

# **Papeles de la Sección Iberoamericana del Ateneo de Madrid**

**Nº 3, 17 de Noviembre de 2014.**

## ***“El I Plan de Cooperación Integral con Centroamérica”***

**Guzmán Alonso Moreno**

**Consultor de Cooperación Internacional para el  
Desarrollo.**

### **INTRODUCCIÓN**

Podemos decir que se cumple un gran ciclo de 30 años desde que en 1984 se puso en marcha el I Plan Integral de Cooperación Internacional con Centroamérica, centrado en tres países: Costa Rica, Honduras y Nicaragua. Se daba origen con ello a la figura institucional de la Cooperación para el Desarrollo en España, oficial, estructurada y organizada como parte de la acción exterior de nuestro país.

Al final de este gran ciclo parece haber conciencia general entre los distintos actores de que el modelo de Cooperación que se ha ido creando desde entonces está llegando al final de su recorrido por diversas causas y que es preciso dar lugar a uno nuevo, conservando aquellos aspectos que han dado significatividad, reconocimiento e identidad a la Cooperación Española en cada uno de los elementos que han conformado la complejidad y diversidad que hoy la caracterizan.

Este nuevo modelo deberá darse, pensamos, a partir de la reflexión, el análisis de lo que han sido las luces y las sombras que han caracterizado nuestra Cooperación, sus elementos causales, las consecuencias en distintos campos (institucionalidad; normativa; calidad; metodologías, formación, innovación y evaluación; coordinación y transferencias entre actores; políticas de personal; políticas de formación; políticas de asignación de recursos; procesos y ámbitos

que hacen reconocible y deseada la cooperación española...), contando con la aportación sosegada, amplia y con horizonte de miras de distintos representantes implicados en los ámbitos que la estructuran Cooperación.

A esta reflexión pretendemos que contribuya la Sección Iberoamericana del Ateneo, desde sus presupuestos de invitación al conocimiento y al debate, lo que garantiza que esa visión amplia pueda darse evitando en todo caso que se produzca desde una fácil adscripción a las modas y formatos de corto término que también en materia de desarrollo suceden.

El XXX Aniversario del I Plan Integral de Cooperación Internacional de Cooperación con Centroamérica, piedra angular en la que descansó el posterior modelo de Cooperación Española para el Desarrollo es una ocasión para que volvamos la mirada a los orígenes y a partir de ellos considerar los distintos pasos dados, la articulación generada, los resultados alcanzados y los aspectos no abordados, o abordados sin éxito, pero que son necesarios para el futuro de nuestra Cooperación.

## **IMPORTANCIA DEL I PLAN DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL CON CENTROAMÉRICA**

¿Por qué decimos que el I Plan Integral de Cooperación Internacional de Cooperación con Centroamérica fue el gran laboratorio y la base en la que descansó el modelo de Cooperación que ahora concluye? Trataremos de enunciarlo en los puntos que siguen:

### Contexto del I Plan

El I Plan surge en un momento en que España está abordando un proceso amplio de internacionalización en todos los sentidos, buscando no sólo la mejora de relaciones, sino el aumento de su peso e influencia en el mundo en tanto que país desarrollado democrático.

En esta internacionalización ha de jugar un rol importante la alta diplomacia, así como la participación política y técnica en los organismos supranacionales, sus grupos de trabajo, decisiones y líneas de intervención.

En estas dos coordenadas se inscribe el I Plan Integral de Cooperación Internacional con Centroamérica, siendo un instrumento para las estrategias de presencia internacional de España en dos sentidos: desplegar actividad homologada hasta ese momento muy poco desarrollada; y hacerlo con marcada visibilidad en una Región que por sus características idiomáticas y culturales y por sus antecedentes históricos pueda resaltarla.

La oportunidad para dar lugar al I Plan la genera la situación de guerra que está sufriendo Centroamérica, con efectos sobre otros países y en primera línea de la atención internacional. En este contexto de guerra países como México, Panamá, Colombia y Venezuela propusieron el Grupo de Contadora,

encaminado a la consecución de los Acuerdos de Paz, que le dieran estabilidad a la Región.

El Objetivo dado al I Plan es por consiguiente su aportación mediante acciones de desarrollo a la paz en Centroamérica. Con la puesta en práctica de este objetivo España articulaba una línea de intervención caracterizada por tres instancias:

- La participación en la alta diplomacia.
- El impulso de relaciones bilaterales y multilaterales, asumiendo rol de protagonista, liderazgo y de donante.
- La creación y desarrollo de una figura político-administrativa oficial: la Cooperación para el desarrollo, en la que tendría un papel esencial el Instituto de Cooperación Iberoamericana (ICI) –anterior Instituto de Cultura Hispánica y Centro Iberoamericano de Cooperación-, en cuya Subdirección General de Cooperación Científico-Técnica residiría la gestión, administración y conexión con los y las profesionales en terreno del I Plan<sup>1</sup>.

En clave interna se presentaba además como una opción de empleo para la realización profesional de jóvenes con formación universitaria media y superior en un momento en que la estructura económica no era capaz de absorber el número de graduados y licenciados españoles de ambos sexos<sup>2</sup>.

### Características del I Plan

#### *Carácter de globalidad*

Una de las principales características del I Plan y que lo hacen decisivo es su carácter de globalidad, o de integralidad como se decía entonces, concibiendo una actuación basada en los distintos sectores generadores de desarrollo económico y social<sup>3</sup>. Tras una somera identificación realizada entre 1983 y 1984, llevada a cabo por miembros del ICI y representantes de los Ministerios

---

<sup>1</sup> El Instituto de Cooperación Iberoamericana albergaba entonces tres Subdirecciones: de Cooperación Económica; de Cooperación Cultural; de Cooperación Científico-Técnica.

<sup>2</sup> En 1984 la población española había superado los 38 millones de personas; en torno a sólo un 3% tenía formación superior universitaria. El Informe sobre las Desigualdades en la Educación en España publicado en 1992 por el CIDE del Ministerio de Educación (pp. 45 a 65) señalaba entre otros datos que en 1985, de esta población universitaria, el 18,02 era inactiva; el 9,88% lo constituían personas activas en paro; el 72,11% correspondía a personas activas ocupadas.

Entre los universitarios medios ese mismo año de 1985 la distribución era la siguiente: un 32,05% era inactivo; el 7,89% estaba constituido por parados y paradas activos; el 72,11 lo componían personas activas ocupadas.

En 1990 la población con estudios post-secundarios finalizados aún no había alcanzado el 10%; se cifraba en un 7,8%, correspondiendo a estudios universitarios medios el 4,31% y a estudios universitarios superiores el 3,48%

<sup>3</sup> De los cuatro grandes pilares que hoy constituyen el paradigma del desarrollo y por tanto de la cooperación para el desarrollo: económico, social, ambiental y cultural, entonces aún estaban por cobrar vigencia el ambiental y el cultural. La Cooperación Española los iría progresivamente incorporando a partir de los últimos años ochenta y primeros noventa.

españoles concernidos, se dio lugar a una intervención concretada en sectores como sanidad, educación, administración local y central, agricultura, cooperativismo..., con la idea básica de reforzar la acción de las instituciones responsables de los países centroamericanos, a través del trabajo conjunto de las y los cooperantes españoles con el personal de esas instituciones, e incidiendo además en su capacitación; trabajo que, por extensión, alcanzaba a los beneficiarios y beneficiarias de las instituciones.

### *Carácter de intervención directa en acciones de desarrollo*

La intervención de la centena de los profesionales españoles destinados a los tres países objeto del Plan, Costa Rica, Honduras y Nicaragua, se produjo una vez integrados en dichas instituciones participando en la ejecución de sus proyectos priorizados; contribuyendo al diseño y desarrollo de otros nuevos; y asimismo participando en gestiones de captación de fondos y recursos internacionales para la materialización de las iniciativas puestas en marcha<sup>4</sup>.

Esta actuación directa albergaba dos características básicas:

- Por una parte, las y los cooperantes españoles trabajaban desde las propias necesidades y medios existentes en los países y codo con codo con los profesionales y destinatarios de las acciones, conociendo desde dentro las distintas realidades sectoriales y de la vida cotidiana, sus procesos y las posibilidades de intervención.
- Por otra parte, este trabajo bajo modelo de ejecución permitía que nuestros profesionales fueran conocidos en su labor por los homólogos y destinatarios de los países; y en la medida en que esta labor era reconocida, que comenzara a tomar cuerpo la viabilidad, visibilidad y deseabilidad de la Cooperación española.

Ambos elementos fueron muy importantes si consideramos lo inédito de la situación y los resultados inmediatos que supuso. El conocimiento directo de la realidad produjo un cúmulo de información y aprendizaje fundamental para el crecimiento y extensión de la Cooperación española. Y a la vez el conocimiento extendido de las actuaciones de la Cooperación española facilitó su absorción

---

<sup>4</sup> En el país al que fui destinado, Honduras -y del que de manera más fidedigna estoy en condiciones de exponer casos-, pueden citarse entre los primeros ejemplos de captación de fondos y recursos los protagonizados por Higinio Gómez Vicente e Inés Antón Correas. Higinio Gómez, destinado al Ministerio de Educación, participó decisivamente –contando con el apoyo en la definición de sus líneas teóricas del Coordinador del sector de educación, Rafael Ruiz de Lira- en la elaboración y posterior ejecución y evaluación continua del *proyecto experimental de alfabetización para el desarrollo*. Este proyecto, enfocado al empleo en alternancia de neo-lectores, fue financiado por UNICEF permitiendo en los años siguientes el funcionamiento del departamento al que fue adscrito y las acciones programadas. Inés Antón, propició a su llegada a la Escuela Superior del Profesorado (hoy Universidad Pedagógica de Honduras) la donación por parte de organismos especializados y editoriales de una biblioteca completa de última generación sobre Educación Especial, facilitando así los procesos de formación del profesorado e innovación metodológica que en esta materia la Escuela Superior tenía como objetivo impulsar. Inés fue la primera persona, cuando se cumplían veinte años del I Plan en manifestar la pertinencia de su conmemoración. Sin eco la seguimos cuando se cumplía el veinticinco aniversario Rafael Ruiz de Lira y yo mismo. Rafael escribió un interesante artículo que circuló por Internet.

temprana y bien acogida por las distintas instancias sociales, institucionales y políticas de los países.

### *Estructura de organización de las y los cooperantes y bagaje técnico-profesional*

La vertebración inicial de los profesionales españoles se hizo bajo las siguientes categorías:

- Jefe de Misión (después Coordinador General).
- Experto coordinador de área o sector.
- Experto y Cooperante (englobados en la categoría de expertos-cooperantes la distinción práctica en terreno entre ambas figuras venía delimitada más por el nivel de salario que por las funciones reales desarrolladas).

Estas categorías fueron nutridas por lo general por jóvenes profesionales que reunían determinada experiencia institucional en sus respectivas especialidades, ya en número significativo de casos participando en programas de innovación y renovación institucional en el contexto de la Transición política española. Reunían además diversas experiencias de desarrollo social por haber participado en distintas fórmulas de lo que se llamó el Movimiento ciudadano, el cooperativismo social y económico y en opciones políticas de cambio; incluyéndose en este contexto diferentes iniciativas de solidaridad con los países latinoamericanos. En algunos casos combinaban estas características con la de americanistas, por sus estudios y publicaciones<sup>5</sup>. Lógicamente hubo cooperantes recientemente titulados que iniciaban su vida profesional a través de esta nueva figura que suponía la Cooperación.

Pocos eran los que tenían conocimiento previo de los países de destino, de trabajo específico en ellos<sup>6</sup>, ni de lo que hoy llamaríamos currículo básico de los rudimentos de la Cooperación. Sin embargo el bagaje académico y de especialización, de experiencia institucional y de organización social que portaban estos cooperantes fue decisivo para el objetivo de aceptación e implantación del I Plan de Cooperación Integral con Centroamérica, y por extensión de la Cooperación española. También, desde un punto de vista comparativo, para comprobar que podíamos estar a la altura –con determinadas ventajas incluso- y homologados con otras cooperaciones presentes en la zona: norteamericana, japonesa, europea.

---

<sup>5</sup> Rafael Ruiz de Lira, como hemos dicho, Coordinador para el sector de educación en Honduras, fue uno de ellos; ya en 1978 había publicado en la Editorial Hernando su recomendable libro *Colón, El Caribe y Las Antillas*.

<sup>6</sup> Recordamos a Sara Ojinaga, experta en desarrollo social, quien con anterioridad se había desempeñado en Tegucigalpa y otras localidades del país.

### *Precariedad de medios y cobertura*

Este trabajo se inició de una manera muy voluntarista, con mucha precariedad de medios y cobertura administrativa y de gestión; lo que le da más mérito al desarrollo del Plan.

En la sede central del ICI, la Subdirección General de Cooperación Científico-Técnica contaba con un escaso número de personal técnico y administrativo<sup>7</sup>, con mecanismos y procedimientos de Administración General, no siempre concordantes con las necesidades de comunicación y rapidez que implicaba la actividad en el terreno.

En los países, más allá de la vertebración de personal señalada anteriormente no había otra cobertura que los servicios específicos de las Embajadas que aún no tenían incorporados mecanismos y procedimientos relativos a los aspectos de cooperación. Anecdóticamente podemos decir que a la llegada de los cooperantes a Honduras estaba por cubrir el puesto de Embajador, Fernando González-Camino, lo que sucedió alrededor de dos meses después, pocas semanas después de incorporarse como segundo de Embajada José Antonio Zorrilla. Hasta ese momento la representación había sido ejercida por el Secretario de Embajada José María Robles Fraga. Finalmente, la creación de las Oficinas de Cooperación se produjo un año después. Por su parte, en Costa Rica estaban en proceso de fin de período y renovación de Embajador: En 1985 sería nombrada Embajadora Mercedes Rico Carabias sucediendo a Fernando González de Córdoba. En Nicaragua estaba al frente de la Embajada Luis Cuervo Fábrega, quien sería sucedido en 1986 por Yago Pico de Coaña y Valicourt.

### Consecuencias del I Plan

Las consecuencias del I Plan de Cooperación Integral de Cooperación con Centroamérica se hicieron notar en seguida. En clave internacional fue como hemos dicho un instrumento importante para el aumento y la extensión de la acción española en el exterior. En clave interna constituyó el comprobante de que se podía avanzar en la arquitectura de la Cooperación como nueva figura administrativa con alcance y aceptación social.

Algunos de los aspectos concretos que podemos destacar son los siguientes:

- La buena absorción general que hemos comentado de los tres países de intervención: Costa Rica, Honduras y Nicaragua; lo que evidenció la factibilidad de proyectar acciones similares en otros países de manera inmediata. Así, a partir de 1986 se iniciaría cooperación con Perú, Bolivia, Guatemala, El Salvador, República Dominicana, Uruguay,

---

<sup>7</sup> El primer equipo de gestores de carácter técnico en la Subdirección de Cooperación Científico-Técnica del ICI estuvo compuesto, a las órdenes de Eduardo Lechuga como director de la misma por tres personas: Antonio Fernández Poyato, Rafael Cascante y Adolfo Puerta. En la parte administrativa recuerdo a Gloria Para del, Pilar Cruz (posteriormente con cargo técnico), ya fallecida, y Carmen Salarich.

Venezuela...<sup>8</sup>, en lo que sería un proceso continuado de generalización de la Cooperación Española. Esta extensión implicó al mismo tiempo la ampliación de la estructura de gestión española: junto con la consolidación de las Oficinas Técnicas de Cooperación y progresivas asignaciones presupuestarias para gestión, actividades y proyectos, en la sede del ICI en España se articulaban las áreas sectorial y geográfica para seguimiento y asistencia a las actuaciones en los países con los que se cooperaba<sup>9</sup>.

- La comprobación de que las y los profesionales españoles podían intervenir sin dificultades especiales en el ámbito de la Cooperación originó la capacidad de puesta en marcha de nuevos programas y ámbitos también de manera inmediata. Ejemplos de ello fueron la creación por parte del Instituto de la Juventud del Programa de Jóvenes Cooperantes, gestado a partir de 1987; o la asunción de las ONGD –algunas de ellas creadas o fortalecidas por cooperantes que habían participado en el I Plan- del modelo de intervención directa en terreno en clave de profesionalización mediante acciones planificadas y programadas y de desarrollo del Tercer Sector.
- Otra de las consecuencias concretas fue la aceleración de conocimiento en todas sus dimensiones sobre Iberoamérica y cooperación, sumando a los ya existentes: Cursos ICI específicos y en colaboración con Organismos Internacionales y Universidades. Cursos de otras instituciones, publicaciones y una incipiente atención a las metodologías de intervención y evaluación.
- Una consecuencia reseñable de manera mediata -incorporando perspectiva de cooperación- fue la influencia generada en las acciones de integración regional más significativas lideradas por España a finales de los años ochenta y primeros noventa: El Quinto Centenario y las Cumbres Iberoamericanas, que incentivarían la aparición de programas específicos y la participación de otros Organismos Multilaterales, caso de la OEI, con sede permanente en Madrid. Como éxito de alta diplomacia cabe reseñar la incorporación con mediación española en 1989 de la

---

<sup>8</sup> En varios de estos países fueron encargados de abrir cooperación como Coordinadores Generales profesionales procedentes del I Plan. Así, en Perú, Eliseo Cuadrao de la Guía; en Guatemala, José María Soler; en Uruguay, Manuel Iglesia-Caruncho. Cuando a principios de 1987 se amplía la estructura de gestión en la sede central del Instituto de Cooperación Iberoamericana en su doble vertiente geográfica y sectorial, esta estructura junto con personas llegadas de otros ámbitos e instituciones (Begoña Arrizabalaga, Lola Martín Villalba) incorpora también otras procedentes del I Plan. Recuerdo a Rosa García Cubero, que había trabajado en el ámbito del fortalecimiento de las administraciones en Nicaragua; Jesús Plaza Llorente, quien había trabajado en el sector de agricultura en Costa Rica; yo mismo lo había hecho en la Escuela Superior del Profesorado en Honduras. Más adelante en ese mismo año se incorporarían el mencionado Eliseo Cuadrao y Luis Suárez Carreño, quien había sido también Coordinador general en Nicaragua. Esta convergencia en el ICI de personas procedentes de su propia gestión y de otras administraciones u organismos en España, así como de personas que ya habían realizado trabajo en terreno, tenía la virtud de nutrir, hay que decir que no siempre con los resultados más óptimos, la transferencia de conocimientos y experiencias entre la realidad de trabajo en sede central y la realidad de trabajo en los países.

<sup>9</sup> Los organismos y mecanismos político-administrativos que se concretaron tras la implantación del I Plan Integral de Cooperación fueron: la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica (1985); La Comisión Interministerial de Cooperación Internacional (1986); la antedicha gestión en la Subdirección de Cooperación Científico-Técnica del ICI por áreas geográficas y sectoriales (1987); Creación de la Agencia de Cooperación Internacional para el Desarrollo (1988); Incorporación al Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE (1991).

República Dominicana y Haití como miembros beneficiarios del Programa de la Comunidad Europea destinado a los países de África, Caribe y Pacífico.

### Deficiencias principales (¿que llegan hasta nuestros días?)

Si destacamos los elementos que hicieron posible levantar la figura de cooperación para el desarrollo en España, no podemos olvidar algunas de las deficiencias que la han también caracterizado, sobre las que pensamos es necesario reflexionar en orden a un modelo futuro. De manera global encontramos tres deficiencias básicas:

- Ausencia de definición de una carrera administrativa con lo que ello supone de criterios de acceso, de méritos, de escalafón, de paso del país de origen al terreno y viceversa, de compatibilidades para el acceso de los profesionales de la cooperación a otros sectores y viceversa. Las soluciones que se dieron y se han dado en estos capítulos han resultado hasta ahora insuficientes e insatisfactorias.
- Unido al anterior punto, una política de recursos humanos (uno de nuestros principales activos) errática, con pérdida de masa crítica, fuga de talentos y perjuicio para las instituciones y organizaciones desde la perspectiva de “las organizaciones que aprenden”.
- Determinado presentismo en las acciones y decisiones de cooperación, sujetas muchas veces a intereses, compromisos, coyunturas, e incluso modas, sin hacerlos convergentes con las lecciones aprendidas de la experiencia en curso, ni con los elementos más distintivos que daban identidad a la Cooperación española.