

**PRESENTE Y FUTURO DE LA COOPERACION
INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO
DE ESPAÑA**

por FERNANDO VALENZUELA MARZO

SUMARIO

INTRODUCCION

I. ORIGENES DE LA COOPERACION EN ESPAÑA

II. CONSOLIDACION DEL MODELO DE COOPERACIÓN

1. **Modelo organizativo.**

2. **Modelo político.**

A) *Principios rectores.*

B) *Objetivos generales.*

C) *Canalización de la cooperación.*

D) *Priorización por países.*

3. **Modelo jurídico.**

A) *Interno.*

B) *Bilateral.*

C) *Multilateral.*

III. COOPERACION ESPAÑOLA Y COMUNIDAD EUROPEA

IV. LOS RETOS DE LA COOPERACION EN LA PROXIMA DECADA

1. **Entorno económico.**

2. La cuestión de la eficacia.

- A) *Movilización del ahorro interno.*
- B) *Sector privado.*
- C) *Calidad de los proyectos.*

3. Temas puntuales de especial relevancia.**V. INSTRUMENTOS DE LA COOPERACION ESPAÑOLA****1. Créditos concesionales.****2. Ayudas no reembolsables.**

- A) *Programas de incidencia macroeconómica.*
- B) *Programas sectoriales.*
- C) *Programas de formación de recursos humanos.*
- D) *Programas de cooperación científica y tecnológica.*

VI. COOPERACION Y SOCIEDAD

I. INTRODUCCION

El concepto de cooperación internacional resulta extremadamente amplio, aun cuando descartemos ámbitos como el de la política o el de la defensa. Conviene básicamente distinguir entre la cooperación económica general, la cual no necesariamente implica una transferencia directa de recursos, como ocurre con la concesión de reducciones arancelarias preferentes y la cooperación directa o ayuda al desarrollo, que sí implica la transferencia de recursos reales por parte del país donante al país receptor.

Hoy nos referimos a la cooperación directa, que en la terminología internacional se denomina Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). La AOD, de acuerdo con la definición del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE, es toda transferencia de recursos procedentes de las Administraciones públicas y dirigidas a los países en desarrollo, que cumpla dos condiciones:

- a) Tener como objetivo primordial favorecer el desarrollo económico y mejorar el nivel de vida de esos países.
- b) Ser realizada en condiciones favorables, teniendo un elemento de concesionalidad o donación del 35 %, el 50 % en el caso de los países menos avanzados.

El elemento de concesionalidad o donación se calcula a partir de las diferencias entre el valor nominal de un préstamo y el valor actualizado del mismo, utilizando una tasa de descuento del 10 %, expresado en un porcentaje sobre el valor actualizado del mismo. Naturalmente una donación tiene un elemento de concesionalidad del 100 %.

La finalidad última de esta cooperación es la de catalizar e impulsar el proceso interno de desarrollo, no sólo en cuanto a crecimiento económico, sino también en lo que debe tener de progreso político, cultural y social. Para ello la cooperación debe actuar sobre muy diferentes aspectos de la realidad pero que pueden resumirse en dos facetas básicas del subdesarrollo: la insuficiencia

del ahorro interno y la escasez de recursos humanos cualificados. La primera implica fundamentalmente el aporte de medios financieros y equipamientos; la segunda de personal cualificado y servicios.

La importancia de la AOD en el desarrollo se ha consolidado en los últimos años. La crisis económica y la deuda se han traducido en una drástica disminución de otros flujos financieros, como muestra la figura 1. En los últimos años, la AOD ha sido el único flujo que ha permanecido estable, salvando las variaciones en los precios y en los tipos de cambio, en torno a los 35.000 millones de dólares. En 1987, la AOD significó más del 52 % del total de los recursos recibidos por los países en desarrollo.

I. ORIGENES DE LA COOPERACION EN ESPAÑA

Cuando en 1970, la Asamblea General de Naciones Unidas aprobó la «Estrategia Internacional para el Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo», en el que se fijaba el objetivo de alcanzar el 0,7 % del PNB en ayuda oficial al desarrollo, España era uno de los teóricos receptores de esos recursos.

Unicamente a partir de 1975 se inicia un cambio de nuestra posición internacional primero en el PNUD, luego en los organismos financieros multilaterales. En 1977 recibió nuestro país el último préstamo del Banco Mundial y hasta 1981 siguió figurando en los datos del Banco como país en desarrollo.

No obstante, desde los primeros años 70 comienzan a darse pasos en la configuración de España como país donante en la cooperación internacional.

En 1970 se crea en el Ministerio de Asuntos Exteriores la Dirección General de Cooperación Técnica Internacional, sustituyendo a órganos inequívocamente concebidos como canales de recepción de ayuda, especialmente de la procedente de Estados Unidos.

En el terreno financiero la entrada en el Fondo Africano de Desarrollo en 1974, por razones coyunturales de política exterior, y en el Banco Interamericano de Desarrollo en 1976, constituyen hitos importantes. El acceso al Banco Africano de Desarrollo y al Banco Asiático en 1985, completaron la participación española en los organismos financieros de carácter regional.

En el campo de la cooperación técnica, el Ministerio de Trabajo inició programas en Iberoamérica, ya en la época de los 50; pero realmente no comienza a configurarse una auténtica cooperación hasta la década de los 70. Igualmente, España realizó algunas acciones aisladas de ayuda alimentaria en 1973, pero esta modalidad de ayuda sólo tomaría carácter definitivo y estable cuando en 1980 se adhirió España al «Convenio de Ayuda Alimentaria» y en 1981 a la «Reserva Alimentaria Internacional de Emergencia».

En la década que se extiende entre los primeros años 70 y los primeros 80, los pasos se multiplican al socaire de situaciones ocasionales y del propio proceso de desarrollo español.

El paso de país receptor a donante fue, por tanto, el resultado de una evolución gradual y como fruto espontáneo de la consolidación de nuestro crecimiento económico, la cooperación española al iniciarse la década de los 80 era una actividad dispersa administrativa y geográficamente, a la par que poco perfeccionada en el plano sectorial e instrumental. Por ello, a partir de 1982 se hace urgente un estudio en profundidad del fenómeno.

En 1983 tiene lugar un seminario en el Instituto Nacional de Administración Pública que constituye una primera aproximación a la situación de la cooperación.

En 1984, el Senado realiza un detallado informe y aprueba una moción recogiendo las líneas indicativas de la futura evolución de la cooperación española.

Durante esos mismos años se llevan a cabo dos estudios de profundas consecuencias: el inventario de la cooperación pública española en Iberoamérica, realizado por el Instituto de Cooperación Iberoamericana, y la encuesta general llevada a término por la Dirección General de Cooperación Técnica Internacional.

Todo ello aportó la base documental y los conocimientos indispensables para abordar con éxito el replanteamiento de la cooperación. Esas bases han permitido la consolidación, a partir de 1985, de un modelo de cooperación homologable con el del resto de la Comunidad de Donantes. (Ver fig. 2, sobre el nivel comparativo de recursos AOD).

II. CONSOLIDACION DEL MODELO DE COOPERACION

1. Modelo organizativo

El Real Decreto 1.485/1985, de 28 de agosto, por el que se creaba la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica, es la piedra angular del modelo de cooperación española. A la Secretaría de Estado se le conferían competencias tanto verticales como horizontales. Verticalmente integraba todas las unidades relacionadas con la cooperación en el seno del Ministerio de Asuntos Exteriores. Horizontalmente se le otorgaba la competencia para coordinar el conjunto de las actividades en esta materia desarrolladas por la Administración en general.

El Real Decreto 451/1986, de 21 de febrero, creó la Comisión Interministerial de Cooperación Internacional, instrumento esencial para facilitar las funciones coordinadas de la Secretaría de Estado. En la Comisión participan todos los Departamentos interesados en la materia y tiene, entre otras importantes funciones, la de elaborar el Plan Anual de Cooperación Internacional (PACI), que propone al Gobierno para su definitiva aprobación.

Si a principio de la década había resultado sumamente dificultoso hacer una radiografía «ex-post» de la cooperación, en 1986 constituía claramente un

reto pretender una planificación «ex-ante». No obstante, el PACI fue una realidad y desde entonces se cuenta desde finales del año anterior con un Plan, de carácter indicativo pero que recoge la totalidad de las actividades previstas por la Administración Central del Estado en materia de cooperación internacional, incluida la cooperación para el desarrollo.

El dispositivo organizativo se completó por Real Decreto 1.527/1988, de 11 de noviembre, a través del que se creaba la Agencia Española de Cooperación Internacional que, siguiendo el modelo más generalizado, dotaba a la acción española de un órgano ejecutor, ágil y flexible. La Agencia Española de Cooperación Internacional se estructura de acuerdo con una matriz de doble entrada. Verticalmente se sitúan las grandes unidades geográficas, con rango de Dirección General, responsables de la gestión de la cooperación en sus respectivas zonas: el Instituto de Cooperación Iberoamericana, el Instituto de Cooperación con el Mundo Árabe y el Instituto de Cooperación para el Desarrollo, que cubre las regiones geográficas no contempladas por las dos anteriores. En el plano horizontal aparecen una serie de unidades de servicios: la Secretaría General, a cargo de los aspectos de gestión de personal, económica presupuestaria, jurídica, etc. La Unidad de Análisis de Proyectos, responsable de la evaluación previa de proyectos y programas y, eventualmente, de su formulación. La Unidad de Estudios e Investigación sobre Desarrollo, encargada de aportar el conocimiento profundo y necesario para una organización eficaz de las acciones de cooperación.

2. Modelo político

En la consolidación de la cooperación española es necesario subrayar la importancia del acuerdo de Consejo de Ministros de diciembre de 1987, por el que se aprobaron las «Líneas Directrices de la Política de Cooperación al Desarrollo». Este acuerdo sentaba los elementos básicos indispensables sobre los que construir una política coherente de cooperación.

A) *Principios rectores*

Se establecen unos principios básicos que deben modelar el sentido de la cooperación; así se señala que la cooperación española responde a un deber ético de solidaridad, que no está únicamente dirigido al crecimiento económico, sino también a la redistribución de la renta, la justicia social y el progreso político y cultural. Asimismo, se establece la no ingerencia en los asuntos internos, la necesidad de evitar la imposición de modelos no adecuados a las realidades sociopolíticas y culturales de los receptores. Igualmente se señala que la ayuda al desarrollo debe actuar sobre aquellos campos que faciliten la consecución de las condiciones objetivas que deben permitir alcanzar un sistema de libertades y justicia social.

B) *Objetivos generales*

Se determinan algunos estratégicos como la consecución del crecimiento sostenido y autocentrado, la potenciación de las relaciones exteriores de España, o el peso de la cultura hispánica en el mundo.

Se indica la necesidad de incrementar los recursos destinados a la AOD, para acercarse en el horizonte de los 90 a la media, en términos de porcentaje del PNB, de los países miembros del CAD.

Igualmente se señalan líneas orientativas sobre la organización de la cooperación o el papel de la sociedad, especialmente a través de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG), en la cooperación.

C) *Canalización de la cooperación*

Se indican criterios distributivos entre el conducto multilateral y el bilateral, subrayándose la necesidad de mantener un cierto equilibrio y correlación entre ambos.

En lo que respecta a la cooperación bilateral se establecen también las directrices que determinan la prioridad latinoamericana y la de determinados países del norte y el sur de África.

D) *Priorización por países*

Se establece un doble baremo; por un lado de prioridad política, y por otro de nivel de concesionalidad.

La prioridad política se basa en el interés político, económico y cultural para España de cada país receptor e indica la intensidad y el volumen de la relación.

La concesionalidad se funda en el nivel de desarrollo relativo de cada país beneficiario y se traduce en las correspondientes condiciones de liberalidad.

3. **Modelo jurídico**

A) *Interno*

En el plano interno la normativa que regula la cooperación está básicamente recogida en los Reales Decretos ya mencionados de 1985, 1986 y 1988.

Debe añadirse por su singular importancia el Real Decreto Ley 16/1976, de 24 de agosto, por el que se creaba el Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD).

El FAD es administrado por una comisión interministerial y esencialmente concede préstamos, en ocasiones mezclados con créditos exportadores, pero siempre cumpliendo en el conjunto de la operación condiciones de concesionalidad. Cada préstamo concreto debe ser aprobado por el Consejo de Ministros. El Instituto de Crédito Oficial actúa como agente financiero en la instrumentación de los créditos.

B) *Bilateral*

Las relaciones bilaterales de cooperación se apoyan en los acuerdos básicos de cooperación suscritos entre España y cada uno de los países beneficiarios. La totalidad de los Estados latinoamericanos y doce países de África y Asia están vinculados a España a través de estos instrumentos. Este instrumento básico es en ocasiones completado por acuerdos complementarios para materias específicas y por una variedad de instrumentos de diversa calificación jurídica como: actas de comisiones mixtas, memoranda de entendimientos, intercambios de notas, etc.

Dentro de este entramado se va abriendo camino un nuevo tipo de acuerdos: los Tratados Generales de Amistad y Cooperación Mutua, ahora sólo está en vigor el concluido con la República Argentina, pero todo hace suponer que otros países de Iberoamérica seguirán esa vía. Estos tratados, como su nombre indica, no recogen exclusivamente los acuerdos en materia de cooperación, sino que abarcan simultáneamente el campo político, el de cooperación financiera, económica y técnica, englobando también los aspectos culturales, jurídicos y consulares. En el área de cooperación los mecanismos de estos tratados son especialmente aptos para países de renta media, ya que implican una complicada ingeniería financiera encaminada a incentivar y dar gran relevancia al papel de la inversión directa.

C) *Multilateral*

De forma general la cooperación canalizada multilateralmente se asienta en los propios tratados de adhesión de España a los diferentes organismos internacionales. Sin embargo, los casos concretos de cofinanciación de un determinado proyecto entre España y un organismo internacional, suelen requerir un acuerdo específico.

Mención especial merece el caso de la Comunidad Europea. En breve lo examinaremos con mayor detenimiento, pero conviene mencionar aquí que nuestra adhesión a la Comunidad conllevó la aceptación de los compromisos derivados de los acuerdos de la Comunidad con distintos países o grupo de países en desarrollo (Lomé, Mediterráneos, América Latina...). Por otro lado, recordemos el valor interno del Derecho Comunitario, también existente en materia de cooperación.

III. COOPERACION ESPAÑOLA Y COMUNIDAD EUROPEA

La consolidación de las actividades de cooperación en España vino casi a coincidir con nuestro ingreso en la Comunidad Europea. Ello es sumamente significativo y de gran trascendencia para el presente y el futuro de nuestra cooperación.

La Comunidad más sus Estados miembros forman en conjunto la primera fuerza donante en el panorama internacional. En 1987 ese conjunto significaba 16.000 millones de dólares, frente a 9.000 del siguiente donante en importancia, los Estados Unidos. Considerando la fuerte dinámica integracionista en Europa, hay que suponer que en el futuro la actividad de los distintos Estados miembros y la de la propia comisión tenderán cada vez a estar más coordinadas y ser más complementarias. Es, por tanto, imprescindible el esbozar el horizonte del futuro de la cooperación española el tener presente este hecho. Por otro lado, la cooperación realizada por la comisión alcanza un importante volumen, que en la actualidad puede cifrarse en unos 2.500 millones de ecus por año. Si consideramos que España dedica actualmente no más de 300 millones, es evidente la trascendencia que tiene el papel que pueda jugar nuestro país en la conformación de la política de cooperación comunitaria.

Sin pretender ahora un examen exhaustivo de la cooperación comunitaria conviene no obstante dedicar algún espacio a un esquema complejo e importante, en el que nuestro papel ha de ser creciente.

Por otro lado, es importante que la unidad europea no es únicamente una cuestión interna, la unidad es también algo frente a los demás e indudablemente en la faceta exterior de la construcción europea, la política de cooperación juega un destacado papel, especialmente en lo que concierne a los países del Sur.

El Tratado de Roma, recogiendo la preocupación por la «solidaridad que vincula a Europa y los países de ultramar», establecía en el artículo 131 y siguientes el embrión de lo que es hoy un completo sistema de cooperación de orientación muy regionalizada, si bien cabe distinguir entre medios de carácter social y regional.

Esquema global:

Bien como resultado específico de la política de cooperación o más genéricamente en virtud de las distintas políticas comunitarias que configuran la proyección exterior de la Comunidad, existen una serie de instrumentos de aplicación global al conjunto de países en desarrollo.

- a) La política comercial común, que establece una reglas generales, luego mejoradas por los esquemas regionales, de acceso al mercado comunitario de los productos de los Países en Vías de Desarrollo (PVD). Su instrumentación se basa fundamentalmente en el Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG).
- b) La política de ayuda alimentaria constituye una parte importante del presupuesto de cooperación y su vinculación está únicamente en función de los déficits alimentarios.
- c) La ayuda de emergencia, prevista para catástrofes de cualquier tipo y en cualquier país.
- d) El Programa Ciencia y Tecnología para el Desarrollo, enmarcado en la política comunitaria de Investigación y Desarrollo (I + D), pero que tiene una importante vertiente dirigida a potenciar la capacidad investigadora de los PVD.

Esquema regional:

- a) El Sistema de Lomé. El Convenio de Lomé, actualmente en tránsito del tercero al cuarto, constituye el sistema más evolucionado del conjunto internacional. A un privilegiado trato comercial (el 99,5 % de las exportaciones de los países de África, Caribe y Pacífico (ACP) disfrutan de libre acceso), se unen mecanismos tan privilegiados como el Stabex y el Sysmin que garantizan los ingresos por exportación de los productos básicos y mineros, respectivamente. A ello se une una política de cooperación financiera y técnica que se verá completada en Lomé IV por una facilidad especial para apoyar los programas de ajuste estructural.

Más allá de la amplia gama de instrumentos de cooperación, dos características hacen al sistema ACP absolutamente singular: su contractualidad, en virtud de la cual las políticas de cooperación no se deciden unilateralmente por la Comunidad, sino de común acuerdo a través de lo que constituye la segunda singularidad, su sistema institucional, que con cierto paralelismo con el comunitario consta de un Consejo de Ministros CEE-ACP, un comité de embajadores, e incluso una asamblea paritaria, que asocia el Parlamento europeo a sus contrapartes ACP.

A diferencia del resto de la política comunitaria de cooperación, el esquema de Lomé cuenta con una capacidad propia de financiación e independiente del presupuesto comunitario, el Fondo Europeo de Desarrollo (FED), constituido por aportaciones voluntarias de los doce Estados miembros. El VI FED alcanzaba un volumen de 7.500 millones de ecus, de los que España aportaba 499.

- b) La política mediterránea, lejos de la riqueza de Lomé, mantiene sin embargo, un alto grado de complejidad. Global en su concepción y particular en su concreción, se traduce en acuerdos con cada uno de los países mediterráneos afectados (Turquía, España y Portugal antes de la integración, Malta, Chipre, Israel, Magreb y Mashrek). Cada socio recibe una solución global que une régimen comercial privilegiado y cooperación económica, financiera y técnica. La duración de la relación es indeterminada y cada cinco años se renuevan los protocolos financieros que fijan las cantidades que destinará la Comunidad para el período.
- c) La cooperación CEE-ASEAN. Nacida en 1976, la asociación de los países del sudeste asiático ha mantenido una estrecha relación política con la Comunidad desde la firma en 1978 de un acuerdo. Ambas partes mantienen una reunión a nivel ministerial y unos mínimos mecanismos de contenido de cooperación.
- d) Los países no asociados de América Latina y Asia, el esquema PCD-ALA. Esta cooperación se inicia con el ingreso de Gran Bretaña, que implica un primer intento de la Comunidad de «mundializar» su cooperación. Sin embargo, será nuestro ingreso y el de Portugal el factor que inicie el tránsito desde una aproximación en términos de exclusión, ¿qué hacer con los no ACP, no mediterráneos?, a unos términos positivos de identificación de un nuevo esquema.

Si varios de los países miembros de la CEE han mantenido estrechos lazos de cooperación con América Latina, no puede decirse lo mismo del nivel propiamente comunitario. El bajo volumen de recursos dedicados a esta cooperación, y el propio mantenimiento de una línea presupuestaria indiferenciada, la 930, eran síntomas evidentes de la falta de iniciativas.

Desde el ingreso de España y especialmente con motivo del ejercicio por nuestro país de la Presidencia del Consejo de la Comunidad, se han dado pasos importantes de los que pueden señalarse algunos significativos:

- Diferenciación de líneas presupuestarias para América Latina y Asia, con implicación del Parlamento europeo.
- Perfeccionamiento de la red de acuerdos de cooperación con los países con los que todavía no existían (varios todavía en trámite, especial dificultad presenta el caso de Argentina mientras subsista la ruptura con Bretaña).
- Ratificaciones retrasadas e impulso al viejo acuerdo con el Pacto Andino (1983).
- De forma especial hay que subrayar la relación con América Central. Regulada por un acuerdo-marco de 1985 se ha conseguido que a la comisión mixta tradicional se haya unido una reunión a nivel ministerial (ministros de Asuntos Exteriores), lo que ha dado a esta relación una proyección de largo alcance político en la crisis centroamericana. La aprobación por parte de la Comunidad de la solicitud de los países centroamericanos para cooperar en el relanzamiento del comercio interregional supone, en el ámbito de la cooperación, un importante salto cualitativo. En efecto, fuera del sistema de Lomé, será el primer caso en que la Comunidad se involucre en un programa que implica una política de alcance macroeconómico y sin término predeterminado.
- Finalmente cabe añadir, en esta comprimida lista, el diálogo político abierto entre la Comunidad Europea y el Grupo de Río o Grupo de los Ocho.

De este panorama puede deducirse que para España, en el ámbito de la cooperación, el ingreso en la Comunidad implica un doble reto:

- Por un lado, aceptar el acervo comunitario, desequilibrado en favor de zonas y regiones con las que España no ha mantenido tradicionalmente relaciones estrechas (ACP). Ello significa el reto de abrir un nuevo horizonte a nuestras relaciones exteriores y de cooperación.
- Por otro, es evidente que queda emplazada nuestra capacidad para alcanzar, a medio y largo plazo, un reequilibrio de la política comunitaria de cooperación. Conviene, no obstante, entender que el reequilibrio deberá ser más cualitativo que cuantitativo, entre otras razones porque las condiciones e idiosincrasia de los países latinoamericanos son muy distintas de las de los países de Lomé, donde, sin embargo, está actualmente planteado, con altas posibilidades de éxito, el ingreso de República

Dominicana y Haití, que por su inserción en el sistema de la cuenca del Caribe y a «sensu contrario» la dificultad de inscripción en los marcos de cooperación de la CEE con el área continental, encuentren en el esquema Lomé una solución adecuada.

En todo caso resulta evidente que la concepción de las relaciones exteriores de la Comunidad Europea y en particular la política de cooperación, no han alcanzado todavía su concreción definitiva y hoy están, al hilo de los acontecimientos en el Este europeo, especialmente sometidas a reflexión. De ahí la importancia para España de utilizar positivamente su participación, por primera vez en la historia contemporánea, en los foros de decisión del Norte.

IV. LOS RETOS DE LA COOPERACION EN LA PROXIMA DECADA

Entre 1950 y 1975 los PVD crecieron a una tasa anual media del PNB por habitante del 3,4 %. Fueron 25 años de crecimiento sin precedente histórico que permitieron, no sólo mejoras en el orden económico, sino también en el social (prolongación de la edad media de esperanza de vida, avance de la alfabetización...). Ello fue posible gracias a una conjunción de esfuerzos de cooperación por un lado, junto a otros flujos de financiación y a un entorno económico internacional favorable y expansivo, por otro. Sin embargo, los efectos de los dos choques del petróleo y sus incidencias en el sistema financiero internacional, terminaron abruptamente con los años de desarrollo.

El paso del crédito abundante y barato a las altas tasas de interés y el tránsito de un comercio internacional expansivo a la aparición de fuertes presiones proteccionistas, son dos importantes consecuencias de las fuertes medidas de saneamiento económico que en el tránsito de los 70 a los 80, debieron tomar los países industrializados y que se tradujeron en el estrangulamiento económico de la mayoría de los PVD, a los que el peso de la deuda externa ha mantenido postrados durante casi diez años. Pocos han sido los países en desarrollo de América Latina y Africa que no han empeorado su renta per cápita entre 1980 y 1989.

Desde esta situación debe comenzar la prospectiva del futuro de la cooperación que, como quedó dicho en la introducción, debe afrontar los retos del subdesarrollo en un contexto de disminución del conjunto de recursos financieros dirigidos a los PVD. Algunas cuestiones tendrán especial relevancia en los próximos años.

1. Entorno económico

Para retomar el proceso de desarrollo en la próxima década deberán darse unas circunstancias económicas favorables. A ese fin, la cooperación deberá aportar su concurso.

En primer lugar, la cooperación deberá incentivar, ayudar y ser coherente con la puesta en aplicación, por parte de los PVD de políticas económicas sanas y aplicadas con rigor, sin que ello implique, sino todo lo contrario, el abandono de políticas sociales, educativas, etc., adecuadas a una concepción amplia del desarrollo.

Si resulta importante la vigilancia de la situación de balanza de pagos, déficit del sector público, política monetaria y fiscal, no es menos cierto que cuestiones como la calidad de la Administración, el nivel educativo o la política de salud, no son sólo aspectos político-sociales sino verdaderos condicionamientos del propio crecimiento económico. Durante la próxima década las relaciones de cooperación habrán de reservar un amplio espacio para el diálogo sobre políticas y estrategias de desarrollo entre donantes y receptores.

En segundo lugar, las políticas de cooperación deberán impulsar medidas que tiendan a favorecer un entorno económico mundial favorable. El mantenimiento de unas tasas aceptables de crecimiento en los países industrializados y la estabilidad de los tipos de cambio y tipos de interés son condiciones fundamentales del futuro crecimiento de los PVD. También serán decisivos los avances que se consigan en el terreno comercial (Ronda-Uruguay), de forma que se incrementen los ingresos por exportación de los PVD y tiendan a mejorar los términos del intercambio.

Finalmente, resulta impensable una recuperación del pulso del desarrollo sin enfrentar el estrangulamiento de la deuda. No es esta oportunidad para señalar soluciones, que en todo caso deberán ser adecuadas a cada país concreto. Sin embargo, como se ha señalado en distintos estudios el peso de la deuda debería ser aligerado de un 25 % a un 50 %. Los meros reescalonamientos ya no tienen ninguna lógica ni para el acreedor ni para el deudor. También es cierto que una dinámica de crecimiento económico sostenido en los países deudores disminuirá sensiblemente el peso relativo del servicio de la deuda en sus economías.

2. La cuestión de la eficacia

La eficacia ha sido siempre cuestión de primer orden en la cooperación. Sin embargo, el panorama de escasez de recursos por un lado y la constatación de una alta tasa de fracasos por otro, subrayan la importancia de esta cuestión en el futuro.

A) *Mobilización del ahorro interno*

La ayuda externa ha sido frecuentemente desincentivadora del ahorro interno. En el futuro no sólo se debería evitar ese efecto perverso, sino que la movilización del ahorro interno debería constituir uno de los programas importantes de la cooperación: Estos programas podrían tener tres vertientes esenciales:

—Asistencia técnica para el diseño del sistema financiero interno, de forma que sea eficaz en la incentivación, captación y canalización del ahorro hacia inversiones de calidad. Naturalmente en este estadio el enfoque de la política monetaria jugará un papel decisivo, en especial los tipos de interés interno, pero también el tipo de cambio, ya que uno de los objetivos básicos debiera consistir en desincentivar la évasión de capitales.

—Asistencia técnica para mejorar la gestión, fiabilidad y solvencia de los intermediarios financieros del PVD.

—Dirigir recursos financieros de la cooperación, bien en divisas bien en moneda local procedente de fondos de contrapartida, a potenciar aquellos mecanismos que cumplan con estos objetivos. La puesta en práctica de estos programas será compleja pero sus resultados pueden ser altamente rentables si multiplican las interacciones entre esfuerzo interno y cooperación internacional.

B) *Sector privado*

Sin obviar los aspectos ideológicos, avanza hoy el consenso sobre la indispensable participación del sector privado en el proceso de desarrollo. La cuestión de fondo se centra en la identificación de los medios para asegurar la consonancia de la actividad privada con los objetivos políticos y sociales del país, sin desvirtuar los aspectos de libre empresa y seguridad de la inversión, condiciones *sine qua non* para la participación de la empresa privada.

Los recursos públicos de ayuda al desarrollo habrán de servir en el futuro para incentivar al empresario privado tanto del país receptor como del donante, ofreciendo desde la realización de estudios previos de factibilidad hasta la participación en capital para inversiones directas.

C) *Calidad de los proyectos*

La constatación de que no menos del 25 % de los proyectos que emprende la cooperación (Datos del Banco Mundial, C.E., etc.) terminan siendo un fracaso, pone en evidencia la importancia trascendental de la depuración de las técnicas de análisis, seguimiento y evaluación de los proyectos. Cada reducción de un punto porcentual de los fracasos constituye en la práctica un incremento igual en los recursos efectivos de la cooperación, pudiendo conseguirse, por esa vía, la compensación de los crecimientos del total de AOD, que difícilmente se producirán.

En la fase de la selección, posiblemente la más trascendente, deberán cuidarse al menos cuatro aspectos básicos en todo proyecto: compatibilidad con el contexto socio-cultural y tecnológico del país. Compromiso del país receptor y de las poblaciones beneficiadas. Realismo en los objetivos, especialmente en términos de costes de oportunidad y comparativos. Capacidad del receptor para, en su día, hacerse cargo del mantenimiento del proyecto.

En la planificación, habrán de considerar: la cualificación de los recursos humanos disponibles y la adecuación de los medios técnicos, financieros y administrativos existentes, con las exigencias del proyecto. Sin descartar la posible necesidad de fortalecimiento de las instituciones locales responsables.

En la ejecución dentro de la necesaria flexibilidad que todo proyecto de desarrollo exige, convendrá prestar gran atención a la determinación de indicadores de control.

Finalmente, la evaluación, entendida no como un acto final sino como un proceso que acompaña a las distintas fases del proyecto, deberá jugar un papel decisivo, no sólo para realizar rectificaciones a tiempo, sino, fundamentalmente en el caso español, para ir incorporando los aprendizajes de la experiencia a la metodología general del desarrollo de los proyectos.

3. Temas puntuales de especial relevancia

Sin duda, la cualificación de recursos humanos, la seguridad alimentaria o la salud seguirán siendo, entre otras, cuestiones básicas de la cooperación en el próximo futuro, pero quizá convenga señalar otros temas de protagonismo ascendente.

En el ámbito de la población, a pesar de haberse conseguido éxitos considerables en el control de la natalidad, el crecimiento absoluto sigue siendo de 90 millones de personas anuales, lo que exigirá la continuidad de los programas en este campo. Sin embargo, en este ámbito dos asuntos parecen recabar la atención en los próximos años: las consecuencias del fenómeno de la creciente urbanización de las poblaciones de los PVD y la dimensión de los problemas de las poblaciones refugiadas y desplazadas.

La situación de la mujer constituirá también uno de los aspectos singulares más importantes y ello, tanto en el plano de la justicia social, como en el de su papel decisivo en el crecimiento económico de los países en desarrollo.

El medio ambiente, tema en el que la interdependencia es mejor percibida por la opinión pública, exigirá una atención particular, verticalmente en grandes proyectos de conservación de la naturaleza y horizontalmente cuidando el componente medioambiental de los distintos proyectos.

La importancia creciente del sector, informar en la mayoría de los PVD, aconsejará también buscar fórmulas de conexión desde la cooperación, quizá a través de las ONG.

Finalmente, la pobreza adquirirá muy probablemente una nueva dimensión como objetivo de la cooperación para el desarrollo. Los efectos de la crisis económica internacional han sido sumamente negativos, marcando serios retrocesos. Hoy puede estimarse que no menos de una quinta parte de la población mundial vive en la pobreza absoluta. Lo más novedoso, sin embargo, es la aparición de grandes núcleos de pobreza profunda en PVD de renta media alta, como efecto del problema de la deuda y de las drásticas políticas de ajuste necesarias para sanear la economía. Por tanto, en los próximos años habrá de incor-

porarse a los criterios de priorización, además de la idea de países pobres, la de poblaciones pobres. Como consecuencia pueden resultar necesarios programas destinados a cubrir «necesidades básicas» en países que habitualmente no hubieran sido objeto de tales tipos de programas.

V. INSTRUMENTOS DE LA COOPERACION ESPAÑOLA

Por la naturaleza de los recursos utilizados, los instrumentos pueden agruparse en dos grandes categorías: Los que se nutren de fondos a reembolsar (créditos) y los que tienen una naturaleza no reembolsable (donación).

1. Créditos concesionales

Por lo que se refiere a los primeros, en España se basan en el Fondo de Ayuda al Desarrollo, del que hablamos al tratar del marco jurídico. Podemos ahora añadir algunos aspectos sobre su operatividad.

España, en tanto que país todavía no consolidado como donante (no es miembro del CAD), sólo excepcionalmente ha concedido créditos financieros puros, por ejemplo para ayuda de balanza de pagos *strictu sensu*.

En su abrumadora mayoría nuestros créditos concesionales son adjudicados para la ejecución de proyectos de inversión concretos y están vinculados a la adquisición de bienes y servicios españoles, el componente español de los proyectos. Son contadas las ocasiones en que se concede una línea de crédito concesional o se otorga un crédito no ligado a la compra de bienes y servicios españoles.

Es una política habitual en la generalidad de los donantes, ya que de este modo se consigue que la cooperación sea también beneficiosa para la economía nacional del país donante. Esta práctica es especialmente rígida en los países que inician su cooperación y es utilizada casi con exclusión de otros por países en desarrollo que inician una política de ayuda. En la actualidad, países como Taiwan y Korea. En este sentido, cabe recordar que el FAD se crea en España en 1976 y en el marco de un Real Decreto Ley de Fomento a la Exportación.

En los últimos años la capacidad de crédito concesional ha empezado a salir del ámbito estrictamente bilateral y España ha comenzado a utilizarla en la constitución de fondos de fideicomiso con instituciones financieras multilaterales. Así existen acuerdos (alguno en trámite) con el Banco Mundial, el Banco Africano de Desarrollo y el Banco Interamericano de Desarrollo, con el que se constituirá el Fondo V Centenario por valor de 500 millones de dólares, a los que se unirán otros 132 millones de dólares para mejorar las condiciones de préstamo.

2. Ayudas no reembolsables

Los fondos no reembolsables se utilizan para una gama mucho más variada de acciones, imposible de describir aquí en toda su extensión.

Algunas características básicas pueden ser mencionadas. En general, estas ayudas no se destinan a proyectos rentables a corto plazo, ya que este tipo de proyectos puede encontrar una variada gama de fuentes alternativas de financiación. Son más bien programas generales, proyectos sociales o aspectos de incidencia general, los campos de financiación de la AOD no reembolsable. Salvo raras excepciones, la transferencia de recursos no es financiera sino real: equipos, personas, conocimientos, etc. La ejecución implica programaciones complejas que exigen un amplio esfuerzo de identificación, formulación, seguimiento y evaluación. Hay una gran preeminencia de los proyectos que implican la cualificación de recursos humanos. En general, se abordan problemas estructurales que exigen contemplar el largo plazo para empezar a recoger resultados significativos.

A título orientativo examinaremos algunos de los mecanismos utilizados:

A) *Programas de incidencia macroeconómica*

— La ayuda de equipamiento: Consiste en la donación de bienes de equipo españoles, que el país receptor comercializa entre sus ciudadanos. Su objetivo es doble para el receptor: Constituye, en primer lugar, una asistencia para las importaciones que necesita para el desarrollo y, por tanto, una ayuda de balanza de pagos. El beneficio de su comercialización, en segundo lugar, implica unos ingresos extraordinarios para el Presupuesto del Estado receptor. Por ello España condiciona su concesión a la constitución de un fondo de contrapartida cuya utilización debe decidirse de forma conjunta.

— Ayuda alimentaria. Las características de funcionamiento y los objetivos son similares al programa anterior, con dos especificidades: Aquí la comercialización, salvo en casos de emergencia, es fundamental para no afectar negativamente, vía hundimiento de precios, al agricultor local. Los fondos de contrapartida se utilizan siempre en desarrollo rural, con objeto de inscribir la ayuda alimentaria en una estrategia alimentaria.

— Crédito a microempresas. La microempresa constituye en la mayoría de los PVD un elemento esencial del desarrollo, ya que soluciona graves problemas sociales y genera la estructura básica del tejido empresarial del mañana. Sin embargo, los sistemas de crédito nacionales no suelen llegar a ese nivel, bien por su falta de garantías, bien por no poderle ofrecer las condiciones extremadamente concesionales que necesitaría. Esta situación puede abordarse con la dotación de recursos no reembolsables al sistema. Estos recursos pueden, a su vez, provenir de los fondos de contrapartida mencionados anteriormente.

B) *Programas sectoriales*

Bajo este epígrafe contemplaremos todo un conjunto de acciones que instrumentalmente exigen equipamientos y, fundamentalmente, recursos humanos y transferencias de conocimientos. Mencionaremos únicamente dos ejemplos:

— Apoyo institucional: Cubriendo desde asistencia a procesos de reestructuración política y administrativa hasta formación de gestores públicos en distintas áreas.

— Asistencia en infraestructuras sociales: Abarca, igualmente, desde ayuda en el diseño de políticas de salud, educación, etc., hasta formación de recursos humanos, o ejecución de proyectos como construcción de viviendas de bajo coste, dotación de centros de salud, etc.

C) *Programas de formación de recursos humanos*

Algunos programas contemplan exclusivamente esta faceta, ese es el caso del programa general de becas, fundamentalmente dirigido a permitir estudios especializados en España.

D) *Programas de cooperación científica y tecnológica*

Mención especial merece en este apartado el programa puesto en marcha con ocasión del V Centenario bajo el nombre de CUTED-D (Ciencia y Tecnología para el Desarrollo). Su auténtica singularidad no es tanto el importante número de programas, centros e investigadores a los que abarca, ni su capacidad para traspasar el nivel de la investigación y llegar al de innovación, sino su carácter no unilateral. No se trata tanto de una ayuda, como de una auténtica cooperación, organizando una coordinación y una búsqueda conjunta de resultados. Tiene por ello un carácter multilateral y paritario.

VI. COOPERACION Y SOCIEDAD

Hemos visto cómo en los últimos años, España, abandonando definitivamente su calificación de teórico receptor de ayuda, ha ido asumiendo funciones de donante y consolidando un modelo, todavía abierto y provisional, pero cada vez más estructurado en torno a unos elementos objetivos. No obstante, como toda política en un país democrático, la cooperación debe ser y será el resultado de una voluntad popular. De ahí la importancia de la sensibilización de la opinión pública frente a los problemas del Desarrollo.

Únicamente una opinión pública conocedora de los problemas del Tercer Mundo y consciente de la necesidad de solucionarlos, puede impulsar decididamente un esfuerzo público en favor de los países en desarrollo.

En este marco resulta especialmente importante el papel de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG). En España paralelamente a la consolidación de la cooperación oficial, se ha ido consolidando la no oficial. En estos años no sólo ha crecido el número de ONG, sino que los existentes han desarrollado una alta capacidad operativa. En ello la administración ha pretendido jugar un papel de fomento, instrumentando una importante y creciente vía de

subvenciones, incluidas las del 0,5 % del IRPF destinadas a «otras actividades de interés social».

Tan importante como la capacidad de las ONG para ejecutar proyectos de Desarrollo con eficacia y alta incidencia social, es su papel como difusoras, en el tejido de la sociedad española, de la preocupación y compromiso con la causa del desarrollo.

En definitiva vivimos en un mundo interdependiente. Existe la interdependencia negativa: Deterioro del medio ambiente, narcotráfico, terrorismo, migraciones masivas. La interdependencia positiva también está ahí. Intercambios, crecimiento armónico, equilibrio ambiental, etc. En definitiva está en manos de los pueblos hacer que triunfen los elementos positivos y desaparezcan o se minimicen los negativos.

Figura 1

**Evolución de algunos componentes del flujo financiero PVD
(% a precios y tipos de cambio corrientes)**

	1981	1985	1986
Banca privada	37,4	16,4	5,9
Inversión directa	12,3	9,1	13,0
Crédito a exportación	13,2	3,5	2,4
AOD	36,7	45,1	53,1

Figura 2

**AOD 1988
CAD**

	Total millones de dólares	% PNB	Renta p/c
España	240	0,07	8.700
Austria	302	0,24	16.600
Bélgica	597	0,40	15.200
D.K.	922	0,89	20.500
Finlandia	608	0,59	20.700
Francia (sin DOM/TOM)	4.777	0,50	17.000
RFA	4.731	0,39	19.700
Italia	3.183	0,39	14.300
Irlanda	57	0,20	8.000
Suecia	1.529	0,87	20.800

