesa contrastar el pasado de nuestra política de deuda externa, con su presente y con los desarrollos inmediatos ya previstos. A eso me libro a partir de este punto.



## 2

# Política española de deuda externa, política económica exterior y política de cooperación al desarrollo

Para un correcto tratamiento de la cuestión, no podemos perder de vista los condicionantes históricos y económicos de nuestra política exterior. En tal sentido, la política española en materia de deuda externa es tributaria, por un lado, de su tardía creación como elemento específico de la política exterior española, y, por otro, de la consideración de esta cuestión como parte de la política económica del Estado, en su dimensión externa.

Lo primero nos explica tanto la juventud de la participación española en las instituciones multilaterales de carácter financiero involucradas en la deuda externa como la tardía creación de organismos específicos en la gestión interna de la misma. Lo segundo determina la competencia central en esta materia del Ministerio de Economía y Hacienda (hoy Ministerio de Economía) y no del Ministerio de Asuntos Exteriores.

El conjunto de elementos citados conduce a una cierta confusión inicial entre política económica exterior y política de cooperación al desarrollo, como examinaré en las páginas siguientes.

### a) **El nacimiento de una política española concerniente a la deuda externa**

Es evidente que, ante todo, la deuda externa es una cuestión de carácter financiero. La deuda contraída por un Estado en el exterior

—sea bilateral o multilateral— puede estar al servicio de finalidades muy diversas, como compensar una balanza de pagos deficitaria de forma coyuntural o financiar el desarrollo a través de planes de reforma, reconversión o proyectos de transformación económica, social, política, etc.

Con este último objetivo, y tras una etapa de aislamiento generalizado del contexto internacional, España se integra en los organismos financieros de carácter multilateral de forma lenta y paulatina. Como primer paso, España se incorpora al Banco Mundial de Reconstrucción y Fomento en 1958<sup>33</sup> y a la Asociación Internacional de Desarrollo en 1960<sup>34</sup>. Este hecho, junto a otros datos de la política exterior española de la época, va a marcar el comienzo de una nueva etapa en las relaciones internacionales de la España franquista.

Durante este primer período de internacionalización de la política española, y hasta mediada la década de los setenta<sup>35</sup>, la posición de nuestro país en el sistema financiero internacional va a ser —fundamentalmente— la de país receptor de créditos de las instituciones multilaterales internacionales, como el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento<sup>36</sup>.

No es hasta el momento de la transición hacia la democracia cuando España opta claramente por una posición de incorporación a las instituciones que financian el desarrollo y por tanto que, indirecta-

---

<sup>33</sup> *Vid.* Decreto Ley de 4 de julio de 1958, B.O.E. de 10 de julio de 1958, de adhesión de España a los tratados constitutivos del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y del Fondo Monetario Internacional. La traducción oficial española del texto oficial inglés de los citados tratados se publica en el B.O.E. de 13 de septiembre de 1958.

<sup>34</sup> *Vid.* Decreto Ley de 21 de septiembre de 1960, B.O.E. de 22 de septiembre, de adhesión de España al Convenio Constitutivo de la Asociación Internacional de Desarrollo.

<sup>35</sup> La Exposición de Motivos de la Ley 23/1998, de 7 de julio, de cooperación internacional para el desarrollo, sostiene que España es considerada país receptor de ayuda internacional hasta 1981.

<sup>36</sup> *Vid.* por ejemplo, la Orden de 8 de abril de 1964, B.O.E. de 15 de abril de 1964, por la que se gestiona un crédito de 33 millones de dólares del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, destinado a la construcción de carreteras; el Convenio de 17 de julio de 1969, B.O.E. de 18 de agosto de 1969, del Ministerio de Hacienda, por el que se conceden a España créditos para el desarrollo de la ganadería; el Convenio de 16 de julio de 1975, B.O.E. de 29 de septiembre de 1975, del Ministerio de Hacienda y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, relativo a préstamos de fomento al sector ganadero. Son sólo algunos de los varios ejemplos, puesto que los créditos iban destinados a prácticamente cualquier sector de producción e infraestructuras: ferrocarriles, puertos, centros de enseñanza y educación, investigación agraria, desarrollo tecnológico industrial.

mente, generan deuda<sup>37</sup>. A partir de este momento nuestro país se constituye en acreedor internacional y empieza a necesitar el diseño de una política propia en la gestión de su activo pendiente de cobro.

Cuando España decide participar activamente en los fondos financieros internacionales opta por una participación generalizada antes que selectiva, a pesar de que sus posibilidades financieras no fueran excesivas. En tal sentido, en 1974 se constituye en miembro fundador del Fondo Africano para el Desarrollo (FAfD)<sup>38</sup>, en 1976 entra en el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)<sup>39</sup>, en 1984 en el Banco Africano de Desarrollo (BAfD)<sup>40</sup>, en 1986 en el Banco Asiático de Desarrollo (BAfD) y en el Fondo Asiático de Desarrollo (FAfD)<sup>41</sup>. En 1991, se constituye en miembro fundador del Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo<sup>42</sup>. En la misma fecha ingresa como miembro del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD)<sup>43</sup>.

---

<sup>37</sup> «En apenas tres lustros, España alteró de forma notable su posición en la escena internacional: todavía en 1979 España era considerada por el Banco Mundial como un país en vías de desarrollo, potencial beneficiario de ayuda exterior; en la actualidad constituye el duodécimo donante del mundo, está presente en los principales organismos multilaterales con competencia en la materia, contribuye a la política de cooperación comunitaria y participa activamente en las tareas del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE», en ALONSO, José Antonio (dir.), *Estrategia para la cooperación española*, Oficina de Planificación y Evaluación, Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica, Ministerio de Asuntos Exteriores, 1999, p. 37.

<sup>38</sup> Vid. Decreto Ley de 7 de febrero de 1974, B.O.E. de 9 de febrero, de participación de España en el Acuerdo de creación del Fondo Africano para el Desarrollo.

<sup>39</sup> Vid. Ley de 14 de junio de 1976, B.O.E. de 16 de junio de 1976, por la que se aprueba la participación de España en el Banco Interamericano de Desarrollo y Acta del Ministerio de Asuntos Exteriores de 9 de julio de 1976, B.O.E. de 16 de agosto, de depósito del instrumento de aceptación del convenio constitutivo del Banco Interamericano de Desarrollo.

<sup>40</sup> Vid. el instrumento de aceptación por España del Acuerdo constitutivo del Banco Africano de Desarrollo, de 6 de febrero de 1984, publicado en B.O.E. de 19 de mayo de 1984.

<sup>41</sup> Vid. Ley de 19 de diciembre de 1985, B.O.E. de 24 de diciembre de 1985, que autoriza el ingreso de España en el Banco Asiático de Desarrollo, así como el instrumento de aceptación de 13 de mayo de 1986, B.O.E. de 5 de noviembre de 1986, por el que se publica el acuerdo de fecha 4 de diciembre de 1965, de establecimiento del Banco Asiático de Desarrollo.

<sup>42</sup> Vid. Convenio de 29 de mayo de 1990, ratificado por instrumento de 22 de marzo de 1991, publicado en B.O.E. de 7 de mayo de 1991, por el que se constituye el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo; asimismo, Ley de 21 de noviembre de 1991, B.O.E. de 26 de noviembre de 1991, por la que se autoriza la participación de España como miembro fundador del Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo.

<sup>43</sup> Vid. el instrumento de ratificación de España, de fecha 28 de junio de 1961 y publicado en B.O.E. de 5 de mayo de 1963, del Convenio de 14 de diciembre de 1960, por el que se transforma la antigua Organización Europea de Cooperación Económica

Esta opción de la política exterior española a lo largo de los primeros años de democracia responde a la necesidad de afirmación de España en el contexto de las relaciones internacionales en un período especialmente sensible de su historia política contemporánea. No obstante, es actualmente objeto de críticas por cuanto que implica un bajo perfil de cooperación real en la mayoría de los organismos, con una presencia escasa de profesionales españoles en los equipos de las diversas instituciones, y con modesta capacidad de propuesta y decisión en los mismos<sup>44</sup>. La posición del actual gobierno, manifestada en el primer Plan cuatrienal de cooperación al desarrollo, persiste en la tradicional dispersión de nuestros escasos recursos públicos, excusando esta característica de nuestra acción exterior en «las estrictas regulaciones de estas instituciones». Al mismo tiempo, intenta trasladar al ámbito de la acción privada y empresarial una mayor «agresividad» en la adquisición de compromisos<sup>45</sup>. Considero que se ha dejado pasar la oportunidad de definir más claramente los objetivos políticos de la ayuda exterior española, como por otra parte exige la Ley 23/1998, de cooperación internacional para el desarrollo.

Si tardía es la participación en los organismos financieros internacionales, igualmente lenta fue la creación de una estructura administrativa interna para la gestión de la deuda externa. Este aspecto, no obstante, está impregnado de otra característica esencial, cual es la incardinación en la política económica del Estado de la materia, antes bien que su tratamiento como una cuestión de política exterior de carácter asistencial.

## b) **La gestión de la deuda externa, una cuestión de naturaleza económica antes que asistencial**

Junto a la participación de nuestro país en las instituciones financieras multilaterales, en la transición política española se opta claramente

---

(OECE) —en la que España era parte desde 1955— en Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). En diciembre de 1991 se produce su ingreso en el Comité de Ayuda al Desarrollo. Con ello nos obligamos a adaptar y coordinar nuestra política de cooperación al desarrollo con la de los principales donantes del mundo miembros del Comité.

<sup>44</sup> *Vid.* al respecto, ALONSO, J. A. (dir.), *Estrategia para la cooperación española*, op. cit., 1999, pp. 126-129. Pueden además consultarse los datos relativos al porcentaje que supone nuestra contribución a los principales de estos Bancos y Fondos, idem, pp. 141-143.

<sup>45</sup> En tal sentido, *vid.* el Plan Director de la Cooperación Española para el cuatrienio 2001-2004, aprobado por el Consejo de Ministros el 24 de noviembre de 2000, p. 15.

por la expansión de la economía española en el exterior mediante su financiación pública. Ambas acciones habrían de generar, como consecuencia necesaria, relaciones del tipo acreedor-deudor entre España y terceros Estados. Ambas tareas requerirían de un soporte institucional y administrativo para su ejecución. Este se iba a encontrar desde el principio en el Ministerio de Economía y Hacienda, dado el carácter financiero de las operaciones que conllevaban.

Por un lado, para dar respuesta a los cambios internacionales que motivaron el nacimiento de las nuevas *prácticas de renegociación de la deuda externa en el ámbito multilateral*, y como consecuencia de la complejidad de este tipo de operaciones, hubo de crearse una unidad específicamente encargada de esta última competencia. Ello no tuvo lugar hasta 1996 con el establecimiento de la Subdirección General de Gestión de Deuda Externa y Evaluación de Proyectos (incardinada orgánicamente en la Dirección General de Política Comercial e Inversiones Exteriores —POLCO—) dentro del Ministerio de Economía y Hacienda. Sus competencias se extendían a *la refinanciación y reestructuración a nivel bilateral y multilateral de la deuda oficial y comercial con garantía del Estado y la representación de España en el Club de París*, así como a *la gestión de la línea de financiación para estudios de viabilidad de proyectos*<sup>46</sup>. Desde entonces, ha sido la unidad administrativa encargada de llevar a cabo las negociaciones y coordinar el equipo que se traslada al Club de París, incorporando también a representantes del Instituto de Crédito Oficial, la CESCE y el Ministerio de Asuntos Exteriores.

Por otro lado, para la *expansión exterior de nuestro desarrollo económico* nace en 1976 el Fondo Español de Ayuda al Desarrollo (dependiente del Ministerio de Economía y Hacienda en su época, a través de la Secretaría de Estado de Comercio)<sup>47</sup>, con el que se institucionalizan los créditos públicos concesionales a los países en desarrollo, ligados directa o indirectamente a la adquisición por parte del beneficiario de bienes y servicios españoles. Para el estudio y propuesta de dichos créditos (designados desde entonces, créditos FAD) se crea una Comisión Interministerial del Fondo de Ayuda al Desarrollo, presidida por el Secretario de Estado de Comercio<sup>48</sup>. Este marco institucional se amplía en 1989 con la creación de la Compañía Española de Financiación al De-

---

<sup>46</sup> Real Decreto 1.884/1996, de 2 de agosto, artículo 19, apartado 1.e) y 1.f), junto con apartado 2.b).

<sup>47</sup> Vid. Real Decreto-Ley 16/1976, de 24 de agosto, publicado en B.O.E. de 25 de agosto de 1976, de medidas fiscales, de fomento de la exportación y del comercio interior.

<sup>48</sup> Vid. Decreto de 25 de febrero de 1977, publicado en B.O.E. de 31 de marzo de 1977, sobre los criterios para la administración y aplicación del Fondo de Ayuda al Desarrollo y la composición y funciones de la Comisión Interministerial.

sarrollo (COFIDES), como institución especializada en el apoyo a la inversión de la empresa española en países en desarrollo.

La gestión de los créditos FAD ha correspondido en los últimos años, hasta julio de 2000, a la Dirección General de Política Comercial e Inversiones Exteriores (POLCO), incardinada en el Ministerio de Economía y Hacienda, a través de la Secretaría de Estado de Comercio, Turismo y de la Pequeña y Mediana Empresa<sup>49</sup>. Dentro de POLCO, la competencia específica sobre los FAD la detentaba la Subdirección General de Fomento Financiero a las Exportaciones<sup>50</sup>.

Con la remodelación ministerial que tuvo lugar a lo largo de la primavera del año 2000<sup>51</sup> y que separó el antiguo Ministerio de Economía y Hacienda en dos, la gestión de la deuda externa pasa a ser competencia del Ministerio de Economía. Dentro de este Ministerio<sup>52</sup>, se crean dos Secretarías de Estado (Secretaría de Estado de Economía, de la Energía y de la Pequeña y Mediana Empresa y Secretaría de Estado de Comercio y Turismo), ambas con ciertas competencias en gestión de deuda externa.

De un lado, ambas Secretarías participan en lo que respecta a los mecanismos que tienen por consecuencia la *creación de nueva deuda externa*, como los instrumentos de apoyo oficial a la exportación, el seguro de crédito a la exportación y, particularmente, los créditos FAD. Así, la gestión, administración, seguimiento y evaluación del FAD corresponde a la Secretaría de Estado de Comercio y Turismo<sup>53</sup>. Pero además, el Instituto de Crédito Oficial (ICO), orga-

---

<sup>49</sup> Real Decreto 1.884/1996, de 2 de agosto, publicado en B.O.E. de 6 de agosto de 1996, artículo 1, apartado 2, así como artículo 16, apartado 2, y artículo 19.

<sup>50</sup> Vid. Real Decreto 1.884/1996, de 2 de agosto, artículo 19, apartado 1.d) y apartado 2.a).

<sup>51</sup> Vid. Real Decreto 557/2000, de 27 de abril, de reestructuración de los Departamentos Ministeriales, dictado en virtud de la autorización otorgada al Presidente del Gobierno por el artículo 2.2 j) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre. Vid. asimismo el Real Decreto 689/2000, de 12 de mayo, por el que se establece la organización y estructura básica de los nuevos Ministerios de Economía y de Hacienda, en vigor desde la fecha de publicación en B.O.E. (13 de mayo de 2000).

<sup>52</sup> Vid. Real Decreto 689/2000, de 12 de mayo, artículo 1, apartados 1 y 2; Real Decreto 1.371/2000, de 19 de julio, por el que se modifica y desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Economía, artículo 1, en vigor desde la fecha de publicación en B.O.E. (20 de julio de 2000).

<sup>53</sup> Vid. Real Decreto 1.371/2000, de 19 de julio, artículo 12, apartado 1.f), como competencia genérica de la Dirección General de Comercio e Inversiones dependiente de la Secretaría de Estado de Comercio y Turismo. En la práctica, dicha competencia debe ser ejercida a través de la Subdirección General de Fomento Financiero de las Exportaciones, Vid. Real Decreto 1.371/2000, de 19 de julio, artículo 12, apartado 2.f).



nismo autónomo, adscrito al Ministerio de Economía a través de la Secretaría de Estado de Economía, de la Energía y de la Pequeña y Mediana Empresa, actúa como agente financiero, y es el que en nombre del Gobierno negocia, firma y gestiona más directamente el crédito FAD. No obstante, todas las propuestas son examinadas por una Comisión interministerial, en la que participan, entre otros, representantes del Ministerio de Asuntos Exteriores<sup>54</sup>, pero que se encuentra presidida por el Secretario de Estado de Comercio y Turismo.

De otro lado, aquellos aspectos que inciden en la *renegociación de la deuda ya existente*, en ámbitos multilaterales o estrictamente bilaterales, corresponden en exclusiva a la Secretaría de Estado de Comercio y Turismo, por cuanto que tiene genéricamente atribuidas las competencias relativas a las inversiones exteriores y las transacciones exteriores<sup>55</sup>. De forma expresa, se atribuye a esta Secretaría de Estado, a través de la Dirección General de Financiación Internacional, *la representación permanente de España y la coordinación en materia de política comercial, monetaria y financiera ante el Fondo Monetario Internacional y el Banco Europeo de Inversiones, y ante todos los grupos y bancos de desarrollo*<sup>56</sup>, así como *la refinanciación y reestructuración a nivel bilateral y multilateral de la deuda oficial y comercial con garantía de Estado y la representación de España en el Club de París*<sup>57</sup>. La primera de estas funciones se encuentra atribuida a la Subdirección General de Instituciones Financieras Multilaterales y la segunda a la Subdirección General de Gestión de la Deuda Externa y Evaluación de Proyectos<sup>58</sup>.

Es quizá interesante señalar cómo, a diferencia de lo que ocurre con la competencia en materia de creación de nueva deuda, en la que se da entrada a través de la Comisión Interministerial del FAD al Ministerio de Asuntos Exteriores, en la renegociación de la deuda ya

---

<sup>54</sup> Vid. Real Decreto 1.371/2000, de 19 de julio, artículo 10, apartado 7.b).

<sup>55</sup> Vid. Real Decreto 1.371/2000, de 19 de julio, artículo 10, apartado 1.

<sup>56</sup> Vid. Real Decreto 1.371/2000, de 19 de julio, artículo 13, apartado 1.a).

<sup>57</sup> Vid. Real Decreto 1.371/2000, de 19 de julio, artículo 13, apartado 1.d). Existe una paradoja en el hecho de que estas funciones, antes encargadas a la Dirección General de Política Comercial e Inversiones Exteriores (POLCO), sean hoy competencia de la Dirección General de Financiación Internacional, por cuanto que el Real Decreto 689/2000, de 12 de mayo, por el que se establece la organización y estructura básica de los nuevos Ministerios de Economía y de Hacienda, establece en su disposición adicional única, apartado octavo, que «queda suprimida la Dirección General de Política Comercial e Inversiones Extranjeras, *cuyas funciones son asumidas por la Dirección general de Comercio e Inversiones*» (la cursiva es mía). No ha sido así, no obstante.

<sup>58</sup> Vid. Real Decreto 1.371/2000, de 19 de julio, artículo 13, apartado 2.

existente la competencia es exclusivamente del Ministerio de Economía, salvo la participación informal de representantes del Ministerio de Asuntos Exteriores en la delegación que se traslada al Club de París.

Analizada hasta ahora como una política básicamente económica, en realidad el tratamiento de la deuda externa tiende a asociarse con la cooperación al desarrollo. Justificado en su momento por el modelo de desarrollo imperante, no cabe duda de que hoy ciertas manifestaciones del problema son parte esencial de cualquier política de ayuda al desarrollo moderna.

### c) **Confusión inicial entre política económica exterior y política de cooperación al desarrollo**

Desde el momento en el que España asume su posición de acreedora internacional en la etapa constitucionalista se comienza a identificar la política en materia de deuda externa y la política de cooperación al desarrollo de acuerdo con el modelo teórico de desarrollo de la época. Y ello ocurre fundamentalmente en razón de la creación y expansión de los créditos FAD.

De hecho, la propia oficina de planificación y evaluación de la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional, considera hoy por hoy que el Fondo de Ayuda al Desarrollo, creado en 1976, es el «instrumento más veterano del sistema español de ayuda al desarrollo», hasta el punto de que «tuvo vida propia nueve años antes de que naciese la máxima instancia de la Administración encargada de coordinar y dirigir, de forma expresa, la política de cooperación para el desarrollo: la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica (SECIPI), creada en 1985»<sup>59</sup>.

Esta idea viene confirmada por la propia designación escogida para el instrumento principal de la posición acreedora de España, los créditos FAD<sup>60</sup>, o créditos financiados con cargo al citado *Fondo de Ayuda al Desarrollo*. Esta herramienta, así como su preponderancia dentro del monto total de la Ayuda Oficial al Desarrollo de España durante dos décadas, respondía al modelo de cooperación al desarrollo imperante desde los años cincuenta y sesenta hasta casi prácticamente la década

---

<sup>59</sup> ALONSO, J. A. (dir.), *Estrategia para la cooperación española*, op. cit., 1999, p. 361.

<sup>60</sup> El 40% de las deudas de las que España es acreedora tienen su origen en créditos FAD; el resto de la deuda proviene también de actividades de fomento público a las exportaciones como las pólizas de cobertura de riesgos «políticos» por cuenta del Estado, idem, p. 369.

de los noventa a nivel mundial. Dicho modelo se basaba en el entendimiento de que el desarrollo dependía del ahorro, de la capacidad de acumulación de capital y de la provisión de divisas de una economía. La ayuda internacional pretendía suplir esas carencias mediante la transferencia de recursos financieros (ahorro externo) al servicio del desarrollo.

Dicho ahorro externo se configuraba muy a menudo a través de esta figura. Se trata, dentro de las distintas modalidades que puede revestir la Ayuda Oficial al Desarrollo, de un mecanismo de *ayuda reembolsable* (una transferencia de recursos en forma de crédito) y *ligada* (vinculada a determinadas operaciones o bajo condiciones previamente determinadas).

Ambas características del instrumento suscitan críticas respecto a su pertinente consideración como Ayuda al Desarrollo, poniendo de manifiesto su verdadero carácter de instrumento de la expansión económica del Estado que los concede. De un lado, *el carácter ligado de la ayuda* está al servicio, básicamente, de la acción exportadora del donante en los mercados de los países en desarrollo. Sin poner en cuestión las ventajas que posee este instrumento desde la perspectiva del acreedor (garantía pública en la penetración y desarrollo de nuevos mercados, fundamentalmente), para el deudor este tipo de ayuda tiene o puede tener consecuencias perniciosas. Tales pueden ser la creación de una situación de dependencia respecto de la tecnología y recursos de un determinado país en sus planes de desarrollo, la pérdida de libertad para elegir los bienes y servicios en condiciones más competitivas en el mercado, o la creación de una paradójica inversión de la lógica de la ayuda, dependiendo ésta de la oferta de la misma y no de la demanda, en razón de excedentes del país acreedor que quiera ver colocados en un mercado en desarrollo. La ventaja, no obstante, para el deudor es el acceso a recursos en condiciones más favorables que la del mercado internacional de capitales.

De otro lado, *el carácter reembolsable* reduce el elemento de liberalidad de la ayuda, aunque este sigue siendo un requisito indispensable para su consideración como Ayuda Oficial al Desarrollo, según los criterios establecidos por el CAD. La liberalidad de los créditos se mide con respecto a las condiciones del mercado internacional de capitales y pueden resultar tanto del interés aplicado, como del período de carencia o del plazo del préstamo concedido. No obstante, y en comparación con la Ayuda Oficial al Desarrollo de carácter no reembolsable supone un merma de la liberalidad de la ayuda.

Ello conlleva, desde el punto de vista de la gestión de este instrumento como activo pendiente de cobro para el Estado español, la competencia del Ministerio de Economía en detrimento de la del Ministerio de

Exteriores, principal departamento competente en materia de cooperación al desarrollo, así como la utilización de criterios fundamentalmente económicos para su concesión, negociación, gestión y extinción.

Consecuencia a su vez de lo antes expuesto son las críticas formuladas por el CAD a nuestro sistema de créditos FAD tanto por el porcentaje considerable que tradicionalmente ha supuesto con respecto al total de la Ayuda Oficial al Desarrollo, como por considerar que los mismos iban dirigidos a países de desarrollo intermedio, que presentan mejores condiciones económicas y financieras para garantizar el servicio de la deuda.

La primera de las observaciones del CAD puede ser ilustrada con algunas cifras: el porcentaje promedio de estos créditos con respecto a la AOD en los países miembros del CAD es de un 9,6 %, mientras que en España llegó a ser en 1992 de un 56 %, aunque la previsión para 1998 lo situaba en un 18 %. Para el cuatrienio 2001-2004, las previsiones del gobierno son que los créditos FAD se reduzcan al 15,48 % de la Ayuda Oficial al Desarrollo. No obstante, hay que tener en cuenta con respecto a esta última cifra que el porcentaje es la cantidad neta computable, o diferencia entre los préstamos concedidos en tal año y los reembolsos de préstamos de años anteriores, con lo que no ilustra directamente sobre el volumen de créditos aprobados o previstos en cada fecha<sup>61</sup>.

La segunda de las críticas del CAD, vinculada a la gestión de carácter puramente económica de los créditos FAD, puede asimismo ilustrarse con algunas cifras tomadas del estudio elaborado por la Oficina de Planificación y Evaluación de la SECIPI en 1999: «si se considera la ayuda promedio del quinquenio 1993-1997, la cifra de ayuda reembolsable per cápita que reciben los países de desarrollo intermedio —en términos de PIB per cápita en Paridad del Poder Adquisitivo— es casi seis veces superior a la que reciben los países de bajo desarrollo —24,5 frente a 3,2 pesetas por persona<sup>62</sup>—. Este hecho destaca más si cabe cuando el nivel de desarrollo se aproxima a través del IDH: en ese caso, la ayuda reembolsable per cápita de los países de desarrollo alto es cerca de veintidós veces superior a la que reciben los países de desarrollo humano bajo». Ello entra en clara contradicción con lo que debiera ser la adecuada distribución de la Ayuda Oficial al Desarrollo<sup>63</sup>, favoreciendo o promoviendo con mayor financiación el desarrollo de los países de menor índice de desarrollo humano frente a aquellos otros situados en un estadio intermedio en la misma escala.

---

<sup>61</sup> Datos tomados de *idem*, p. 360.

<sup>62</sup> Se han utilizado los valores en pesetas o dólares, según los documentos manejados, aun cuando la referencia a pesetas resulte anacrónica.

<sup>63</sup> *Idem.*, p. 363.

Ya en la década de los ochenta se replantea el debate en torno a cuáles son los factores determinantes del crecimiento de una economía. En esta revisión teórica se introducen nuevos elementos que inciden en la consecución del desarrollo en una determinada sociedad. Junto a la variable financiera, cobran relevancia otros ingredientes como el capital humano, la tecnología y las instituciones. Este cambio de planteamiento traerá consigo una pequeña revolución, tanto internacional como nacional, en el enfoque de la ayuda y la cooperación al desarrollo. Esta dejará de ser una mera provisión financiera para diversificarse a través de la promoción de las capacidades tecnológicas del país beneficiario, del desarrollo de los recursos humanos, y del fortalecimiento y modernización de su sistema institucional y de gobierno<sup>64</sup>. Por tanto, desde una perspectiva actual de la cooperación al desarrollo los créditos FAD no cumplirían a total satisfacción su vocación de instrumentos de la política de cooperación al desarrollo moderna, salvo con ciertas modificaciones en su concepción y gestión, como veremos en un apartado posterior, que intentan reconducir la figura más en consonancia con las teorías actuales del desarrollo.

Vistos desde el siglo XXI, los citados créditos estaban diseñados como un instrumento de la política comercial expansionista que por aquellas fechas de la transición se intentaba lanzar y proyectar. No es aventurado decir que, más allá del nominalismo, no constituían un instrumento de la política de ayuda al desarrollo a pesar del nombre escogido para los mismos. Podríamos decir que, en realidad, *el desarrollo que estos créditos trataban de dinamizar era el de la propia economía española y no el de los terceros países con los que nominalmente, al menos, se pretendía cooperar.*

En resumen, lo que inicialmente podía entenderse como política española en materia de deuda externa eran las dos manifestaciones analizadas: la participación de España en instituciones financieras multilaterales y la existencia de créditos concesionales a países en vías de desarrollo (créditos FAD). Durante mucho tiempo, incluso en nuestros días, se sigue viendo en estas actividades el origen y manifestación primera y más relevante de nuestra política de cooperación al desarrollo. Desde mi perspectiva, tan sólo podemos hablar de una relación «causa-efecto» entre estas estrategias y el concepto actual de cooperación al desarrollo, puesto que son tales actuaciones y créditos los que diseñaron de forma sustancial la posición española como acreedora en el ám-

---

<sup>64</sup> Para un análisis más detallado de los cambios teóricos en la fundamentación de la ayuda al desarrollo, Vid. ALONSO, J. A. (dir.), *Estrategia para la cooperación española*, op. cit., 1999, pp. 20-21.

bito de la deuda externa internacional. Pero ello sin que podamos identificar aquellas manifestaciones de la incipiente política española en materia de deuda externa con una verdadera política de cooperación al desarrollo, tal y como debe ser entendida en el momento presente.

En cambio, dentro de la actual concepción de la política de cooperación al desarrollo debiera tener cabida, por derecho propio, la política española en materia de deuda externa. Esta transformación es tributaria fundamentalmente de la reordenación que ha sufrido la cooperación al desarrollo en España en los últimos años de la década de los noventa. La mencionada reordenación ha afectado a las estructuras existentes tanto desde el punto de vista orgánico como instrumental, pero ello será objeto de análisis en el apartado siguiente.

# 3

## La creación de un sistema vertebrado

España ha tardado en dotarse de un marco normativo específico que regule los principios y objetivos de un sector de su acción exterior tan importante como la cooperación al desarrollo. Por ello, en nuestro país la política de cooperación ha sido muy deficitaria tanto desde el punto de vista institucional u orgánico como desde la perspectiva de las técnicas empleadas en su ejecución.

La ausencia de este marco normativo se ha visto asimismo agravada por la difícil delimitación competencial para la materia de la ayuda al desarrollo: aun siendo las relaciones internacionales competencia primordial del Ministerio de Asuntos Exteriores<sup>65</sup>, otros ministerios inciden en la misma con la dimensión externa de sus actividades y proyectos. Lo mismo ocurre si en lugar de la distribución de competencias *ratione materiae* nos fijamos en la participación de otras administraciones, fundamentalmente Comunidades Autónomas y Municipios, en la política de cooperación.

Por todo ello, se hacía sumamente necesaria la elaboración de un marco coherente que, al mismo tiempo que incorporara las teorías actuales sobre el desarrollo y sobre la función que la cooperación internacional debe cubrir, diera solución a los «vicios» con los que nuestro sistema de cooperación había ido desarrollándose.

En ese contexto, el tratamiento de la deuda externa como parte integrante de nuestra política de cooperación al desarrollo va a sufrir una importante remodelación, acompasando las nuevas demandas so-

---

<sup>65</sup> El Plan Director de la Cooperación Española aprobado por el gobierno establece en su introducción que «la política española de cooperación al desarrollo forma parte de la política exterior y responde a sus mismas directrices».

ciales —internas e internacionales— relativas al peso de la deuda para los países en desarrollo con las consideraciones económicas y financieras que la cuestión necesariamente plantea para nuestro país.

a) **La Ley 23/1998: los principios de la nueva política de cooperación para el desarrollo y su repercusión en la política española de deuda externa**

Los primeros intentos de dar coherencia a los procedimientos e instrumentos, así como de dotar de estructura institucional propia a la política española de cooperación al desarrollo arrancan del Informe elaborado por la Comisión de Asuntos Exteriores del Senado sobre la Cooperación Internacional en España, de 1984, así como de la moción sobre Cooperación Internacional aprobada por el Senado sobre la Cooperación Internacional de España para el Desarrollo. A partir de estos documentos se abordó la tarea de definir la estructura orgánica de la cooperación al desarrollo<sup>66</sup>.

---

<sup>66</sup> *Vid.* las normas básicas que han ido generando dicha estructura, y que se encuentran referenciadas en la Exposición de Motivos de la Ley 23/1998, de 7 de julio: Real Decreto-ley 1.485/1985, de 28 de agosto (B.O.E. de 29 de agosto de 1985), por el que se estableció la estructura orgánica básica del Ministerio de Asuntos Exteriores, creando asimismo una Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica, de la que pasaron a depender todos aquellos Centros Directivos y Organismos autónomos encargados de las relaciones culturales y económicas y de la cooperación científica y técnica; Real Decreto 451/1986, de 21 de febrero (B.O.E. de 4 de marzo de 1986), creando la Comisión Interministerial de Cooperación Internacional, como órgano de apoyo a la coordinación de la Administración del Estado en la materia (desaparecido con la entrada en vigor de la Ley 23/1998, según su Disposición Derogatoria Única). Posteriormente, y para reconducir la dispersión de competencias en la materia se adoptaron las siguientes normas: Real Decreto 1.527/1988, de 11 de noviembre (B.O.E. de 23 de diciembre de 1988), que crea la Agencia Española de Cooperación Internacional, organismo autónomo adscrito al Ministerio de Asuntos Exteriores, en el que se concentraron las competencias relativas a la cooperación bilateral con los países en vías de desarrollo, hasta entonces fragmentariamente atribuidas a diversos órganos. Esta misma norma crea también la Oficina de Planificación y Evaluación, unidad dependiente directamente del Secretario de Estado, encargada de la planificación y evaluación de nuestro programa de ayuda al desarrollo, en particular de la elaboración y supervisión de los Planes Anuales de Cooperación Internacional. En la última etapa de reformas orgánicas de la cooperación española al desarrollo, encontramos: Real Decreto 2.492/1994, de 23 de diciembre (B.O.E. de 11 de enero de 1995), refundiendo los tres Institutos existentes con rango de Dirección General en los dos actuales: Instituto de Cooperación Iberoamericana y el Instituto de Cooperación con el Mundo Árabe, Mediterráneo y Países en Desarrollo; Ley 42/1994, de 30 de diciembre (B.O.E. de 31 de diciembre de 1994), de medidas fiscales, administrativas y de orden social, cuya disposición adicional vigésimo novena autoriza al gobierno para la creación del



La evolución de la concepción internacional de la cooperación al desarrollo a la que me he referido anteriormente propició un cambio de enfoque interno que se tradujo en la adopción, en noviembre de 1992, de un Informe sobre los Objetivos y Líneas Generales de la Política Española de Cooperación y Ayuda al Desarrollo, aprobado por el Pleno del Congreso de los Diputados. Además de marcar las pautas de la nueva política española de cooperación al desarrollo, este texto señaló la necesidad de aprobar un conjunto normativo adecuado al futuro modelo de cooperación, así como la necesidad de adoptar una serie de medidas de organización administrativa que ayudasen a mejorar la coordinación interna de la Administración del Estado en este ámbito de actuación.

En noviembre de 1994 el Senado sometió a examen el Informe de la Ponencia de estudio de la Política Española de Cooperación para el Desarrollo. En el mismo se recomendó la elaboración de la legislación que supliera el vacío normativo existente y que abordase los principales problemas de la cooperación española para el desarrollo. Hubo que esperar hasta diciembre de 1997 para que el Consejo de Ministros definiera las líneas directrices de la política española para la cooperación al desarrollo.

Como fruto de este lento proceso de maduración, había de nacer la *Ley 23/1998, de 7 de julio, de cooperación internacional para el desarrollo, publicada en el «Boletín Oficial del Estado», de 8 de julio de 1998*, y en vigor desde el día siguiente de su publicación. Es este instrumento el que, desde la perspectiva estrictamente interna, conlleva un cambio sustancial de concepción en la política exterior española en materia de deuda externa.

Esta ley ha introducido suficientes elementos de transformación con respecto a los tres inconvenientes históricos de nuestra política de cooperación al desarrollo: la falta de objetivos claros a medio y largo plazo, la compleja distribución de competencias —por cuanto que incidían en dicha política numerosas actuaciones con repercusión exterior de Ministerios distintos del Ministerio de Asuntos Exteriores<sup>67</sup> y de otras adminis-

---

Consejo de Cooperación al Desarrollo, creado efectivamente mediante el Real Decreto 795/1995, de 19 de mayo (B.O.E. de 20 de mayo de 1995), como órgano de participación de los diversos agentes sociales implicados en la materia. Este órgano consultivo pervive con la Ley 23/1998, adaptando su composición y funciones a la misma. En último lugar, el Real Decreto 1.141/1996, de 24 de mayo (B.O.E. de 25 de mayo de 1996), reestructura la Agencia Española de Cooperación Internacional.

<sup>67</sup> En concreto, puede examinarse en cualquiera de los últimos Planes Anuales de Cooperación Internacional (PACI's) la larga de lista de administraciones implicadas en la cooperación al desarrollo, con porcentajes de participación, con respecto al total de la Ayuda Oficial al Desarrollo, sumamente diversos. La mayor parte corresponde, por supuesto, a los Ministerios de Asuntos Exteriores, Economía y Hacienda.

traciones— y, finalmente, la imposibilidad de realizar previsiones presupuestarias y, por tanto, compromisos de gasto superiores a un año, con la lógica discontinuidad y precariedad de los proyectos. Al mismo tiempo, ha incorporado nuevas dimensiones del desarrollo a la política de cooperación, y específicamente el problema de la deuda externa, más allá de la ancestralmente pretendida consideración de los créditos FAD como clave de bóveda de nuestro sistema de ayuda al desarrollo.

En primer lugar, para paliar esta *carencia de un marco ideológico y coherente de planificación* de este sector de la acción exterior del Estado, la Ley 23/1998 prevé la adopción de un Plan Director, de carácter cuatrienal, que *contendrá las líneas generales y directrices básicas de la política española de cooperación internacional para el desarrollo, señalando los objetivos y prioridades, así como los recursos presupuestarios indicativos que orientarán la actuación de la cooperación española durante ese período, incorporando los documentos de estrategia relativos a cada sector de la cooperación, zona geográfica y países que sean objeto preferente de la cooperación*<sup>68</sup>.

Aparentemente, el carácter cuatrienal del Plan Director debería coincidir con la legislatura ordinaria y, por tanto, con las posibilidades y voluntad efectiva de un determinado gobierno para llevar a cabo los programas y acciones propuestas. Considero que este debiera ser el esquema ordinario de funcionamiento de la planificación en cooperación. Con ello se cumpliría una doble función: garantizar, de un lado, la continuidad de una determinada orientación política de la cooperación al desarrollo de nuestro país; y, de otro lado, no comprometer políticamente a un gobierno futuro con un Plan de vigencia cuatrienal.

No obstante y como veremos en el siguiente apartado, el retraso con el que el primer Plan Director cuatrienal ha sido elaborado plantea ya la cuestión del encabalgamiento del mismo en dos legislaturas, con lo que ello puede suponer de hipoteca para un futuro gobierno de signo político distinto al que aprobó el plan. La alternativa es la modificación del Plan Director antes del término de su vigencia, por cuanto que procede de un acuerdo de Consejo de Ministros, dictaminado por una comisión parlamentaria. A mi juicio, tal hipótesis implicaría una pérdida de confianza de los sectores involucrados en la cooperación y una vuelta a la inseguridad jurídica de la acción inmediata y de corto plazo.

En segundo lugar, y para que el carácter cuatrienal del Plan se traduzca verdaderamente en la posibilidad de asumir una *política a me-*

---

<sup>68</sup> Artículo 8, apartado 2, de la Ley 23/1998.

dio plazo, la ley prevé la posibilidad de adquirir compromisos de gastos plurianuales para financiar aquellos programas y proyectos de cooperación al desarrollo *que hayan de extenderse a ejercicios posteriores a aquél en que se autoricen siempre que su ejecución se inicie en el propio ejercicio*. En estos casos, y junto a los Presupuestos Generales del Estado, *el Gobierno elaborará un informe que recoja de manera integrada los créditos de los distintos Ministerios y organismos públicos destinados a financiar programas de ayuda oficial al desarrollo*<sup>69</sup>.

En tercer lugar, y para hacer frente a la *dispersión orgánica* de programas y proyectos de cooperación, la ley propone la creación de dos Comisiones consultivas en materia de cooperación internacional<sup>70</sup>: una Interministerial<sup>71</sup> y otra Interterritorial<sup>72</sup>. El presupuesto básico que re-

---

<sup>69</sup> Disposición adicional primera de la Ley 23/1998, en relación con el artículo 61.2 del Real Decreto legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre, que regula las condiciones en las que se podrán asumir programas de gastos e inversiones públicas de vigencia plurianual, así como los límites de los mismos.

<sup>70</sup> La ley prevé la continuidad de un tercer órgano: el antiguo Consejo de Cooperación al Desarrollo, que pervive en el artículo 21, apartado a) y desarrollada en el artículo 22. La adaptación de las funciones y composición del antiguo Consejo de Cooperación al Desarrollo a la Ley 23/1998 se produjo mediante el Real Decreto 21/2000, de 14 de enero de 2000, que regula las competencias, funciones, composición y organización del Consejo de Cooperación al Desarrollo (publicado en el B.O.E. de 15 de enero de 2000 y en vigor desde el día siguiente al de su publicación). Posteriormente, el gobierno modificó la composición del citado Consejo mediante Real Decreto 281/2001, de 19 de marzo, (B.O.E. de 20 de marzo de 2001, en vigor desde el día siguiente al de publicación).

<sup>71</sup> Artículo 21, apartado c, que dispone la creación de esta Comisión como órgano de carácter consultivo y de coordinación. Esta Comisión sustituye a la antigua Comisión Interministerial de Cooperación Internacional, creada por Real Decreto 451/1986, de 21 de febrero (B.O.E. de 4 de marzo de 1986). Por su parte, el artículo 24 precisa su carácter de órgano de coordinación técnica interdepartamental de la Administración General del Estado en materia de cooperación para el desarrollo, así como establece escuetamente sus funciones (someterá a la aprobación del Gobierno, a través del Ministro de Asuntos Exteriores, las propuestas del Plan Director y Plan Anual y conocerá los resultados del Documento de Seguimiento del Plan Anual y de la evaluación de la cooperación). Para mayor detalle, *Vid.* además el Real Decreto 23/2000, de 14 de enero de 2000, que regula las competencias, funciones, composición y organización de la Comisión Interministerial de Cooperación Internacional, publicado en B.O.E. de 15 de enero de 2000, y en vigor desde el día siguiente al de su publicación.

<sup>72</sup> Se trata de un órgano que no tiene precedente en la estructura administrativa anterior en la cooperación al desarrollo. Previsto por el artículo 21, apartado b) de la Ley 23/1998, sus competencias básicas están definidas en el artículo 23, como órgano de coordinación de todas aquellas Administraciones Públicas que ejecuten gastos computables como ayuda oficial al desarrollo. *Vid.* además el Real Decreto 22/2000, de 14 de enero de 2000, que regula la composición, competencias, organización y funciones de la Comisión Interterritorial de Cooperación para el Desarrollo, publicado en B.O.E. de 15 de enero de 2000, y en vigor desde el día siguiente al de su publicación.

side en la reformulación y creación de estas comisiones no es sino el de lograr una mayor coherencia y homogeneidad en este sector de la acción exterior del Estado, que por su propia naturaleza transversal, implica de forma activa a diversos niveles de la Administración y a distintos departamentos en razón de la materia. La consecución de este presupuesto viene reforzado por la exigencia de la Ley de lo que define como *principio de coherencia* en los siguientes términos: *Los principios y objetivos señalados en los artículos anteriores informarán todas las políticas que apliquen las Administraciones públicas en el marco de sus respectivas competencias y que puedan afectar a los países en vías de desarrollo* (artículo 4 de la Ley 23/1998).

*La existencia de una planificación con posibilidad de elaborar compromisos de gasto cuatrienal, estableciendo una sujeción de la actividad de toda la administración a los principios de la Ley 223/1998 —siendo el principal que el desarrollo pasa por la lucha contra la pobreza en todas sus manifestaciones— y una cierta coordinación interministerial debieran revertir en un tratamiento no exclusivamente financiero de la deuda externa, así como en una reformulación de las preferencias en los instrumentos escogidos y en los destinatarios de los mismos. La comprobación de esta hipótesis es lo que se pretende con las páginas que restan de este análisis.*

El cambio de perspectiva con respecto a la deuda externa de la Ley 23/1998 está presente tanto en el objeto de la nueva Ley como en la articulación de los oportunos instrumentos diseñados para alcanzar los objetivos.

Como acabo de decir, del objeto de la Ley podemos deducir claramente ese cambio de perspectiva al ligar las transferencias de recursos financieros a los fines de la cooperación al desarrollo, y muy fundamentalmente a la erradicación de pobreza. La norma se expresa en los siguientes términos:

La presente Ley tiene como objeto la regulación del régimen jurídico de la política española de cooperación internacional para el desarrollo. Se integran dentro de la cooperación internacional para el desarrollo el conjunto de recursos y capacidades que España pone a disposición de los países en vías de desarrollo, con el fin de facilitar e impulsar su progreso económico y social, y para contribuir a la erradicación de la pobreza en el mundo en todas sus manifestaciones. (...) En consecuencia, la presente Ley se aplica al conjunto de actividades que se traducen en transferencias de recursos públicos, materiales y humanos que la Administración General del Estado, por sí o en colaboración con entidades privadas, destina a los países en

vías de desarrollo directamente o a través de organizaciones multilaterales<sup>73</sup>.

Por su parte, en los instrumentos previstos por la Ley podemos apreciar asimismo un claro replanteamiento acerca de la deuda externa y su relación con el desarrollo. La Ley prevé cuatro tipos de instrumentos en la cooperación para el Desarrollo: la cooperación técnica (art. 10); la ayuda humanitaria (art. 12); la educación para el desarrollo y la sensibilización social (art. 13); y, la cooperación económica y financiera (art. 11). Es en este último apartado donde se inserta el tratamiento de la deuda externa, en su modalidad clásica o tradicional, y en sus nuevas manifestaciones.

El concepto de cooperación financiera pretende encarnar un nuevo tratamiento de la deuda externa y, en cierto sentido, una verdadera manifestación de lo que debe entenderse hoy por política de cooperación al desarrollo. Dentro de esta modalidad de cooperación se incluyen *las contribuciones oficiales a organismos internacionales de carácter económico y financiero, acuerdos financieros de alivio o condonación de deuda suscritos por vía bilateral o multilateral, donaciones, préstamos o ayudas instrumentadas para que los países receptores puedan afrontar dificultades coyunturales de ajuste en sus balanzas de pagos, y los establecidos en términos concesionales a los que se refiere el artículo 28, así como dotaciones a los ya existentes fondos de ayuda al equipamiento, gestionados directamente por la Agencia Española de Cooperación Internacional con cargo a su presupuesto.*

Dentro de este enunciado podemos identificar, de un lado, *los créditos FAD*, manifestación primera de la cooperación al desarrollo española para muchos, pero ligada al problema de la deuda externa por una relación de causa-efecto, generadora de activo para nuestro país, antes que de desarrollo sostenible en el receptor.

El artículo de la ley enuncia asimismo como mecanismo financiero en la política de cooperación al desarrollo *las contribuciones a organismos multilaterales*, de los que España viene siendo miembro desde hace ya varias décadas, como hemos analizado. Este tipo de instrumentos suele ser, como los créditos concesionales, generador de más deuda que de desarrollo. No obstante, en el marco de estas instituciones financieras multilaterales se han comenzado a crear mecanismos y estrategias correctoras de la tendencia de endeudamiento a largo plazo en relación con los países más pobres y altamente endeudados<sup>74</sup>.

---

<sup>73</sup> Artículo 1 de la Ley 23/1998.

<sup>74</sup> Para un análisis completo y detallado de las estrategias de renegociación, su alcance y significado, véase la excelente monografía del Prof. R. ZAFRA ESPINOSA DE LOS MONTEROS, *La deuda externa, op. cit.*, 2001, pp. 167-293.

Pero además, y ahí encontramos la nueva orientación de la política española, se considera un instrumento financiero de cooperación al desarrollo los *acuerdos financieros de alivio o condonación de deuda suscritos por vía bilateral o multilateral*, así como las *donaciones, préstamos o ayudas instrumentadas para que los países receptores puedan afrontar dificultades coyunturales de ajuste en sus balanzas de pagos*. A estas herramientas financieras deben sumarse otras dos no incluidas de forma específica en el artículo 11 de la Ley, pero recogidas posteriormente en el artículo 28, relativo a las modalidades de financiación y ejecución de la cooperación internacional para el desarrollo: *los microcréditos y los créditos destinados a la mejora de las condiciones de colectivos vulnerables y proyectos de desarrollo social básico*.

Ahora bien, si la Ley 23/1998 establece un nuevo marco para la cooperación al desarrollo, su efectiva implantación depende de la posterior iniciativa gubernamental, reflejada en los instrumentos de planificación diseñados por la Ley.

## b) El primer Plan cuatrienal de cooperación internacional

Como he señalado, una de las grandes aportaciones de la Ley 23/1998, es la de diseñar las herramientas suficientes para construir una política de cooperación al desarrollo que se proyecte en el tiempo y que denote su madurez y consistencia con un conjunto de principios, objetivos y prioridades claramente establecidos.

Para alcanzar tal finalidad, uno de los medios previstos es la necesaria planificación del proyecto global de cooperación al desarrollo del gobierno. La figura del plan constituía ya uno de los instrumentos de la política de cooperación al desarrollo: desde 1987<sup>75</sup>, la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica (SECIPI) había venido elaborando un Plan de carácter anual. No obstante, el PACI había derivado en un *mero instrumento estadístico, centrado en la estimación cuantitativa de los recursos destinados a cooperación, más que como un auténtico plan válido para señalar con antelación los objetivos y resultados que esta política debe alcanzar*<sup>76</sup>.

---

<sup>75</sup> Vid. Real Decreto 451/1986, de 21 de febrero, que crea la Comisión Interministerial de Cooperación Internacional, estableciendo a su cargo la obligación de presentar al Gobierno para su aprobación la propuesta de Plan Anual de Cooperación Internacional para cada ejercicio, así como los recursos presupuestarios necesarios para tal fin.

<sup>76</sup> Ley 23/1998, preámbulo. Idea igualmente recogida en el Plan Anual de Cooperación Internacional de la 1998, último presentado antes de la entrada en vigor de la ley,

Aparte del escaso valor ordenador de la actividad, otro de los inconvenientes del plan que tradicionalmente se aplicaba en la política de cooperación al desarrollo era su carácter anual. Esta característica reforzaba uno de los «vicios» ya vistos de nuestra política de cooperación, cual es la falta de capacidad de acción a medio plazo, por no existir posibilidad de comprometer la acción futura ni en la ordenación política y administrativa ni en la ejecución financiera de los proyectos.

La Ley 23/1998 trata de superar esta realidad mediante un nuevo impulso a la tarea de planificación, entendida como verdadera actuación administrativa encaminada a la ordenación, a medio y corto plazo, de la ayuda internacional ofrecida por España. Para ello crea una nueva figura, el Plan Director de Cooperación Internacional, a la par que conserva el antiguo Plan Anual de Cooperación Internacional. Para este último prevé, no obstante, un cometido distinto de la mera recopilación estadística del esfuerzo español, atribuyéndole la función de desarrollar *con esa periodicidad los objetivos, prioridades y recursos* de la política de cooperación al desarrollo.

Por su parte, el Plan Director de la Cooperación Internacional se formulará con una validez de cuatro años, estando destinado a la ordenación de la actividad a medio plazo. Su elaboración pretende lograr el consenso social en torno a la política de cooperación al desarrollo del gobierno. Dicho consenso abarca no sólo a los diferentes agentes sociales (representados en el Consejo de Cooperación al Desarrollo), sino también a las distintas Administraciones, a través del Consejo Interterritorial y de la Comisión Interministerial de Cooperación Internacional<sup>77</sup>. Para lograr aunar todos estos pareceres, la ley establece un intrincado itinerario a seguir para llegar a un proyecto de Plan Cuatrienal.

Según la Ley 23/1998, la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica, previo dictamen del Consejo de Cooperación al Desarrollo y de la Comisión Interterritorial de Coopera-

---

pero elaborado tras la aprobación de ésta, y en el que podemos leer que la Ley 23/1998 «nace con la aspiración de revitalizar la planificación como elemento básico de la política de ayuda al desarrollo, de forma que, por una parte, sirva para establecer con antelación los objetivos y resultados que deben alcanzarse con esa política, y por otra, sienta las bases mínimas imprescindibles para llevar a cabo una evaluación sobre el impacto de los resultados, su eficacia y eficiencia», PACI 1998, Ministerio de Asuntos Exteriores, Secretaría de Estado de Cooperación Internacional.

<sup>77</sup> La Comisión Interterritorial de Cooperación para el Desarrollo tiene entre sus objetivos el fomento de la participación de las Administraciones Públicas en la formación del Plan Director, del Plan Anual y en la definición de sus prioridades.

<sup>78</sup> Según cálculos realizados prioridades, artículo 23.2.c) de la Ley 23/1998.

ción, formula la propuesta del Plan Director y del Plan Anual, así como la definición de las prioridades territoriales y sectoriales a que se refiere el artículo 5 de la misma (art. 19.3). Al mismo tiempo, la Ley indica que la Comisión Interministerial de Cooperación Internacional someterá a la aprobación del Gobierno, a través del Ministro de Asuntos Exteriores, las propuestas del Plan Director y Plan Anual (art. 24.2).

Lo que no queda por tanto claro es si el proyecto discutido por el Gobierno es único, puesto que la Comisión Interministerial está adscrita al Ministerio de Asuntos Exteriores a través de la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica, o puede darse el caso de que existan dos proyectos, uno que haya obtenido el visto bueno de la SECIPI y otro transmitido directamente por la Comisión Interministerial al Gobierno.

En todo caso, una vez aprobado el Plan Cuatrienal por el Gobierno debe ser sometido, según la Ley, a *debate y dictamen* por el Congreso de los Diputados, a quien corresponderá *establecer cada cuatro años, en la forma y modo que se determine y a propuesta del Gobierno, las líneas generales y directrices básicas de la política española de cooperación internacional para el desarrollo* (art. 15.1 de la ley). Por tanto, el Plan Cuatrienal del Gobierno está sujeto en todo caso a las grandes líneas que cada cuatro años debe aprobar el Congreso de los Diputados como representante de la soberanía popular.

El impulso dado por la Ley 23/1998 a la cooperación al desarrollo tardó en materializarse: desde la entrada en vigor de la ley el 9 de julio de 1998 hasta el 24 de noviembre de 2000 se hizo esperar la aprobación del Plan Director. Y ello con los inconvenientes ya citados *supra* para su coherente puesta en práctica.

Esta dilatada elaboración puede explicarse por el carácter innovador que suponía el esfuerzo de una planificación a cuatro años vista, especialmente en lo relativo a la necesaria previsión financiera en una materia en la que se veían implicados catorce ministerios, así como administraciones públicas descentralizadas y autonómicas. A ello ha de sumarse la necesaria revisión de la política española de cooperación llevada a cabo hasta el momento y sobre la que debía edificarse una nueva, extrayendo de la anterior sus mejores logros, pero definiendo con mayor precisión y realismo el perfil que España quiere desempeñar en este ámbito de las relaciones internacionales, condicionado históricamente pero, sobre todo, financieramente.

De todo ello es prueba el encargo que la Oficina de Planificación y Evaluación del Ministerio de Asuntos Exteriores realizara a un equipo técnico dirigido por José Antonio Alonso, catedrático de Economía Aplicada de la Universidad Complutense y vocal del Consejo de Coope-



ración al Desarrollo, tras haber definido con un grupo de expertos el carácter y contenido básico del documento a elaborar. El fruto de este encargo debía servir como *propuesta de trabajo sobre la que definir los contenidos del Primer Plan Director de la Cooperación Española*.

El extenso y rico trabajo presentado por José Antonio Alonso y su equipo fue presentado con fecha de enero de 1999, esto es, prácticamente seis meses después de la publicación y entrada en vigor de la ley. Fue publicado por cuenta de la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica en junio de 1999, con el título de Estrategia para la Cooperación Española<sup>79</sup>. Habría de transcurrir, no obstante, casi año y medio más hasta la aprobación del Plan Director el 24 de noviembre de 2000<sup>80</sup>.

El trámite último, su debate y dictamen en el Congreso de los Diputados, no ha sido completado. En realidad, ha sido debatido y dictaminado por la Comisión de Cooperación Internacional para el Desarrollo con fecha 14 de febrero de 2001, creada conforme a la exigencia del artículo 15.3 de la Ley 23/1998. El Plan Director está pendiente, no obstante de su presentación al Pleno de la Cámara.

A mi parecer, la tramitación seguida en el Congreso no se corresponde estrictamente con las previsiones de la Ley. El artículo 15, en su apartado primero, establece que el Gobierno remitirá el Plan Director aprobado para su discusión y dictamen por el Congreso. Entiendo que se refiere al Pleno del Congreso, competente para decidir *las líneas generales y directrices básicas de la política española de cooperación al desarrollo* y, por tanto, para dictaminar de la coherencia del Plan Director aprobado por el gobierno con respecto a las mismas. Además, la Comisión de Cooperación, que no existía con anterioridad a la Ley 23/1998 (artículo 15, apartado tercero), tendrá por función ser *informada por el Gobierno del nivel de ejecución y grado de cumplimiento de los programas, proyectos y acciones comprendidos en el Plan Director y el Plan Anual*, así como recibir *cuenta de la evaluación de la cooperación, así como de los resultados que refleje el Documento de Seguimiento del Plan Anual del ejercicio precedente*. Todo ello unido me da a entender que el dictamen sobre el Plan Anual no es competencia de la Comisión sino del Pleno.

---

<sup>79</sup> ALONSO, J. A. (dir.), *Estrategia para la cooperación española*, op. cit., 1999, 453 páginas.

<sup>80</sup> Parece que el extenso lapso hasta la aprobación definitiva del Plan Director se debió a las discrepancias sobre el texto entre el Ministerio de Economía y el de Asuntos Exteriores, como puede leerse en CALDENTEY DEL POZO, Pedro, «Los debates de la cooperación al desarrollo en España», *INETemas*, n.º 19, 2000, p. 8.

Las diferencias entre el documento de trabajo encargado por la Oficina de Planificación y Evaluación y el Plan Director aprobado son notables. El primero hace un extenso y pormenorizado estudio del pasado de la política de cooperación española, de los cambios en el contexto internacional, del significado de cada una de las nuevas tendencias y significados del desarrollo y de la cooperación para alcanzar el mismo. Al mismo tiempo hace propuestas muy concretas para adaptar, renovar o iniciar proyectos y políticas que se adapten a los objetivos, principios y prioridades de la ley. En suma, un documento de detalle, con más de 450 páginas densas y minuciosas, que evidencia el saber hacer del cuerpo de expertos y técnicos que lo ha elaborado.

El Plan Director, dado su carácter de documento político, es breve —apenas 50 páginas, incluidos los anexos de datos— y poco preciso a la hora de definir los compromisos del gobierno para un período de tiempo relativamente dilatado. Eso sí, asume y resuelve la obligación de consignar cifras precisas para cada capítulo para el cuatrienio 2001-2004.

En tal sentido, a la hora de analizar en los siguientes apartados los cambios en el tratamiento de la deuda externa tras la Ley 23/1998 haremos referencia tanto al Plan Director como al estudio encargado por la Oficina de Planificación y Evaluación, señalando las posibles convergencias y divergencias entre ambos.

En este momento interesa poner de manifiesto las cifras globales que el Plan Director ofrece para la cooperación al desarrollo y, en concreto, las relativas a la deuda externa. Como parámetro de comparación utilizaremos las cifras del Plan Anual de Cooperación Internacional de 1998, así como las previsiones avanzadas por el estudio de la Oficina de Planificación y Evaluación.

Un dato que sorprende en las previsiones presupuestarias incorporadas al Plan Director de la Cooperación Internacional para el cuatrienio 2001-2004, y que hace difícil la comparación de cifras, es la omisión del porcentaje que las cantidades destinadas a cada partida suponen con respecto al PNB estimado y previsto para cada año de vigencia del Plan. En ningún momento se menciona cuál es el crecimiento previsto para el Producto Nacional Bruto, por lo que es difícil calibrar hasta qué punto nuestra política de cooperación al desarrollo avanza, financieramente, hacia el logro del objetivo del 0,7 % del PNB dedicado a Ayuda Oficial al Desarrollo.

El Plan Director prevé una cifra total para la *Ayuda Oficial al Desarrollo* de 1.187.211 millones de pesetas<sup>81</sup> para el cuatrienio 2001-2004,

---

<sup>81</sup> Estos cálculos han sido realizados por la autora de este trabajo sobre las cifras parciales ofrecidas en el cuadro de distribución de la ayuda por instrumentos. Otro de los cuadros que acompañan en anexo al Plan Director —el relativo a los principales actores— ofrece una ligera variación, pues el total de la AOD asciende a 1.187.748 millones de pesetas.

con la siguiente distribución: 290.266 millones para 2001; 291.287 millones para 2002; 299.262 millones para 2003; y 306.305 millones para 2004. *Tomando como referencia la cifra total de AOD de 1998 (208.100 millones), el incremento entre el gasto medio anual del cuatrienio y esta fecha es de 88.703 millones, es decir, casi un 43 %<sup>82</sup>. Buenas expectativas para los países en desarrollo, con un aumento tan significativo de los fondos destinados por nuestro país a cooperación.*

Por su parte, el documento de trabajo elaborado a petición de la Oficina de Planificación y Evaluación avanzaba cuatro posibles escenarios: en el primero, la cantidad total dedicada en el cuatrienio 1999-2002 (fecha para la que se realizan las previsiones financieras) es de 977.880 millones, en el segundo, el total es 1.061.750 millones; el tercero es 1.174.920 millones de pesetas; y el cuarto escenario llega a una dotación total de 1.495.180 millones de pesetas. Como se puede comprobar, la opción adoptada en el Plan Director del gobierno parece coincidir con el tercero de los escenarios previstos, calificado por los propios autores del estudio como *optimista*. La diferencia, no obstante, es que en el escenario del documento de trabajo el crecimiento anual de las dotaciones es muy grande y ligado al objetivo —lejano— de que la Ayuda Oficial al Desarrollo alcance algún día el 0.7 % del PNB<sup>83</sup>. En cambio, en el Plan Director aprobado por el Gobierno las cantidades apenas sufren incremento de año en año, quedando prácticamente reducido al propio crecimiento del PNB, sin que exista un incremento significativo en el porcentaje del mismo dedicado a Ayuda Oficial al Desarrollo a lo largo del cuatrienio. Es más, si la cantidad propuesta por el documento de trabajo para el año 2002 supone el 0,35 % del PNB estimado para tal año, la cifra prevista en el Plan Director para el mismo año, supone un

---

<sup>82</sup> En realidad, para tener datos realmente comparables, deberíamos conocer el porcentaje que las cantidades previstas por el Plan Director suponen con respecto al Producto Nacional Bruto de cada uno de los años. En suma, el incremento del 43% en las cantidades destinadas como media anual del período cuatrienal debería ser corregido en razón del crecimiento del Producto Nacional Bruto, y el efecto de la acumulación de dicho crecimiento sobre las cantidades referidas para conocer el verdadero incremento del esfuerzo nacional en materia de cooperación al desarrollo.

<sup>83</sup> Las cantidades, por anualidades, consignadas en el documento de trabajo son: para 1999, 242.340 millones de pesetas; para 2000, 273.790 millones; para 2001, 309.320 millones; y para 2002, 349.470 millones. En este escenario se supone que los recursos crecen a ritmos superiores a los del PNB, de modo que la cuota de Ayuda Oficial al Desarrollo sobre el PNB se sitúa, en el año 2002, en el 0.35%. *Vid.* ALONSO, J. A. (dir.), *Estrategia para la cooperación española*, op. cit., 1999, pp. 117-118.

0.29 % del mismo PNB. Ello nos indica que, en todo caso, el esfuerzo al final del período para el que se prevé el Plan Director no habrá sobrepasado el 0.30 % del PNB.

Pero veamos cómo incide la distribución de estos recursos totales en los distintos capítulos relacionados con la posición española en materia de deuda externa, lo cual nos definirá de forma más precisa la toma de posición del gobierno en el Plan Director presentado para el cuatrienio 2001-2004.

Respecto a la cantidad destinada a los *créditos FAD* (siempre en cifras netas)<sup>84</sup> considerados como Ayuda Oficial al Desarrollo, el monto total del Plan Director es de 183.824 millones, con la siguiente distribución: 52.299 millones para 2001; 41.545 millones para 2002; 44.990 millones para 2003; 44.990 millones para 2004. El presupuesto destinado a los créditos FAD supone un 15,48 % de la AOD total del cuatrienio, un 23,95 % del total de la ayuda bilateral, y el 82,13 % de la ayuda bilateral de carácter reembolsable<sup>85</sup>.

Si volvemos a tomar como referencia las cifras de 1998, el importe total neto (31.989,1 millones de pesetas) dedicado a los créditos FAD supone un 15,37 % de la AOD. El porcentaje relativo al cuatrienio presenta, por tanto, un ligero incremento con respecto a la cifra de 1998. *Una verdadera pena, por cuanto que el incremento del 43 % en el gasto total destinado a cooperación al desarrollo implica un crecimiento importante en las cantidades netas dedicadas a créditos FAD, con la consecuencia de un mayor endeudamiento generado a través de estos nuevos créditos FAD 2001-2004.*

Ello contrasta claramente con las previsiones presupuestarias avanzadas por el trabajo elaborado a petición de la Oficina de Planificación y Evaluación. Según este trabajo, los créditos FAD deberían moverse en

---

<sup>84</sup> Debemos recordar que las cantidades netas provienen de la diferencia entre el total de créditos nuevos concedidos y las amortizaciones de créditos anteriores. La diferencia entre la cifra neta y el total de nuevos créditos concedidos puede ser muy alta. Podemos ofrecer como ejemplo las cifras relativas a 1998: el importe total de los nuevos créditos concedidos fue de 48.576,7 millones de pesetas; los reembolsos por amortizaciones vencidas fueron de 17.373,6 millones de pesetas, un 35,76% del total de nuevos créditos. Por ello el importe neto (y el computable en los Planes Anuales y en el Plan Director) fue de 31.203 millones de pesetas. No obstante, a los efectos de este trabajo, la deuda externa generada por España en 1998 a través de los créditos FAD no es la neta sino la bruta: 48.576,7 millones de pesetas. Siendo los créditos FAD una parte muy importante de nuestra AOD durante las décadas pasadas, los cuantiosos vencimientos en el presente falsean las cifras del debate por manejar las citadas cifras netas.

<sup>85</sup> La ayuda bilateral reembolsable (créditos FAD y microcréditos) en el Plan Director supone el 29.16% de la ayuda bilateral; el resto de la ayuda bilateral es de carácter no reembolsable.

el período de referencia entre 30.000 y 40.000 millones de pesetas: *Ello quiere decir que no se producirá un incremento de fondos destinado al instrumento FAD como componente de la cooperación española. Antes bien, su peso sobre el total de la AOD será decreciente en la medida en que se expandan el resto de los componentes de la ayuda. Los escenarios presupuestarios se mueven en ese entorno prefijado, suponiendo para la opción menos optimista unos recursos de 35 mil millones de pesetas; y para el más expansivo una cifra de 37 mil millones. En términos relativos, el peso de este instrumento se podría situar en torno al 10 % del total de la AOD*<sup>86</sup>. Parece que estas previsiones no fueron atendidas.

En cuanto al presupuesto destinado a *microcréditos*, el Plan Director prevé el desembolso de 40.000 millones de pesetas en cuatro años, a razón de 10.000 millones por año. En este punto coinciden las previsiones del Plan Director y las del documento de trabajo elaborado a petición de la Oficina de Planificación y Evaluación. Con respecto a 1998, la consignación presupuestaria para esta modalidad de cooperación (que nace con la Ley 23/1998) fue de 8.000 millones de pesetas. En 1999, la cuantía destinada a microcréditos fue de 12.000 millones de pesetas<sup>87</sup>.

Finalmente, por lo que hace al montante dirigido a sufragar las operaciones de *conversión y condonación de deuda* el Plan Director prevé destinar un total de 83.815 millones de pesetas. La cantidad media anual destinada durante el cuatrienio a esta modalidad de acción es de 20.953.75 millones de pesetas, aunque la distribución real por ejercicios económicos es la siguiente: 19.000 millones en 2001; 22.781 millones en 2002; 20.594 millones en 2003; y 21.440 millones en 2004. La cantidad total supone el 7,06 % de la AOD del cuatrienio; el 10,92 % de la ayuda bilateral del período considerado; y el 15,41 % de la ayuda bilateral de carácter no reembolsable.

En 1998, se destinó un total de 20.342,3 millones de pesetas, lo que constituye el 9,77 % del total dedicado a AOD; el 15,92 % de la cifra total de ayuda bilateral; y el 21,23 % de la ayuda bilateral no reembolsable. *Como es fácil comprobar y a pesar del aumento en términos absolutos del presupuesto dedicado a cooperación, esta modali-*

---

<sup>86</sup> ALONSO, J. A. (dir.), *Estrategia para la cooperación española, op. cit.*, 1999, p. 368.

<sup>87</sup> La Ley 50/1998, de 30 de diciembre (B.O.E. de 31 de diciembre de 1998), de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, regula en su artículo 105 la creación de un Fondo para la Concesión de Microcréditos para Proyectos de Desarrollo Social Básico en el Exterior, cuya dotación inicial es de 12.000 millones de pesetas.

*dad concreta sufre una reducción importante en las cantidades a ella destinadas. Parece razonable concluir que la política española de conversión y condonación de deuda externa no es una real prioridad del gobierno que ha elaborado el Plan Director, por cuanto que ni siquiera mantiene los bajos niveles de la política anteriormente seguida en este capítulo.*

Este análisis cuantitativo de los aspectos del Plan Director relacionados con la deuda externa habla por sí mismo: el esfuerzo gubernamental por diseñar una política de cooperación para el desarrollo más activa y solidaria, dirigida a la reducción de la pobreza no encuentra su realización en el capítulo dedicado a la deuda externa. El incremento notable de medios financieros previstos tan sólo se percibe en aquellas modalidades de acción para el desarrollo generadoras de mayor deuda (fundamentalmente los créditos FAD, aunque también en menor medida los microcréditos), padeciendo un serio recorte, en cambio, los mecanismos destinados a la reducción de la misma (vía condonación o vía conversión).

Sometidas a valoración las previsiones financieras, es necesario hacer además una presentación y valoración de las características de los instrumentos que inciden sobre la deuda externa de la España es acreedora, conforme a la nueva Ley 23/1998 y el Plan Director. Distinguiremos entre aquellas herramientas que generan nueva deuda externa —como los créditos FAD, en su modalidad tradicional o en la nueva modalidad de créditos de financiación de proyectos de desarrollo social básico y la nueva figura de los microcréditos— y aquellas que por el contrario suponen una extinción total o parcial de la misma, como los programas de conversión y los de condonación de deuda.

## 4

# Instrumentos que generan nueva deuda externa a favor de España

En este apartado me propongo tratar aquellos instrumentos que, según la Ley 23/1998, se consideran parte de nuestra política de cooperación al desarrollo pero que refuerzan la posición acreedora de nuestro país. La aparente paradoja de que un instrumento de la política de ayuda al desarrollo genere nuevas relaciones de deuda se ve compensada por la exigencia para este tipo de instrumentos de especiales condiciones financieras. Esas condiciones de excepción, con respecto al mercado internacional de capitales, se acompañan además de ciertos requisitos con respecto a la elección de destinatarios y, a menudo, con respecto a la orientación hacia el desarrollo del receptor que deben cumplir los proyectos financiados.

Todas estas características están presentes, de una u otra forma, en los distintos instrumentos que a continuación se analizan, comenzando por el más antiguo en nuestra política de cooperación —los créditos FAD—.

### a) **Modificaciones en la naturaleza y gestión de los créditos del Fondo de Ayuda al Desarrollo**

Como he expuesto, durante décadas ha sido la modalidad central de nuestra cooperación al desarrollo. Así al menos era concebido desde las instancias gubernativas a pesar del verdadero efecto generador de deuda de este instrumento.

La Ley 23/1998, tanto en el artículo primero, que define su objeto, como en el artículo 28, que contempla más específicamente la financiación y ejecución bilateral de la cooperación española para el desarrollo, incluye una referencia al marco internacional que regula y limita di-

cho tipo de asistencia. Con ello, la Ley de Cooperación para el Desarrollo da entrada directa a las más recientes directrices emanadas del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la O.C.D.E., así como a cualquier otro compromiso internacional, asumido en el presente o que comprometa a España en un futuro.

Así, el artículo primero, en el inciso final del apartado segundo, establece que para que las transferencias de recursos públicos materiales *tengan la consideración de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), deberán cumplir los requisitos marcados por el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE (CAD)*. De forma más genérica, el artículo 28, en su apartado segundo, indica que tendrán consideración de financiación bilateral al desarrollo los *recursos gestionados por el Ministerio de Economía y Hacienda, con cargo a los cuales se instrumentarán créditos concesionales en los términos internacionales vigentes en materia de crédito a la exportación con apoyo oficial*.

La OCDE ha regulado las condiciones en las que un préstamo de apoyo a la exportación o de ayuda ligada puede ser considerado Ayuda Oficial al Desarrollo. Dichas normas se conocen como el *consenso OCDE de 1976*, y han sido modificadas y actualizadas por el *paquete de Helsinki* de 1991. Para que una determinada operación de apoyo a la exportación pueda computarse como Ayuda Oficial al Desarrollo, hoy día es necesario que:

- los países beneficiarios tengan un PNB per cápita inferior a 2.995\$ (cantidad que se revisa anualmente);
- el grado de liberalidad mínimo del crédito sea del 35 %, aunque cuando el destinatario sea uno de los considerados por el Banco Mundial como menos desarrollado el grado de liberalidad debe incrementarse al 50 %;
- el proyecto a financiar no sea comercialmente viable. Dos son los factores que demuestran la no viabilidad comercial: a) que el proyecto no genere un flujo de efectivo, valorado aplicando una adecuada política de precios, suficiente para cubrir los costes del servicio de la deuda de un crédito comercial; b) que no existan otras fuentes alternativas de financiación en condiciones de mercado o del Consenso;
- el proyecto contribuya al desarrollo del país receptor.

Estos criterios cumplen un doble objetivo, como bien señala el informe de la Oficina de Planificación y Evaluación: *por un lado, garantizar que se dan unas condiciones financieras suficientemente generosas como para que los créditos puedan ser considerados como AOD; y por otro lado, asegurar que no se trate de una subvención a*



*las exportaciones del país donante que vulnere las reglas de la libre competencia*<sup>88</sup>.

En la práctica, ello implica un cambio importante en la forma en la que se han venido entendiendo estos créditos en la política española de apoyo a la exportación. Dicho cambio, que seguidamente analizaremos, conlleva un replanteamiento de la propia naturaleza del instrumento.

Como he explicado anteriormente, los créditos FAD han llegado a suponer el 50 % de la Ayuda Oficial al Desarrollo de España. Asimismo, tradicionalmente, el perfil del país destinatario era el de país de desarrollo intermedio que podía garantizar el pago del capital prestado así como del servicio de la deuda. Además, los créditos iban dirigidos fundamentalmente a sectores económicamente viables, esto es, a inversiones productivas.

Con la aplicación de los criterios del CAD, y básicamente el límite de renta del país receptor, ya quedarían fuera del cómputo como AOD, los créditos dirigidos a los destinatarios históricos de nuestros créditos FAD, como son México, Chile, Argentina, Venezuela o Uruguay. Por todo ello, a la hora de definir las prioridades geográficas de la cooperación española, al menos por lo que hace a este instrumento, deberán cambiar ligeramente la asignación de las mismas. Asimismo, se ha percibido ya, reforzada por las prioridades señaladas por la Ley 23/1998 y el Plan Director, una reorientación con respecto a los sectores a los que se han destinado los créditos en los últimos años: en lugar de los bienes de equipo, las infraestructuras y las telecomunicaciones, se ha dado prioridad a sanidad y educación. Con todo ello debe producirse un mayor acercamiento entre los créditos FAD y los objetivos propios de la política de cooperación al desarrollo, puesto que la sujeción de estos créditos a los principios y prioridades de la política de cooperación española ha sido tradicionalmente débil<sup>89</sup>.

Esto último es lo que pretendemos expresar con la expresión «cambio en la naturaleza de este instrumento»: el crédito concesional de apoyo a la exportación debe, según esta línea de cambio, dejar de ser un instrumento de la política de expansión económica de España en el exterior, «a la caza y captura» de nuevos mercados en países en desarrollo de tipo medio, para integrarse verdaderamente en una política al servicio del desarrollo de países que se encuentran en situación grave de pobreza. Con ello, la figura dejaría de tener

---

<sup>88</sup> *Idem.*, p. 359.

<sup>89</sup> *Idem.*, p. 366.

como objetivo central el servicio de nuestra política económica, para tener como finalidad verdaderamente primera la política de cooperación al desarrollo.

No obstante, no parece ser de la misma opinión el actual gobierno. En el Plan Director aprobado para el cuatrienio 2001-2004 podemos leer: *La concesión de créditos FAD seguirá orientándose, principalmente, a la financiación de proyectos de infraestructura y desarrollo de la base productiva, integrándose en el conjunto de la estrategia de este Plan Director (...). En este sentido, tal y como establecen las orientaciones sectoriales del Plan Director, es importante tener en cuenta que para que se produzca un desarrollo social sostenido es preciso impulsar una ampliación de la capacidad productiva de un país, que permita reforzar sus infraestructuras y generar un sólido tejido económico. El Fondo de Ayuda al Desarrollo debe estar orientado prioritariamente, por su naturaleza económica y su especialización, a la consecución de estos objetivos*<sup>90</sup>. Creo que huelga todo comentario.

Una de las características principales de este instrumento es que, integrando parte de los recursos considerados cooperación al desarrollo o Ayuda Oficial al Desarrollo, es gestionado por el Ministerio de Economía y Hacienda, según el artículo 28 de la Ley. Tras la reforma Ministerial de primavera de 2000<sup>91</sup>, la competencia queda en el actual Ministerio de Economía, aunque con la participación de otros Ministerios a través de la Comisión Interministerial del FAD<sup>92</sup>.

Como una excepción a este sistema de gestión, y dentro de las distintas finalidades que puedan cumplir los créditos FAD, la Ley dispone que aquellos «destinados a programas y proyectos de desarrollo social básico y que estén específicamente destinados a mejorar las condiciones de vida de los sectores más necesitados de la población» serán administrados conjuntamente por los Ministerios de Exteriores y de Economía y Hacienda (entiéndase hoy, Ministerio de Economía).

---

<sup>90</sup> Plan Director de la Cooperación Española 2001-2004, Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica, Ministerio de Asuntos Exteriores, pp. 31-32.

<sup>91</sup> *Vid.* Real Decreto 557/2000, de 27 de abril, de reestructuración de los Departamentos Ministeriales, dictado en virtud de la autorización otorgada al Presidente del Gobierno por el artículo 2.2 j) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre. *Vid.* asimismo el Real Decreto 689/2000, de 12 de mayo, por el que se establece la organización y estructura básica de los nuevos Ministerios de Economía y de Hacienda, en vigor desde la fecha de publicación en B.O.E. (13 de mayo de 2000).

<sup>92</sup> Creada por Real Decreto Ley 16/1976 de 24 de agosto, su funcionamiento se rige por las normas siguientes: Real Decreto 509/1977, de 25 de febrero; modificado por Real Decreto 2399/1977, de 19 de septiembre.

Esta categoría de créditos concesionales es una figura nueva en la legislación y en la práctica de la cooperación al desarrollo española y en la experiencia comparada de los países del entorno OCDE, tanto por los *objetivos* que persigue como por las características propias del *sistema de gestión* escogida para la misma.

Comenzando por esta última cuestión, y para la *administración conjunta* de los recursos destinados a esta categoría específica de créditos —los más directamente conectados con una de las prioridades sectoriales de la cooperación al desarrollo en el marco de la Ley 23/1998<sup>93</sup>—, la propia Ley prevé una fórmula de cooperación transitoria, en tanto en cuanto el Gobierno no desarrollase reglamentariamente un esquema específico de cooperación.

La solución provisional adoptada por la Ley 23/1998 la encontramos en su Disposición transitoria segunda. Se atribuye a la Comisión Interministerial del Fondo de Ayuda al Desarrollo la competencia de informar los proyectos susceptibles de entrar en esta categoría. El Gobierno, por su parte, procedió a comienzos del año 2000 a desarrollar reglamentariamente un esquema de cooperación para la administración conjunta de los créditos concesionales destinados a proyectos de desarrollo social básico<sup>94</sup>. La solución gubernativa vehicula la competencia de administración conjunta de esta categoría específica de créditos concesionales a través de la creación de un Comité Mixto dependiente de la Comisión Interministerial del FAD, que es la que ostenta la competencia respecto de cualquier propuesta de crédito FAD susceptible de ser elevada a la decisión última del Consejo de Ministros<sup>95</sup>.

Dicho Comité Mixto está integrado por representantes de los Ministerios de Economía y Exteriores, siendo la presidencia del mismo alternativa<sup>96</sup>. Sus reuniones deben tener lugar con carácter mensual salvo que existan proyectos o programas que requieran una decisión con carácter de urgencia<sup>97</sup>.

Este mecanismo de administración conjunta presenta la ventaja, respecto de la solución provisional dada por la Ley 23/1998, de la especificidad de la función ejercida por el Comité y de su composición li-

---

<sup>93</sup> Consúltense el artículo 7, apartado a) de la Ley 23/1998.

<sup>94</sup> Vid. Real Decreto 28/2000, de 14 de enero, publicado en B.O.E. de 15 de enero de 2000, y en vigor desde el día siguiente al de su publicación.

<sup>95</sup> Vid. artículo 3, apartado 1 y 2 del Real Decreto 28/2000, relativos respectivamente a la competencia genérica en materia de créditos FAD y a la competencia específica respecto de aquellos créditos FAD destinados a proyectos de desarrollo social básico.

<sup>96</sup> Artículo 3, apartado 2.

<sup>97</sup> Artículo 3, apartado 4.

mitada a representantes de los Ministerios de Economía y Exteriores, frente a la composición más amplia de la Comisión Interministerial del FAD.

No obstante, y por no perder el espíritu crítico, añadiré que la atribución de la administración conjunta de los créditos concesionales destinados a proyectos de desarrollo social básico a un Comité Mixto dependiente de la Comisión Interministerial del FAD, el cual debe elevar su propuesta a la propia Comisión Interministerial del FAD para su presentación, si ésta así lo decide, al Consejo de Ministros, hace pendular su vinculación orgánica más hacia el Ministerio de Economía que hacia el de Asuntos Exteriores. De un lado, porque la Comisión Interministerial FAD se encuentra orgánicamente incardinada en el Ministerio de Economía; de otro lado, porque el procedimiento se encuentra controlado por la administración de este Ministerio y no por la de Asuntos Exteriores: por ejemplo, las solicitudes deberán ser dirigidas a la Secretaría de Estado de Comercio, Turismo y de la Pyme, incluso aquellas formuladas a través de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional; la verificación del cumplimiento de los requisitos de los proyectos corresponde a su vez a la Subdirección General de Fomento Financiero a la Exportación, que ostenta la secretaría del Comité Mixto, etc.

Esta mayor vinculación al Ministerio de Economía era la opción recomendada por los autores del estudio encargado por la Oficina de Planificación y Evaluación<sup>98</sup>. Y ello motivado por la mayor facilidad y experiencia de este Ministerio en las complicadas negociaciones de los créditos FAD.

Para este grupo de expertos, el mayor problema que plantea este instrumento, inexistente en la práctica comparada de cooperación al desarrollo de los países de nuestro entorno, deriva de la relación entre los *objetivos* perseguidos por el instrumento y la naturaleza crediticia del mismo. Mientras los objetivos perseguidos son la promoción de proyectos dirigidos a los segmentos más pobres y a la mejora y desarrollo de servicios sociales básicos, la herramienta financiera comporta un endeudamiento de los promotores del proyecto.

Teniendo en cuenta el tipo de servicios sociales que se consideran básicos —salud, educación, salud reproductiva, nutrición, agua y saneamiento y vivienda— los donantes han financiado tradicionalmente este tipo de acciones con cargo a ayuda bilateral no reembolsable y no con cargo a créditos. Por ello, los responsables del estudio citado se

---

<sup>98</sup> ALONSO, J. A. (dir.), *Estrategia para la cooperación española*, op. cit., 1999, p. 413.

plantean si, en el caso español, la financiación crediticia no debería implicar la presencia institucional del Estado destinatario como garante de la operación, y hasta qué punto el Estado en desarrollo estará dispuesto a garantizar proyectos que, por su naturaleza, difícilmente pueden generar recursos suficientes para sufragar su devolución<sup>99</sup>.

Por su parte, el desarrollo reglamentario citado —Real Decreto 28/2000— se refiere exclusivamente al mecanismo de gestión conjunta de esta nueva modalidad crediticia, sin hacer referencia a la estructura del instrumento: solicitantes, requisitos, garantías exigibles, etc., quedando, así pues, sin definir la mayor parte de los elementos operativos de esta nueva modalidad crediticia. Por ello, y aunque parezca lamentable, no sorprende que el Plan Director de Cooperación Internacional aprobado por el gobierno para el cuatrienio 2001-2004 no haga siquiera mención de esta modalidad de crédito FAD. Es quizás una señal clara respecto a la difícil articulación práctica de la figura y le augura una escasa aplicación, al menos en el próximo cuatrienio.

El examen de esta nueva modalidad dentro del instrumento más antiguo de nuestra cooperación al desarrollo —los créditos FAD— me lleva al análisis de la que es, en este apartado, la innovación por excelencia de la Ley 23/1998.

## b) **Una nueva estrategia de la administración central en la gestión de la deuda externa: los microcréditos**

El Preámbulo de la Ley 23/1998 señala que para la consecución de los objetivos perseguidos por la Ley, ésta contempla nuevas modalidades crediticias gestionadas por el Ministerio de Asuntos Exteriores. Esta mención del Preámbulo viene explicitada por el artículo 28 de la Ley, dedicado a la financiación y ejecución bilateral, cuando en su apartado primero señala que la cooperación bilateral se instrumentará a través de *recursos gestionados por el Ministerio de Asuntos Exteriores, vinculados a la ejecución de programas y proyectos de desarrollo social básico de las poblaciones beneficiarias*.

Dentro de este capítulo, la ley distingue entre, de un lado, las donaciones e instrumentos de cooperación no reembolsable, que comprenden las diversas modalidades de cooperación técnica, la ayuda humanitaria en su doble aspecto de ayuda alimentaria y de emergencia, y la educación para el desarrollo y sensibilización social, y, de otro

---

<sup>99</sup> *Idem.*, pp. 413-414.

lado, las dotaciones presupuestarias dirigidas a la concesión de microcréditos y de créditos rotatorios destinados a la mejora de las condiciones de vida de colectivos vulnerables y a la ejecución de proyectos de desarrollo social básico.

Los microcréditos son créditos de pequeña cuantía, dirigidos a la financiación de unidades económicas familiares o pequeñas empresas, para respaldar proyectos que tengan una incidencia directa en la mejora del nivel de vida de los receptores. Como pone de manifiesto el estudio encargado por la Oficina de Planificación y Evaluación, tantas veces ya citado, los microcréditos están dirigidos a sectores de población que no pueden acceder a servicios bancarios tradicionales bien por no ser sujetos de confianza, al no tener la capacidad de presentar avales adecuados, o bien por residir en regiones o zonas alejadas de aquellas en donde tales servicios operan<sup>100</sup>.

Esta figura, novedosa en nuestra legislación, es asimismo un instrumento joven en el contexto internacional, con origen en ciertas iniciativas multilaterales de los Bancos de Desarrollo. Los buenos resultados obtenidos desde el principio (fundamentalmente, su contribución a la erradicación de la pobreza, el mejoramiento de la condición de la mujer y el mejoramiento del nivel social) motivaron la celebración de una Cumbre del Microcrédito, que tuvo lugar en Washington, del 2 al 4 de febrero de 1997. Fruto de esta conferencia se aprobó una Declaración y un Plan de Acción para poner en marcha una campaña mundial para lograr llegar a 100 millones de familias en la fecha del 2005<sup>101</sup>. A su vez, este año ha sido declarado Año Internacional del Microcrédito por la Asamblea General de las Naciones Unidas<sup>102</sup>. La propia Asamblea General de Naciones Unidas alentó a los Estados miembros a que, en su lucha contra la pobreza, incorporaran planes de microcréditos en sus estrategias<sup>103</sup>.

En el ámbito bilateral de la ayuda oficial al desarrollo de los Estados donantes, esta modalidad toma cuerpo a través de la financiación de acciones de prestación de crédito a pequeña escala llevadas a cabo por Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo. De hecho, la contribución de países como Alemania o Suiza en el ámbito de los microcréditos se canaliza —total o parcialmente— a través de la financiación de la actividad de estas ONGs para el desarrollo. Otro grupo de Estados —en el que podemos incluir a Estados Unidos y Canadá— con-

---

<sup>100</sup> ALONSO, J. A. (dir.), *Estrategia para la cooperación española*, op. cit., 1999, p. 407.

<sup>101</sup> A/52/113, anexo I.

<sup>102</sup> A/Res./53/197, de 15 de diciembre de 1998.

<sup>103</sup> A/Res./52/194, de 18 de diciembre de 1997.

tribuyen a través de aportaciones a instituciones de crédito creadas ex *profeso* para este tipo de actividad.

Tras una etapa inicial, en la que la contribución española se limitaba a la ayuda canalizada a través de algunas organizaciones no gubernamentales que realizaban este tipo de asistencia financiera de entidad menor —siguiendo el mismo modelo que países como Alemania o Suiza—, la Ley 23/1998, de cooperación internacional para el desarrollo, viene a individualizar esta herramienta dentro de nuestro sistema de Ayuda Oficial al Desarrollo. Para ello va a dotar al Ministerio de Asuntos Exteriores de una línea de crédito propia para financiar proyectos de desarrollo social básico. Hasta el presente, el Ministerio de Asuntos Exteriores no contaba con ningún instrumento de crédito para la ejecución de su política de cooperación. Todas las herramientas de esta naturaleza se instrumentaban a través del Ministerio de Economía (antes Economía y Hacienda), como los créditos FAD o los seguros de crédito a la exportación.

Por lo que hace a la configuración del microcrédito como herramienta de la cooperación al desarrollo en nuestro ordenamiento, la Ley 23/1998 prevé que las operaciones con cargo a este fondo deberán ser autorizadas por el Consejo de Ministros. La administración del mismo corre a cargo de un Comité Ejecutivo. La formalización de los convenios de microcréditos estará a cargo del Instituto de Crédito Oficial, quien se encargará además de todos los servicios técnicos de caja, control, cobro, recuperación, etc.

Aunque la disposición de una línea de crédito al efecto a favor del Ministerio de Asuntos Exteriores operó automáticamente con la entrada en vigor de la Ley 23/1998, ésta norma prevé en su disposición transitoria tercera la necesidad de desarrollo reglamentario de lo dispuesto en el artículo 28, apartado primero, de la Ley,

Previo al desarrollo reglamentario, la Ley 50/1998, de 30 de diciembre<sup>104</sup>, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, regula en su artículo 105, la creación de un Fondo para la Concesión de Microcréditos para Proyectos de Desarrollo Social Básico en el Exterior. Esta Ley estableció la dotación inicial del Fondo en 12.000 millones de pesetas, cantidad a la que se habrá de sumar el importe de los créditos concedidos en 1998 por el ministerio de Asuntos Exteriores, previos a la creación del Fondo pero autorizados por la disposición transitoria tercera de la ley 23/1998, antes comentada, y que ascendieron a un to-

---

<sup>104</sup> Publicada en el Boletín Oficial del Estado de 31 de diciembre de 1998, y en vigor desde el 1 de enero de 1999.

tal de ocho mil millones de pesetas, como ya se mencionó *supra*. Según esta misma Ley, el Fondo para la Concesión de Microcréditos se nutrirá de las oportunas dotaciones presupuestarias anuales, a lo que habrán de sumarse *los recursos procedentes de las devoluciones de los microcréditos concedidos, así como el de los intereses y comisiones devengados y cobrados de aquéllos*. Como ya hemos mencionado, el Plan Director de la Cooperación Internacional prevé, por su parte, una dotación de 40.000 millones de pesetas para el cuatrienio 2001-2004, a razón de 10.000 millones de pesetas anuales.

El desarrollo reglamentario se produjo mediante Real Decreto 24/2000, de 14 de enero, publicado en B.O.E. de 15 de enero y en vigor desde el día siguiente de su publicación. Dicho reglamento regula el Fondo para la Concesión de Microcréditos para Proyectos de Desarrollo Social Básico en el Exterior (FCM).

El Reglamento distingue entre el órgano administrador del Fondo, el agente financiero y el órgano gestor del mismo. El órgano administrador del Fondo es un Comité Ejecutivo previsto en la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, en su artículo 105, y desarrollado por el artículo 4 del Reglamento que comentamos ahora. Se trata de un órgano colegiado, adscrito a la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica (Ministerio de Asuntos Exteriores) e integrado por 6 representantes de distintas dependencias del Ministerio de Exteriores (un vocal de AECI, otro del ICI, otro del Instituto de Cooperación con el Mundo Árabe, otro de la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales, dos de la Secretaría de Estado para la cooperación Internacional y para Iberoamérica) y por tres vocales procedentes del Ministerio de Economía (en concreto, dos miembros de la Dirección General de Política Comercial e Inversiones Exteriores y uno en representación del ICO). La presidencia del Comité Ejecutivo corresponde al titular de la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica, esto es, a un representante del Ministerio de Asuntos Exteriores.

Son funciones de este Comité Ejecutivo: establecer los requisitos definitorios de microempresa para cada país beneficiario, determinar las prioridades geográficas y sectoriales (de acuerdo con las directrices marcadas al respecto por el Plan Director y el Plan Anual), proponer al Ministerio de Asuntos Exteriores la dotación anual que estime necesaria para financiar las operaciones con cargo al Fondo, analizar las operaciones propuestas recabando los oportunos informes del agente financiero sobre la solvencia del prestatario de la operación, decidir sobre la



prestación de asistencia técnica a las microempresas o a las entidades que financien el microcrédito<sup>105</sup>.

El agente financiero es el Instituto de Crédito Oficial (Ministerio de Economía), y como tal concluye formalmente los correspondientes convenios de microcréditos, así como presta los servicios técnicos complementarios (contabilidad, caja, control, cobro y recuperación, entre otros)<sup>106</sup>.

El órgano gestor del Fondo es la Agencia de Cooperación Internacional, y como tal le compete identificar las operaciones a realizar con cargo al Fondo de Concesión de Microcréditos, los programas en los que pudieran enmarcarse o los proyectos a los que fueren destinadas. Asimismo le corresponde presentar las propuestas al Comité Ejecutivo y colaborar en la ejecución, seguimiento e inspección de las operaciones realizadas con cargo al Fondo<sup>107</sup>.

Quizás el elemento más curioso sea el mecanismo financiero empleado: no se trata de una herramienta de financiación directa de la microempresa, sino de un préstamo a entidades financieras supervisadas que quieran iniciar o ampliar su presencia en la prestación de servicios financieros a los micro y pequeños empresarios, así como también a las entidades no supervisadas que se proponen acceder al ámbito regulado por la autoridad bancaria supervisora.

Por ello, el informe elaborado a solicitud de la Oficina de Planificación y Evaluación requiere con especial énfasis una programación detallada y un nivel suficiente de planificación, sentando las bases para una cuidada selección —aunque amplia al mismo tiempo— de las instituciones con las que se colaborará en aquellos países objetivos prioritarios de la cooperación española<sup>108</sup>.

Ahora bien, la Ley 23/1998 no establece los requisitos para seleccionar las entidades financieras destinatarias directas del préstamo del Ministerio de Asuntos Exteriores. Tampoco el Plan Director hace indicación alguna en este sentido, resultando el apartado que dedica a los microcréditos prácticamente carente de contenido programador o planificador, pues se reduce a consignar el concepto de microcrédito, una mención de la existencia del Fondo y de su dotación presupuestaria para el cuatrienio<sup>109</sup>. Sólo en el desarrollo reglamentario de esta figura

---

<sup>105</sup> *Vid.* el tenor del apartado cuarto del artículo 4 del Real Decreto 24/2000, de 14 de enero.

<sup>106</sup> *Vid.* el tenor del artículo 5 del Real Decreto 24/2000, de 14 de enero.

<sup>107</sup> *Vid.* el tenor de los artículos 6 y 7 del Real Decreto 24/2000, de 14 de enero.

<sup>108</sup> ALONSO, J. A. (dir.), *Estrategia para la cooperación española*, op. cit., 1999, pp. 410-411.

<sup>109</sup> Plan Director de la Cooperación Española 2001-2004, Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica, Ministerio de Asuntos Exteriores, pp. 35-36.

se hace referencia a la selección de instituciones y otros problemas que suscita esta herramienta. Conforme al Real Decreto 24/2000, de 14 de enero, será el Comité Ejecutivo el encargado de la selección de las instituciones financieras destinatarias de la ayuda.

La Ley sí establece que corresponde al Comité Ejecutivo definir el concepto de microempresa, beneficiaria última de estas operaciones. Para determinar qué empresas, cooperativas o asociaciones de hecho con fines productivos entran dentro de esta iniciativa se tendrán en cuenta criterios como el número máximo de personas que las componen y el sector económico de la población a que pertenecen, en razón del país de que se trata y considerando las prioridades geográficas y sectoriales fijadas por el Plan Director y el Plan Anual de Cooperación Internacional.

En resumen, aunque se trate de un instrumento de intermediación, el Ministerio de Asuntos Exteriores, a través del Comité Ejecutivo en el que tiene una mayoría de votos, mantiene el control sobre el destinatario inmediato (entidades financieras «supervisadas») y sobre las categorías de beneficiarios finales (microempresas elegibles para este tipo de financiación, en razón del país y sector específico) de las operaciones con cargo al fondo. No parece, sin embargo, que competa al Ministerio de Asuntos Exteriores un control exhaustivo y preciso sobre las operaciones de microfinanciación solicitadas a las instituciones «supervisadas», y las que éstas aprueben o rechacen. Ello puede incidir en la existencia de prácticas desviadas, exceso de discrecionalidad o recurso a criterios estrictamente mercantiles en la concesión o denegación de los microcréditos por parte de las entidades financieras.

Por otra parte, y desde un punto de vista orgánico, el control de este instrumento por el Ministerio de Asuntos Exteriores no queda excesivamente disminuido ni por la presencia de tres vocales del Ministerio de Economía en el Comité Ejecutivo, por cuanto que quedan en minoría, ni por el recurso al Instituto de Crédito Oficial como agente financiero. Ello, por el contrario, garantiza la viabilidad y el control exclusivamente financiero de las operaciones sufragadas por el Fondo, cuyas líneas directrices ideológicas y funcionales quedarán en todo caso diseñadas por la mayoría de votos del Ministerio de Asuntos Exteriores en el seno del Comité Ejecutivo.

La otra cara de la moneda —y respecto al tema que nos ocupa no deja de ser un lenguaje muy significativo— son las herramientas a disposición del Gobierno para aliviar la deuda, ya sea mediante su extinción o mediante la mejora de las condiciones de la misma. Es de lo que me ocupo en la próxima, y última, parte de este trabajo.

## 5

# Mecanismos de alivio de la deuda externa ya existente

La Ley 23/1998 considera como instrumento de la política española de cooperación internacional para el desarrollo *los acuerdos financieros de alivio o condonación de deuda suscritos por vía bilateral o multilateral*<sup>110</sup>. Conforme al artículo primero, in fine, de la misma ley, *para que dichos recursos tengan la consideración de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), deberán cumplir los requisitos marcados por el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE (CAD).*

Conforme a las directrices del Comité de Ayuda al Desarrollo (O.C.D.E.) se considera que deben contabilizarse como Ayuda Oficial al Desarrollo aquellas operaciones de condonación o reducción de la deuda externa que cumplan con los siguientes requisitos, excluyendo en todo caso la deuda militar:

1. La cancelación de la deuda AOD será contabilizada como AOD por los importes efectivamente reducidos (y no el total de deuda reestructurada o refinanciada). Para evitar la doble contabilización, tan sólo pueden contabilizarse los intereses, pues el crédito ya se contabilizó como AOD cuando fue desembolsado.
2. La deuda comercial del sector público o deuda «no-AOD» podrá ser contabilizada como AOD si se dan las siguientes condiciones: que el país deudor tenga una balanza de pagos deficitaria que demuestre su incapacidad para financiarse importaciones que le son necesarias; que la condonación sólo se refiera a obligaciones de pago del gobierno deudor (y no del sector privado); que sea

---

<sup>110</sup> Artículo 11, párrafo segundo.

una condonación de todo el rango de operaciones de esas características en la que todas queden cubiertas, y no se trate de operaciones concretas; quedan excluidas las reducciones de deuda debidas a la incapacidad de pago del deudor en moneda local<sup>111</sup>.

Dos son los tipos de operaciones para los que están previstas estas condiciones: la condonación pura y simple de la deuda y la conversión de la misma. Ambas técnicas suponen desde el punto de vista del acreedor una extinción de la deuda —total o parcial—; desde el punto de vista del deudor, la condonación supone necesariamente la extinción de la deuda, mientras que la conversión puede resultar en una reducción (extinción parcial) o en una transformación de la naturaleza de la obligación. Pero en todo caso, ambos tipos de operación suponen un «alivio» de la deuda, en terminología empleada por la Ley 23/1998.

### a) **La condonación**

La política española de condonación de deuda externa se remonta a 1993. En su mayor parte, la condonación de la deuda pública por parte del Estado español no es una política decidida a nivel nacional. En realidad, es una de las estrategias aplicadas en el marco de la renegociación de la misma en el ámbito multilateral del Club de París<sup>112</sup> y como tal de obligado cumplimiento en aquellos acuerdos multilaterales de renegociación en los que España participa.

Si bien la deuda externa privada se rige exclusivamente por los acuerdos multilaterales, la deuda de carácter público puede ser objeto de un tratamiento bilateral, siempre que mejore las condiciones del acuerdo multilateral, lo cual deja un cierto margen de acción a la política del Estado y a la aplicación de los objetivos y prioridades de su política de cooperación al desarrollo.

Las cuantías dedicadas por España han ido incrementándose progresivamente, pasando de un 0,2 % del total de la Ayuda Oficial al Desarrollo en 1993 a un 9,77 % en 1998. Este último porcentaje se sitúa algo por encima de la media del CAD (9 %). Las previsiones del Plan Director para el cuatrienio 2001-2004 son dedicar a los programas de ali-

---

<sup>111</sup> Las condiciones de cómputo de estas operaciones según las directrices del CAD han sido tomadas de ALONSO, J. A. (dir.), *Estrategia para la cooperación española*, op. cit., 1999, p. 370.

<sup>112</sup> Para un examen detallado, vid. ZAFRA ESPINOSA DE LOS MONTEROS, R., *La deuda externa*, op. cit., 2001, pp. 179-223.

vio de la deuda el 7,06 % de la AOD (lo cual supone un 10,92 % de la ayuda bilateral del período considerado; y el 15,41 % de la ayuda bilateral de carácter no reembolsable). Por tanto, el mismo compromiso relativo que en el bienio 1995-96, aunque las cantidades en términos absolutos sean mucho mayores en razón del incremento del presupuesto total destinado a Ayuda Oficial al Desarrollo. En todo caso, estas cifras suponen un retroceso con respecto al porcentaje de Ayuda Oficial al Desarrollo consagrado a esta partida en 1998: el 9,77 % (15,92 % de la cifra total de ayuda bilateral y 21,23 % de la ayuda bilateral no reembolsable). El retroceso cuantitativo es más significativo, si cabe, por cuanto debe tenerse en cuenta que las cantidades consignadas en el Plan Director para el cuatrienio 2001-2004 se destinan al alivio de la deuda, entrando dentro de este concepto tanto las operaciones de condonación como las de conversión de deuda.

En todo caso, es muy importante apuntar que estas cifras no están necesariamente conectadas a una determinada orientación de la política de cooperación del país donante, pues influyen en las mismas variables como el stock de deuda del que cada país es acreedor.

La política de condonación de deuda seguida por España hasta la fecha se rige por criterios financieros, antes que por los objetivos propios de la política de cooperación al desarrollo, entre otras razones por tratarse de una política de poca autonomía con respecto a los acuerdos concluidos en el seno del Club de París. Ello explica asimismo que las previsiones financieras estén en relación con la incidencia de las negociaciones llevadas a cabo en el Club de París con países de los que España es acreedora<sup>113</sup>.

La Ley 23/1998 opta, como he señalado, por su inclusión como herramienta de la cooperación financiera al servicio de la política de ayuda al desarrollo española en el artículo 11, párrafo segundo: *La cooperación financiera se manifiesta a través de (...) acuerdos financieros de alivio o condonación de deuda suscritos por vía bilateral o multilateral*. Cuando la misma norma desarrolla las *modalidades de financiación y ejecución de la cooperación internacional para el desarrollo* dentro del capítulo dedicado a recursos materiales, omite toda referencia expresa a esta vía de cooperación, debiendo entenderse comprendida en la inclusión de las donaciones como uno de los mecanismos de financiación.

En la práctica, la mayor parte de la deuda condonada por España es deuda comercial, pero que está cubierta por un seguro público de

---

<sup>113</sup> ALONSO, J. A. (dir.), *Estrategia para la cooperación española*, op. cit., 1999, p. 374.

crédito a la exportación o deuda CESCE (Compañía Española de Seguro de Crédito a la Exportación). Como tal, esta operación computa íntegramente como Ayuda Oficial al Desarrollo, según los criterios del CAD. En cambio, en aquellos supuestos —menores— en los que la deuda condonada tiene su origen en créditos FAD sólo se computa como Ayuda Oficial al Desarrollo el monto de los intereses efectivamente cancelados. Esa es la razón que la cifra de deuda condonada por España haya crecido de forma rápida en los últimos años<sup>114</sup>.

Además, se computa como Ayuda Oficial al Desarrollo al amparo de lo dispuesto en el artículo 11 de la Ley 23/1998, las cantidades aportadas por España a fondos de alivio de la deuda como los creados en el marco de la iniciativa *HIPC* (*High Indebted and Poor Countries*). Sorprendentemente, estas aportaciones se realizan con cargo a la partida y cuantía del Fondo de Ayuda al Desarrollo, y no con cargo a la correspondiente partida de ayuda multilateral, en la que encajan realmente por su naturaleza de acción en el marco de nuestra pertenencia a organismos financieros internacionales y por su configuración de donación y no de crédito.

Pero si en ciertos casos y para algunos, la condonación pura y simple de la deuda puede ser vista como un premio al incumplidor o al mal gestor, frente a aquellos deudores que realizan esfuerzos por cumplir sus compromisos financieros, la conversión de la deuda por inversiones puede ser la alternativa en el alivio de la deuda.

## b) Los programas de conversión de deuda

Los programas de conversión de deuda son relativamente recientes en el panorama internacional. En principio nacen en el ámbito de la deuda privada en 1985<sup>115</sup>, para hacerse posteriormente extensibles al ámbito de la deuda pública visto el éxito de la técnica<sup>116</sup>.

---

<sup>114</sup> La deuda condonada en 1993 —primer año en que se realiza una condonación— fue de 405 millones de pesetas. En cambio, en 1998, la deuda condonada ascendió 20.342,3 millones de pesetas. Datos procedentes de: a) para 1993, ALONSO, J. A. (dir.), *Estrategia para la cooperación española*, op. cit., 1999, p. 374; b) para 1998, Documento de Seguimiento del Plan Anual de Cooperación Internacional de 1998, Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica, Ministerio de Asuntos Exteriores.

<sup>115</sup> Para un análisis de la conversión como estrategia de gestión de la deuda externa privada, vid. el excelente trabajo de ZAFRA ESPINOSA DE LOS MONTEROS, R., *La deuda externa*, op. cit., 2001, pp. 239-256.

<sup>116</sup> Aunque el procedimiento para convertir deuda pública «no puede ser una simple copia de las conversiones de deuda privada». Y ello por diversas razones: las deu-

A comienzos de los noventa, el Club de París incorporó este tipo de operaciones a sus acuerdos de renegociación de deuda pública. En las mismas fechas, distintos países pusieron en marcha este tipo de operación. Así, por ejemplo, Bélgica ha llevado a cabo programas de conversión de deuda por desarrollo con Bolivia, el Congo, Tanzania, Vietnam, Mozambique o Zambia; Finlandia ha desarrollado un programa de conversión de deuda por medio ambiente con Perú; Holanda, con Túnez y Costa Rica, por medio ambiente y con Pakistán, por inversiones sociales. Algunos países han creado fondos especiales destinados a sufragar estas operaciones, como el Fondo de Conversión de Libreville, creado por Francia en 1992, y a través del que se han realizado operaciones de conversión de deuda en inversión pública con Camerún, Costa de Marfil y Gabón. Supuesto similar es la «Facilidad Suiza de reducción de la deuda» (Swiss Debt Reduction Facility), fondo con autonomía financiera al que se vinculan todas las operaciones del Estado suizo que se refieren a la deuda<sup>117</sup>.

La conversión de deuda transforma la naturaleza de las obligaciones del Estado deudor incluyendo en algunos casos, aunque no necesariamente, una condonación parcial mediante operaciones de descuento<sup>118</sup>. En todo caso, el mecanismo de la conversión opera de diferente forma según la modalidad: conversión de deuda externa pública por inversiones privadas y conversión por inversión pública en desarrollo.

En la primera modalidad, conversión por inversión privada, intervienen tres agentes: Gobierno acreedor, Gobierno deudor e inversor privado. El Gobierno acreedor vende al inversor privado deuda pública, normalmente con un descuento. El inversor presenta la deuda al Banco Central del país deudor, rescatando su contravalor (normalmente un

---

das oficiales son más heterogéneas, no existe riesgo de quiebra del deudor (pues un Estado es siempre solvente, en términos financieros), por lo que los acreedores no establecen provisiones contra la insolvencia, etc. En BLANCO QUESADA, Marta, «La conversión de deuda externa. El sistema español», *Boletín Económico del I.C.E.*, n.º 2.653, mayo de 2000, p. 20.

<sup>117</sup> Más detalles sobre la particular experiencia suiza en ALONSO, J. A. (dir.), *Estrategia para la cooperación española*, op. cit., 1999, p. 373.

<sup>118</sup> Como explica BLANCO QUESADA, «la valoración de las operaciones de conversión y la cuantificación de la condonación implícita en la misma deberá siempre ser realizada mediante la comparación de la obligación existente antes de la conversión con la que genera la propia operación. Si por ejemplo, en una operación de conversión de deuda exterior por deuda privada, el país deudor se obliga a recomprar su propia deuda a los inversores que se la presenten por un 80 por 100 del valor nominal de la deuda viva al tipo de cambio vigente, la condonación implícita desde el punto de vista del deudor será del 20 por 100. Por otra parte, si el acreedor vendió la deuda al inversor por un 50 por 100 de su valor nominal, la condonación realizada por éste será del 50 por 100», «La conversión de deuda externa ...», op. cit., 2000, p. 27.

porcentaje del valor nominal) en moneda local, que ha de usar para inversiones en tal país.

En la segunda modalidad, conversión por inversión pública en desarrollo, intervienen tan sólo el Gobierno acreedor y el Gobierno deudor. El primero convierte su deuda en moneda local —normalmente con un descuento— con el compromiso del país deudor de que empleará el equivalente en un proyecto de desarrollo acordado previamente con el Gobierno acreedor. Este tipo de conversión incorpora a veces a Organizaciones No Gubernamentales, que compran la deuda con descuento, revendiéndola al Gobierno deudor con el compromiso por parte de la ONG de que los importes en moneda local serán invertidos en proyectos de desarrollo. Podría además incorporar asimismo a las administraciones locales y autonómicas como inversores elegibles a la hora de negociar con el país deudor qué operadores pueden tener acceso a la conversión de deuda<sup>119</sup>.

Además, en cuestión de conversión, hay que volver a diferenciar entre deuda pública que no procede de la Ayuda Oficial al Desarrollo y la deuda AOD. La primera está sujeta a límites establecidos convencionalmente, para respetar así el principio de «comparabilidad de trato» entre los acreedores de un determinado país<sup>120</sup>, mientras que la conversión de la segunda no tiene limitación y se negocia bilateralmente entre Estado deudor y Estado acreedor.

España comienza a desarrollar su política de conversión de deuda en el seno del Club de París<sup>121</sup>. Este adoptó en septiembre de 1990 la decisión de incluir cláusulas de conversión de deuda en sus acuerdos multilaterales relativos a la deuda oficial, siendo sus disposiciones de obligado cumplimiento para los Estados acreedores participantes en sus renegociaciones. De hecho, la deuda pública que no procede de Ayuda Oficial al Desarrollo, sino de créditos comerciales con garantía oficial, sólo puede ser convertida si ello está contemplado en uno de los acuerdos multilaterales del grupo.

En cambio, y con respecto a la *deuda pública procedente de la Ayuda Oficial al Desarrollo*, España no comienza a realizar operaciones

---

<sup>119</sup> Tal es la propuesta del asesor técnico de la Dirección General de Cooperación para el Desarrollo y Voluntariado de la Comunidad de Madrid, en MIGUEL LÓPEZ, Santiago de, «La deuda externa y la ayuda oficial: ¿Qué hacer desde las administraciones locales y autonómicas», *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, n.º 7, 2001, pp. 105-107.

<sup>120</sup> *Idem*.

<sup>121</sup> La información relativa a la política española de conversión procede del trabajo de la Subdirectora general de Gestión de la Deuda Externa y Evaluación de Proyectos, BLANCO QUESADA, M., «La conversión de deuda externa ...», *op. cit.*, 2000, pp. 19-27.



bilaterales de conversión hasta 1998. En dicha fecha se producen las primeras ventas de deuda a través de intermediarios financieros, así como la negociación de los primeros *Programas de Conversión de Deuda en Inversiones Privadas*. Estos primeros programas tuvieron por destinatarios a Marruecos, Bulgaria, y Jordania, estando en la actualidad agotado el saldo de la deuda con Marruecos<sup>122</sup>. La deuda marroquí afectada por el programa era de 10.875 millones de pesetas y participaron 20 empresas españolas que invirtieron en los sectores metalúrgico, textil, eléctrico y de alimentación; la de Bulgaria, 4.650 millones de pesetas; y la de Jordania, 12 millones de dólares. El monto total de la deuda afectada por estas operaciones es de 15.525 millones de pesetas y 12 millones de dólares. De dichas cantidades sólo computará como Ayuda Oficial al Desarrollo la diferencia entre el valor nominal de la deuda y el valor por el que fue vendida a los inversores.

En 1999 se firmaron los primeros *Programas de Conversión por Inversión Pública en Desarrollo*. En estos casos, el Estado deudor crea un Fondo de Contravalor en moneda local por la cantidad de deuda a convertir, momento en el cual España cancela la deuda (a la par o con descuento, según el acuerdo al que se hubiera llegado en cada caso). Dicho Fondo está destinado a la realización por parte del Estado deudor de las inversiones públicas a favor del desarrollo objeto de acuerdo. En el caso de la conversión por inversión pública del Estado deudor, España no recibe cantidad alguna de dinero, por lo que esta operación computa totalmente como ayuda oficial al desarrollo.

España, hasta la fecha presente tiene Fondos de Contravalor con seis países: Costa Rica (4,68 millones de dólares y 50,97 millones de pesetas) para proyectos medioambientales; Perú (2,17 millones de dólares y 706 millones de pesetas) para lucha contra la droga; El Salvador (0,3 millones de dólares), Honduras (17,5 millones de dólares) y Nicaragua (14,9 millones de dólares), para la reconstrucción del país tras el huracán Mitch; y República Dominicana (2,8 millones de dólares) para la reconstrucción tras el huracán George. El monto total de las deudas afectadas es de 756,97 millones de pesetas y 42,35 millones de dólares.

Dentro del contexto internacional de los países del CAD, España no es de aquellos que más utilizan la herramienta de la conversión. De hecho, ha comenzado muy tardíamente a recurrir a este mecanismo en el ámbito de sus relaciones bilaterales. En el contexto multilateral de las negociaciones del Club de París se veía obligada por los acuerdos mul-

---

<sup>122</sup> Para una explicación en detalle del mecanismo con el que han operado estos programas, *vid.* el trabajo citado de BLANCO QUESADA, pp. 24-25.

tilaterales desde que el Club de París comienza a utilizar esta técnica. Además, frente a la tendencia mayoritaria que opta por la conversión por inversión pública, España se inició con la conversión por inversión privada. De hecho, comparativamente la cuantía de las deudas afectadas por uno y otro tipo de conversión en la política española de deuda externa son sustancialmente diferentes, y a favor de la conversión por inversión privada: 15.525 millones de pesetas, más 12 millones de dólares de deuda han sido objeto de acuerdos de conversión en inversión privada, y tan sólo 756,97 millones de pesetas, más 42,35 millones de dólares. Al fin y al cabo, la opción por la conversión en inversión privada favorece el cobro de las deudas pendientes, mediante una condonación parcial (por la diferencia entre el valor de la deuda y el valor de venta de la misma a los inversores privados). Con criterios financieros, es ésta una operación más rentable que la conversión por inversión pública en la que toda la operación se hace contra presupuesto de ayuda al desarrollo. Una vez más, es patente la perspectiva antes económica que asistencial que sustenta toda la política española en materia de deuda externa.

Esta figura, que ofrece importantes beneficios tanto al país acreedor como al deudor, no se encuentra específicamente recogida en la Ley 23/1998, aunque puede entenderse recogida tanto en las alusiones a los acuerdos financieros de alivio de la deuda (artículo 9 de la ley) como a las donaciones, puesto que se han de computar como donación (ayuda bilateral no reembolsable) las cantidades correspondientes a la parte de la deuda condonada (capital e intereses si la deuda no procedía de una Ayuda Oficial al Desarrollo y tan sólo los intereses en los supuestos de deuda AOD).

El Plan Director elaborado por el gobierno para el cuatrienio 2001-2004 hace una breve referencia a estas pasadas experiencias en conversión de deuda. Son pocas las palabras dedicadas a la misma, y que aquí reproduzco: *España ha negociado desde 1997 numerosos programas de conversión de deuda en inversiones privadas y públicas que contribuyen a aliviar la carga financiera del país deudor posibilitando su desarrollo.*

En ejercicio de la función ordenadora que compete al Plan, éste dispone que: *de cara al desarrollo futuro de los programas de conversión y de la iniciativa HIPC, España deberá evaluar los compromisos bilaterales adicionales caso por caso y considerará aportar mayores contribuciones al alivio de la deuda multilateral*<sup>123</sup>. Otro nuevo alarde de concisión y escapismo define la posición adoptada por el gobierno en este —por otra parte tan esperado— Plan Director para la Cooperación Internacional.

---

<sup>123</sup> Plan Director de la Cooperación Española 2001-2004, Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica, Ministerio de Asuntos Exteriores, p. 33.

## Conclusiones

En el presente trabajo he expuesto los cambios experimentados por la política española en materia de deuda externa. Desde sus comienzos, ésta ha estado marcada por su clara dependencia orgánica del Ministerio de Economía y Hacienda y por su finalidad de apoyo a la proyección exterior de la economía española, al identificarse en sus comienzos con los créditos FAD. Vinculada desde sus orígenes a la política de cooperación al desarrollo a través del marco teórico sobre el desarrollo, ejemplificaba la idea de que éste dependía de la generación de recursos financieros. La cooperación internacional para el desarrollo, por tanto, se basaba en la transferencia de recursos, bien mediante donación (ayuda no reembolsable) bien mediante créditos (ayuda reembolsable), justificados éstos por las condiciones de liberalidad que presentaban con respecto a las condiciones del mercado internacional de capitales. En nuestro país, tal función fue principalmente acometida por los créditos FAD.

Mi objetivo era el de saber si los cambios en la concepción del desarrollo de la última década, y que tienen su exponente en las distintas cumbres internacionales de esta década (Río de Janeiro en 1992 sobre desarrollo sostenible, El Cairo en 1994 sobre población, Copenhague en 1995 sobre pobreza y desarrollo social, Beijing en 1995 sobre la mujer y el desarrollo, etc), se habían traducido en una modernización orgánica e instrumental de la política española en materia de deuda externa. Más aún, pretendía evaluar la coherencia entre la postura sostenida por España ante órganos como la Asamblea General de Naciones Unidas o la Comisión de Derechos Humanos en torno a la vinculación del derecho al desarrollo y la deuda externa.

La puesta al día de nuestra política de cooperación al desarrollo se produjo mediante la aprobación de la Ley 23/1998, de cooperación

para el desarrollo, y su posterior desarrollo reglamentario. A ello debe sumarse, el Plan Director de la Cooperación Española para el cuatrienio 2001-2004, aprobado por el Consejo de Ministros el 24 de noviembre de 2001 en cumplimiento del mandato planificador que la Ley 23/1998 encomienda al gobierno.

Así, la Ley 23/1998 establece como objetivo principal de la cooperación al desarrollo la lucha contra la pobreza, marco axiológico y teleológico en el que debe insertarse la política española en materia de deuda externa. De ello son prueba las propias disposiciones de la Ley, que recogen entre los instrumentos financieros al servicio de la política de cooperación al desarrollo tanto los tradicionales créditos FAD como nuevas modalidades crediticias, o como otros instrumentos más modernos relativos al alivio de la deuda. Por tanto, estas herramientas financieras se encuentran supeditadas a los objetivos y principios de la ley de cooperación al desarrollo.

En concreto, en mi exposición he separado aquellos instrumentos financieros previstos en la Ley 23/1998 que refuerzan la posición acreedora de España de aquellos que, por el contrario, disminuyen el activo español pendiente de cobro. Entre los primeros he examinado la revisión de los créditos FAD, así como la nueva modalidad de estos créditos al servicio de proyectos destinados a cubrir necesidades sociales básicas, y los microcréditos. Entre los segundos, hemos visto el papel que juegan los acuerdos de condonación y los de conversión de la deuda en nuestra política de deuda externa y en la política de cooperación al desarrollo.

El análisis conjunto de todos estos elementos me lleva a la conclusión principal siguiente: *la actual política en materia de deuda externa no responde convenientemente al reto planteado por la Ley 23/1998, de cooperación para el desarrollo. A su vez, esta ley se vale del nuevo entendimiento internacional sobre el desarrollo para dar un baño de modernidad a su política en materia de deuda externa, anclada en presupuestos básicamente económicos. Con ello no hace sino confirmar la postura occidental de querer aparentar una defensa de los más modernos postulados en el ámbito interno, mientras internacionalmente procura limitar sus compromisos o incluso recortar el alcance del debate del derecho al desarrollo y la incidencia de la deuda externa en el efectivo goce de la misma.* Este juicio, aparentemente radical, se basa en las siguientes conclusiones parciales a las que me ha llevado este trabajo:

*Comenzando por los aspectos internos del planteamiento del trabajo y desde el punto de vista orgánico, la política de cooperación al desarrollo es parte de la política exterior española. Como establece el*

artículo 17 de la Ley 23/1998, *el Ministro de Asuntos Exteriores, responsable de la ejecución de la política exterior del Estado, es también responsable de la dirección de la política de cooperación internacional para el desarrollo y de la coordinación de los órganos de la Administración del Estado que, en el ámbito de sus competencias, realicen en esta materia con observancia del principio de unidad de acción en el exterior.*

Frente a esta premisa, todas las herramientas que definen la política en materia de deuda externa, excepto los microcréditos, están bajo la competencia del Ministerio de Economía, según la última reforma ministerial de primavera de 2000. De un lado, los créditos FAD y los créditos destinados a proyectos y programas de desarrollo social básico son gestionados por un Comité mixto —Ministerio de Asuntos Exteriores y Ministerio de Economía—, pero que somete sus propuestas al Comité Interministerial del FAD, que depende de la Secretaría de Estado de Comercio y Turismo; esto es, el Ministerio de Economía. De otro lado, la condonación y conversión de deuda son competencia: para los supuestos de acción multilateral, de la Subdirección General de Instituciones Financieras Multilaterales; para los supuestos de acción bilateral, de la Subdirección General de Gestión de la Deuda Externa y Evaluación de Proyectos. Ambas dependen de la Secretaría de Estado de Comercio y Turismo, nuevamente del Ministerio de Economía y, en estos supuestos, sin siquiera intervención consultiva de una comisión interministerial o mixta en la que participe oficialmente el Ministerio de Asuntos Exteriores.

En este capítulo de la deuda externa la Comisión Interministerial de Cooperación Internacional, a la que se refiere el artículo 24 de la Ley 23/1998, no tiene competencias de coordinación, de dictamen o de cualquier otra índole. Ello deja bien claro que la deuda externa está fuera del esquema orgánico y de la dinámica propia de la cooperación al desarrollo, según lo ha establecido la nueva Ley.

Por ello, los criterios fundamentales de actuación son eminentemente económicos y financieros, dejando en un segundo plano los objetivos y prioridades de la política de cooperación al desarrollo, hoy recogidos por la Ley 23/1998 y el Plan Cuatrienal de la Cooperación Española.

Podría compensar este hecho —la competencia prácticamente exclusiva del Ministerio de Economía en la materia—, el principio de coherencia inserto en el artículo cuatro de la Ley 23/1998, según el cual *los principios y objetivos señalados en los artículos anteriores informarán todas las políticas que apliquen las Administraciones públicas en el marco de sus respectivas competencias y que puedan afectar a*

*los países en vías de desarrollo*. No obstante, no tenemos más que recordar la posición del gobierno manifestada en el Plan Director, voluntad que se reduce a hacer hincapié en la naturaleza de los créditos FAD como instrumento de la política económica destinado a fortalecer el tejido productivo (siempre queda la duda de si se refiere al del Estado en desarrollo destinatario del crédito o al español) y por ello orientado a la *financiación de proyectos de infraestructura y desarrollo de la base productiva*, en lugar de estar orientado a proyectos de desarrollo social, educativo, etc. Recordemos que las directrices del CAD exigen, para que la ayuda ligada pueda ser computada como Ayuda Oficial al Desarrollo, que el proyecto a financiar no sea comercialmente viable.

Debemos también recordar que en materia de alivio de la deuda —condonación y conversión— el gobierno sólo pretende en el cuatrienio 2001-2004 *evaluar los compromisos bilaterales adicionales caso por caso*, lo cual no supone ciertamente un compromiso efectivo o dotado de contenido conforme a los principios de la Ley 23/1998 en la lucha contra la pobreza. Y en el supuesto específico de la conversión de deuda, la preferencia manifestada por operaciones de conversión por inversión privada dejan nuevamente al descubierto los criterios económicos subyacentes en la gestión de la deuda externa pendiente de cobro.

Desde el punto de vista financiero, la política de deuda externa sufre de un desigual esfuerzo económico según el capítulo considerado. Como he mostrado en las páginas precedentes la cuantía total prevista por el Plan Director para el cuatrienio supone un importante incremento de la Ayuda Oficial al Desarrollo. Al término del período considerado España habrá pasado de dedicar un 0,23 % a un 0,30 % de su PNB a la ayuda al desarrollo. Aun estando lejos de la cifra del 0,7 %, España se habrá aproximado a las previsiones que el Consejo Europeo celebrado en Barcelona establecía como meta a alcanzar antes del año 2006: el 0,39 % como media comunitaria<sup>124</sup>. Dado que, según las pre-

---

<sup>124</sup> «Con vistas a la Conferencia de Monterrey sobre la financiación del desarrollo, el Consejo Europeo acoge con agrado el acuerdo sobre asistencia oficial para el desarrollo alcanzado por los Ministros de Asuntos Exteriores. En el acuerdo se declara que en cumplimiento del compromiso de estudiar los medios y el calendario que permitan a cada Estado miembro lograr el objetivo de las Naciones Unidas del 0,7% de AOD/RNB, los Estados miembros que aún no hayan alcanzado el objetivo del 0,7% se comprometen —como primera medida significativa— a aumentar individualmente su volumen de AOD en los próximos cuatro años, dentro de sus respectivos procesos de dotación presupuestaria, al tiempo que los demás Estados miembros proseguirán sus esfuerzos para conservar una cifra igual o superior al objetivo del 0,7% de AOD, a fin de alcanzar colectivamente una

visiones del Plan Director, España aumentará previsiblemente su Ayuda Oficial al Desarrollo en un 0,07 % en el período 2001-2004, es difícil pensar que en el período 2003-2004 vaya a incrementarla en el 0,09 % restante, para situarse en la media comunitaria estimada en Barcelona (15-16 de marzo de 2002). Esperemos que el gobierno español sea capaz de cumplir, al menos, con el compromiso mínimo de cada Estado asumido en el Consejo Europeo de Barcelona (0,33 % PIB) y su ayuda oficial al desarrollo crezca un 0,03 % suplementario en el período 2003-2004. En otro caso, el gobierno español incumplirá las propuestas de su propio programa del semestre de presidencia de la Unión.

Ahora bien, incluso el dato positivo del incremento previsto hoy por hoy en el Plan Director tiene una lectura en profundidad tendencialmente negativa. Este aumento de fondos se ha repartido entre los distintos instrumentos de acción sobre la deuda externa de una forma que pone en peligro la consecución del principal objetivo de la Ley 23/1998: la lucha contra la pobreza.

De un lado, el porcentaje de Ayuda Oficial al Desarrollo dedicado en el Plan Director para el cuatrienio 2001-2004 a los créditos FAD supone un muy pequeño incremento con respecto a la cifra de 1998. En términos absolutos la cantidad dedicada a esta modalidad de crédito es mucho más alta que el pasado, dado el incremento de la cuantía destinada a Ayuda Oficial al Desarrollo prevista para el cuatrienio y dado que la cuantía computable presupuestariamente es la cantidad neta, descontados los reembolsos de créditos pasados en período de vencimiento (cantidad importante por cuanto en la última década los créditos FAD llegaron a suponer hasta el 56 % de la Ayuda Oficial al Desarrollo). Paradójica conclusión, si tenemos en cuenta que el objetivo del gobierno debiera haber sido reducir el peso que este tipo de ayuda reembolsable tiene en nuestro presupuesto de cooperación. Esa es la línea marcada por el CAD y la política seguida por la mayoría de los países de nuestro entorno. Pero además, es lo único compatible con los objetivos de la Ley 23/1998: la lucha contra la pobreza difícilmente puede llevarse a cabo mediante la perpetuación de la situación de los deudores.

Ello me lleva a recordar las condiciones financieras de la estrategia propuesta, la del alivio de la deuda. Se dedica a este capítulo un porce-

---

media en la Unión Europea del 0,39% en 2006. Habida cuenta de este objetivo, todos los Estados miembros de la Unión Europea se esforzarán en todo caso por alcanzar, dentro de sus respectivos procesos de dotación presupuestaria, al menos el 0,33% de AOD/RNB en 2006. El Consejo ECOFIN examinará otras formas de aliviar la deuda de los países menos avanzados», Consejo Europeo de Barcelona, 15-16 de marzo, Documento de Conclusiones de la Presidencia, página 6, apartado de desarrollo sostenible, parágrafo 13.

taje aún menor que el dedicado en 1998. De un 9,77 % del total de la Ayuda Oficial al Desarrollo se pasa como promedio previsto para el cuatrienio 2001-2004 a un 7,06 %. Además, mientras que en 1998 la única actividad computada como alivio de la deuda eran las esporádicas operaciones de condonación de deuda, en el momento presente y con cargo a dicha partida presupuestaria deben llevarse a cabo no sólo las operaciones de condonación, sino también las de conversión. Puesto que el porcentaje dedicado a todo ello es tan reducido, no será extraño que se siga dando preferencia a los programas de conversión por inversión privada —en los que el gobierno rescata un porcentaje de la deuda pendiente de cobro mediante su venta a un inversor— frente a la conversión por inversión pública que computa totalmente como donación (en el caso de deudas procedentes de créditos FAD, sólo computan los intereses).

En suma, estabilidad relativa en el porcentaje dedicado a los créditos FAD (pero claro incremento en la dotación de los mismos en términos absolutos) frente a una reducción importante de las cuantías dedicadas al alivio de la deuda: ¿quién creería que es esa la vía lógica de lucha contra la pobreza?

En último lugar, *desde el punto de vista de la naturaleza de las herramientas aplicadas a la política de deuda externa*, los créditos FAD siguen sirviendo los intereses de nuestra política de apoyo a la exportación, y no los objetivos de la política de cooperación al desarrollo. Sólo en la medida en la que fueran de aplicación la nueva modalidad de créditos FAD, aquellos destinados a apoyar proyectos y programas de desarrollo social básico, podríamos decir que estos créditos cumplen en mayor medida con las expectativas suscitadas por la Ley 23/1998. He de recordar, no obstante, que el prácticamente inexistente desarrollo reglamentario llevado a cabo por el gobierno, que se limita a regular la administración conjunta sin detallar el funcionamiento del instrumento en sí, y la ausencia de mención de esta modalidad del crédito FAD en el Plan Director, le auguran un futuro inmediato ciertamente estéril.

Por su parte, los microcréditos pueden ser la herramienta en la que mejor se concilien los nuevos imperativos a los que debe someterse la política de deuda externa como instrumento de la política de cooperación al desarrollo: control del instrumento por el Ministerio de Asuntos Exteriores, que representa la mayoría en el Comité Ejecutivo del Fondo para la Concesión de Microcréditos para Proyectos de Desarrollo Social Básico en el Exterior, una dotación inicial razonable (40.000 millones de pesetas para cuatro años, a lo que habrá que sumar posteriormente los reembolsos de préstamos en marcha desde 1998), y una finalidad directamente conectada con la lucha contra la pobreza, el desarrollo so-



cial y la igualdad entre hombres y mujeres en el acceso a los recursos productivos en la escala de la microeconomía.

No obstante, queda aún terreno sobre el que el gobierno debe trabajar, pues faltan unas directrices claras sobre la selección y control de las entidades financieras destinatarias directas de la Ayuda Oficial Española y prestatarias ellas de los microcréditos a sus destinatarios últimos.

Respecto de los instrumentos que persiguen el alivio de la deuda, la política española ha sido recurrir a la condonación fundamentalmente en el caso de créditos comerciales con seguro de crédito a la exportación, que tienen por destinatarios países de desarrollo intermedio. Sin embargo, a mi parecer, la condonación debería tener por objetivo aquellas deudas de países altamente endeudados y muy pobres, en los que no hay salida posible, pues ni pueden hacer frente al pago ni son candidatos a un programa de conversión por inversión privada por falta de interés y confianza de los inversores, o público por falta de fondos o estructura de gestión y gobierno suficiente en el Estado deudor para hacerse cargo de los compromisos adquiridos a cambio de la recuperación de la deuda.

La conversión tiene, en cambio, por destinatario natural países de desarrollo intermedio, puesto que requieren un cierto grado de confianza a los inversores o una estructura de gobierno, administrativa y financiera en el Estado deudor que pueda hacer frente a la política a la que se haya comprometido. En la práctica española se ha recurrido poco a esta técnica, y en el caso de conversión por inversión pública ha sido a menudo como respuesta a catástrofes naturales, esto es, en situaciones de emergencia. Ello elimina parte del efecto beneficioso, desde el punto de vista del desarrollo a medio y largo plazo, que tales programas de conversión pudieran tener.

Por todo ello, compartimos las siguientes sugerencias formuladas en el documento preparado a petición de la Oficina de Planificación y Evaluación por José Antonio ALONSO, Estrategia para la cooperación española: 1) necesidad de un documento marco, elaborado por el gobierno, sobre el tratamiento de la deuda externa en el marco de la política española de la Ayuda Oficial al Desarrollo, en el que se indiquen las directrices de actuación en este ámbito como política bilateral propia; 2) necesidad de coherencia entre la actuación española en relación a la deuda externa y la Ayuda Oficial al Desarrollo. A menudo sucede que algunos de los objetivos de ésta se ven truncados cuando países de los que se reciben pagos importantes en retorno de créditos FAD, reciben al mismo tiempo intervenciones de desarrollo o inclusive ayuda de emergencia por parte de la AOD española. Normalmente, la diferencia entre retornos y ayuda recibida es negativa para el deudor, lo cual pone

de manifiesto la grave paradoja de la actual estructura de la ayuda al desarrollo. ¿Cómo puede sustentarse una política de deuda externa sobre la base de que la cantidad dedicada a generar nueva deuda es el doble de la dedicada a disminuirla?

Hoy por hoy, la política de deuda externa del gobierno español, integrada formalmente en la política de cooperación al desarrollo en virtud de la Ley 23/1998, no responde a los retos planteados por tal incorporación. La Ley 23/1998 ha servido como nueva máscara de legitimidad y modernidad de la política de deuda externa, sin que haya alterado sustancialmente la estructura, finalidad y sentido de la misma. Sigue siendo una política al servicio de los intereses económicos de España y no de los países en desarrollo, no es un instrumento de lucha contra la pobreza, regida por principios como la solidaridad o el apoyo a los deudores en situación más precaria, sino una opción más de la política económica exterior del Estado.

Pero no debe sorprender esta aproximación cuando el gobierno español apoya ante instancias internacionales como la Asamblea General de Naciones Unidas o la Comisión de Derechos Humanos la postura común a los países de la Unión Europea y, en general, a los países occidentales y que tiene tres aspectos diferenciados: 1) rechazo a la positividad concreta del derecho al desarrollo; 2) evasión de la responsabilidad que implica la perpetuación de la deuda externa en el goce efectivo del derecho al desarrollo y los derechos conectados al mismo; 3) finalmente, la tendencia a analizar las consecuencias de la deuda externa sólo desde una perspectiva económico financiera del desarrollo sostenible (económicamente para los países desarrollados, claro) y no desde el prisma del derecho al desarrollo como derecho humano.

La primera de las cuestiones, el rechazo a la positividad queda de manifiesto con los votos en contra al párrafo 21 de la Resolución 54/175, de 17 de diciembre de 1999, en el que se propone el estudio de una posible convención sobre el derecho al desarrollo. La segunda de ellas —la negación de la incidencia de la relación deuda externa-desarrollo en el goce de los derechos humanos— queda de manifiesto en las declaraciones de Bélgica en nombre de los miembros de la Unión ante la Resolución 2.001/27, de la Comisión de Derechos Humanos, relativa a los efectos del ajuste estructural en el goce efectivo del derecho al desarrollo. España, miembro de la Comisión de Derechos Humanos durante el trienio 2000-2002, apoyó dicha posición de forma expresa con su voto en contra de la citada resolución. El tercer aspecto se pone de manifiesto en el escaso apoyo a las menciones de las consecuencias de la deuda externa en las resoluciones dedicadas por la Asamblea Ge-

neral al derecho al desarrollo y su análisis, en cambio, en una serie paralela de resoluciones dedicadas a *la creación de un sistema financiero estable que responda a los desafíos del desarrollo, especialmente en los países en desarrollo*.

Por todo ello, no puede sorprender la comprobación empírica de la pervivencia de la perspectiva economicista en el tratamiento de la deuda externa, aun cuando de los nuevos postulados de la Ley 23/1998 pudiera haberse esperado otra cosa. En realidad, frente a la primera idea que suscita la lectura de la Ley, en el sentido de considerar el nacimiento de una nueva política española en materia de deuda externa al servicio de la solidaridad, el análisis propuesto lleva al lector un poco más allá de las apariencias, apreciando que no existe más que una línea de continuismo maquillado de modernidad.

# Bibliografía

- ALONSO, José Antonio (dir.), *Estrategia para la cooperación española*, Oficina de Planificación y Evaluación, Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica, Ministerio de Asuntos Exteriores, 1999, 452 páginas.
- BLANCO QUESADA, Marta, «La conversión de deuda externa. El sistema español», *Boletín Económico del I.C.E.*, n.º 2.653, mayo de 2000, páginas 19-27.
- CALDENTEY DEL POZO, Pedro, «Los debates de la cooperación al desarrollo en España», *INETemas*, n.º 19, 2000, páginas 6-9.
- CARRILLO SALCEDO, Juan Antonio, «El derecho al desarrollo como derecho de la persona humana», *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. XXV, 1972, páginas 119-125.
- DEL CAMPO, Salustiano, *La opinión pública española y la política exterior*, Informe INCIPE 1998, 127 páginas.
- GÓMEZ ISA, Felipe, *El derecho al desarrollo como derecho humano en el ámbito jurídico internacional*, Bilbao, Universidad de Deusto, 1999, 339 páginas.
- GÓMEZ ISA, Felipe, «El derecho al desarrollo: entre la justicia y la solidaridad», *Cuadernos Deusto de Derechos Humanos*, n.º 1, Instituto de Derechos Humanos, Universidad de Deusto, Bilbao, 1998, 74 páginas.
- M'BAÏE, Keba, «Le droit au développement comme un droit de l'homme», *Revue des droits de l'homme*, 1972, pp. 505-534.
- MIGUEL LÓPEZ, Santiago de, «La deuda externa y la ayuda oficial: ¿Qué hacer desde las administraciones locales y autonómicas», *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, n.º 7, 2001, páginas 99-111.
- ZAFRA ESPINOSA DE LOS MONTEROS, Rafael, *La deuda externa. Aspectos jurídicos del endeudamiento internacional*, Secretariado de Publicaciones de la Universidad de Sevilla, Sevilla, 2001, 313 páginas.

# Cuadernos Deusto de Derechos Humanos, núm. 19

En los últimos veinticinco años, España ha pasado de la condición de receptora de ayuda oficial al desarrollo a la de donante. Durante ese mismo período se han producido importantes cambios conceptuales en torno al concepto de desarrollo y a su articulación jurídica internacional. Fruto de dichas transformaciones, la consagración del derecho al desarrollo ha llevado aparejada una búsqueda de sus fundamentos y de los cauces que pueden dotarlo de efectividad plena. Uno de los obstáculos más frecuentemente invocados es la onerosa carga de la deuda externa que sufren los países aún en desarrollo. En este trabajo se aborda la relación entre ambas dimensiones —derecho al desarrollo y deuda externa— desde una perspectiva nacional. El aspecto más crítico del trabajo se centra en la evaluación del grado de coherencia que existe entre las diversas manifestaciones de la política española en materia de deuda externa, incluida su postura ante la Asamblea de las Naciones Unidas y la Comisión de Derechos Humanos, y las transformaciones del contexto normativo que han llevado a situarla, hoy por hoy, en el ámbito de la cooperación oficial al desarrollo, en virtud de la Ley 23/1998, de 7 de julio.

**Eulalia W. Petit de Gabriel.** Diplomada *cum laude* de la Academia de Derecho Internacional de La Haya (1998), asistió asimismo al Centro de Investigación de la Academia en su sesión de 1995 sobre catástrofes naturales. Doctora en Derecho por la Universidad de Sevilla desde 1999, fecha en la que defendió una tesis sobre *Las Exigencias de Humanidad en el Derecho Internacional Tradicional (1789-1939)*, de próxima publicación. Actualmente es Profesora del Departamento de Derecho Administrativo e Internacional Público de la Universidad de Sevilla. Imparte docencia de Derecho Internacional Público y Derecho Comunitario en la Facultad de Derecho; asimismo enseña Relaciones Internacionales en la Licenciatura de Periodismo. Desde octubre de 2000, desempeña el cargo de Vicedecana de Relaciones Internacionales en la Facultad de Derecho.



**EUSKO JAURLARITZA**  
**GOBIERNO VASCO**

JUSTITZIA, LAN ETA GIZARTE  
SEGURANTZA SAILA  
DEPARTAMENTO DE JUSTICIA,  
EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL



**Universidad de  
Deusto**

