

Aproximación comparativa a los espacios de coordinación en las políticas bilaterales de cooperación

*Anna Ayuso

LA COORDINACIÓN COMO ELEMENTO ESTRATÉGICO DE LA COOPERACIÓN

Las primeras experiencias de coordinación entre donantes se remontan a agosto de 1958, cuando tuvo lugar una reunión para hacer frente a la crisis de pagos de la India que amenazaba con colapsar su II Plan quinquenal de desarrollo (Barry, A.J., 1988). La iniciativa se repitió con la creación del consorcio de Pakistán en 1960 y en adelante se crearían otros mecanismos de carácter más informal llamados grupos consultivos, también apadrinados por el Banco Mundial. A su vez, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) auspició en 1962 la creación de sendos consorcios para Turquía y Grecia y, a escala regional, el presidente de los Estados Unidos, J.F. Kennedy, lanzó en 1961 la “Alianza para el Progreso”, con la que se pretendía poner en marcha un programa de alcance general destinado a cubrir las necesidades básicas de toda la población del continente americano. En los años siguientes continuaron creándose diversos grupos consultivos a los que se unieron las *mesas redondas* patrocinadas por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

*Coordinadora del Área de Cooperación Internacional de la Fundació CIDOB. Profesora de la Universitat Autònoma de Barcelona (UAB).

Paralelamente, el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) creado en 1960 en el seno de la OCDE con el objetivo general de garantizar la expansión del volumen global de los recursos puestos a disposición de los Países en Vías de Desarrollo (PVD) y de coordinar los programas de los diferentes donantes, realizaba estudios para el acercamiento de criterios con un éxito moderado. Para medir y comparar los esfuerzos realizados por cada uno de los Estados miembros, la primera dificultad surgida fue intentar homologar criterios para distinguir, entre las dispares categorías de flujos oficiales hacia los PVD, cuáles podían tener la consideración de ayuda y cuáles debían ser excluidas. Desde entonces el CAD se convirtió en el principal foro de donantes, donde se han venido desarrollando gran parte de los debates sobre coordinación de políticas, armonización de legislaciones y homologación de procedimientos para incrementar la calidad de la ayuda.

A pesar de estos ensayos, a finales de 1966, David Owen, coadministrador del PNUD, se admiraba de que hubiesen transcurrido 21 años antes de que el secretario general de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) creyera conveniente señalar la extrema importancia de la coordinación (Owen, D. 1966). El año anterior, el Banco Mundial había realizado un informe examinando su experiencia en el que apuntaba la necesidad de mejorar los procedimientos de funcionamiento interno. Como expresó Hoffman, representante del Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo (BIRD), una de las principales consecuencias fue que la coordinación de la Cooperación para el Desarrollo no se podía considerar un problema susceptible de ser atacado mediante un único mecanismo o a un determinado nivel (Hofman, M.L., 1966) sino que se trataba de un conjunto de situaciones complejas entre las que él señalaba hasta seis supuestos: coordinación por el Estado receptor; a través de Organismos Internacionales Financieros; ayuda procedente de diversas fuentes en relación a un país receptor; diversas políticas bilaterales de Cooperación para el Desarrollo; ayuda procedente de diversos donantes en relación a un único gran proyecto; ayuda con a un enfoque regional por parte de varios países donantes y varios receptores. Éste no pretendía ser un *numerus clausus* sino una muestra de algunos ejemplos extraídos de la realidad, sin embargo, como problema de base citaba la existencia de otros objetivos ajenos a la cooperación que subyacían en la toma de decisiones de los diferentes actores, donantes y receptores, y su incompatibilidad entre ellos. A su vez, el entonces presidente del CAD, Williard L. Thorp, apuntaba como principal fuente del desorden la descoordinación reinante en cada uno de los Gobiernos individualmente considerados, tanto los donantes, como los receptores (Thorp, W.L., 1966).

A principios de los años ochenta, tras declararse la crisis de la deuda por la imposibilidad de numerosos PVD para atender su servicio, el Banco Mundial asumió la voz de mando al exigir la aplicación de políticas económicas rigurosas en los países receptores e insistió en inculcar una disciplina a todos los donantes para que respetasen las medidas de los Planes de Ajuste Estructural (PAE), establecidos bajo su supervisión en gran parte de los PVD más endeudados. En 1986, la reunión de alto nivel del CAD adoptó unos

“Principios directores de la coordinación de la ayuda”; la parte II ponía el énfasis en la necesidad de coordinación entre los donantes para la “Ayuda en favor de la racionalización de las políticas y programas de desarrollo” y se reconocía la importancia de los esfuerzos del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional para poner en marcha, en concertación con los PVD, los programas de ajuste estructural¹. Ya en 1991, el CAD aprobó los Principios para la ayuda-programa donde advierte que en sus estadísticas sólo contabilizará como *ayuda en apoyo de las reformas* a aquella ayuda-programa que esté coordinada con los PAE del Banco Mundial/Fondo Monetario Internacional (FMI). A su vez, la Unión Europea (UE) también introdujo la ayuda para los programas de ajuste como líneas específicas dentro de sus programas de Cooperación, incluido el Convenio de Lomé. La llamada condicionalidad económica, es decir, la dependencia de la ayuda al cumplimiento de los planes de ajuste, se ha introducido en la práctica de la mayoría de donantes, con la sola excepción de la Ayuda Humanitaria (Sultz, S. 1989).

Tras una década de aplicación de los PAE se ha observado que sus efectos beneficiosos no son tan rápidos como se esperaba y que las consecuencias de su aplicación han sido muy duras para las capas de población más desamparada, por lo que era necesario poner en marcha nuevos programas que contrarestasen sus efectos. Además, aparecía la evidencia de “que las reformas económicas no pueden triunfar sin reformas políticas basadas en el respeto de los Derechos Humanos, con especial énfasis en la participación de la población” (Waller, P.P., 1992). De ahí que haya cobrado un nuevo impulso la condicionalidad de la ayuda a la observancia de la normativa internacional sobre Derechos Humanos. La efectividad en la implantación de estas condicionalidades está supeditada a un consenso para su aplicación homogénea por parte de todos los donantes. Sin embargo, su puesta en práctica no es siempre compatible con los otros objetivos que determinan las políticas bilaterales de ayuda (Ross, D.J., 1990) y los compromisos firmes en un determinado sentido exigirían garantías de reciprocidad difíciles de conseguir en el estado actual de normativización del ámbito de la Cooperación Internacional para el Desarrollo. Ello no obsta para que se hayan producido avances para mejorar la calidad de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD); al margen de la labor de coordinación para determinar prioridades y diseñar su propia estrategia de desarrollo, que es responsabilidad de cada país receptor, existen diferentes ámbitos de coordinación en los que juega un importante papel el trabajo de coordinación de los países donantes.

En el ámbito de la Cooperación para el Desarrollo, el término coordinación está estrechamente vinculado a la noción de eficiencia, entendida ésta como la necesidad de sacar el mayor rendimiento posible a los limitados fondos de los que se dispone para atender los numerosos requerimientos. En frente hay dos grandes obstáculos; la preeminencia de los intereses económicos o políticos y la escasa capacidad de los PVD para gestionar el conjunto de aportaciones que en concepto de Cooperación para el Desarrollo recibían de diferentes fuentes.

El término coordinación ha sido utilizado para designar diversos procesos con diferentes objetivos que pueden ser distribuidos en tres categorías (Barry, A.J., 1988): Los *mecanismos de consulta* para conocer informaciones y puntos de vista de otros, la *concertación* para el establecimiento de objetivos, prioridades comunes y un programa y, finalmente, la *coordinación operacional* para la realización de un programa o proyecto común. Esta clasificación se refiere a la coordinación entre varios donantes a escala nacional o regional, sin embargo estos no son los únicos aspectos que necesitan del establecimiento de medidas de cooperación. Tal y como realizaba un estudio del Deutches Institute fur Entwicklungspolitik, podemos distinguir hasta tres grandes ámbitos: 1. La coordinación interna en cada país donante; en el conjunto de la Administración, entre los diversos órganos encargados de la cooperación y con respecto al sector privado. 2. La coordinación bilateral entre un país donante y el país receptor, negociaciones, acuerdos y mecanismos de consulta, con o sin la participación de otros donantes. 3. La coordinación entre países donantes, tanto en referencia a un país, a una región o sobre los criterios generales de la Cooperación para el Desarrollo (Claus,B-Hofman,M-Lembke,H.-Zehender,W, 1989). Nos centraremos ahora en el primero de estos apartados.

LA COORDINACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE COOPERACIÓN EN LA ESFERA INTERNA DE LOS ESTADOS

Muchas de las diferencias entre donantes provienen de causas ajenas a la política de Cooperación para el Desarrollo en sí misma, que es una recién llegada si se la compara con los sectores clásicos de la Administración Pública. Su lugar de emplazamiento en el complejo administrativo ha recibido diferentes tratamientos por parte de los países donantes y está condicionado por la estructura previa en la que se insertan, pero también por la función que se le atribuye en relación a factores históricos, estratégicos, políticos y/o económicos. En la mayoría de países, las actividades de cooperación quedaron durante los primeros años dispersas entre diferentes departamentos, según el objeto de cada una de las acciones realizadas. En muchos casos, hasta que el CAD no comenzó a solicitar informes para completar sus estadísticas, no se había llevado a cabo una contabilidad conjunta y fue la voluntad de sumar un cierto volumen de gasto en AOD la que llevó al recuento de las diferentes partidas. Aunque las soluciones encontradas son heterogéneas y están sujetas constantemente a revisión —no siempre por moti-

vos racionales, sino también por reestructuraciones gubernamentales de carácter político— generalmente la responsabilidad de dirigir la Política de Cooperación se ha venido situando en el Ministerio de Asuntos Exteriores (MAE), como responsable de velar por la unidad de acción exterior.

Basándose en unos elementos comunes básicos, Claus elaboró un tipo ideal de Administración de Cooperación para el Desarrollo para comparar los perfiles de los principales países donantes de la OCDE. Se basó en media docena de características: la influencia del Parlamento, el emplazamiento administrativo de la política de Cooperación, la coordinación interna, el margen de maniobra presupuestario, la organización de implementar las actividades de cooperación y la importancia de las Oficinas de Cooperación en el exterior. La configuración de este tipo ideal partía de una premisa: la necesidad de dotar a la estructura administrativa de la Política de Cooperación de la mayor independencia posible. Según este autor, la Política de Cooperación debe quedar bajo la responsabilidad del MAE ya que se trata de un aspecto de la Política Exterior, si bien considera que la planificación y la dirección debe estar en manos de un departamento específico o agencia dotada de una considerable autonomía. Esta agencia sería también la encargada de implementar la cooperación, en colaboración con las oficinas externas a las que deberían ser progresivamente transferidas las funciones y el personal adecuado en orden a una descentralización creciente en favor de las estructuras locales, que son las que tienen contacto con las autoridades del país receptor y las delegaciones de otros donantes. Igualmente, mantiene la necesidad de acudir a organizaciones privadas, universidades, Organizaciones No Gubernamentales (ONG) o instituciones gubernamentales del país receptor para llevar a cabo determinadas actividades. El Ministerio de Finanzas debería limitar su intervención a lo estrictamente presupuestario, y los demás ministerios sólo cuando se hiciera necesaria una cualificación técnica. En el terreno presupuestario aboga por la necesidad de dotar a la política de Cooperación de instrumentos flexibles que permitan la planificación a medio y corto plazo y su adaptación a las circunstancias sobrevenidas. También se contempla la necesidad de establecer una coordinación a escala ministerial que abarque junto a la Cooperación para el Desarrollo otras políticas que tengan repercusión en las relaciones con los PVD. Señala así mismo, que la política de Cooperación debería ser tratada a fondo en el plenario del Parlamento, al menos en el momento de discutir el presupuesto y ser objeto de amplia publicidad, no sólo entre los grupos políticos sino entre la población en general.

Al hacer una comparación entre este tipo ideal y la realidad de los principales donantes de la OCDE, el autor concluye con una división en dos grupos básicos, de los cuales aísla a los Estados Unidos. Éste constituye un caso aparte por la fuerte influencia que ejerce el Congreso y la extrema dependencia de la Cooperación respecto a los intereses estratégicos internos y externos prescritos por la *Foreign Assistance Act*².

Un primer grupo (Japón, Reino Unido, Francia, RFA y Bélgica) en el que las responsabilidades sobre diferentes aspectos de la cooperación están divididas, con el consiguiente problema de coordinación, reflejo de la competencia entre los objetivos estrictamente de desarrollo y otros intereses nacionales asociados. Se trata además de estructuras administrativas poco descentralizadas y, por tanto, con autonomía restringida respecto a las oficinas externas. Los Parlamentos no ejercen un control estricto sobre la política de Cooperación y la mayoría de estos países (excepto Reino Unido) dejan un cierto margen de maniobra en los presupuestos.

El segundo grupo (Canadá, Holanda, Suiza y países nórdicos) tiene una estructura administrativa más cercana al tipo ideal; cuentan con un departamento dentro del Ministerio de Exteriores responsable de la Cooperación y una agencia encargada de implementar la cooperación con amplia autonomía y pocos problemas de coordinación interna. A su vez, la agencia cuenta con un importante grado de descentralización en favor de las oficinas externas. A pesar de la limitación de recursos en términos absolutos con la que cuentan estos países, las restricciones presupuestarias no son excesivas y los debates parlamentarios contribuyen a crear una atmósfera favorable a la Cooperación.

Por más que a grandes rasgos se identifiquen estos dos modelos de referencia, existen problemas comunes a los que cada país donante trata de aplicar una respuesta según sus criterios e idiosincrasia, y la elección no siempre se corresponde con la mayoritaria del grupo con el que la anterior clasificación les emparenta. Estas cuestiones comunes se pueden clasificar en tres bloques temáticos : planificación, gestión administrativa y gestión operativa.

LA COORDINACIÓN INTERNA EN EL ÁMBITO DE LA PLANIFICACIÓN DE LA POLÍTICA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL

En el ámbito de la planificación incluimos toda la función legislativa, desde las líneas generales a su desarrollo normativo, además de la programación gubernamental. Dentro de este apartado distinguiremos cinco cuestiones básicas:

Participación parlamentaria

Hasta tiempos relativamente recientes la Política de Cooperación para el Desarrollo era considerada por parte de los partidos políticos como una política periférica sin apenas desarrollo en sus respectivos programas electorales. Desde finales de la década pasa-

da, la Cooperación para el Desarrollo ha recibido un mayor interés parlamentario como consecuencia de dos factores: por una parte la crisis económica y el estancamiento o recesión, por otra, los cambios en el contexto internacional tras el desmantelamiento del bloque de las economías planificadas de Estado lo cual introdujo cambios en el significado estratégico de la ayuda, al tiempo que surgían nuevas necesidades de financiación para los países en transición. A partir de entonces, prácticamente todos los donantes procedieron a una discusión parlamentaria tras la que se reformaron determinados aspectos y se reformularon las estrategias de acuerdo a los nuevos tiempos. Algunas de estas iniciativas terminaron con reformas legislativas de la normativa básica, pero otras se vieron frustradas por cambios de las mayorías parlamentarias que paralizaron procesos ya casi ultimados. En cualquier caso, este ejercicio de renovación mejoró el conocimiento del tema entre los parlamentarios, contribuyendo a eliminar posiciones paternalistas o enfoques demasiado parciales.

Normalmente, los temas de Cooperación son tratados en las comisiones de Asuntos Exteriores de los Parlamentos, pero en algunas de ellas se han creado subcomités de Cooperación para el Desarrollo. En pocos países existen temporalmente comisiones exclusivamente de Cooperación. La discusión del presupuesto pasa por la comisión de finanzas y en algunos casos ésta conserva el derecho de supervisar los cambios de importancia que se produzcan con posterioridad. En los países nórdicos la política de Cooperación ha recibido mayor atención parlamentaria, con discusiones regulares no sólo sobre las estrategias y los objetivos programáticos, sino también sobre otras materias relacionadas con los PVD. Respetando el principio de que la dirección de la política exterior es una prerrogativa gubernamental, los Parlamentos se encargan de aprobar los planes plurianuales que presenta el Gobierno y los criterios para la elección de países y programas financiados, sin profundas controversias salvo en cuestiones muy puntuales.

Jerarquía administrativa

Se considera que conforme más alto sea el nivel de jerarquía que tenga la Administración responsable de la ejecución de la política de Cooperación, más libertad tiene para realizar su labor y mayor capacidad de coordinación con otros elementos de la administración. La RFA, la mayoría de países nórdicos, el Reino Unido y Francia, procedieron en diferentes períodos a crear un Ministerio de la Cooperación para el Desarrollo pero, en los últimos tiempos, la mayoría ha vuelto a situarla en el seno del MAE, con la excepción de Alemania, donde conserva su independencia, y de Francia, que mantiene el rango ministerial pero bajo la tutela de Exteriores. En realidad, lo más importante no es tanto el rango jerárquico formal, sino la capacidad de obrar que tenga la Administración y por ello se aboga por una agencia autónoma que se encargue de la gestión de toda la ayuda y su coordinación. Ésta debería tener un grado jerárquico suficiente que le permita actuar al menos en una situación de *primus*

inter pares con los demás departamentos con competencias en el campo de la cooperación internacional. En la actualidad la mayor parte de países mantiene la Política de Cooperación bajo la tutela del MAE, que es el encargado con carácter general de la coordinación de la acción exterior, aunque excepcionalmente algunos países lo han situado bajo el Ministerio de Presidencia, como Bélgica y Suecia parcialmente, o del Estado como el Reino Unido. Es difícil hacer generalizaciones, aunque una tendencia reciente es la desaparición de las agencias y su reemplazamiento en Departamentos ministeriales³, lo cual ha suscitado los recelos del CAD. En principio la razón que se ofrece es que de esta forma se contribuye a potenciar una mayor coherencia del conjunto de políticas dirigidas a los PVD, entre las que la Cooperación es sólo una parte.

Coherencia de políticas

Uno de los principales escollos de la Cooperación para el Desarrollo es su interferencia con los intereses nacionales de otras políticas de los Estados; los intereses económicos (aumento de las exportaciones, apertura de mercados, promoción de las empresas nacionales), pero también los estratégicos (mantener un área de influencia o simplemente el prestigio político). Desde principios de los años noventa, algunos donantes han comenzado a elaborar planes estratégicos que contemplan un tratamiento programático de conjunto; Así el *White Paper* holandés aprobado en 1990 ya establecía la necesidad de coordinar la Cooperación para el Desarrollo con la Política Exterior y la económica recurriendo a una definición más amplia de Cooperación y puso en marcha mecanismos de coordinación interministerial para elaborar los documentos programáticos que después pasarían a ser discutidos en el Parlamento⁴. También los últimos documentos programáticos danés y finlandés sitúan la Cooperación en el marco de una Política Exterior global hacia los PVD⁵ y señalan el órgano responsable de velar por la coherencia, aunque no establecen el mecanismo concreto.

Sin embargo, según se recoge en los informes periódicos del CAD, la asignatura pendiente es la descoordinación, no sólo entre las diversas políticas, sino incluso entre los diversos mecanismos de cooperación cuando estos están gestionados por diferentes ministerios. Una de las finalidades de los principios para una ayuda efectiva publicados por el CAD en 1992 era la de servir de referencia para controlar la interferencia de otros intereses, especialmente los comerciales. La reunión de alto nivel de mayo de 1996 acordó la necesidad de elaborar una investigación sobre el impacto de la aplicación de la ayuda ligada en la calidad y efectividad de los proyectos de desarrollo que deberá proporcionar información sobre las medidas a tomar en el futuro. No obstante, la coherencia de políticas, tal y como señalaba el propio CAD en el documento "Shaping the 21st Century: the Contribution of Development Co-operation" adoptado en mayo de 1996, debería ir más allá de la simple superación de la contradicción de intereses, buscando el desarrollo de otros mecanismos que refuercen las conexiones entre países del Norte y el Sur.

Organos consultivos

La existencia formal de órganos consultivos externos, que recojan la opinión de sectores ajenos a la propia Administración incorporándolos al proceso de toma de decisiones, depende en gran medida de la forma que cada sociedad tiene de relacionarse con sus instituciones (Kiss, A., 1993) y del papel que se le atribuye al Estado (Roper, L. 1994). En los países con una cultura política corporativista, en los que el papel del Estado está muy vinculado a una política de cohesión social, la participación ciudadana es mucho mayor y está inserta dentro del proceso ordinario de Gobierno. Los países con una cultura más cercana al ideario liberal son más reticentes a crear estructuras estables y prefieren fórmulas informales.

En los países escandinavos es común una fórmula que contempla una estructura doble (Kooij-Mevis, 1994): por una parte, un comité consultivo de composición muy amplia⁶, tanto por el número de miembros como por su procedencia, que comprende todos los grupos sociales con interés en los temas de Desarrollo y se ocupa fundamentalmente de las líneas políticas y estratégicas; por otra parte, una junta de carácter más restringido pero compuesta también por expertos y practicantes de la Cooperación para el Desarrollo, la cual se adentra en aspectos de programación, incluyendo, en algunos casos, el control de la decisión de financiar aquellos proyectos que superen una determinada cantidad. Este tipo de comités funcionan como una plataforma de discusión sobre borradores de proyectos o programas. Su función es contribuir a la mejora y a la elaboración de las políticas, por eso las consultas se realizan con cierta frecuencia (entre seis y ocho veces por año) y con carácter previo a la redacción final de los textos que después pasan al Parlamento, incluyendo el presupuesto y el informe anual. Sus recomendaciones no se publican en forma escrita a modo de dictámenes, sino que aparecen después incorporadas a las propuestas gubernamentales en caso de haberse llegado a un consenso. En algunos casos se encargan de realizar estudios o informes sobre determinadas materias con financiación por parte de la Administración.

En una zona intermedia, Alemania también cuenta con un comité consultivo bastante amplio, compuesto por académicos y prácticos, que emite dictámenes sobre todos los aspectos relacionados con la Cooperación, bien a petición del Ministerio, bien por iniciativa propia. Éste se reúne únicamente tres veces al año, pero prepara las sesiones plenarios en comisiones que cuentan con un apoyo logístico de secretaría pagado por el Ministerio Federal de Cooperación Económica (BMZ). También gracias a la financiación de éste, se convocan anualmente uno o dos simposios abiertos a una amplia participación.

Otro modelo de órganos consultivos es el que existe en Italia, Austria y España, con una composición relativamente restringida consistente en representantes gubernamentales, representantes del sector privado lucrativo y no lucrativo, sindicatos y académicos. Se reúnen con muy poca frecuencia para emitir dictámenes formales sobre textos ya listos para pasar al Parlamento. Sus decisiones no son vinculantes,

pero a pesar de ello la presencia gubernamental se asegura una mayoría mediante alianzas simples, aunque las discrepancias pueden expresarse mediante votos particulares. En Italia, a partir de 1993, se crearon grupos de trabajo específicos para tratar diferentes materias con la finalidad de adquirir una mayor influencia en la nueva etapa abierta tras la crisis y reforma de la Política de Cooperación. Mientras en los dos primeros modelos se pone el acento en la función asesora del órgano consultivo y se pone especial atención en los conocimientos técnicos de los miembros del consejo, en este último predomina el carácter político, aunque las barreras entre ambas funciones no son nítidas (Rodríguez-Carmona, A. Ruiz, P., 1997).

En Gran Bretaña, donde las *Charity* tienen prohibida la actividad política, no existen órganos consultivos estables aunque se recurre ampliamente a la consulta con expertos de diferentes ámbitos. Más refractaria al sistema de consultas es la Administración francesa, donde a la falta de tradición en el recurso a la asesoría externa, se une la extrema complejidad y dispersión de la autoridad encargada de programar y ejecutar la Política de Cooperación y los fuertes intereses políticos en presencia.

Programación geográfica y sectorial

La elección de los destinatarios de las políticas de Cooperación responde a numerosos factores, que van desde los factores históricos, particularmente en el caso de antiguas potencias coloniales, a intereses puramente económicos o estratégicos, todo ello condiciona y distorsiona la localización de la ayuda conforme a criterios basados en su eficacia.

Así, Francia, distingue claramente entre los países de su área de influencia, *les pays du champ*, con los que tiene establecido un *modelo francés* de relaciones globales con gran atención a la cooperación cultural y el resto de PVD, en los que realiza sólo acciones muy específicas (Naudet, J.D., 1995). El Reino Unido también realiza los dos tercios de su programa de Cooperación en los PVD de la Commonwealth, aunque en principio mantiene una política de concentración en los países menos avanzados (PMA), entre los cuales la elección está basada en tres criterios: la necesidad relativa del país, la capacidad de la ayuda británica para tener impacto local, y los intereses británicos. Desde sus inicios la Ayuda de los Estados Unidos siempre ha estado vinculada al tema de seguridad; en los últimos tiempos cerca del 50% de su AOD ha ido dirigida a Israel (28%) y Egipto (23%). Por su parte, Japón concentra entre el 60% y el 70% de su AOD bilateral en Asia por razones estratégicas, pero además es el país que mantiene un mayor enfoque comercial de la ayuda con más del 50% otorgada basándose en créditos ligados a la compra de bienes y servicios japoneses (Ensign, M., 1992).

Los donantes más pequeños, por razones obvias de capacidad, deberían tender a concentrar los recursos en un número más reducido de países, especialmente tras las limitaciones presupuestarias recientes. La concentración, no sólo permite mejorar la

eficacia gracias a un mejor conocimiento mutuo, sino que además permite mejorar el impacto de la cooperación bilateral en un determinado país receptor mediante un plan nacional concertado con dicho país receptor. Esto se ha hecho aún más necesario al aumentar la importancia de las ayudas por programas en lugar de la ayuda por proyecto, en la lógica de los programas de ajuste del FMI. Esto permite además un reparto de tareas que facilita la especialización de los donantes modestos en unos sectores específicos. Sin embargo, aún los países que han adoptado una política de doble concentración sectorial y geográfica (Países Bajos, Dinamarca, Noruega, Suecia) mantienen, algunas áreas especiales abiertas a todos los PVD en temas que consideran prioritarios; esto incluye normalmente la Ayuda Humanitaria, pero también algunos sectores claves como población, género o medio ambiente.

LA COORDINACIÓN INTERNA EN EL ÁMBITO DE LA GESTIÓN ADMINISTRATIVA

La gestión administrativa comprende la función ejecutiva de toma de decisiones concretas para poner en marcha las políticas y programas trazados, lo cual incluye la configuración de la estructura administrativa y las relaciones interdepartamentales. En este ámbito distinguiremos cinco aspectos que condicionan en gran medida la eficacia de las políticas bilaterales.

Unidad/pluralidad de ejecución

La decisión básica, muy debatida y compleja, es entre una estructura administrativa única encargada de la dirección de todos los tipos de cooperación o bien diversas estructuras especializadas separadas según el tipo de ayuda. En favor de la unidad (Dinamarca, Australia, Holanda, Italia, Nueva Zelanda) se alega la necesidad de coherencia y complementariedad de los diferentes tipos de ayuda, que son así coordinados por una sola dirección y que permite evitar la subordinación de los instrumentos financieros a intereses ajenos a los objetivos de desarrollo. La mayoría mantiene, no obstante, al menos una estructura doble que separa la cooperación no reembolsable de la cooperación financiera. La principal división suele establecerse entre el Ministerio de Asuntos Exteriores (o el Ministerio de Cooperación, si existe), que se encarga de las donaciones, y el Ministerio de Finanzas, que gestiona los créditos concesionales.

En Alemania, la doble gestión evolucionó hacia una separación ejecutiva en dos entidades paraestatales: el Banco para la Reconstrucción (KfW), encargado de la Cooperación

financiera, y la Agencia para la Cooperación Técnica (GTZ), en la que también participan otros organismos especializados. Esta situación tiene como ventaja que se constituyen agencias especializadas muy poderosas, con flexibilidad de maniobra y además facilita la participación de otras instituciones privadas, pero dificulta la coordinación de las acciones, especialmente en las formas globales de cooperación basadas en programas.

En algunos países se da únicamente la doble división mencionada (Suiza, Japón) y en Finlandia el Ministerio de Finanzas sólo se ocupa de los programas cofinanciados con el Banco Mundial. En un número considerable de países participan aún un mayor número de ministerios como Agricultura, para la ayuda alimentaria, e Industria, Sanidad o Educación que realizan determinados proyectos. En casos extremos, como España y Portugal, participan hasta 12 y 15 ministerios respectivamente multiplicando así los problemas de descoordinación. Un caso todavía más particular es el francés, con una compleja estructura que combina una atribución según criterios geográficos, sectoriales y por tipos de instrumento; así, el Ministerio de Cooperación se ocupa de la política de Cooperación con los países del área de influencia, tanto para la ayuda técnica como para la financiera, a través del Fondo de Ayuda y Cooperación (FAC); el MAE, además de la Coordinación del resto de Ayudas, se ocupa de la Cooperación técnica con el resto de países y la multilateral de organizaciones no financieras. La Cooperación financiera con los demás PVD, así como las relaciones con los Organismos Internacionales Financieros se encuadran en el Ministerio de Finanzas (que gestiona más del 40% de la ayuda bilateral) y, finalmente, otros Ministerios diversos realizan tareas concretas de cooperación técnica normalmente a través de institutos especiales bajo su tutela. De toda esta compleja interrelación *resulta una ausencia de coherencia manifiesta* que dificulta no sólo la gestión directa, sino también el diálogo con las instituciones internacionales (Naudet, J. D., 1995).

Coordinación interministerial

Conforme más dispersa es la gestión de la ayuda, mayores son los problemas de coordinación entre los diferentes agentes que intervienen, especialmente con el Ministerio de Finanzas, gestor del presupuesto, aunque las tensiones existen en todos los ministerios por los intentos de conseguir fondos adicionales para cooperación. Un método tradicional de coordinación es el de las Comisiones interministeriales de alto nivel y escasa frecuencia, comunes durante los primeros años pero con tendencia a desaparecer posteriormente. Son en principio útiles para intercambiar información pero carecen de gran operatividad debido a la ausencia de superioridad jerárquica. En países con reparto de competencias más limitado suele existir un órgano jerárquico superior; por ejemplo, en Alemania esa es la principal función del BMZ, aunque no tiene una soberanía absoluta en determinadas cuestiones como los refugiados, medio ambiente, deuda externa, comercio y tecnología. Existen casos de órganos específicos para la coordina-

ción en determinadas áreas geográficas; así en Francia el Comité de Orientación y Programación (COP), donde participan los ministerios de Cooperación, Exteriores y Economía, se circunscribe a los países del área de influencia francesa. En otros países hay un Comité interministerial para la ayuda financiera (Bélgica, España, Japón), y también otros mecanismos para programas específicos (Estados Unidos), aunque por su alcance restringido estos tienen forzosamente un impacto limitado.

Gestión presupuestaria

Todos los organismos públicos están sometidos a un rígido sistema de control presupuestario poco apropiado a las necesidades de programación de la Cooperación para el Desarrollo que debe adecuarse a situaciones cambiantes (Sultz, S., 1989). Sin embargo, los Parlamentos y los Gobiernos suelen preferir la ayuda programada, atada a proyectos, lo cual les permite un mayor control. Un caso particular es el de los Estados Unidos, donde no existe un concepto presupuestario de AOD sino que la ayuda está dispersa en diferentes partidas de Exteriores, Agricultura, Defensa, etc., hasta 15 departamentos. Por su parte, la agencia de cooperación técnica USAID tiene que presentar los proyectos y programas uno a uno ante el Congreso, por lo que es imposible calcular el volumen de AOD a priori. Cualquier modificación de cierta entidad debe ser notificada por anticipado al Congreso, el cual tiene 30 días para notificar su decisión.

El régimen de aprobación presupuestaria anual sigue siendo el más común en todos los países donantes, pero hay una tendencia a flexibilizar al menos determinadas partidas para adecuarse a la programación plurianual, más adecuada para el medio y largo plazo. Lo más habitual es un régimen especial para la cooperación financiera que permite desembolsos posteriores al período anual. Sin embargo, la atribución de los créditos suele estar reservada a un órgano determinado, bien el Ministerio de Finanzas, bien una Comisión Interministerial, bien al propio Gobierno o incluso al órgano parlamentario. La atribución a uno u otro órgano puede depender del volumen del crédito del cual se trate. En algunos casos, como en Bélgica, se da la posibilidad de acudir a determinados mecanismos de programación plurianual aunque sólo en el contexto de un determinado programa país. Tanto Suiza como Canadá aprueban programas plurianuales de cuatro y cinco años respectivamente, que después se van ajustando anualmente según se desarrolla el programa o la disponibilidad de fondos. Otra de las cuestiones presupuestarias discutidas es la oportunidad de traspasar los fondos no gastados de una partida a otra del programa de Cooperación, que no es habitual pero admitida por la legislación suiza. En 1995 la Administración británica se propuso realizar una revisión general de la estructura del gasto que, entre otras cuestiones, sirviera para analizar el coste relativo de los diferentes tipos y canales de financiación, así como los costes administrativos que cada uno representa.

Coordinación de la Administración descentralizada

El término Cooperación Descentralizada (CD) tiene un uso ambiguo que hace referencia a dos aspectos no siempre coincidentes: por una parte, se utiliza CD para referirse a un tipo de cooperación cuyo objetivo es el de fortalecer las instituciones civiles en los PVD. Este concepto reposa sobre la noción de desarrollo participativo y parte del reconocimiento del papel indispensable de la sociedad civil para el éxito de los programas de desarrollo. No es un nuevo instrumento, sino un nuevo enfoque de carácter político: la participación supone el reforzar el papel de nuevos actores capaces de contraponerse a poderes de tipo monopolístico como pueden ser el Estado, las empresas transnacionales o las élites dominantes. La CD no funciona con proyectos, sino con programas nacionales que suponen un proceso de diálogo entre diferentes actores, tendente a crear asociaciones más complejas y más coherentes. Es un enfoque holístico, ya que toda acción debe ir enmarcada en una política de ámbito nacional (o regional) y por tanto se trata de evitar el trabajo aislado e incitar al establecimiento de alianzas en un ámbito local que respeten la independencia y el papel de cada uno.

Por otra parte, se denominan también como CD aquellas acciones de cooperación internacional que realizan las Administraciones subestatales (e incluso una visión más amplia incluye a toda la sociedad civil: ONG, sindicatos, universidad e incluso la empresa). En principio, la Cooperación para el Desarrollo, como parte de la política exterior del Estado es considerada una prerrogativa del Gobierno. Sin embargo, en las últimas décadas se han ido incrementando el número de iniciativas por parte de entidades subestatales y locales que han venido a sumarse a los presupuestos de AOD en concepto de cooperación descentralizada. Si en un principio fue discutida su legalidad y después simplemente tolerada, en la actualidad se puede decir que ha adquirido una carta de naturaleza propia. Hoy la cuestión es buscar vías de coordinación entre las actividades de dichas entidades y las del Gobierno de manera que se respete la unidad de acción exterior sin afectar la autonomía de aquellas. Ambas nociones de CD tienden a fusionarse tratando de generar sinergías entre los actores claves de la sociedad en el Norte y en el Sur, buscando la complementariedad.

La CD requiere unos presupuestos: respeto a los Derechos Humanos, democratización, autonomía organizativa, formación de capacidades humanas y técnicas, desarrollo sostenible, actitud de no injerencia gubernamental y búsqueda de vías de consenso sobre los roles específicos de cada uno de los actores. Hasta el momento algunos donantes han creado Comités interregionales que tratan de establecer criterios comunes y entablar vías de colaboración, con reticencias por parte de las entidades subestatales que temen su uso como mecanismos de control. Otro de los aspectos claves es la coordinación de las actividades concretas de autoridades y representantes públicos de diferentes administraciones de un mismo país donante en un determinado país receptor para evitar confusión; en principio, las embajadas asumen las labores de coordinación para mantener

una unidad de representación y establecer los contactos oficiales. Un punto conflictivo es determinar si para el establecimiento de relaciones oficiales basta con que las entidades subestatales informen al Gobierno, o si necesitan de autorización expresa.

Personal

Existe la tendencia a cubrir los puestos de trabajo y los cargos responsables en la materia con personal diplomático, de frecuente rotación y sin formación específica en materia de Cooperación para el Desarrollo. En los casos en que la ayuda financiera se sitúa en el Ministerio de Finanzas, ésta suele gestionarse por el mismo personal que los créditos comerciales. La falta de cualificación del personal que gestiona la cooperación, así como su escasez, han sido repetidamente señaladas por el CAD como algunas de las causas de pérdida de eficacia de la cooperación para el desarrollo. En algunos países se combina la figura del diplomático con la de personal especializado estable con experiencia práctica que se ocupa de las labores más técnicas.

Las agencias autónomas cuentan con personal más estable, pero los recortes presupuestarios han propiciado el recurso a la subcontratación de consultoras externas o a contratos cortos con expertos, especialmente en el campo de la evaluación, pero también en algunas fases de planificación y gestión. El problema es hacer compatible una continuidad, con la necesidad de transparencia y concurrencia que exige la contratación de servicios privados por parte de la Administración. El recurso a otras instituciones públicas o entidades no lucrativas suaviza pero no elimina el problema de la elección.

LA COORDINACIÓN INTERNA EN EL ÁMBITO DE LA GESTIÓN OPERATIVA

Oficinas exteriores

Los diferentes grados de representación de las delegaciones nacionales en los países receptores y sus diversas atribuciones constituyen un obstáculo para la coordinación. En general, es aceptado que una representación demasiado débil obstaculiza la planificación y el contacto con los países beneficiarios, y el CAD critica abiertamente que la falta de un diálogo permanente aumenta el peligro de una relación unidireccional. Por ello se recomienda una descentralización creciente que refuerce el papel de las delegaciones en la fase de identificación y planificación y no la reduzca a simples tareas administrativas, contactos diplomáticos o realización de informes.

Existen dos tipos básicos de representación: las delegaciones dentro de las embajadas y las oficinas externas, aunque estas últimas generalmente controladas o ligadas a la embajada. Al aumento de la autonomía de las oficinas locales se opone lógicamente el Ministerio de Exteriores, pero tampoco lo favorece la restricción de los gastos que ha conducido al cierre de muchas delegaciones incluso entre aquellos donantes con mayor presencia exterior, como Estados Unidos o Gran Bretaña. Esta última mantiene varios tipos de estructuras (misiones, oficinas, secciones de embajada, oficinas regionales) según la importancia de las actividades que realiza.

La separación de la gestión de la ayuda financiera y técnica conlleva muchas veces también la duplicidad en la presencia exterior; Por ejemplo, el GTZ y otras agencias de implementación alemanas menores mantienen oficinas propias mediante un acuerdo entre el BMZ y el Ministerio de Exteriores. Mientras éste se ocupa de los aspectos políticos, aquellas gestionan los aspectos técnicos. En el caso francés la división sectorial también comporta una división en los países del área francófona; mientras el Ministerio de Cooperación se ocupa de los aspectos sociales, la Caisse se encarga de las actividades productivas. En todos estos casos es evidente la necesidad de establecer criterios claros para coordinar y aclarar las respectivas competencias.

Coordinación con otros agentes ejecutores

La participación de diversas instituciones públicas y privadas no gubernamentales en la implementación de la AOD se deriva de un concepto de subsidiariedad consistente en hacer las cosas mediante el organismo más apto en cada caso concreto (Raeymaeckers, J. , 1993). Los de mayor tradición son las empresas y las ONG de Desarrollo, pero se ha ampliado a universidades, servicios de consultoría, Iglesias, Fundaciones políticas y otras asociaciones que realizan diversos tipos de actividades. Las relaciones de estas organizaciones sociales con el poder no carecen de aspectos problemáticos. Nos ocuparemos sólo de los dos actores más significativos: las ONGD y las empresas.

Casi todos los países donantes financian proyectos de desarrollo realizados a través de ONGD, de tal manera que en la actualidad alrededor de un 10% de la AOD bilateral de los países del CAD se realiza a través de ellas, pero los esquemas de relación son muy diversos y cubren funciones distintas. El de la cofinanciación es uno de los aspectos particularmente delicado; el sistema clásico es el de las convocatorias anuales de cofinanciación de proyectos concretos. Este facilita el control del gasto pero dificulta la labor de las ONG porque con frecuencia no se adapta a las necesidades de financiación de los proyectos realizados en PVD. Por ello en un buen número de países se han establecido programas plurianuales concertados con las organizaciones más experimentadas. Otra modalidad es los acuerdos cuadro, todavía más flexibles que funcionan con un sistema de evaluación externa ex post. Además las ONG concurren, junto

a las entidades comerciales, en concursos públicos como contratistas para la implementación de algunos proyectos gubernamentales y para la prestación de servicios en la gestión de la AOD.

Una de las cuestiones más delicadas de la relación es la que tiene que ver con los criterios de elegibilidad de las ONGD para tener acceso a los fondos; en algunos países se limita sólo a un número reducido, mientras que en otros el criterio es más amplio y se basa más en las garantías y en la capacidad para realizar un proyecto en concreto que en aspectos formales. La necesidad de estabilidad financiera y al mismo tiempo de independencia de las ONG, el exceso de control burocrático y las diferencias sobre los objetivos e intereses de las acciones de cooperación, crean tensiones en sus relaciones con la Administración. Para ello, se han creado sistemas de concertación en los que se tratan los problemas del colectivo; a veces mediante mecanismos de tipo informal, otras de manera institucionalizada, hasta el punto de que el Gobierno financia personal dedicado a las tareas de coordinación. Las ONG, así, participan en diferentes ámbitos: consultivo, en la fase de planificación o programación por país, o como agentes de ejecución, bien para la cofinanciación de sus propios proyectos, bien tomando parte como contratistas en los concursos para la ejecución de proyectos en el marco de programas bilaterales. Con ello se ha venido dando un progresivo acercamiento de los discursos y la asunción de prioridades comunes (*the reverse agenda*) en el campo programático. Pese a ello persiste el temor de las ONG a un excesivo dirigismo gubernamental. Sin embargo, resulta imprescindible un mínimo de concertación con la representaciones diplomáticas en los países receptores que permita, cuando menos, ejercer las funciones consulares.

La participación de la empresa en los concursos para la ejecución de proyectos y como suministradora es antigua y común en la mayor parte de países donantes. Suele ser cuestionada cuando la cooperación técnica está ligada a los intereses comerciales nacionales, bien porque la concesión financiera se condiciona a la compra de productos nacionales, bien por tratarse de concursos para la adjudicación que se limitan a agentes nacionales o incluso adjudicaciones directas aún más dudosas. Éste es uno de los aspectos más criticados por el CAD, dentro del cual se concertó en 1992 un procedimiento de consulta destinado a evitar que los créditos concesionales no substituyesen a los comerciales (*DAC Report*, 1993). La clase empresarial participa en los órganos consultivos de aquellos países donantes que cuentan con estos. Cuando la ayuda reembolsable está situada en el Ministerio de Hacienda, los criterios comerciales de concesión de la ayuda son aún mayores y distorsionan su relación con el resto de la política de cooperación. En países como Japón la presencia empresarial es tan fuerte que tiene como resultado una influencia determinante en la localización de su ayuda. Para paliar las peores consecuencias de este tipo de prácticas se aboga por la completa transparencia del proceso de adjudicación de las partidas crediticias y la apertura de los concursos de adjudicación al mercado internacional.

Un papel más reciente y menos controvertido de la empresa en las políticas de cooperación es el relacionado con la promoción del establecimiento de lazos comerciales entre Pequeñas y Medianas Empresas (Pymes), el incentivo de inversiones extranjeras o establecimiento de *joint ventures* en PVD, así como el fomento de las exportaciones procedentes de dichos países. Tanto en Alemania, Países Bajos y países escandinavos existen agencias especializadas para promocionar este tipo de actividades.

Evaluación

La evaluación de resultados es prácticamente el único mecanismo para medir la efectividad de la AOD y también para mejorarla. Desde 1994 el CAD lo considera uno de los aspectos centrales del debate sobre el desarrollo y lo incluye como una sección específica en los informes periódicos que realiza cada cuatro años a los países miembros. Se considera que la evaluación tiene dos propósitos básicos: extraer lecciones para el futuro y establecer las bases para medir los resultados obtenidos. Éste debe distinguirse de la simple evaluación financiera entendida como control del gasto público, que suele seguir un procedimiento legal estricto, de la evaluación de resultados en relación con los objetivos de desarrollo, diferenciando entre: eficacia, eficiencia, sostenibilidad, impacto y relevancia (OCDE-CAD, *Report* 1994,1995).

La evaluación sigue siendo uno de los puntos débiles de las políticas de muchos donantes, pero la disminución del valor estratégico de la ayuda y la necesidad de justificar gastos en un período recesivo ha impulsado su refuerzo. Uno de los puntos importantes es la existencia en la Administración de una unidad específica de evaluación que cuente con personal especializado y estable. Ésta existe en la mayoría de donantes aunque su dotación y el grado de profesionalización varía en gran medida. En Francia, donde la gestión de la Cooperación es multicéfala, cada unidad tiene su propia sección de evaluación y su propio sistema, lo cual dificulta el intercambio de información y una visión de conjunto.

Tras el reforzamiento de estas unidades en la década pasada, en la actualidad se está procediendo a una reducción de personal y su sustitución por auditores externos, como en Dinamarca donde la unidad de evaluación se limita a preparar un Plan de evaluación, encargar los informes a terceros y controlar los resultados de los estudios. En algunos casos se recurre a auditores privados únicamente nacionales pero, en otros, se abre el concurso a otras nacionalidades. En Finlandia, en cambio, se encargan las evaluaciones a instituciones universitarias especializadas. Los Países Bajos distinguen entre una evaluación descentralizada; que es la que realiza las misiones sobre el terreno para la evaluación de proyectos concretos a través de las unidades operacionales, y una evaluación ex post de carácter más genérico, dirigida a evaluar el impacto global. Dentro de esta última se realizan análisis por programa, por país o por sector. A pesar de ser una de las estructuras de evaluación más elaboradas entre el conjunto de los donantes, se pueden señalar defec-

tos importantes como la falta de *feed-back* en la elaboración y ejecución posterior de las políticas, la poca participación de los países receptores y la contraparte, la deficiente selección de algunos de los expertos y la escasez de evaluaciones por país. La mayoría de estas críticas son extensibles con creces a todos los donantes. Sin embargo, la situación evoluciona y cada vez son más los países que elaboran evaluaciones globales por país y por sector, aunque persiste un cierto secretismo a la hora de hacer públicos los resultados, especialmente si estos no son satisfactorios. Afortunadamente, cada vez es más frecuente la publicación de informes e incluso el establecimiento de programas de evaluación por países con otros donantes, como hacen Canadá o Finlandia.

Notas:

1. Recogidos en OCDE (1992) *Principes du CAD pour un Aide efficace. Manuel de l'Aide au Developpement*. París, p. 9 y pp. 27-32.
2. Esta ley básica sobre la ayuda a los países extranjeros fué promulgada en 1961 al tiempo que se creaba la Agencia para el Desarrollo Internacional (USAID). En 1994 se inició una reforma que quedó paralizada por el cambio de mayoría en el Congreso en favor de los republicanos.
3. Esto es lo que ha ocurrido con tres de las agencias de cooperación más emblemáticas y prestigiosas, procedentes de los países nórdicos; DANIDA (Dinamarca), SIDA (Suecia) y FINIDA (Finlandia) han dejado formalmente de ser agencias independientes.
4. El director general de Cooperación preside un Comité interministerial de Cooperación (COCOS) en el que participan los coordinadores de los demás departamentos, si existen discrepancias y no se llega a un acuerdo, el asunto pasa a un Consejo de Cooperación para el desarrollo (ROS) de nivel ministerial y presidido por el primer ministro.
5. El "Finland Development Co-operation in the 90's" atribuye al departamento de Cooperación la misión de coordinar todas las acciones aunque sin establecer un mecanismo específico. Por su parte, el documento estratégico danés de 1994 "A developing world-Strategies for danish Developing Policy towards 2000" concentra toda la Política de Desarrollo en el MAE (política, económica, bilateral y multilateral) con la finalidad de asegurar dicha coherencia.
6. Especialmente amplio es el Comité danés con 75 miembros elegidos entre parlamentarios, comités de solidaridad, ONGD, periodistas, empresarios, representantes de sindicales obreras y agrarias, cooperativas, universidades, etc.

Referencias bibliográficas

- Alonso, J.A. (1994) "España y la Ayuda Oficial para el Desarrollo" en *La Cooperación Internacional para el Desarrollo ámbito y configuración*, CIDEAL.
- Arase, D. (1994) "Public-Private Sector Interest Coordination in Japan's ODA", *Rev. Pacific Affairs*, 67 (2): 171-199.
- Ashoff, G. (1996) "La cooperación alemana para el Desarrollo. Un difícil acto de equilibrio", *Rev. Desarrollo y Cooperación*, 3: 23-28.
- Asshoff, G. (1993) "The Outlook for Development Cooperation. Nine Observations". Conferencia presentada el 13 de mayo de en la German Foundation for International Development (DSE) "Selected Questions of Development and Economic Cooperation between the Federal Republic of Germany and Developing Countries", *Mimeo*. p. 4.
- Barry, A.J. (1988) *Coordination et efficacité de l'Aide. Experience acquise a l'échelle nationale et regionale*. París: OCDE.
- Catley-Carlson, M. (1989) "La respuesta de los donantes: la política canadiense de ayuda al desarrollo para el año 2000" *Revista Desarrollo*, 14.
- Claus, B- Lembke, H. (1998), "The Development Cooperation Policy of the Federal Republic of Germany" en *Development Cooperation Policies of Japan, the United States and Europe*. Japón: Ippei Yamazawa y Akira Hirata.
- Claus, B. Hofmann, M. Lembke, H. H. Zehender, W. (1989) "Coordination of the Development Cooperation Policies of Major OECD Donor Countries German Development Institute (GDI)" *Ocasional Papers*, 96.
- Chakrabarti, S. Wilson, R. Rundell, P. (1995) "ODA Fundamental Expenditure Review" *Summary Report*, July.
- Chalker, L. (1990) "Britain's Role in Multilateral Aid Agencies" *Development Policy Review*, 4.
- Cooper, C. Van Themaat, J.V. (1989) "Dutch Determinants, 1973-85: Continuity and Change" en *Western middle Powers and Global Poverty*, Uppsala: Edit. Olav Stokke, Scandinavian Institute of African Studies.
- Danida (1994) "A Developing World: Strategy for Danish Development Policy towards the Year 2000. Summary of a strategy" *paper* presented by the danish government, marzo.
- Ensign, M. (1992) "The Structure and Implementation of Japanese Bilateral Assistance" en *Doing good or doing well?*. New York: Columbia University Press.
- Falise, M. (1997) "La Cooperación para el Desarrollo del Estado Belga" en *Jornadas sobre Cooperación para el desarrollo de la UE*. Vitoria-Gasteiz 2-4 diciembre 1996.
- Finida (1993) *Finlands Development Cooperation in the 1990s*. Ministry for Foreign Affairs
- Freres, Ch. (1997). *La Cooperación al Desarrollo bilateral de la Unión Europea con América Latina*. AIETI.
- Ghils, P. (1992) "La société civil internationale: les OING dans le Systeme International", *Revue Internationale des Sciences Sociales*, 144: 467-479.
- Gutierrez, F. (1996) "Análisis de la Cooperación española", en *Visión global de la cooperación para el desarrollo. La experiencia internacional y el caso español*, Coord.: Angel Martínez González Tablas. CIP.
- Hofman, M. (1987) *Switzerland Development Policy*, German Development Institute, febrero.

- Hoffman, Michael L. (1986) Aid Coordination BIRD. Opúsculo conteniendo el discurso pronunciado en la "Ditchley Conference on Improving the Effectiveness of Aid for Overseas Development" Ditchley Park, June 3Th, England. pp. 1-28.
- IAAC (1996) *Area Based Programmes in the Irish Bilateral Aid Programme: Thinking Towards Best Practice*. Irish Aid Advisory Committee, Dublín.
- Intermón *La Realidad de la Ayuda 1997*
- Intermón *La Realidad de la Ayuda 1996*
- Kärre, B. Svensson, B. (1989) "The Determinants of Swedish Aidi Policy" en *Western middle Powers and Global Poverty*. Uppsala: Olav Stokke, Scandinavian Institute of African Studies.
- Kiss, A. (1993) "Le rôle des ONG dans un société démocratique", *Rev. Transnational Associations*, 3: 122-123.
- Naudet, J. A. (1995) *Aperçu de l'aide bilaterale française au Développement*. DIAL.
- Maxwell, S. (1996) "Apples, Pears and Poverty Reduction: An Assessment of British Bilateral Aid" *Revista IDS Bulletin*, 1.
- OCDE-CAD (1997) *Development Efforts and Policies of the Members of the DAC*, París.
- OCDE-CAD (1996) *Development Efforts and Policies of the Members of the DAC*. París
- OCDE-CAD (1996) *Switzerland Development Co-operation Review Series*, 20. París
- OCDE-CAD (1996) *Sweden Development Co-operation Review Series*, 19. París
- OCDE-CAD (1996) *Australia Development Co-operation Review Series*, 18. París
- OCDE-CAD (1996) *New Zealand Development Co-operation Review Series*, 17. París
- OCDE-CAD (1996) *Italy Development Co-operation Review Series*, 16. París
- OCDE-CAD (1996) *Austria Development Co-operation Review Series*, 15. París
- OCDE-CAD (1995) *Finland Development Co-operation Review Series*, 11. París.
- OCDE-CAD (1995) *Denmark Development Co-operation Review Series*, 10. París.
- OCDE-CAD (1995) *Germany Development Co-operation Review Seies*, 9. París.
- OCDE-CAD (1995) *United States Development Co-operation Review Series*, 8. París.
- OCDE-CAD (1995) *Belgium Development Co-operation Series*, 7. París.
- OCDE-CAD (1995) *Ireland Development Co-operation Series*, 6. París.
- OCDE-CAD 1994) *Canada Development Co-operation Review Series*, 5. París.
- OCDE-CAD (1994) *The Netherlands Development Co-operation Review Series*, 4. París.
- OCDE-CAD (1994) *Spain Serie des examens en matiere de coopération pour le developement*, 3.
- OCDE-CAD (1994) *France Serie des examens en matiere de coopération pour le developement*, 2.
- OCDE-CAD (1993) *Examen de l'aide de la Suisse par le CAD*. Communiqué de presse 28 septiembere.
- OCDE (1992) "Principes du CAD pour un Aide efficace". *Manuel de l'Aide au Developpement*. París.
- OCDE-CAD (1985) "Vingt-cinq ans de Coopération pour le développement. Un examen". *Rapport*. París.
- Olsen, G.R. Udsholt, L. (1995) "The Danish Aid Administration : Between Politics and Tecnical Rationality", *CDR working Papers*, 12.
- Owen, D. (1966) "Co-ordination of Development Assistance Among International Agencies", en *International Cooperation in Aid*. England: Ronald Robinson, University Overseas Studies Committ, pp. 165-173.

- Raeymaeckers, J. (1993) "Les Associations Internationales: cadre juridique et financier" *Rev. Transnational Associations Transnationales*, 5: 275-277.
- Rodríguez Carmona, A. y Ruiz, P. *Elementos para una reforma del Consejo estatal de Cooperación al Desarrollo, (Serie Avances de Investigación)*, 6. IUDC-UCM.
- Ross, D. J. (1990) "Aid Co-ordination" *Rev. Public Administration and Development*, 3: 331-342. RIPA. John Wiley and Sons.
- Sawada, Y. (1996) "Aid and Poverty Alleviation. An international Comparison" *Revista IDS Bulletin*, 1.
- Stoke, O. (1989) "The Determinants of Norwegian Aid Policy" en *Western middle Powers and Global Poverty*. Uppsala: Olav Stokke, Scandinavian Institute of African Studies.
- Sultz, S. (1989) "Trends and Issues of German Aid Policy" *Revista Kojunkturpolitik*, 35: 361-382.
- Svendsen, K. E. (1989) "Danish Aid: Old Bottles" en *Western middle Powers and Global Poverty*. Uppsala: Olav Stokke, Scandinavian Institute of African Studies.
- Thorp, William L. (1966) "Efforts at Co-ordination" (pág. 174) en *International Cooperation in Aid*. England: Ronald Robinson Cambridge University. Overseas Studies Committee.
- Waller, P. P. (1992) "Tras la distensión este-oeste :¿Hacia una orientación de derechos humanos en la Cooperación norte-sur para el desarrollo? *Desarrollo*, 21: 19-25.
- White, J. (1974) *The Politics of Foreign Aid*. London.
- VV.AA. (1992) "Suisse-Afrique" *Revista Marches Tropicaux*, 12 (junio): 1507-1519.
- VV.AA. (1992) "Belgique -Afrique" Dossier en la *Revista Marches Tropicaux*, 17 (julio): 1874-1889.
- VV.AA 1997. *Jornadas sobre Cooperación europea. Análisis y perspectivas de los programas de los países de la UE para el desarrollo de la UE*. Vitoria-Gasteiz 2-5 diciembre 1996, Publicaciones del Gobierno Vasco.