

LA COOPERACION NO REEMBOLSABLE

Jesús Gracia Aldaz*

Tras situar la cooperación no reembolsable en el contexto de la cooperación al desarrollo, y analizar los distintos instrumentos que comprende, este artículo se dedica a estudiar la actividad llevada a cabo por España en este tipo de ayuda, cuyo peso relativo se ha ido incrementando a lo largo de los últimos años. Para ello examina la actividad de los diferentes agentes y sus responsabilidades, junto con los instrumentos de la cooperación no reembolsable: la ayuda humanitaria, la ayuda alimentaria, los programas de cooperación técnica y los proyectos de inversión, y las operaciones de condonación de la deuda. Por último, sugiere unas perspectivas para nuestra cooperación no reembolsable y subraya la oportunidad que representa la aprobación de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo para dotar de mayor coherencia a las modalidades e instrumentos de nuestra cooperación e introducir una adecuada coordinación entre los distintos centros gestores, bajo una unidad de criterio de actuación.

Palabras clave: *cooperación internacional, política de ayuda al desarrollo, ayuda bilateral, ayuda alimentaria, España.*

Clasificación JEL: *F34, F35, O19.*

1. Introducción

La invitación de la revista *Información Comercial Española* para contribuir a este número dedicado a la «Economía y la Cooperación al Desarrollo» con un artículo sobre la cooperación no reembolsable puede obedecer, en buena parte, a la tradicional vinculación de la cooperación al desarrollo realizada desde el Ministerio de Asuntos Exteriores con los fondos no reembolsables.

En el seno de la política española de cooperación al desarrollo se ha distinguido entre una cooperación no reembolsable, nacida de la incipiente política de cooperación técnica, posterior-

mente enriquecida con otros instrumentos que gestiona el Ministerio de Asuntos Exteriores, y una cooperación reembolsable, vinculada principalmente a los créditos del Fondo de Ayuda al Desarrollo, cuya gestión correspondía con carácter preponderante al Ministerio de Economía.

Como veremos a lo largo de este artículo, hoy la situación ha variado sustancialmente y, tras la aprobación por el Parlamento de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo, se dan unas nuevas circunstancias que permiten una conceptualización más comprensiva de nuestra cooperación para el desarrollo.

Más allá de las circunstancias específicas de la política española para el desarrollo, que trataré más adelante, tiene especial relevancia situar la cooperación no reembolsable en el estado actual de discusión de las políticas de desarrollo, y analizar los

* Director General del Instituto de Cooperación Iberoamericana. Agencia Española de Cooperación Internacional. Ministerio de Asuntos Exteriores.

distintos instrumentos de los que se sirve la política de cooperación al desarrollo no reembolsable. Para ello haré una referencia inicial a los aspectos que, a mi modo de ver, han de subrayarse en la política de cooperación al desarrollo, para situar en ese contexto la cooperación no reembolsable y, finalmente, hacer un examen expreso del caso español.

2. Cooperación para el desarrollo y cooperación no reembolsable

Tras más de cincuenta años de existencia, la cooperación internacional para el desarrollo se ve afectada por la denominada «fatiga del donante» ante unos resultados que, tomando como referencia cualquier análisis de la situación de pobreza y desarrollo en el mundo, ya sea elaborada por el Banco Mundial, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) o las ONG, mueve a un cierto escepticismo, cuando menos.

Esta situación, y la necesidad de adoptar nuevos enfoques en la cooperación para el desarrollo en un mundo en transformación, hicieron que, en el marco del Comité de Ayuda al Desarrollo, se adoptara en mayo de 1996 el documento «El papel de la cooperación para el desarrollo en los albores del siglo XXI» («Shaping the XXIst Century: The Contribution of Development Cooperation»), que recoge la experiencia de los donantes y receptores de ayuda en los últimos años, y que señala unas metas y unas estrategias para alcanzar estos objetivos en el nuevo milenio.

De este documento querría destacar, por un lado, el grado de *consenso* que ha alcanzado tanto entre los donantes, como en los receptores y entre las ONG y, por otro, el papel que se reconoce a los países en desarrollo en la elaboración de la política de cooperación.

Este consenso permite de una vez enfocar la ayuda oficial al desarrollo (AOD), con un diagnóstico y unas metas claras, superando políticas tributarias, que resultan más de un enfoque teórico de carácter político y económico que de un diagnóstico compartido de la situación de subdesarrollo.

Asimismo, se reconoce que el principal factor de éxito en los países en los que la ayuda ha funcionado ha sido el esfuerzo interno

de sus sociedades, con el concurso de la ayuda externa. Así pues, la cooperación internacional no puede ser sino un factor complementario para el éxito de los esfuerzos endógenos. Por ello, junto con el importante debate sobre la cantidad de la ayuda, hay que mantener la importancia de los elementos cualitativos de la cooperación, incluyendo la construcción de sociedades más estables, justas y participativas, en las que el juego democrático favorezca el «buen gobierno» y el respeto de los derechos humanos.

Estos factores cualitativos del desarrollo, que van cobrando importancia creciente frente a teorías basadas en un análisis de resultados cuantitativos, no son ya en ningún caso un lujo, sino que forman parte esencial de un desarrollo que debe ser sostenible, no sólo desde un punto de vista medioambiental, sino también desde la «gobernabilidad» del sistema.

En este sentido la cooperación internacional y, en especial, la cooperación técnica representa un papel fundamental en el impulso de procesos de desarrollo democráticos y sostenibles. No en vano las teorías «institucionalistas» van tomando carta de naturaleza en las políticas de cooperación, desde las teorías del premio Nobel de economía D.C. North y en su aplicación por los organismos multilaterales de desarrollo a partir del denominado «consenso de Washington», de finales de los años ochenta.

En el mundo hispánico, especialmente a raíz de la Cumbre Iberoamericana de Viña del Mar (Chile), en 1996, el concepto de gobernabilidad democrática ha ido adquiriendo una importancia creciente en los modelos de desarrollo, permitiendo conjugar las necesarias reformas económicas con la construcción de sociedades más abiertas y participativas.

Así, la gobernabilidad puede ser entendida como «un atributo de las sociedades», que se refiere a la capacidad de una determinada sociedad para afrontar positivamente los desafíos y oportunidades que se le plantean en un tiempo determinado. Gobernabilidad no es, pues, estabilidad política, sino creación de condiciones para enfrentarse, colectivamente, a los retos y oportunidades de cada tiempo» (Prats Catalá, «Servicio civil y gobernabilidad democrática»).

Este concepto de gobernabilidad es consustancial a los procesos de desarrollo, y es un elemento clave para poner en marcha

estrategias de desarrollo nacidas de los propios beneficiarios, articulando la acción de gobiernos y sociedades, y dotando a los programas de ayuda de una base sólida, que permita la continuidad y la sostenibilidad de los frutos del desarrollo.

Sobre la base de este consenso básico y la necesidad de contar con un elemento de gobernabilidad del desarrollo, el nuevo siglo requiere esfuerzos renovados y enfoques abiertos para hacer de la cooperación internacional un instrumento de cambio en las sociedades y un signo de esperanza para el futuro. Posiblemente, la mayor dificultad de esta tarea consista en la puesta en práctica de estos principios y en el uso de los instrumentos para alcanzar las metas fijadas en el documento «El papel de la cooperación para el desarrollo en los albores del siglo XXI», ya citado. Aquí entra en juego la cooperación internacional para el desarrollo, que deberá realizar un esfuerzo por mejorar el diálogo con los países receptores de la ayuda sobre la base de sus prioridades, buscar una mejor coordinación de los esfuerzos internacionales de cooperación, e insertarse de modo coherente en el resto de las políticas que afectan al desarrollo.

Esta cooperación al desarrollo ha generado a lo largo de los años unas técnicas propias y unos instrumentos que permiten diferenciar las distintas modalidades en las que se plasma este esfuerzo de cooperación. Una de las maneras de distinguir la cooperación internacional para el desarrollo es la que toma en consideración la naturaleza de los fondos destinados a hacer efectiva esta cooperación. Así, hay una diferencia inicial entre cooperación reembolsable y cooperación no reembolsable, esta última referida fundamentalmente a la cooperación con carácter de donación.

Junto a esta primera distinción, en el marco de la Ayuda Oficial al Desarrollo, hay que contemplar otros dos flujos de recursos que no tienen un carácter «oficial» pero que tienen una gran capacidad de incidir en los procesos de desarrollo como aportaciones del sector privado, fundamentalmente, las inversiones privadas y las aportaciones de organismos no gubernamentales. Ambas modalidades de cooperación, si bien provenientes de fondos privados, tienen una estrecha relación con la ayuda oficial, fundamentalmente en cuanto a la necesidad de un «ambiente» propicio para la iniciativa privada. Esto se traduce en el necesario ámbito de «seguri-

dad» en los procesos de desarrollo. Seguridad de las personas y de los bienes y seguridad jurídica. Para que el desarrollo sea duradero debe enraizarse en sociedades que respeten estos ámbitos de libertad y seguridad, capaces de aprovechar adecuadamente los recursos externos y de atraer inversiones que permitan un mayor crecimiento económico con creación de empleo.

El Cuadro 1 (elaborado por el Comité de Ayuda al Desarrollo, de la OCDE) permite comparar estas formas de ayuda. En él se puede apreciar un lento estancamiento de las cantidades de ayuda oficial al desarrollo, junto con un importante incremento de la inversión privada en países en desarrollo. Junto con esta tendencia, en el marco de la AOD, se puede señalar la preponderancia de la cooperación no reembolsable (36.553 millones de dólares en 1996) frente a una disminución de la cooperación reembolsable, en forma de préstamos concesionales (2.585 millones de dólares en 1996).

El menor peso de los préstamos en la AOD bilateral se compensa por la importancia que este tipo de ayuda adquiere en el seno de los organismos financieros multilaterales y por el desigual uso que los distintos países donantes hacen de este tipo de cooperación lo que, en algunos casos, incrementa sustancialmente el peso de la ayuda reembolsable en el conjunto de la AOD a un país.

Seguramente, las donaciones encajan mejor en un concepto de AOD en el que se busca una transferencia de recursos de los países ricos a los países en desarrollo, y este carácter de donación otorga unos beneficios más perceptibles de la ayuda, al no entrañar obligaciones financieras para el futuro, evitando así situaciones como las que se dieron en las décadas de los setenta y de los ochenta, en las que un desordenado endeudamiento de países en desarrollo, en muchos casos bajo gobiernos carentes de una legitimidad democrática, supuso pesadas cargas para futuros gobiernos y, en definitiva, mayores sacrificios para los ciudadanos de esos países.

Por otro lado, los beneficios de una acción combinada de préstamos y de cooperación técnica pueden dar resultados satisfactorios, como reconoce expresamente el gobierno japonés al analizar su propio proceso de desarrollo tras la Segunda Guerra

CUADRO 1
RECURSOS A FAVOR DE LOS PAISES EN DESARROLLO, 1990-1997

	Miles de millones de dólares corrientes								% s/total		
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1990	1993	1997p
I. Financiación oficial para el desarrollo (FOD)	76,5	84,8	78,6	83,4	86,2	89,3	78,1	76,8	59,0	51,4	23,6
1. Ayuda oficial al desarrollo (AOD) ^a	50,6	57,4	58,6	56,0	60,3	59,8	57,9	49,8	39,0	34,5	15,3
Bilateral	37,2	41,3	41,3	39,4	41,3	40,6	39,1	32,3	28,7	24,2	10,0
Multilateral	13,4	16,1	17,3	16,6	19,0	19,2	18,9	17,5	10,4	10,2	5,3
2. Ayuda oficial (AO)	2,3	6,6	6,1	6,0	6,9	8,4	5,6	5,3	1,8	3,7	1,6
Bilateral	1,9	5,0	5,2	5,2	5,5	7,1	4,0	3,7	1,4	3,2	1,2
Multilateral	0,4	1,6	0,9	0,7	1,3	1,3	1,6	1,6	0,3	0,5	0,5
3. Otra FOD.....	23,7	20,8	14,0	21,5	19,0	21,1	14,5	21,7	18,2	13,2	6,7
Bilateral	12,9	13,1	8,0	11,4	12,4	14,0	5,8	5,9	9,9	7,0	1,8
Multilateral	10,8	7,7	5,9	10,1	6,7	7,1	8,7	15,8	8,3	6,2	4,9
II. Total créditos a la exportación.....	9,5	0,6	1,0	-3,0	6,3	5,6	4,0	-4,4	7,3	-1,8	-1,4
A corto plazo	4,5	-0,8	0,5	-1,5	0,2	0,8	0,5	0,6	3,5	-0,9	0,2
III. Flujos privados	43,6	50,8	77,3	81,9	126,6	168,3	282,6	252,1	33,6	50,5	77,7
1. Inversión directa (CAD)	26,9	23,2	27,8	38,4	48,5	52,3	63,5	107,8	20,7	23,7	33,2
A centros <i>offshore</i>	7,1	6,5	9,5	9,4	10,8	6,3	16,7	20,9	5,5	5,8	6,5
2. Préstamos bancarios internacionales ^b	6,1	10,7	34,6	4,8	32,1	76,9	86,0	20,0	4,7	3,0	6,2
A corto plazo	7,0	12,0	25,0	7,0	44,0	40,0	40,0	15,0	5,4	4,3	4,6
3. Préstamos en forma de obligaciones.....	0,5	4,9	7,5	28,7	32,0	30,0	93,8	91,2	0,4	17,7	28,1
4. Otros (incluyendo valores) ^c	5,1	6,6	1,4	4,3	8,0	3,1	33,8	28,5	3,9	2,6	8,8
5. Donaciones de ONG	5,1	5,4	6,0	5,7	6,0	6,0	5,6	4,6	3,9	3,5	1,4
Total de flujos netos de recursos (I + II + III)	129,6	136,2	156,9	162,3	219,1	263,2	364,7	324,5	100,0	100,0	100,0
Otros flujos:											
Intereses pagados por los países receptores de ayuda	-73,1	-68,8	-70,4	-62,2	-83,1	-94,2	-98,4	-104,0			
Uso neto de los créditos del FMI ^e	-2,2	0,1	-0,9	1,3	-1,4	11,6	-2,9	14,4			
Donantes de AOD no pertenecientes al CAD	7,9	3,7	1,4	1,5	1,3	0,8	0,9	0,2			
Pro memoria:											
Total neto de AOD de los miembros CAD ^{a, f}	53,0	56,7	60,8	56,5	59,2	58,9	55,4	48,3			
Donaciones bilaterales	32,3	36,5	34,8	33,4	35,2	36,2	36,5	31,2			

NOTAS:

p: Provisional.

^a Excluyendo la condonación de la deuda no correspondiente a la AOD de los años 1990-1992.^b Excluyendo los préstamos bancarios mediante obligaciones (Apartado III.3) y los créditos financieros garantizados (incluidos en II).^c Datos incompletos de varios miembros del CAD (incluyendo a Francia, Reino Unido y Estados Unidos). Incluye a Japón, a partir de 1996.^d Excluyendo los dividendos.^e Flujos de carácter no concesional de la Cuenta General de Recursos del FMI.^f Incluye la AOD bilateral *ut supra* más las contribuciones a organismos multilaterales en lugar de desembolsos de AOD de los organismos multinacionales presentados más arriba.

FUENTE: Informe CAD-OCDE 1998.

Mundial, en el que los préstamos del Banco Mundial y la cooperación no reembolsable contribuyeron positivamente al desarrollo del país en las siguientes décadas.

Junto con los tradicionales créditos concesionales para el

desarrollo basados, en buena parte, en los intereses comerciales de los países donantes y ligados, por tanto, a la exportación de bienes y servicios de estos países, conviven otras modalidades de cooperación reembolsable, como los «microcréditos» o

los «créditos rotatorios» que, conservando este carácter de necesidad de reembolso, tiene un fin distinto, más vinculado por su uso al aprovechamiento de las capacidades de desarrollo de las capas sociales menos favorecidas y que, por su instrumentación, cuando se otorgan a las entidades en forma de créditos, se vinculan con el sector financiero del país, de modo que el desarrollo generado a través de estos recursos obedezca, en la mayor medida posible a las exigencias de una economía de libre mercado en la que es necesario captar los recursos financieros para poder destinarlos a operaciones que generen desarrollo.

Reconociendo las ventajas y limitaciones de estas dos modalidades de la AOD, la complejidad del concepto de desarrollo y, sobre todo, el enfoque global que debe incorporarse a las metas de desarrollo, hacen que el uso de estas modalidades deba combinarse adecuadamente en una política de cooperación para el desarrollo, siempre que, como elementos coadyuvantes de las políticas nacionales, refuercen la capacidad de las sociedades y gobiernos de poner en práctica políticas propias de desarrollo, y que estas modalidades de instrumentación de las políticas de ayuda se enmarquen en una política compartida con los beneficiarios, basada en la corresponsabilidad y los compromisos mutuos. Hoy, difícilmente pueden aceptarse propuestas maximalistas de la ayuda entre partidarios, por un lado, de que toda la ayuda se canalice por la vía de créditos, comercio e inversión, dejando de lado el «asistencialismo» y la beneficencia para el ámbito privado, o aquéllos, por otro lado, que afirman que la verdadera cooperación al desarrollo es la humanitaria y la basada en la asistencia directa a los más necesitados, descartando cualquier instrumentalización de créditos de ayuda no reembolsable.

Así, en buena medida, la discusión entre la primacía de un tipo u otro de cooperación carecería de sentido si se situaran en el contexto de un concepto de desarrollo basado principalmente en los objetivos y en las metas a alcanzar, para el que la cooperación externa sería un elemento coadyuvante necesario, pero en el que la base se encontraría en las sociedades de los países en desarrollo, que deben lograr una adecuada gobernabilidad para aplicar sus políticas y que deben tener a su alcance una variada gama de instrumentos de cooperación internacional para sus-

tentar estas políticas y para garantizar un entorno favorable al desarrollo.

El carácter poliédrico del desarrollo, con las múltiples necesidades que debe atender y las dificultades de encajar las políticas nacionales con las políticas internacionales de ayuda, plantea discusiones que siguen abiertas en el debate entre donantes y receptores, tales como los objetivos de cantidad de la ayuda, sometida a la tensión de unos presupuestos públicos restrictivos y enfrentada, al mismo tiempo, a la necesidad de mejorar los aspectos cualitativos de la ayuda; el carácter de la ayuda ligada y no ligada, en este momento sometida a un amplio debate en el seno del CAD; las formas de participación de los beneficiarios en el diseño de las políticas de desarrollo; o la necesaria política de información y de transparencia en el uso de la ayuda. Como señalaba recientemente el Libro Blanco de la Ayuda al Desarrollo del Reino Unido, «para ayudar más, debemos explicar más».

Estos y otros debates siguen abiertos y van generando las líneas de trabajo con las que se llevan a la práctica los compromisos del documento «El papel de la cooperación para el desarrollo en los albores del siglo XXI».

3. La cooperación no reembolsable.

La AOD española en la encrucijada

El peso de la cooperación reembolsable en la cooperación española para el desarrollo ha sido, desde los años setenta, determinante en las cifras globales de nuestra cooperación y aún hoy tiene un peso superior al que esta modalidad de cooperación tiene en el ámbito de la OCDE.

Sin pretender hacer un examen histórico de la evolución de la política española de cooperación internacional, hay que recordar que cuando en el año 1976 se crea, en el ministerio de Economía, el Fondo de Ayuda al Desarrollo, vinculado a la política española de fomento de las exportaciones, la cooperación oficial no reembolsable se limitaba a pequeñas actuaciones de cooperación técnica, fundamentalmente por parte de los ministerios de Asuntos Exteriores y de Trabajo. Este punto de partida hizo que, durante un buen número de años, la AOD española fuera

CUADRO 2

EVOLUCION DE LA AYUDA OFICIAL AL DESARROLLO EN ESPAÑA, 1989-1998

	1989		1990		1991		1992		1993		1994		1995		1996		1997		1998 (prov.)	
	Millones de pesetas	% del total	Millones de pesetas	% del total	Millones de pesetas	% del total	Millones de pesetas	% del total	Millones de pesetas	% del total	Millones de pesetas	% del total	Millones de pesetas	% del total	Millones de pesetas	% del total	Millones de pesetas	% del total	Millones de pesetas	% del total
Bilateral (1)	32.724	49,98	64.619	65,63	79.066	60,30	112.596	72,43	118.929	71,71	115.190	65,58	101.547	60,41	114.108	71,27	112.815	62,15	132.650	61,75
Reembolsable (créditos FAD) ..	16.910	25,83	41.477	42,13	53.805	41,03	86.982	55,95	94.926	57,24	80.021	45,56	35.292	20,99	41.184	25,72	33.022	18,19	40.651	18,92
Multilateral (2) ..	32.746	50,02	33.834	34,37	52.059	39,70	42.867	27,57	46.924	28,29	60.463	34,42	66.554	39,59	45.999	28,73	68.714	37,85	82.175	38,25
Total (1) + (2) ..	65.470	100	98.453	100	131.125	100	155.463	100	165.853	100	175.653	100	168.101	100	160.107	100	181.529	100	214.825	100

FUENTE: Elaboración propia a partir de datos del PACI.

identificada con los créditos FAD, y que la cooperación reembolsable fuera, prácticamente, la única otorgada por España.

A partir de 1985, con la creación de la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica (SECI-PI), en el Ministerio de Asuntos Exteriores y, sobre todo, a partir de 1991 con nuestro ingreso en el CAD y con la existencia de una Agencia de Cooperación Internacional, la cooperación no reembolsable comienza a tener cierto peso en el conjunto de nuestra AOD.

En este empuje de la cooperación no reembolsable tiene especial trascendencia nuestro ingreso en la Unión Europea, que entraña unas obligaciones financieras de participación en las políticas comunitarias de desarrollo tanto a través del presupuesto, como a través del Fondo Europeo de Desarrollo, que financia las políticas con los países ACP.

Esta contribución a la Unión Europea dispara la aportación española en concepto de ayuda no reembolsable, otorgando mayor importancia a la cooperación multilateral dentro de la cooperación no reembolsable. Esta variación en la composición de nuestra ayuda obedece más a las obligaciones derivadas de nuestro ingreso en las Comunidades que a una deliberada política de cooperación internacional que buscara un equilibrio entre las dos modalidades de AOD.

A falta de buenos datos estadísticos anteriores a la elaboración del Plan Anual de Cooperación Internacional (PACI), hay

que considerar que, hasta 1987, la AOD española alcanzaba cifras muy bajas, con una preponderancia de la cooperación reembolsable. A partir de 1989 se da un aumento de nuestra AOD basado en el crecimiento de los créditos FAD, hasta el año 1994 y en un crecimiento más moderado de la cooperación bilateral no reembolsable.

A partir de 1995 se produce un notable incremento en la cooperación bilateral no reembolsable, fundamentalmente a través de la figura de un crédito ampliable a favor de la Agencia Española de Cooperación Internacional, que se consolida en los ejercicios presupuestarios posteriores, permitiendo equilibrar en cierta manera el peso de esta modalidad en el conjunto de nuestra AOD. Con estas premisas, y de acuerdo con los datos de seguimiento del PACI de 1997, se observa un reequilibrio entre las partidas AOD, con un 38 por 100 de cooperación multilateral, frente a un 62 por 100 de la bilateral y un 18,27 por 100 de cooperación no reembolsable en el total de la AOD. Esta evolución, no siempre lineal, puede apreciarse en el Cuadro 2.

No obstante, y a pesar de la aparente disminución del peso de la AOD reembolsable en la cooperación española entre los años 1995 y 1997, hay que considerar que esto se debe a que el cálculo de AOD en materia de préstamos implica que en cada ejercicio hay que restar los reembolsos de esta ayuda de los desembolsos realizados en cada ejercicio presupuestario. En estos años se da una madurez de los préstamos otorgados con cargo

al FAD, que hace que, permaneciendo estable la capacidad de otorgar nuevos créditos (en torno a los 80.000 millones de pesetas anuales), la disposición de recursos frescos para cooperación reembolsable siga siendo muy superior a la de donaciones, pues el crédito se ejecuta en un elevado porcentaje, aunque en el conjunto de AOD aparezca, como ya se ha explicado, en torno a un 50 por 100.

Esta importancia relativa de la cooperación reembolsable en nuestra AOD, y la especial gestión de los créditos concesionales, en la órbita de la Secretaría de Estado de Comercio, ha hecho que, en buena medida, la distribución geográfica y sectorial de la AOD española, durante estos años no obedeciera a los principios y prioridades recogidos en los distintos documentos que han regido nuestra política de cooperación internacional, desde el informe sobre objetivos y líneas generales de la política española de cooperación y ayuda al desarrollo de noviembre de 1992, hasta la reciente ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Así, países como China, México, Argentina, Indonesia o Madagascar han sido en los últimos años algunos de los mayores receptores de AOD bilateral española. El caso de Madagascar es llamativo, pues con 11.640 millones de pesetas figura, en 1997, como el país que recibió mayor cantidad de AOD, en una operación de condonación de deuda.

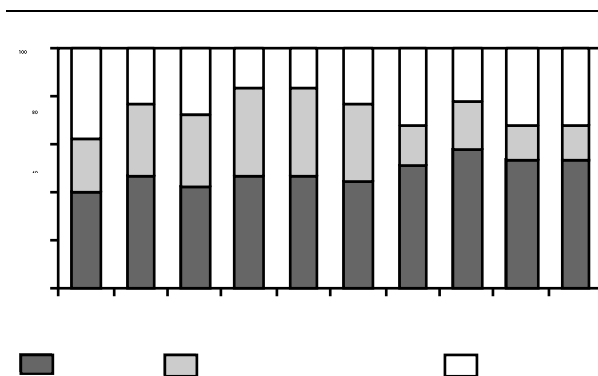
Podría decirse que la política española de cooperación internacional para el desarrollo ha transitado, hasta fechas recientes, por dos vías paralelas, una de ellas desarrollando la cooperación no reembolsable, fundamentalmente a través de la AECL, y otra gestionando los recursos de cooperación reembolsable, a través de la Secretaría de Estado de Comercio, con marcos jurídicos de adquisición de compromisos diferentes, y con una gestión propia de cada instrumento.

Agentes de la cooperación no reembolsable

En lo que se refiere a los componentes de nuestra cooperación no reembolsable, se pueden observar una serie de cambios en los últimos años que describimos en los apartados siguientes.

GRAFICO 1

AYUDA OFICIAL AL DESARROLLO DE ESPAÑA: PRINCIPALES COMPONENTES (En %)



(1) Corresponde a este epígrafe del Cuadro 2.

(2) Corresponde a este epígrafe del Cuadro 2.

FUENTE: Elaboración propia según datos del PACIS.

Ayuda no reembolsable multilateral

Por un lado está la ayuda no reembolsable canalizada por la vía multilateral. Este tipo de ayuda supuso, en 1997, 68.714 millones de pesetas, equivalente a un 38 por 100 de nuestra AOD (ver Cuadro 2).

La participación de los organismos multilaterales en la cooperación para el desarrollo representa una importante aportación a la hora de diseñar políticas globales, tal y como se ha puesto de manifiesto a lo largo de los últimos años en las distintas cumbres sobre el desarrollo social, la infancia, el medio ambiente, la mujer y el desarrollo, etcétera. Junto a esta labor de concertación y de elaboración de estrategias de desarrollo, los organismos multilaterales ofrecen una vía de canalización de recursos para la ejecución de políticas de desarrollo.

Una de las tareas donde quizá la labor de la cooperación multilateral podría ser más eficaz es la coordinación de la ayuda internacional en situaciones de crisis o catástrofes, en las que, tras una fase de emergencia, surge una movilización de recursos de cooperación internacional para contribuir a la recons-

trucción de un país o una región, como está ocurriendo en este momento con Centroamérica. Aquí, una eficaz labor de coordinación y de ensamblaje de las demandas nacionales y de los aportes internacionales contribuiría de modo determinante al éxito de la ayuda. Sin embargo, la realidad nos demuestra que ni en estos casos extremos se puede alcanzar una solución multilateral satisfactoria para todas las partes. Por un lado, surgen las dificultades de inserción de las propuestas de los organismos multilaterales en unas políticas de reconstrucción que, forzosamente, deberán ser asumidas nacionalmente. Por otro lado, la complejidad de los instrumentos de cooperación y la diversidad de las legislaciones internas de los países donantes imponen unas restricciones que hacen difícil una canalización prioritariamente multilateral de los recursos. Y, finalmente, hay que reconocer que la multiplicidad de los organismos multilaterales de cooperación para el desarrollo, con distintos ámbitos de especialización, regional o multilateral, y con un peso relativo diferente, hace que no exista un liderazgo indiscutido en el ámbito de la cooperación multilateral, poniendo en cuestión la posibilidad de un liderazgo multilateral en la reconstrucción.

Teniendo en cuenta los beneficios, y también los inconvenientes de trabajar por esta vía, la cooperación española busca, fundamentalmente, las ventajas comparativas de trabajar a través de instancias multilaterales por la eficacia de los organismos, la agilidad en la ejecución de los programas y la diligencia en la rendición de cuentas. Sobre estas bases puede establecerse una cooperación sólida que potencie los efectos de los recursos aportados por la vía multilateral.

En este sentido, nuestra ayuda multilateral se canaliza, principalmente, a través de nuestras aportaciones a los fondos y presupuestos comunitarios y a través de nuestras cuotas y contribuciones voluntarias a organismos multilaterales tanto financieros, como no financieros. En este tipo de cooperación la selección de los organismos debe ser cuidadosa y cumplir los requisitos anteriormente señalados pues, junto con las ventajas que representa el multilateralismo, no hay que olvidar sus riesgos, desde la burocratización de muchos organismos, a la existencia de agendas propias de algunos de ellos, en los que los

intereses corporativos pueden llegar a jugar un papel importante en el desarrollo de sus propias agendas.

En estos momentos, se puede pensar en el mantenimiento de los porcentajes actuales de cooperación multilateral, en relación con la bilateral, pudiendo incrementarse el capítulo de la cooperación «multilateral», entendida como aquella que se realiza por medio de organismos multilaterales pero con una asignación previa a proyectos o programas específicos. Esta modalidad de cooperación puede resultar de gran utilidad en un escenario de crecimiento de los recursos de cooperación, articulando una propuesta clara de actuación sobre la base de un número limitado de organizaciones, con unos compromisos mutuos, una política de personal equitativa y unas reglas de operación que minimicen los costes administrativos. En estas circunstancias, la cooperación multilateral ofrece una alternativa ventajosa en la canalización de los recursos de cooperación.

Ayuda no reembolsable bilateral

En lo que se refiere a la cooperación bilateral, en los últimos años se observa que, por un lado, en el ámbito de la Administración General del Estado, ha habido una progresiva concentración de recursos en el Ministerio de Asuntos Exteriores que, en 1998, ascendió a 40.973 millones de pesetas en el presupuesto final de la AECI para cooperación no reembolsable. Junto a esta concentración, se da la incorporación de la Secretaría de Estado de Comercio, Turismo y Pymes que, a través de los Fondos de Estudios de Viabilidad, dispone de unas cantidades crecientes de cooperación no reembolsable, a la que habría que añadir las operaciones de conversión y condonación de deuda.

Por otro lado, uno de los aspectos más destacados de la cooperación española para el desarrollo lo constituye el carácter desconcentrado de nuestra ayuda, a través de la disposición de recursos de AOD por las Comunidades Autónomas, Diputaciones y Ayuntamientos. Esta cooperación descentralizada supuso, en 1997, 20.763 millones de pesetas, lo que representa un 11 por 100 del total de la AOD española, con una tendencia al crecimiento a lo largo de los últimos años.

Esta situación, que dota a nuestra ayuda de una indudable vitalidad y que permite una amplia participación social en las tareas de desarrollo, implica, sin embargo, ciertos riesgos en cuanto a la capacidad de incidencia de la ayuda en los procesos de desarrollo. La multiplicidad de presupuestos, las diferentes normativas aplicables a los instrumentos de la ayuda, y el enfoque diferente que se puede dar a los programas y proyectos son cuestiones que deben ser objeto de debate en el progresivo despliegue de nuestra cooperación.

En el recuento de los agentes de la cooperación no reembolsable, junto con los organismos multilaterales y las Administraciones central y autonómica y municipal hay que considerar a los agentes no gubernamentales, fundamentalmente a las organizaciones no gubernamentales (ONG) de desarrollo, que participan en la cofinanciación y en la ejecución de buen número de instrumentos de la cooperación no reembolsable. Las ONG cuentan, en el seno de la AEIC, con un instrumento de cofinanciación que se desarrolla de acuerdo con las bases generales de 1996, y que se concreta anualmente en las diferentes convocatorias de la AEIC, a las que hay que añadir las de la Administración autonómica y municipal. Es importante señalar la relevancia de las ONG de desarrollo en la evolución de la AOD no reembolsable española, con un notable crecimiento de su participación en los presupuestos de cofinanciación de las Administraciones públicas y con un papel importante en la movilización de recursos privados y en la sensibilización social hacia los temas de desarrollo.

La cooperación no reembolsable se ejecuta a través de estos cuatro agentes principales, con responsabilidades diferentes según los instrumentos de cooperación que se utilicen, pero con una necesidad de coordinación y coherencia, para potenciar la eficacia de la política española de ayuda al desarrollo, con una clara orientación hacia las demandas de los países en desarrollo, y poniendo en práctica los principios y objetivos señalados en nuestra Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo. En esta tarea, el Ministerio de Asuntos Exteriores tiene una especial responsabilidad al ser, según dispone la propia Ley, el órgano «responsable de la dirección de la política de coopera-

ción internacional para el desarrollo y de la coordinación de los órganos de la Administración General del Estado que, en el ámbito de sus competencias, realicen actuaciones en esta materia con observancia del principio de unidad de acción en el exterior.» (artículo 17 de la Ley).

Este carácter desconcentrado de nuestra ayuda, referido tradicionalmente a la gestión de los FAD por la Secretaría de Estado de Comercio, alcanza hoy, también, a la cooperación no reembolsable, dificultando la puesta en práctica de una política de cooperación internacional para el desarrollo por los diferentes orígenes de los fondos. En los Cuadros 3 y 4 se aprecia el papel que va tomando la cooperación descentralizada en la ayuda no reembolsable y la tendencia a incrementar la participación de la Secretaría de Estado de Comercio en este apartado, a través de operaciones de condonación de deuda externa y por medio de la cooperación técnica, mediante la utilización del Fondo de Estudios de Viabilidad o excepciones al carácter no reembolsable de los FAD. Esta dispersión del origen de los fondos dificulta un enfoque coherente de la política de desarrollo y exige una labor adicional de coordinación, que la Ley prevé en la forma de los diversos órganos consultivos y de coordinación previstos en el artículo 21: esto es, el Consejo de Cooperación al Desarrollo, la Comisión Interterritorial de Cooperación para el Desarrollo, y la Comisión Interministerial de Cooperación Internacional.

Instrumentos de la cooperación no reembolsable

La cooperación no reembolsable se desarrolla a través de los siguientes instrumentos: la ayuda humanitaria, la ayuda alimentaria, los programas de cooperación técnica y los proyectos de inversión y, finalmente, las operaciones de condonación de deuda.

La política española utiliza estos cuatro instrumentos, cuya acción debería ser concertada para lograr unos resultados más eficaces de la ayuda, orientándolos más hacia la demanda de cooperación que hacia la propia definición o coherencia interna de los instrumentos. En este sentido, las orientaciones del CAD y los compromisos asumidos en el marco del documento «El

CUADRO 3

**AYUDA OFICIAL AL DESARROLLO DE ESPAÑA: EVOLUCION DE SUS COMPONENTES
BASICOS, 1989-1998**
(En millones de pesetas)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998*
1. Bilateral (2 + 9).....	32.724	64.619	79.066	112.596	118.929	115.190	101.547	114.108	112.815	132.650
2. No reembolsable (3 a 8) (Subvenciones, donaciones).....	15.814	23.142	25.261	25.614	24.003	35.169	66.255	72.924	79.793	91.999
3. Proyectos y programas.....	10.574	15.932	17.812	17.813	14.758	16.649	31.040	24.005	30.998	51.892
4. Ayuda alimentaria.....	1.691	2.350	1.728	371	1.184	534	432	1.683	419	1.200
5. Ayuda de emergencia.....	145	511	875	483	368	511	2.435	1.611	2.641	645
6. Ayudas y subvenciones a ONG.....	2.005	1.976	2.025	3.158	3.102	3.187	10.073	10.984	11.246	11.619
7. Condonación de la deuda.....	—	—	—	—	406	8.972	7.608	15.261	13.727	—
8. Cooperación descentralizada..... (C. Autónomas + Entes locales)	1.399	2.373	2.821	3.789	4.185	5.316	14.667	19.380	20.763	26.644
9. Reembolsable..... (Créditos FAD, Microcréditos)	16.910	41.477	53.805	86.982	94.926	80.021	35.292	41.184	33.022	40.651
10. Multilateral (11 a 13).....	32.746	33.834	52.059	42.867	46.924	60.463	66.554	45.999	68.714	82.175
11. Aportación a la UE.....	13.005	23.424	33.007	35.122	35.734	44.722	41.184	34.084	46.964	57.434
12. Org. Int. Financieros.....	16.124	7.026	14.958	3.681	7.433	7.403	17.050	2.684	15.030	16.312
13. Org. Int. No Financieros.....	3.617	3.384	4.094	4.064	3.757	8.338	8.320	9.230	6.719	8.429
14. Total AOD (1 + 10).....	65.470	98.453	131.125	155.463	165.853	175.653	168.101	160.107	181.528	214.826
PNB a precios corrientes (En miles de millones de pesetas).....	44.660,1	49.672,7	54.252,2	58.076,5	60.257,8	63.507,9	69.170,8	73.661,0	76.761,7	81.899,5
AOD/PNB (En %).....	0,14	0,20	0,24	0,27	0,28	0,27	0,24	0,22	0,24	0,26

* Previsiones.

FUENTE: Seguimientos PACIS 1989 a 1997 y PACI-98.

papel de la cooperación para el desarrollo en los albores del siglo XXI», deben darnos la medida del nuevo enfoque con el que estos instrumentos de cooperación para el desarrollo deben materializarse. En efecto, la gestión de la ayuda a través de estas modalidades deberá ir enmarcada en una estrategia de desarrollo, que debe considerar, prioritariamente, las necesidades de los beneficiarios adaptadas a un mundo en cambio y que, en consecuencia, deben incorporar nuevos instrumentos de análisis y de gestión, puesto que la cooperación al desarrollo es una tarea en marcha, y las modalidades por las que se instrumenta deben ser adaptables a esta realidad.

Desde esta perspectiva, vamos a hacer un breve repaso a estos instrumentos de la cooperación no reembolsable.

Ayuda humanitaria

Este es, posiblemente el capítulo de la ayuda más visible para la sociedad por el seguimiento que los medios de comunicación hacen de las situaciones de emergencia en los países en desarrollo, ya sean causadas por catástrofes naturales o bien por la acción del hombre, generalmente en conflictos armados. Estas situaciones, como la ocurrida en 1995 con la tragedia de los

Grandes Lagos o, más recientemente, causada en Centroamérica por el paso del Huracán Mitch, o las guerras civiles en la antigua Yugoslavia, movilizan a nuestras sociedades y ponen de relieve la respuesta solidaria para contribuir a reducir los efectos de las catástrofes sobre las poblaciones afectadas y para reponer las infraestructuras y servicios, al menos, en su estado anterior.

Esta cooperación en la ayuda de emergencia, necesaria e imprescindible como un deber ético frente a nuestros semejantes, no debe hacernos perder de vista las causas que provocan las catástrofes, y la prioridad absoluta que se debe dar a la prevención tanto frente a las fuerzas naturales, como frente a los conflictos provocados por el hombre.

El alto coste que las tareas de emergencia y de reconstrucción tienen obliga a replantear, en muchas ocasiones, una adecuada cooperación para el desarrollo para evitar llegar a estos extremos y, en estos casos, existe un estrecho vínculo entre la cooperación técnica y la ayuda de emergencia.

Las catástrofes naturales no pueden ser evitadas, pero sus efectos, a buen seguro, pueden ser mitigados mediante políticas activas medioambientales y de prevención. Para ello es conveniente incorporar estrategias medioambientales a la política de desarrollo, para reducir riesgos en caso de catástrofes.

En cuanto a las catástrofes humanitarias causadas por la acción del hombre, cada vez más numerosas en los años ochenta y noventa, nuestra responsabilidad es, si cabe, mayor, y los efectos más perniciosos. Las recientes guerras de Africa muestran hasta qué punto es necesaria la gobernabilidad para el desarrollo. Los devastadores efectos sobre las poblaciones y sobre la riqueza de los países hacen inútiles largos años de esfuerzos y dejan a las poblaciones en las zonas de conflicto dependientes de la ayuda internacional para su supervivencia.

Estos trágicos efectos llevan, una vez más, a la necesidad de vincular la emergencia a las políticas de desarrollo, especialmente la prevención de conflictos y la construcción de la paz, para evitar, en lo posible, la «trampa de la emergencia», en la que el socorro internacional, bajo la llamada de urgencia, no impide la solución de un conflicto, sino que es usado por las par-

CUADRO 4
DISTRIBUCION DE LA AOD
BILATERAL NO REEMBOLSABLE*

Ministerio	AOD	
	Millones de pesetas	%
Administraciones Públicas.....	43,5	0,07
Agricultura, Pesca y Alimentación.....	275,2	0,42
Asuntos Exteriores	40.025,3	60,58
Economía y Hacienda.....	871,7	1,32
Educación y Cultura	754,6	1,14
Fomento	208,1	0,31
Industria y Energía	438,6	0,66
Interior	1.481,2	2,24
Justicia	0,07	0,00
Medio Ambiente	110,2	0,17
Sanidad y Consumo	138,1	0,21
Trabajo y Asuntos Sociales	568,8	0,86
Otras entidades.....	387,8	0,59
Cooperación descentralizada.....	20.763,0	31,43
Total.....	66.066,0	100,0

* Programas/proyectos, por ministerios

FUENTE: Seguimiento PACI-97.

tes para proseguir la escalada de violencia, dejando a la comunidad internacional con la responsabilidad de atender a las necesidades de las poblaciones más necesitadas.

Con estos parámetros, la ayuda de emergencia española está en un proceso de adecuación a las nuevas necesidades y debe atender, en un primer momento, a la ayuda de urgencia, coordinando desde la AECI los medios necesarios para atender las necesidades inmediatas de una catástrofe, incorporando las aportaciones de las distintas Administraciones y facilitando la información suministrada por las autoridades demandantes de la ayuda. En esta labor se deberá prestar atención a la preparación de unidades de acción inmediata, mediante convenios con otras Administraciones u organizaciones, para complementar el tradicional envío de material de emergencia.

En una segunda fase, se debe poner en marcha una política de apoyo a la reconstrucción, utilizando los distintos instrumentos

de la cooperación internacional tanto en la forma de donaciones, como mediante créditos y, en esta fase, la coordinación de las acciones es determinante para su éxito.

Todo ello debe ir enmarcado en una política de cooperación que atienda a las labores de prevención, poniendo en práctica políticas de desarrollo que favorezcan la gobernabilidad y fortaleciendo estrategias locales medioambientales.

Ayuda alimentaria

La tendencia general en la política de ayuda alimentaria apunta hacia la consecución de unos objetivos de seguridad alimentaria en los países necesitados de esta ayuda, superando la concepción tradicional del envío de alimentos para suplir necesidades puntuales o crónicas de determinados productos.

En este sentido están evolucionando las políticas de ayuda alimentaria tanto en el seno de los convenios internacionales sobre la materia, como en el del reciente reglamento de la Comisión sobre la ayuda alimentaria comunitaria. La ayuda alimentaria española también va a adaptándose a estas nuevas orientaciones, por lo que se ve favorecida, por una parte, por la ampliación de los productos que pueden considerarse ayuda alimentaria y, por otra, por el uso progresivo de los distintos mecanismos de seguridad alimentaria.

De una situación en la que nuestra ayuda alimentaria adolecía de una alta dispersión geográfica y de una irregularidad en los envíos se va pasando a una mayor concentración en países que, estando incluidos en las prioridades geográficas de nuestra cooperación, tienen un déficit alimentario o deben fortalecer su seguridad alimentaria. Tras este paso, hay que perseverar en la mejora de la gestión de esta política, para lo que se deben considerar las distintas modalidades que pueden adoptarse, expuestas a continuación.

Ayuda alimentaria monetizable. Esta es la modalidad más usada por nuestra cooperación en la que, junto con la búsqueda de una adecuación de los bienes enviados, hay que cuidar al máximo la monetización de la ayuda a través de los fondos de contravalor que, en el marco de las comisiones mixtas, se van

conformando como unos fondos destinados a mejorar la seguridad alimentaria, completando así la finalidad de esta ayuda.

Ayuda alimentaria instrumentada como apoyo directo a proyectos de seguridad alimentaria. Esta ayuda se va utilizando en los casos en que es costoso o inviable el envío de ayuda alimentaria directa y, en el futuro, debe constituir uno de los elementos principales de nuestra ayuda, mediante una política articulada con las autoridades nacionales, que puede complementarse con otros mecanismos de ayuda, como puede ser la cooperación técnica.

Finalmente, las compras locales o las acciones de triangulación constituyen una modalidad de cooperación escasamente utilizada en la ayuda alimentaria española, pero que deberán considerarse, en un futuro próximo, en una perspectiva de avance de la «desvinculación» de la ayuda propuesta en el seno del CAD y que, en cualquier caso, debería ser puesta en relación con la ayuda a proyectos agroalimentarios.

La ayuda alimentaria está cambiando a lo largo de los últimos años, pasando de ser una política de alivio de «excedentes» a convertirse, cada día más, en un instrumento de desarrollo sostenible, y en este sentido debe encaminarse la ayuda española, limitando la ayuda directa a los casos en los que exista un déficit alimenticio real, buscando fórmulas novedosas, como el apoyo presupuestario a las importaciones alimenticias, y cuidando, en todo caso, que exista una coherencia en la constitución de los fondos de contravalor destinados a proyectos de seguridad alimentaria.

Cooperación por programas y proyectos

Esta ayuda se dirige a la realización de diversas actividades articuladas, asistencia técnica, formación e inversión, con carácter de donación, y con ella se busca un resultado concreto de desarrollo. Por esta modalidad se gestiona buena parte de los recursos de la AECL, al igual que ocurre con los fondos de la Unión Europea.

La cooperación a través de proyectos y programas permite establecer, junto con el país beneficiario, unos objetivos de desarrollo y poner a su disposición los recursos necesarios para lle-

varlo a cabo. Esto, en el caso de la AECl, se plasma en las distintas comisiones mixtas de cooperación, que establecen un programa de trabajo para un período determinado de tiempo, en el que se llevarán a cabo una serie de proyectos en los sectores declarados como prioritarios por ambas partes.

Esta modalidad presenta la ventaja de proporcionar resultados medibles y visibles en los que los recursos locales se suman a los recursos externos, que permiten incorporar la tecnología o los conocimientos necesarios para el buen fin del proyecto. A esto hay que añadir la posibilidad de ejercitar una mayor responsabilidad en el desarrollo de las acciones y la facilidad para un mejor seguimiento de los recursos destinados a la cooperación internacional.

La cooperación española ha mejorado sustancialmente la gestión de sus proyectos mediante la adopción de una metodología de gestión en cuyo desarrollo participó la Administración descentralizada y las ONG y mediante la implantación de un sistema de evaluación, que permite obtener un conocimiento más ajustado del impacto de nuestra ayuda y constituye un instrumento indispensable para la mejora de acciones futuras. Estos instrumentos, puestos en marcha por la AECl, principal gestor de la cooperación por proyectos, deberían extenderse al resto de la cooperación ejecutada por otros agentes, para poder compartir una información y una modalidad de gestión homogénea.

Una de las características de los proyectos de cooperación españoles en los países de concentración de nuestra ayuda consiste en el despliegue de una red de Oficinas Técnicas de Cooperación (OTC), en el seno de nuestras embajadas, que dan un carácter permanente a nuestra presencia y permiten un apoyo técnico a los programas y proyectos, contribuyendo a consolidar, en muchos casos, la viabilidad de la ayuda y aportando un mayor grado de flexibilidad a la ejecución de los mismos, mediante el seguimiento y acompañamiento continuo. Esta característica contribuye, de una manera no medible cuantitativamente, al éxito de las iniciativas de cooperación y facilita un diálogo permanente con las contrapartes, obteniendo un mayor impacto de las acciones con un menor coste económico. Casos como nuestra cooperación en Perú, Mozambique o Guatemala

así lo atestiguan, constituyendo las OTC puntos de referencia necesarios y elementos de apoyo para la cooperación realizada por ONG o por la Administración descentralizada.

Para obtener una mayor precisión y objetividad sobre el impacto real de este tipo de ayuda se ha comenzado a recurrir, de manera sistemática, a las evaluaciones de nuestra cooperación, de modo que a través de los análisis de eficiencia y de impacto podemos constatar su verdadero alcance.

Junto con la convicción de la importancia que mantiene la cooperación por proyectos en el conjunto de nuestra ayuda, hay que señalar que existe una reflexión profunda acerca de este tipo de actividad, sobre todo en el ámbito de la Unión Europea debido, por un lado, a la dificultad de gestión que representa y, por otro, a la voluntad de perfeccionar la participación de las autoridades locales en la política de desarrollo, saliendo del marco de los proyectos para pasar a apoyar a programas sectoriales.

Este nuevo paradigma de desarrollo se basaría en la aportación de recursos al presupuesto del país beneficiario para atender a un sector previamente acordado, y sería ejecutado por el Gobierno, pudiendo contar con una asistencia técnica externa. Esta cooperación sectorial superaría algunas de las limitaciones de la cooperación por proyectos, fundamentalmente las derivadas de la excesiva dispersión de las acciones, la necesidad de coordinar proyectos de diversas cooperaciones en el marco de la política nacional, o el excesivo coste de los componentes de asistencia técnica y de gestión en los proyectos.

Así, junto con la preponderancia de la ayuda por proyectos en la cooperación reembolsable, se comienzan a explorar nuevas fórmulas de ejecución de la cooperación no reembolsable, en la que el apoyo a los programas sectoriales puede jugar un importante papel. Para que ello sea así, habrá que ajustar estas iniciativas a aquellos casos en los que se dé una madurez en las relaciones de cooperación, que permita acordar, sobre una base de responsabilidad, este tipo de ayudas presupuestarias, para lo que es preciso que el país beneficiario cuente con una clara política de desarrollo y ofrezca una capacidad propia de gestión, basada en el buen gobierno, la eficacia y la participación social en la vida pública.

En definitiva, nuestra cooperación, desarrollada a través de proyectos, constituye un elemento principal de nuestra política de ayuda al desarrollo, permitiendo llevar a la práctica las prioridades, tanto geográficas como sectoriales establecidas en la Ley de Cooperación e instrumentadas a través de los diferentes convenios de cooperación internacional y de las comisiones mixtas. Junto con el perfeccionamiento de los instrumentos de planificación y de gestión de esta ayuda, hay que considerar, para el futuro, la posibilidad de incrementar la ayuda a programas sectoriales, que ya se realiza en algunos casos, como ocurre con el programa del Fondo de Ayuda al Equipamiento, en determinadas ocasiones el programa de ayuda alimentaria. El apoyo a programas sectoriales puede ser especialmente eficaz en aquellos países donde hemos desarrollado proyectos en materia de gobernabilidad y donde hayamos podido definir conjuntamente unas metas sectoriales y una capacidad de gestión, respaldada por nuestra cooperación técnica.

Condonación de deuda

Entre la cooperación no reembolsable hay que incluir las operaciones de conversión o de condonación de deuda, en las que una deuda pública, atendiendo a determinadas circunstancias, se condona, reduciendo así el saldo deudor del país con España. También puede darse un acuerdo de conversión o canje de deuda mediante una negociación con el Estado deudor, alcanzando un acuerdo para reducir y canjear la deuda por un fondo en moneda local, que el Estado deberá depositar en una cuenta para proyectos de desarrollo o de inversión en el país, acordados por las partes.

Esta modalidad comenzó a ejecutarse por parte de España en 1993, bajo las directrices de la Secretaría de Estado de Comercio.

Cuando se da una operación de canje de deuda, que va más allá de una operación financiera de reorganización de la deuda con un país, se suele crear un fondo de contravalor en el que se ingresan las obligaciones en moneda local, derivadas de la operación. En este caso, es necesario que ese fondo funcione de

una manera integrada con el resto de la cooperación no reembolsable con ese país, potenciando las líneas prioritarias acordadas en la respectiva comisión mixta, y gestionando el fondo, de acuerdo con los mecanismos ya establecidos en el programa de cooperación no reembolsable. De otro modo, podemos encontrarnos con claras contradicciones en nuestra actuación en un mismo país, cuando se gestionen recursos no reembolsables por procedimientos distintos y con criterios diferentes.

En definitiva, este instrumento, de gran impacto en la política de desarrollo, debería ir encuadrado en la política española de AOD, con una mayor coordinación con los otros instrumentos de cooperación tanto en las prioridades geográficas, como en el uso de los fondos que se pueden generar con estas operaciones.

4. Perspectivas de nuestra cooperación no reembolsable

Como se señalaba al principio de este artículo, la evolución reciente de nuestra cooperación ha hecho que la línea divisoria que existió en un principio entre una cooperación no reembolsable gestionada por la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica y una cooperación reembolsable gestionada por la Secretaría de Estado de Comercio, Turismo y Pyme se haya difuminado sensiblemente. Hoy, la SECIPI gestiona instrumentos de crédito, como los microcréditos, y debe participar en la gestión de los créditos destinados al desarrollo social básico, según establece el artículo 28.2, de la Ley de Cooperación.

Por su parte, la Secretaría de Estado de Comercio viene gestionando, de hecho, crecientes recursos no reembolsables a través de la línea de Fondo de Estudios de Viabilidad y de las operaciones de condonación de deuda.

Esta progresiva confusión en el uso de los instrumentos de cooperación difumina cada vez más la atribución de funciones a estas dos Secretarías de Estado, y obliga a un extremado cumplimiento del artículo 28.3 de la Ley, en el que se establece la necesidad de aplicar los recursos gestionados por ambas Secretarías de Estado a intervenciones que cumplan los principios objetivos y prioridades establecidos por la Ley, coordinando las acciones de cooperación reembolsable y no reembolsable.

Esta tarea de coordinación ha presentado grandes dificultades hasta este momento, pues los marcos jurídicos de adquisición de compromisos, los procedimientos y la aplicación concreta de los recursos se han realizado, tradicionalmente, de una manera autónoma por cada Departamento. La elaboración de un Plan Director y de planes anuales permitirá, seguramente, dar una mayor coherencia a estas actuaciones, al establecer un marco geográfico y sectorial de prioridades que deben ser seguidas en todos los programas de cooperación. Esta coordinación, previa a la puesta en marcha de los instrumentos de cooperación, es más necesaria por cuanto ya no se puede hablar de una atribución exclusiva de una modalidad a cada departamento, por lo que el ámbito de actuación coincide en muchos casos.

Por otro lado, en la cooperación no reembolsable se da una participación creciente de la Administración descentralizada, que puede superar en 1998 el 12 por 100 del total de nuestra AOD. Este volumen de recursos, y la multiplicidad de actores que participan en este tipo de cooperación, exigen que para cumplir con el principio de coherencia, establecido en el artículo 4 de la Ley de Cooperación Internacional, se instrumente una adecuada coordinación entre la SECIPI y la Administración descentralizada, poniendo en marcha la Comisión Interterritorial de Cooperación Internacional y homogeneizando no sólo las prioridades, sino también los procedimientos, lo que facilitará, en buena medida, la interlocución con los beneficiarios y el trabajo con las ONG que gestionan recursos en cofinanciación con la AEI y con la Administración local.

La aprobación de la Ley Internacional de Cooperación para el Desarrollo supone una oportunidad para mejorar nuestra política de cooperación y para dotarla de una coherencia que potencie sus resultados y responda a las expectativas que nuestra sociedad tiene en la contribución a un mundo más equitativo. Para ello, estimo que se podrían dar los siguientes pasos:

1. En primer lugar, hay que considerar de una manera conjunta la cooperación no reembolsable y la reembolsable como dos caras de la misma moneda, pues el interés principal reside en el objetivo de desarrollo y no en el instrumento o en el órgano gestor. Por ello, debemos partir de los objetivos de desarro-

llo y poner a su disposición los instrumentos de coordinación adecuados para alcanzar estos fines. La actual situación en la que predomina la dispersión de las acciones de acuerdo con los centros gestores, tiene efectos negativos en la eficacia de la ayuda, al instrumentar políticas, en algunos casos divergentes o al duplicar mecanismos de cooperación.

2. De acuerdo con las tendencias actuales de las políticas de desarrollo, la cooperación no reembolsable debería tener un peso mayor en la composición de la AOD. Consecuentemente, los incrementos en el monto de la AOD española deberían ser preferentemente de carácter no reembolsable. Esto permitiría un mejor diseño de las estrategias de cooperación, basado en programas y proyectos no reembolsables, que podrían ser complementados con recursos de carácter reembolsable.

3. La puesta en práctica del Plan Director cuatrienal, los planes directores anuales, la metodología de proyectos de la cooperación española y el sistema de evaluación, deberá afectar a todos los instrumentos de cooperación para evitar la dispersión de los esfuerzos y para dar coherencia a nuestra política. Estos instrumentos incidirán decisivamente en la calidad de la ayuda española y la dotarán de la necesaria coherencia.

4. La existencia de distintas formas de adquisición de compromisos de AOD y la diferencia de instancias de decisión, según sea el órgano gestor de la cooperación, hace que, en muchos casos, las disposiciones de los convenios básicos de cooperación y de los compromisos de las correspondientes comisiones mixtas no coincidan con los desembolsos que finalmente se hacen. Esta situación se extiende al ámbito de la cooperación descentralizada, que va incorporando al acervo de las disposiciones en materia de cooperación un creciente número de disposiciones del tipo de memorandos de entendimiento, que contribuyen a diversificar los instrumentos de adquisición de compromisos en esta materia.

Para ordenar esta situación sería deseable el desarrollo de una serie de acuerdos de cooperación de nueva generación, que resuman el compromiso español de AOD con un país, o con un organismo regional o multilateral, en el que tengan cabida las diferentes modalidades de cooperación y los distintos instru-

mentos, con el fin dotar a nuestra cooperación de un marco conceptual más amplio, que refleje más fielmente el esfuerzo realizado por nuestra sociedad.

5. Finalmente, otra tarea a concluir para mejorar la eficacia de nuestra cooperación internacional será la de unificar nuestra participación ante los diversos foros en materia de ayuda al desarrollo. Hoy, la ley de cooperación internacional, en su artículo 19.1, atribuye esta competencia a la SECIPI. Sin embargo, se sigue dando una representación a través de la Secretaría de Estado de Comercio ante los bancos de desarrollo no ya solamente en materias puramente financieras de estas instituciones, sino en su labor de liderazgo de la coordinación de la cooperación internacional para el desarrollo. Esto se pone de manifiesto fundamentalmente en el caso de los Grupos Consultivos, en los que, en la mayoría de los casos, los organismos financieros multilaterales cumplen un papel de meros anfitriones de la comunidad internacional. En estos casos, entiendo que un principio de coherencia debería llevarnos a que la representatividad atribuida por ley a la SECIPI incorporara estos foros, en los que se debaten en profundidad las estrategias de desarrollo nacionales o regionales. Todo ello sin perjuicio de las competencias que cada órgano de la Administración tiene atribuido.

Los avances experimentados por nuestra política de cooperación al desarrollo, especialmente tras la aprobación de la Ley, exigen dotar de una mayor coherencia a las modalidades e instrumentos de nuestra cooperación. Esta tarea exige dar un primer paso hacia una adecuada coordinación entre los distintos centros gestores, bajo una unidad de criterio de actuación. Esta mejora en la coordinación permitirá superar algunas disfuncionalidades y anclar la política de cooperación al desarrollo sobre bases más sólidas.

Referencias bibliográficas

[1] AAVV (1995): *La cooperación internacional para el desarrollo: ámbito y configuración*, Cideal.

[2] AAVV (1995): *Nuevas tendencias de la cooperación internacional*, Cideal.

[3] AGENCIA ESPAÑOLA DE COOPERACION INTERNACIONAL (1996): *Nuevas perspectivas en la política de cooperación al desarrollo de la Unión Europea*, AECI, Madrid.

[4] ALBURQUERQUE, F. (1992): «Hacia una nueva conceptualización de la cooperación internacional para el desarrollo», *Información Comercial Española*, número 702, páginas 21-33.

[5] COMITE DE AYUDA AL DESARROLLO. OCDE (1993): «Orientations on Participatory Development and Good Governance», OCDE, París.

[6] COMITE DE AYUDA AL DESARROLLO. OCDE (1996): «Shaping the XXIst Century: The Contribution of Development Co-operation», OCDE, París.

[7] IZQUIERDO JUAREZ, P. (1997): «La política de cooperación al desarrollo y la defensa y promoción de los derechos humanos», *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, número 1, otoño-invierno, páginas 103-111.

[8] JOHNSON, S. y ROGALY, B. (1997): *Microfinanciamiento y reducción de la pobreza*, Oxfam.

[9] KUWAYAMA, M. (1996): «La inserción de América Latina en la economía internacional de cara al siglo XXI», en *América Latina ante el siglo XXI, Síntesis*, número 25, enero-junio.

[10] MARIN, M. (1998): «La política de la UE hacia los países en vías de desarrollo de Asia, América Latina y el Mediterráneo», *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, número 2, primavera-verano, páginas 7-19.

[11] MARTINEZ, GONZALEZ-TABLAS, A. (coord.) (1995): *Visión global de la cooperación para el desarrollo. La experiencia internacional y el caso español*, Ed. Icaria, Barcelona.

[12] MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES (1998): *Metodología de evaluación de la Cooperación Española*, Madrid.

[13] NACIONES UNIDAS (1998): *Reflexiones sobre el desarrollo y la responsabilidad del Estado*, Santiago de Chile.

[14] SANZ, J. (1998): «La ayuda oficial al desarrollo español a examen», *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, número 2, primavera-verano, páginas 43-57.

[15] SOBRINO HEREDIA, J. M. (1997): «Los criterios de complementariedad y articulación en la aplicación de la política comunitaria de cooperación al desarrollo», *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, número 1, otoño-invierno, páginas 37-62.

[16] TOMASSINI, L. (1996): «La gobernabilidad en América», en *América Latina ante el siglo XXI, Síntesis*, número 25, enero-junio, páginas 47-59.