

Tomás Lozano Escribano

Embajador de España

Introducción

«Cuanto más doy, más tengo»

(Inscripción encontrada en un brocal
de un antiguo pozo de agua, en tierras de Castilla)

El Consejo de Redacción de la revista *Documentación Administrativa* acordó dedicar, en este año 1992, un número monográfico al estudio de la Cooperación Internacional, con especial consideración de la que realiza España, y con algunos trabajos relativos a la que llevan a cabo varios países que vienen dedicando gran atención a este aspecto de la acción exterior del Estado.

Hay abundantes motivos para congratularse por tal decisión. Se trata de la primera vez que se reúnen en un solo volumen monográfico, los trabajos y artículos redactados con reflexiones y relatos de experiencias por personas que han estudiado y analizado la Cooperación Internacional en general, o la española en particular, desde el punto de vista del tratadista o profesor de Derecho Administrativo o del especialista en el estudio o en la práctica de esta actividad comprendida en el campo de las relaciones internacionales de los Estados soberanos, así como por otras personas que han ejercido importantes tareas de autoridad, de gestión o de acción diplomática en el terreno práctico de la ejecución de la Cooperación Internacional.

Se han publicado antes en España, artículos y estudios en muy diversos medios, desde prensa diaria a revistas periódicas, y también libros sobre aspectos especializados de la Cooperación, pero es ahora cuando una publicación científica periódica, de reconocido prestigio,

como es la revista *Documentación Administrativa*, del Instituto Nacional de Administración Pública, consagra uno de sus números íntegramente al tema.

Además de ello, hay que resaltar el hecho de que, como acertadamente señala el catedrático de Derecho Administrativo don Miguel Sánchez Morón, en la Introducción de su interesante aportación a este número, adentrarse en el estudio de la Cooperación Internacional o de la Cooperación española al desarrollo de otros países es, para un especialista en Derecho Administrativo, entrar en un ámbito prácticamente desconocido. *Es terra ignota*.

Por ello, el que tanto el profesor Sánchez Morón, como los otros especialistas técnicos o prácticos de esta materia se hayan convertido en exploradores intelectuales de este nuevo Continente de la Cooperación, armoniza muy bien con un año como 1992, en que se conmemoran cinco siglos del magno logro conseguido en la Historia por el Almirante Cristóbal Colón, acompañado por descubridores y exploradores españoles, un logro que dio ocasión al encuentro trascendental de la cultura hispánica y del Antiguo Mundo europeo con las culturas prehispánicas del Nuevo Mundo de América.

Una buena forma de asociarse por parte de la revista *Documentación Administrativa* a la verdadera conmemoración (con obras de ciencia, de solidaridad social y de progreso) del V Centenario, es aportar reflexiones, análisis y datos sobre el tema nuevo de la Cooperación Internacional, que permita aumentar la eficacia y la fecundidad de resultados, con la vista puesta en los objetivos que la Cooperación española desea conseguir.

Existen también otras razones que abonan la oportunidad de esta publicación.

En primer lugar el hecho de que los trascendentales cambios que en poco tiempo se han producido en el panorama internacional, que permite hablar de la intensa aceleración histórica en nuestro tiempo, como son, por ejemplo, el final de la Guerra Fría y de las tensiones Este-Oeste, han puesto en primer plano de la escena internacional la división Norte-Sur. Una división la Norte-Sur, con cuyas palabras se quiere simbolizar la brecha económica, vital y social que se abre cada vez más, y de forma más dramática, entre los países llamados ricos y los que por las graves carencias que todavía sufren se consideran países pobres.

El esfuerzo que las naciones que han conseguido mayor progreso y bienestar económico realicen para ayudar a los países necesitados a salir de los círculos estériles y angustiosos de la pobreza, son la esencia de la Cooperación.

Si se examinan las estadísticas económicas y sociales y se reflejan en un planisferio de la riqueza y de la pobreza, queda el espectador

impresionado de la magnitud y de la extensión planetaria de la sombra lacerante de la pobreza.

Profundas razones, pues, de ética y de solidaridad imponen a las conciencias públicas e individuales de los países con niveles altos de renta *per capita* intentar mediante la Cooperación en sus diversas formas y con sus muy variados instrumentos disminuir o al menos paliar esos tremendos desequilibrios entre el Norte y el Sur.

Si se tiene en cuenta que junto a las formas y variantes de la Cooperación Exterior para el desarrollo existe también la mutua colaboración entre países con alto grado de desarrollo, destinada a potenciar aspectos en que ambos estén interesados, por ejemplo el orden público o las vías de comunicación fronterizas, o la sanidad, etc. —por ejemplo, las diversas formas de Cooperación en estos sectores que se dan entre países miembros de la CE—, se puede comprender que el Pontífice Pablo VI dijera que la Cooperación es el nuevo nombre de la Paz (1).

También puede afirmarse, como corolario de las palabras de Pablo VI, que la Cooperación entre los países es el nuevo nombre de las relaciones de amistad entre las Naciones Soberanas. Esta afirmación coincide con el hecho de que la Cooperación Exterior, en sus diversas formas, esté considerada como la rama más joven de las Relaciones Internacionales y cuyo papel en ellas, y junto a las ramas tradicionales y más veteranas de los importantes instrumentos diplomáticos, políticos, jurídicos, económicos, científicos, culturales, etc., que integran esas relaciones, no ha hecho sino empezar.

Por lo expuesto, se comprende que sea no sólo conveniente, sino necesario, que los profesores, los investigadores y los analistas, además de los técnicos y expertos en la Cooperación para el desarrollo, racionalicen y sistematicen sus instrumentos presentes, y piensen sobre su perfeccionamiento y el progreso de dichas instituciones y medios de todo orden hacia el futuro.

El interés hacia estas reflexiones se ha acrecentado por varios nuevos e importantes aspectos de la presencia de España en el exterior.

En primer lugar, desde enero de 1986, España forma parte como miembro de la Comunidad Europea.

Uno de los principales sectores de la actividad exterior de la Comunidad es el relativo a la Cooperación para el desarrollo; por ello, España ha realizado en los pasados años un importante esfuerzo en varios sentidos; en primer lugar, para integrarse en los mecanismos y en la marcha de dicha Cooperación como miembro de pleno derecho de la Comunidad; asimismo ha procurado que su Cooperación para el desarrollo, sin mengua de su especificidad e independencia, armonice con las acciones de Cooperación exterior de la CE.

(1) Pablo VI, Encíclica «*Populorum Progressio*», de 26 de marzo de 1967.

No se puede dejar de mencionar la labor constante llevada a cabo por España, para llamar la atención de las competentes instancias comunitarias hacia las necesidades que en materia de Cooperación para el desarrollo presenta Iberoamérica. Como señala el Secretario de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica, señor Inocencio Arias, en su carta de saludo a este número de *Documentación Administrativa*, los resultados ya conseguidos por esa tenaz preocupación española han sido importantes.

Dado el aspecto monográfico sobre la Cooperación española para el desarrollo de este número de *Documentación Administrativa*, no se ha incluido en él un estudio sobre la Cooperación para el desarrollo de la Comunidad Europea. Tengo la firme impresión que, en un futuro no lejano, un segundo número monográfico que se ocupe de otras áreas de la Cooperación para el desarrollo incluirá uno o más artículos sobre ese aspecto comunitario. En todo caso, el tema es ya tratado con claridad en este número, en el trabajo de don Luis Yáñez-Barnuevo, aunque de forma resumida. A su problemática se refiere también el artículo de don Carmelo Angulo.

En la I Cumbre de Jefes de Estado y Gobierno de los Países Iberoamericanos, de Portugal y España, celebrada en julio de 1991, en la ciudad mexicana de Guadalajara, se acordó por los Mandatarios constituir la Conferencia Iberoamericana de Naciones, precisando en la Declaración de la Conferencia que «ante los grandes retos que confrontan nuestros países en un mundo en transformación nos proponemos concertar la voluntad política de nuestros gobiernos para propiciar las soluciones que esos desafíos reclaman y convertir el conjunto de afinidades históricas y culturales que nos enlazan en un instrumento de unidad y desarrollo basado en el diálogo, la Cooperación y la solidaridad».

Desde ese párrafo fundacional el concepto de la Cooperación va a atravesar como un hilo conductor todos los textos y conclusiones tanto de la Cumbre de Guadalajara como de la II en Madrid, en julio de 1992, la cual se preocupó de concretar en el terreno de la práctica y la ejecución un buen número de ideas y enunciados de Cooperación para el desarrollo, expresados por los asistentes a la I Cumbre en México, en los diversos campos del desarrollo educativo, económico y social. No en vano, en las palabras iniciales del Documento de Conclusiones de la II Cumbre Iberoamericana se habla expresiva y destacadamente de «aprovechar en toda su plenitud las afinidades que nos unen para consolidar un espacio abierto a la Cooperación y a la solidaridad» (2).

(2) En el Documento de Conclusiones de la Cumbre Iberoamericana de Madrid, julio 1992, se recogen entre otros los siguientes proyectos y áreas de cooperación:

Educación: Bajo el lema: El Conocimiento es el gran Capital del siglo XX, comprende los

Otro hecho de especial significación para la acción de Cooperación exterior de España es su pertenencia al Comité de Ayuda al Desarrollo, de la OCDE. Se trata del principal organismo de coordinación y orientación de la Cooperación dentro del ámbito de la importante organización multilateral del mundo occidental, nacida después de la Segunda Guerra Mundial para promover el progreso, el desarrollo económico y la Cooperación entre sus miembros, entre los cuales están muchas de las naciones más desarrolladas del mundo.

Abre este número de Documentación Administrativa una carta de don Inocencio Félix Arias Llamas, Secretario de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica, diplomático de larga y profunda experiencia profesional, en que saluda con palabras muy estimulantes y positivas al esfuerzo de «abrir un nuevo camino» que han realizado los redactores y colaboradores de esta revista con la preparación de este número monográfico sobre Cooperación para el Desarrollo.

Don Luis Yáñez-Barnuevo, Presidente de la Comisión Nacional V Centenario y veterano en temas de dirección y gestión de la Cooperación para el Desarrollo, expone un estudio de la evolución histórica de «la participación de España en la Cooperación Internacional para el Desarrollo».

Don Fernando Valenzuela, que antes de su actual puesto como Embajador ante la Oficina de las Naciones Unidas y las Organizaciones Internacionales, con sede en Ginebra, fue el primer Presidente de la Agencia Española de Cooperación Internacional, hace una exposición detallada de la organización y funcionamiento de dicha entidad.

Don Carmelo Angulo: es uno de los diplomáticos españoles que más atención y estudio ha dedicado al tema de la Cooperación para el Desarrollo; sus dos últimos puestos de trabajo, primero como Director General del Instituto de Cooperación Iberoamericana, y actualmente como Embajador de España en Bolivia, han añadido a esa faceta de «pensar la Cooperación», la otra dimensión de gestionar y aplicar la Cooperación para el Desarrollo. Le preocupan especialmente los problemas relacionados con la extrema pobreza, también denominados pobreza crítica, y según el ex Presidente de la República de Colombia, don Virgilio Barco, pobreza absoluta. Ello se ve en su artículo sobre *la Cooperación española ante el reto de los 90*.

programas A) Televisión Educativa Iberoamericana (por medio del satélite Hispasat); B) Programa MUTIS (Movilidad Universitaria de Tercer Ciclo para Iberoamericanos); C) Alfabetización; D) Cooperación Científica y Tecnológica.

Desarrollo Social y Humano: A) Fondo indígena; B) Seguridad Social; C) Salud; D) Medio Ambiente y Desarrollo. (Ver «Segunda Cumbre Iberoamericana, Madrid, 23-24 de julio de 1992. Documentación». 2 volúmenes, Ministerio de Asuntos Exteriores, Oficina de Información Diplomática, volumen II, págs. 7 a 28.)

También es de destacar entre los diversos aspectos tratados en su trabajo, lo que se refiere a la exposición de la Cooperación en su evolución desde el enfoque cultural y humanista al técnico y financiero.

Igualmente es muy notable en la exposición del Embajador Angulo su sistematización y análisis de los modernos aspectos sectoriales y de búsqueda de mecanismos eficaces para la Cooperación al Desarrollo.

Don Javier Jiménez Ugarte, diplomático, ha ocupado un puesto de tanto contenido práctico en materia de aplicación del Derecho Administrativo como es la Secretaría General Técnica del Ministerio de Asuntos Exteriores, y actualmente está al frente del Instituto de Cooperación Iberoamericana.

El mismo nos dice que la misión de su trabajo es realizar un estudio de los principales interrogantes que desde un punto de vista normativo vienen a la mente cuando se habla de la Cooperación Internacional.

Doña Pina López-Gay, Vicepresidenta de la Comisión Nacional V Centenario, ha desarrollado su trabajo en torno a su valiosa experiencia sobre la elaboración y ejecución de los proyectos y trabajos de Cooperación exterior preparados en el marco de la Conmemoración del V Centenario del Descubrimiento de América.

Don Miguel Sánchez Morón, catedrático de Derecho Administrativo, ha realizado en su artículo un valioso esfuerzo para analizar desde el punto de vista de la racionalidad administrativa esta nueva forma de la actividad exterior del Estado, que es la Cooperación para el Desarrollo.

Don Juan Antonio Gimeno, catedrático de economía aplicada, al explicar el Instituto Cervantes realiza un sugestivo análisis de Derecho Comparado, entre algunos de los principales modelos de Institutos y Entidades que en otras Naciones, con gran riqueza lingüística y cultural, coordinan y potencian las acciones exteriores nacionales en apoyo de sus respectivas lenguas y culturas.

Se detiene también especialmente el catedrático Gimeno en los objetivos de la acción exterior del Instituto Cervantes. Se trata de la más joven institución española de Cooperación exterior en materia de difusión lingüística y cultural. El señor Gimeno ha sido su primer Secretario General.

Don Pablo López Blanco, experto en cooperación y actual consejero laboral de la Embajada de España en México, después de haber preparado la edición de la primera recopilación de Normas y Convenios en materia de Cooperación, *Legislación Básica de Cooperación Internacional*, edición preparada por Pablo López Blanco (Ministerio de Asuntos Exteriores, Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica, Ediciones de Cultura Hispánica, Madrid,

1989), aborda en su artículo un amplia exposición de la Historia Normativa de la Cooperación Española al Desarrollo y hace un análisis riguroso de las carencias, lagunas y necesidades que plantea una racional estructuración normativa y práctica del sector.

Don Eliseo Cuadrao, gerente de la Casa de América, expone un sector nuevo y poco conocido de la Cooperación exterior, la Intermunicipal, que él conoce bien por haber desempeñado el puesto de Director de la Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas (3). El señor Cuadrao lleva a cabo una amplia exposición con datos estadísticos sobre cómo «la concentración poblacional urbana se va a convertir, sin duda, en el gran problema que deberán afrontar los países iberoamericanos que se ven impotentes para controlar ese espectacular aumento poblacional, especialmente en las capitales».

Precisamente en este año 1992 se ha celebrado en Madrid la V Asamblea de la Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas (UCCI). Los alcaldes presentes se comprometieron a elaborar un programa iberoamericano de Desarrollo Municipal, que se presentará a la III Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno que se celebrará en 1993 en Brasil.

Doña Guadalupe Ruiz Jiménez, eurodiputada, Secretaria General de la Asociación de Investigación y Especialización sobre temas Iberoamericanos (AIETI), tiene un buen conocimiento técnico y práctico del funcionamiento en España y en otras Naciones de las Organizaciones No Gubernamentales (ONGS) destinadas a promover el desarrollo económico y social de las naciones más pobres.

De ellas, dice Guadalupe Ruiz Jiménez que «se han convertido en los verdaderos agentes de desarrollo con una gran eficacia, en la mayoría de los casos, para promover el desarrollo de la base, y como medio más directo para llegar a las zonas y sectores más desfavorecidos».

El funcionamiento práctico de las ONGS, sus inquietudes, lo que actualmente pueden hacer y lo que esperan del Estado para aumentar la eficacia de su trabajo, son algunos de los aspectos que expone la autora de su artículo.

Carl-Dieter Spranger, Ministro de Cooperación Económica de Alemania, colabora gentilmente en este número monográfico de *Documentación Administrativa* con una exposición sobre lo que han sido los aspectos principales de la Cooperación para el Desarrollo de la República Federal de Alemania hasta la Unificación.

Stephan Hessel, Embajador de Francia, especializado en temas de Cooperación, ha aportado amablemente un artículo en el que expone

(3) Un ilustre administrativista, el catedrático don Luciano Parejo Alfonso, fue, en su etapa de Presidente del Instituto Nacional de Administración Pública, uno de los primeros impulsores de la Cooperación Intermunicipal con Iberoamérica.

experiencias y reflexiones de la Cooperación Francesa con los países en vías de desarrollo. El Embajador Hessel hace también interesantes consideraciones sobre la Cooperación cultural exterior de Francia.

Eikichi Hayashiya, Embajador de Japón, gran hispanista, traductor de Cervantes al japonés, quien desempeñó la titularidad de la Embajada de Japón en Bolivia y en España, hace un recorrido breve pero muy enjundioso sobre las características y los Principios Fundamentales de la Cooperación económica japonesa para el desarrollo, así como de sus perspectivas.

Con estas tres importantes aportaciones de Derecho y Teoría Comparados sobre la Cooperación para el Desarrollo se cierra este número monográfico de *Documentación Administrativa*.

Más arriba recordaba una de las frases más iluminadoras que se han dicho durante las últimas décadas sobre el tema al que está dedicado este número, se trataba de las palabras del Papa Pablo VI, autor de la Encíclica «*Populorum Progressio*», que fue una visión profética sobre las desigualdades económicas y sociales de las naciones y las regiones del mundo contempladas en toda su gravedad y dramatismo, a nivel planetario; sus palabras eran: «la Cooperación es el nuevo nombre de la Paz», que es el mejor llamamiento que puede hacerse para una auténtica y generosa solidaridad de los países ricos hacia los países pobres, del Norte hacia el Sur.

En el mismo sentido que las palabras de su Santidad Pablo VI está la metáfora dramática trazada por un dirigente histórico árabe del Magreb: «Hay que evitar que la Europa Occidental y el mundo desarrollado sean como un gran campo verde de golf, rodeado por las chabolas de la miseria de los países pobres, cuyos moradores se sientan tentados de invadir ese campo verde.» Para que esas palabras de advertencia del dirigente árabe no se hagan cruel realidad, uno de los instrumentos que pueden evitarlo es una acción generosa y bien planificada de la Cooperación Exterior para el Desarrollo.

Por todo lo expuesto, creo que *Documentación Administrativa* ha realizado con este número monográfico una muy positiva contribución que puede ser útil a quienes, mediante el instrumento de la Cooperación, buscan consolidar la Paz en el mundo.

Estudios

