

DIMENSION ECONOMICA DE LA COOPERACION INTERNACIONAL AL DESARROLLO

Alvaro Rengifo Abbad*

Aunque España tiene una historia muy reciente como país donante, el deseo de contribuir al desarrollo de los países más pobres está muy arraigado en nuestra sociedad. Con la aprobación de la Ley 23/1998, de Cooperación Internacional para el Desarrollo, se pretende dar un impulso a la cooperación española, así como aunar y sistematizar todas las actuaciones que ésta abarca. En este artículo se valora la importancia de la dimensión económica de la ayuda al desarrollo española y se analizan los distintos instrumentos de la cooperación económico-financiera, deteniéndose especialmente en el Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD).

Palabras clave: cooperación internacional, política de ayuda al desarrollo, financiación del desarrollo, deuda externa, instituciones financieras internacionales, Fondo de Ayuda al Desarrollo, España.

Clasificación JEL: F35, O10, O19.

1. Introducción

Es obligación de todo gobierno mantener una postura cercana al ciudadano que permita recoger las inquietudes, demandas y deseos de la sociedad. Precisamente, una de las expresiones y manifestaciones sociales que ha cobrado mayor protagonismo durante los últimos años hace referencia al deseo de fortalecer el compromiso de nuestro país para con los países menos desarrollados y los pueblos más castigados. Esta voluntad popular se ha traducido en la movilización de colectivos y la aparición de grupos de presión, encabezados por las ONG, que no sólo han tratado de involucrar al conjunto

de la sociedad en este compromiso, sino también de impulsar el fortalecimiento y la redefinición de nuestra política de cooperación internacional para el desarrollo, implicando así también a la gestión y administración de los recursos públicos destinados a este fin.

Sin duda, España tiene una historia muy reciente como país donante. Baste señalar, que nuestra integración en el principal foro internacional de donantes, el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE, no se produce hasta 1991. Esto responde a un conjunto de razones de peso, tales como el tardío proceso de desarrollo industrial y económico de nuestra economía (España deja de considerarse país en desarrollo por el Banco Mundial en 1977), el retraso en la apertura de nuestra economía al exterior, cuyo inicio se fecha con el Plan de Estabilización de 1959 y cuyo perfeccionamiento no se produce hasta nuestra plena adhesión en la actual UE, así como al aislamiento político

* Director General de Política Comercial e Inversiones Exteriores, Ministerio de Economía y Hacienda hasta el 1 de julio de 1999. A partir de entonces, Director Ejecutivo del Banco Interamericano de Desarrollo, BID.

sufrido hasta 1975, fecha en la que se inicia nuestro período de transición a la democracia.

Hoy en día, España está plenamente integrada en la esfera internacional y claramente posicionada entre los países más industrializados del mundo. Por ello, parece razonable que dicha posición se traslade al campo de la cooperación internacional, siendo legítimo que nuestro país asuma el papel que le corresponde como país donante y promotor del desarrollo en la esfera internacional y que, a su vez, está demandando la sociedad española.

Por todo lo anterior, el actual gobierno ha decidido dar un impulso a la política de cooperación española, tratando de dar así respuesta tanto a las demandas sociales, como a los deberes éticos de todo país desarrollado e integrado en los foros internacionales. El objetivo no sólo radica en comprometer un mayor volumen de recursos públicos destinados a la cooperación, en la medida en que las necesidades presupuestarias de la economía así lo permita, sino también en reordenar el actual esquema de cooperación, buscando una mayor eficiencia y eficacia en la asignación de los recursos comprometidos actualmente para este fin.

El primer paso dado en este sentido se produce con la aprobación de la Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo, que constituye una moderna base legal y un marco jurídico de referencia para el futuro esquema de cooperación internacional.

La nueva Ley constituye un texto sin precedentes que pretende aunar y sistematizar el conjunto de acciones emprendidas desde distintas posiciones en favor de los países en desarrollo.

El desarrollo reglamentario es una oportunidad para superar aquellos aspectos en los que la Ley no ha podido profundizar lo suficiente. En concreto, me refiero al escaso peso concedido por la Ley a la dimensión económica y financiera de la ayuda.

En efecto, el desarrollo de un país o región exige una conjunción de estrategias y circunstancias de tipo político, social, cultural e institucional, pero también, fundamentalmente, de tipo

económico. Evidentemente, no existe una fórmula contrastada como única y válida para la consecución del desarrollo. También es cierto que los enfoques neoclásicos del «subdesarrollo como etapa», que incidían únicamente en la dimensión económica del desarrollo, basándose en la necesidad de superar la insuficiencia de ahorro interno de las economías, han demostrado ser incapaces de dar la respuesta esperada. Ahora bien, aunque es cierto que la dimensión económica de la cooperación tan sólo permite dar respuesta a una de las caras o vertientes del desarrollo, también es verdad que el desarrollo global de un país va necesariamente ligado al desarrollo económico del mismo. Así pues, la cooperación económico-financiera es un instrumento de desarrollo indispensable. Esta modalidad de cooperación carece del protagonismo que se merece en el texto de la Ley.

El propósito de este artículo no es otro que el de valorar la importancia de la dimensión económica de la ayuda. Para ello analizaremos el concepto de cooperación económico-financiera, justificaremos teóricamente su importancia en la estrategia de cooperación al desarrollo y analizaremos los distintos instrumentos que la integran, centrándonos fundamentalmente en el análisis del Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD), por haber sido este instrumento el más polémico y sobre el que se han suscitado más comentarios. El objetivo de este análisis no será otro que el de informar sobre el importante papel que la dimensión económica de la ayuda debe tener en el nuevo escenario de la política de cooperación española, de cuyo nacimiento hemos sido todos testigos hace escasamente unos meses.

2. La cooperación económico-financiera

Podemos definir la cooperación al desarrollo como el término genérico que comprende el conjunto de acciones emprendidas por las instituciones públicas o privadas en favor de los países menos desarrollados, con el objeto de que estos últimos incrementen su nivel de desarrollo. Estas acciones pueden o bien suponer la transferencia de recursos a los países

menos desarrollados, o bien revestir otras formas tales como preferencias arancelarias, cuotas especiales de importación, etcétera.

El concepto de cooperación al desarrollo diverge del concepto de ayuda al desarrollo. Hablamos de ayuda al desarrollo cuando el conjunto de acciones emprendidas en favor del desarrollo comportan únicamente la transferencia directa de recursos reales en términos concesionales, es decir, en unas condiciones más favorables que las del mercado, a los países menos desarrollados. Esta ayuda puede ser pública y privada, y engloba las acciones emprendidas por las ONGD.

A su vez, dentro de la ayuda al desarrollo entendemos por ayuda oficial al desarrollo (AOD) la transferencia de recursos por parte de organismos oficiales (Administración central, Administración autonómica y corporaciones locales), con una concesionalidad superior al 25 por 100 y que tengan como objetivo promover el desarrollo de los países beneficiarios.

Así pues, el concepto de cooperación al desarrollo es más amplio que el de ayuda al desarrollo y por consiguiente, que el de ayuda oficial al desarrollo.

La cooperación económico-financiera al desarrollo será, por tanto, aquella parte de la cooperación al desarrollo cuyo contenido es de índole económico-financiero. Así, frente a la cooperación técnica, la ayuda alimentaria o la asistencia de emergencia, la cooperación económico-financiera, engloba:

- Las transferencias de recursos financieros, directas o indirectas (a través de las contribuciones a instituciones financieras multilaterales), en términos más o menos concesionales, a los países en desarrollo, para cubrir sus necesidades de financiación y que podrán alterar (créditos) o no (donaciones) su posición financiera.
- La presentación de garantías de aseguramiento de riesgos que propician y estimulan la canalización de flujos financieros hacia los países beneficiarios, así como otros estímulos a la inversión y concesión de créditos y préstamos.
- La inversión pública directa en los países en desarrollo.
- Otras estrategias tales como la fijación de preferencias

arancelarias, mecanismos de compensación de ingresos por exportación, etcétera.

Existen muchos instrumentos de cooperación económica y financiera, tanto privados como públicos. Desde el punto de vista del desarrollo nos interesan los dos. El artículo está más centrado en los últimos, pero es evidente la importancia de los primeros.

El verdadero motor del desarrollo de un país, su «graduación», en sentido amplio, no es posible sin un sector privado pujante y dinámico. Verdadero creador de la riqueza nacional, el sector privado debe ser una prioridad permanente de cualquier acción de desarrollo. Por ello, incluso la cooperación pública debe tener siempre en cuenta el punto de vista privado empresarial.

En muchas ocasiones, tan importante, o más es un proyecto de electrificación rural que uno de ayuda alimentaria. El primero, con un carácter más permanente, resuelve cuellos de botella claros al crecimiento y al desarrollo, no sólo económico, sino también social. La luz eléctrica permite mayores índices de salubridad (traída de agua potable) y también educativos (al permitir estudiar y leer a partir de la puesta de sol).

La cooperación económico-financiera va dirigida fundamentalmente a potenciar la capacidad productiva del país receptor puesto que:

- elimina los factores limitativos de la absorción de financiación externa, corrigiendo la insuficiencia estructural de ahorro de las economías en desarrollo;
- facilita la mejora y modernización de infraestructuras y servicios públicos;
- favorece la importación de conocimientos y nuevas tecnologías;
- estimula el asentamiento del sector empresarial del país emisor en el país receptor;
- estimula la liberalización del sector exterior de las economías en desarrollo, favoreciendo los intercambios de bienes, servicios y capitales, y fortaleciendo la contribución de su sector exterior al crecimiento.

3. La cooperación económico-financiera como piedra angular de la cooperación al desarrollo

Como ya se ha señalado en la introducción, el desarrollo de una economía es un fenómeno tremendamente complejo del que son responsables una multiplicidad de variables políticas, culturales, sociales, naturales y económicas.

Desde este punto de vista, resulta obvio que la instrumentación de una estrategia de cooperación basada únicamente en factores de índole económico-financiero resulta insuficiente para conseguir que una economía o región pueda progresar y abandonar su estadio actual de desarrollo.

De lo anterior se desprende que el desarrollo exige la adopción de un conjunto de estrategias complementarias, culturales, políticas, sociales y económicas. Así, la cooperación económico-financiera, destinada a corregir las deficiencias económicas de un país deberá ser complementada con otras iniciativas destinadas a corregir las otras vertientes del desarrollo. De hecho, la dimensión cultural y antropológica de un proyecto puede ser muchas veces decisiva.

En Kenya, hace unos años, se decidió ejecutar un proyecto de desarrollo rural con un crédito del Banco Mundial. Se trataba de poner en marcha cultivos de té para la exportación. La renta media, en dólares americanos, previa al proyecto rondaba los 100\$. Tras tres o cuatro cosechas, el proyecto resultó ser un éxito económico. La renta media se había multiplicado por tres, la exportación generaba divisas y la rentabilidad del proyecto fue superior al 50 por 100, por lo que no sólo se devolvió el crédito internacional sino que, además, se generaron recursos para nuevas inversiones (surgiendo, por tanto, nueva capacidad de endeudamiento). Los efectos externos (cooperativas, nuevos servicios, más demanda de productos, etcétera) fueron notables. Todo era casi modélico. Pero algo no funcionaba. Los indicadores sociales (índice de mortalidad infantil, índice de nutrición...) no sólo no mejoraban, sino que incluso empeoraban.

Todo aquello carecía de explicación lógica. La renta aumentaba, las familias tenían unos ingresos que eran más de tres

veces los previos al proyecto, pero los índices sociales empeoraban. ¿Cuál era el problema? Pues algo tan sencillo y complejo, al mismo tiempo, como que no se habían tenido en cuenta los factores antropológicos de los kikuyos. Así, mientras que el hombre se ocupaba de los cultivos de exportación (té), la mujer lo hacía de la comida, de la cosecha, y de la salud de sus hijos. El dinero es un bien no fungible en su cultura. El hombre lo usa para financiar únicamente su rol. No hay concepto de familia en el sentido occidental. Al roturar las mejores tierras para el té, se desplazó el cultivo de alimentos (mijo, fundamentalmente) hacia las tierras marginales de menor calidad. Ello trajo consigo una disminución de las cosechas y, por tanto, menor cantidad de comida, provocando malnutrición y caída de los índices sociales.

Así pues, el error consistió en la falta de previsión de los factores culturales y sociales que condicionaban claramente el desarrollo del proyecto.

Ahora bien, esto no quiere decir que el desarrollo no sea un concepto básicamente económico. La cooperación económico-financiera es una estrategia necesaria, aunque no suficiente para asegurar el desarrollo. Así, organizaciones como el Banco Mundial o la OCDE, que son las que desde hace muchos años vienen estudiando y calificando a los países por su nivel de desarrollo, tienen un parámetro básico que, al igual que el termómetro sirve al médico para medir la salud de sus pacientes, en este caso sirve para medir el nivel de desarrollo de los países. Dicho parámetro es la renta per cápita anual o PIB per cápita. Dicha variable no es un indicador perfecto del grado de bienestar de los países, puesto que no refleja la situación política y social, la distribución de la riqueza, el grado de escolarización, el número de camas hospitalarias por habitante o la libertad de expresión, pero lo cierto es que la riqueza promediada por habitante que el país es capaz de generar está fuertemente correlacionada con el nivel de desarrollo de los países. Otros indicadores, como el Índice de Desarrollo Humano del PNUD (IDH) han tratado de recoger esos otros parámetros indicadores del nivel de desarrollo, pero su complejo cálculo, unido a los problemas

con las deficientes estadísticas en estos países, hacen del PIB per cápita una medida del grado de desarrollo más sencilla y utilizada.

Expresado en dólares de EE UU, el PIB per cápita de los países cubre un amplísimo abanico que va desde los poco más de 100 \$ de Etiopía, hasta los más de 35.000 \$ de Suiza o Luxemburgo, pasando por los cerca de 25.000 \$ de EE UU o los casi 30.000 \$ de Japón. España se encuentra a mitad de camino en la tabla y no debemos olvidar que hay 22 países en el mundo que tienen una renta per cápita anual superior a la nuestra.

En 1890, Japón y la India tenían la misma renta per cápita. En 1990, la renta per cápita de los 125 millones de japoneses era 14 veces mayor que la de los 850 millones de hindúes. ¿Cómo explicar esta evolución? Sin duda, factores políticos, culturales y sociales han jugado un importante papel, pero es innegable que la estrategia económica por la que han optado ambos países ha resultado crucial en este proceso evolutivo.

En un interesante estudio, titulado «Changes in the Wealth of Nations»¹ sus autores, S. Parente y E.C. Prescott, estudian el cambio producido en la riqueza de las naciones durante el período 1960-1985. Las conclusiones de dicho estudio resultan reveladoras y se resumen en las siguientes:

- La diferencia entre las rentas per cápita de los distintos países son extremadamente elevadas. Así, en 1985 la renta per cápita media de los cinco países más ricos era 30 veces mayor que la de los cinco países más pobres.
- Las diferencias entre los países ricos y pobres se han mantenido estables durante todos los años.
- En relación con la renta per cápita de EE UU, tanto los cinco países más pobres como los cinco más ricos han crecido. Es decir, se demuestra la inexistencia de trampas de pobreza de tipo malthusiano o la inestabilidad de los *steady state* defendida por el modelo de crecimiento económico neoclásico (Samuelson-Solow). Esta conclusión resulta fundamental, puesto que permite confirmar los «hechos estilizados» del crecimiento eco-

nómico esgrimidos por Kaldor y defender la validez de la moderna Teoría del Crecimiento Económico.

- Durante la serie se observan milagros y grandes fracasos económicos. Así, Lesotho o Arabia Saudí multiplican su riqueza por tres, mientras que Zambia o Mozambique la dividen por tres.

- La tasa de crecimiento del país más rico se ha acelerado en el curso de la historia. Así, Holanda crece entre 1580 y 1820 a un 0,2 por 100 anual. El Reino Unido crece entre 1820-1890 a una tasa promedio anual del 1,2 por 100. Finalmente, EE UU crece entre 1890 y 1985 a una tasa del 2,2 por 100 anual.

- Por lo que se refiere a la convergencia real de los países durante el período, se observa cierta divergencia entre la totalidad de países considerados, una convergencia dudosa entre los países de la Europa Occidental y una clara divergencia entre los países del Sudeste asiático.

¿Cómo explicar esta evolución? La conclusión aquí vuelve a ser la misma. Variables políticas, culturales y sociales han sido parte explicativa, sin duda, pero también es cierto que la liberalización del sector exterior, el progreso técnico, la financiación de inversiones productivas y el enriquecimiento del capital humano han jugado un papel fundamental en este proceso.

La desfavorable situación de las regiones más pobres respecto de los principales focos de desarrollo regional, su persistente dependencia de la financiación internacional y de los precios de los productos básicos y la continua amenaza que supone el desarrollo de economías de aglomeración a escala internacional (concentración de la actividad en las regiones más ricas) son todos ellos factores que unidos a las últimas aportaciones de la teoría de desarrollo regional justifican la instrumentación de una estrategia de ayuda que cuente con la cooperación económico-financiera como uno de sus pilares fundamentales.

Esta cooperación económico-financiera debe concentrar sus esfuerzos en luchar contra los principales factores que frenan el desarrollo industrial, así como la terciarización en las regiones afectadas, dando respuesta a las insuficiencias dotacionales (infraestructuras), empresariales (recursos financieros y expectativas) y de capital humano, a fin de contribuir a un desarrollo económico sostenible en el medio y largo plazo.

¹ *Quarterly Review*, Federal Reserve Bank of Minneapolis, julio de 1993.

La principal aportación teórica que justifica el protagonismo de esta modalidad de cooperación en nuestra estrategia de cooperación internacional viene de la mano de las nuevas aportaciones de la teoría del desarrollo regional.

La cohesión económica y social se define como el grado hasta el cual las desigualdades en el bienestar económico y social entre diferentes grupos nacionales o regionales son política y socialmente tolerables. A su vez, la convergencia real, condición necesaria aunque no suficiente para alcanzar dicha cohesión, se define como el acercamiento del nivel de vida en las distintas regiones (generalmente medido por el PIB per cápita). Por ello, la convergencia real debe ser el objetivo prioritario de toda estrategia de cooperación.

La teoría tradicional del desarrollo regional ha considerado hasta fechas recientes que la convergencia real entre regiones era consecuencia directa de la liberalización de los intercambios entre países y de la movilidad factorial.

Ahora bien, las observaciones empíricas realizadas durante la crisis económica internacional de los años setenta y principios de los ochenta, tanto a escala internacional como a escala nacional, dieron pruebas del incumplimiento de los postulados esgrimidos tradicionalmente por los teóricos relativos al grado de convergencia y su relación con el grado de integración económica.

Así, por ejemplo, en el caso de España la crisis económica afecta de forma desigual a las distintas regiones, dando lugar a una pérdida de «convergencia sigma» (medida de dispersión que indica el grado de desigualdad entre economías y regiones) por la acción de dos efectos fundamentales:

- Por un lado, el efecto denominado población, que se resume en el freno de los movimientos demográficos migratorios de las regiones más ricas a las más pobres.
- Por otro lado, el efecto denominado productividad, por el que la productividad marginal de las regiones más pobres se incrementa menos de lo que lo hace en las regiones más ricas, como consecuencia de factores diversos entre los que destacan fundamentalmente la distinta situación de partida («divergencia beta»: relaciona el nivel de crecimiento de la

renta con su posición de partida), la distinta localización geográfica, las facilidades de comunicación, la inversión en capital humano, así como la diferencia entre las distintas estructuras productivas.

Precisamente, un análisis bajo el prisma del *shift-share* (descomposición de la evolución del producto según sus distintos componentes) arroja como principal conclusión que las disparidades en la composición sectorial de las regiones es la principal causa de la desigual evolución de las mismas. La crisis especialmente virulenta en los sectores industriales pesados justificaría la fuerte caída del País Vasco y Asturias, mientras que la menor incidencia de la crisis en los sectores industriales de demanda media y fuerte justificaría la evolución de la cuenca mediterránea, valle del Ebro y Madrid.

De lo anterior, se desprende la necesidad de reformular las conclusiones básicas de la teoría tradicional de desarrollo regional. Precisamente, los avances de la teoría económica del crecimiento y la reformulación de la teoría del *catch-up* van destinados a dar respuestas a la realidad observada.

La teoría moderna de desarrollo regional tiene los siguientes pilares básicos:

- La teoría económica de *crecimiento endógeno*, sostiene el carácter endógeno del progreso técnico y científico, lo que justificaría la creciente divergencia real beta entre regiones que parten de distintos PIB per cápita, y por ello la instrumentación de políticas regionales especialmente encaminadas a la formación de capital humano, financiación de infraestructuras y desarrollo de I+D.
- La teoría de *integración económica* que, persistiendo en los rendimientos crecientes a escala y en la movilidad factorial justifica los efectos de aglomeración o de concentración de la actividad en las regiones con mayor productividad y, por ello, las políticas regionales encaminadas a potenciar especialmente las dotaciones de infraestructuras que tanto influyen sobre la productividad de los factores de producción.
- La reformulación de la teoría del *catch-up*, que establece como requisito imprescindible, para el logro de la convergencia vía asimilación de avances tecnológicos, la realización efectiva

de inversiones que implanten las nuevas tecnologías, por lo que defiende la instrumentación de políticas regionales encaminadas a facilitar por distintas vías financiación para los proyectos de inversión a acometer en los países o regiones menos desarrollados.

De todo lo anterior se desprende la justificación teórica de una política de cooperación internacional que deberá concentrar sus esfuerzos en:

- La provisión de financiación que permita acometer procesos de inversión en infraestructuras.
- La financiación de proyectos empresariales de modernización e innovación, así como la instrumentación de medidas para la cobertura de riesgos que la creación de un tejido empresarial en los países en desarrollo impone.
- La formación de capital humano y financiación de infraestructuras de educación básica y superior.

Ahora bien, como ya hemos señalado, estas políticas no deberán actuar de forma aislada. En este sentido cabe apuntar no sólo la necesidad de instrumentar medidas que aborden las otras vertientes del desarrollo, sino la necesidad de instrumentar políticas de cooperación específicamente destinadas a lo que se ha dado en llamar *good government* e *institutional capacity building*.

En efecto, la crisis de la deuda cuyo estallido se produjo en 1982 puso de manifiesto que la mera canalización de recursos financieros a las economías en desarrollo había sido insuficiente para catapultar a éstas. La deficiente utilización de los recursos aportados por la banca internacional tan sólo había servido para hipotecar estas economías, puesto que los recursos no fueron invertidos en proyectos generadores de riqueza, sino destinados a la financiación de consumos corrientes.

Así pues, aun cuando los recursos financieros canalizados a través de la cooperación económica y financiera estén condicionados a su utilización en la financiación de bienes de equipo e infraestructuras económicas y sociales básicas, lo cierto es que sólo cuando las autoridades de los países beneficiarios y sus instituciones están realmente capacitadas es

posible asegurar el pleno rendimiento de la estrategia de cooperación. El desarrollo de estas capacidades por parte del país beneficiario permite la correcta identificación de sus necesidades prioritarias, así como la persecución, durante la ejecución de los proyectos, de los objetivos que éstos pretenden cumplir. De lo contrario, los países permanecerán al margen de su propio proceso de desarrollo, viéndose obligados a aceptar el modelo de desarrollo elegido por los países donantes.

La cooperación económica y financiera puede ser reembolsable (créditos) o no reembolsable (donación). Lo que la caracteriza es su finalidad. Cuando además ayuda a la exportación e inversión española (créditos FAD, donación FEV, aportación a los bancos de desarrollo y los programas de conversión de deuda) y, al mismo tiempo, afecta a la posición acreedora-deudora del Estado frente al exterior, los instrumentos deben ser gestionados por especialistas financieros, y de ahí que lo sean por el MEH. El carácter combinado de ayuda y comercio es el que determina el especialista gestor.

4. Modalidades de la cooperación económico-financiera. Especial referencia a la financiación concesional ligada

Como se observa en el Esquema 1, la cooperación económico-financiera puede revestir distintas modalidades y todas ellas están destinadas a perseguir un mismo objetivo: el desarrollo económico del país beneficiario. Ahora bien, cada instrumento incide sobre distintas variables, motivo por el que nunca conviene concentrar todos los esfuerzos en una única modalidad. Todo lo contrario, cuanto más amplio sea el abanico de instrumentos utilizado, mayor será en principio el impacto, dadas las previsibles sinergias de las distintas actuaciones. Así, tanto ONG, como gobiernos y empresas deben jugar un importante papel en la cooperación. Todos tienen mucho que hacer, cada uno dentro de sus posibilidades y distintos campos de actuación.

ESQUEMA 1

INSTRUMENTOS DE LA COOPERACION ECONOMICO-FINANCIERA

Cooperación económico-financiera destinada a canalizar recursos financieros		Cooperación económico-financiera destinada a la promoción comercial
Bilateral	Multilateral	
– Refinanciación y condonaciones bilaterales de deuda. – Créditos y préstamos concesionales. – Mecanismos oficiales de subvención de intereses. – Otras ayudas asociadas a operaciones. – Inversiones y garantías en países en desarrollo. – Participación en programas sectoriales, ayuda presupuestaria y de balanza de pagos. – Microcréditos.	– Participación en instituciones económico-financieras multilaterales y bancos de desarrollo (IFM). – Contribuciones no accionariales a las IFM. – Participación en el FED. – Participación en protocolos financieros y cooperación UE en el Mediterráneo, PVD/ALA, PHARE, TACIS, ECIP. – Fondos de consultoría y asistencia técnica adscritos a IFM. – Fideicomisos y otros acuerdos de cofinanciación con IFM. – Refinanciaciones y reestructuraciones de deuda en ámbitos multilaterales.	– Sistemas de preferencias arancelarias. – Mejoras en el acceso a mercados. – Facilidades en cupos. – Reducción de ingresos por aranceles. – Compromisos de compras. – Convenios sobre doble imposición para propiciar inversiones. – Sistemas de resolución de diferencias. – Acuerdos sobre productos básicos y mecanismos para mantener sus ingresos.

En general, se distinguen los instrumentos que aparecen en el Esquema 1, la mayoría de los cuales están siendo utilizados en la actualidad, si bien se observa una especial concentración de los esfuerzos en las siguientes modalidades:

- Refinanciación y condonaciones bilaterales de deuda.
- Créditos y préstamos concesionales.
- Mecanismos oficiales de subvención de intereses.
- Participación en instituciones económico-financieras multilaterales y bancos de desarrollo (IFM).
- Contribuciones no accionariales a las IFM.
- Participación en el FED.
- Participación en protocolos financieros y cooperación UE en el Mediterráneo, PVD/ALA, PHARE, TACIS, ECIP.
- Fondos de consultoría y asistencia técnica adscritos a IFM.
- Fideicomisos y otros acuerdos de cofinanciación con IFM.
- Refinanciaciones y reestructuraciones de deuda en ámbitos multilaterales.

La mayoría de estos instrumentos son dirigidos y gestionados hoy en día por el Ministerio de Economía y Hacienda.

Este hecho ha sido uno de los elementos que mayor polémica ha suscitado recientemente. La voluntad de algunos grupos de centralizar toda la política de cooperación en un único departamento, el Ministerio de Asuntos Exteriores, responde a un conjunto de criterios, algunos razonables pero poco operativos y otros claramente oportunistas y faltos de toda lógica de eficiencia. Así, el modelo bicefálico español, similar al existente en numerosos países donantes, no pretende sino responder a un claro objetivo, que no es otro que el de aplicar un principio, el de especialización en el trabajo, tan antiguo como la obra de Adam Smith. Sin duda, debe existir una fuerte coordinación entre los distintos departamentos implicados en la cooperación, que garantice la coherencia y complementariedad en las actuaciones en el exterior, o lo que se ha dado en llamar la «unidad de acción en el exterior», pero también es cierto que la especialización de los distintos departamentos de la Administración en distintos conocimientos e instrumentos justifica la gestión de los mismos por separado. En la medida en que las relaciones económicas con terceros países, y fundamentalmente la gestión de la posición financiera de nuestro país frente al exterior, es una compe-

tencia lógicamente asignada al departamento de Economía y, en la medida en que gran parte de nuestra cooperación debe incidir en la dimensión económica, parece lógico que dicha vertiente de la cooperación y, en concreto, aquellos instrumentos que más inciden sobre la posición financiera de nuestra economía, sean gestionados por el Ministerio de Economía y Hacienda, pues es éste, además, el que cuenta con los medios humanos y técnicos capaces de desarrollar eficientemente ese cometido.

Dentro de los instrumentos más importantes de la cooperación económico-financiera cabe hacer una especial mención a los créditos y préstamos concesionales y, dentro de ellos, al que ha sido, desde su creación el instrumento estrella de nuestra cooperación económico-financiera: el Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD). Asimismo conviene hacer una mención especial a la condonación de la deuda y a la contribución a instituciones financieras multilaterales.

5. La condonación de la deuda

Los acuerdos de condonación de la deuda externa de los países en desarrollo han cobrado un importante protagonismo como instrumento de AOD desde finales de los años ochenta, cuando la iniciativa conocida como «Plan Brady» fructificó a escala internacional, tras el fracaso del «Plan Baker» y de la «estrategia convencional» en la lucha contra los nefastos efectos que la «crisis de la deuda», desencadenada en 1982, había originado. A partir de ese momento, la comunidad internacional asumió el hecho de que la única posibilidad de reconducir la financiación privada a estos países pasaba por el reconocimiento, por parte de los acreedores, de la necesidad de disminuir el valor de la deuda existente, oxigenando así a las economías altamente endeudadas, que veían cómo una parte muy importante de sus reservas iba directamente dirigida al pago del servicio de la deuda, y cómo los mercados internacionales aplicaban una restricción del crédito que imposibilitaba su acceso a nueva financiación.

Desde entonces, y hasta nuestros días, la gestión de la deuda externa, en general, y la condonación, en particular, han pasado a engrosar la panoplia de los instrumentos de ayuda al desarrollo. En el caso de algunos países, el problema del sobre-endeudamiento externo constituye una traba importante para su desarrollo, y la progresiva toma de conciencia de este problema ha hecho que se hayan ido desarrollando numerosas iniciativas, tanto multilaterales como bilaterales, para tratar de resolverlo.

En principio, las partidas generadoras de deuda cumplen una función macroeconómica muy importante y deberían generar beneficios mutuos para ambos partícipes. En el caso de los países acreedores, puesto que en el ámbito de la política económica general se posibilita la generación de renta y empleo para el país donante por la vía de los intercambios comerciales. En el caso de los países deudores, el recurso al endeudamiento les permite tener acceso a una corriente de flujos financieros necesarios para completar el ahorro interno y financiar el desarrollo económico a través de la realización de operaciones que, sin duda, han contribuido a su desarrollo y sin las cuales se encontrarían hoy en peor situación.

El hecho de que un país tenga un volumen importante de deuda externa no significa en sí mismo nada negativo. Únicamente debe interpretarse como que ese país ha optado por endeudarse para financiar su crecimiento, compensando con ahorro externo su insuficiente capacidad de financiación interna. En este sentido, puede señalarse que EE UU es hoy el país más endeudado del mundo y no parece que este hecho haya mermado su crecimiento, sino más bien todo lo contrario. El crédito, sea comercial o concesional, permite a los países de menores rentas acceder a una financiación que, o bien no consiguen en los mercados financieros internacionales, o por la que, si tienen acceso a los mismos, deben pagar unos tipos de interés muy elevados.

Sin entrar en demasiados detalles², la deuda externa de los países en desarrollo puede ser clasificada en tres categorías: la

² La parte de deuda externa se desarrolla más extensamente en otro artículo de los incluidos en este volumen de ICE.

deuda contraída con los bancos de desarrollo (que tienen estatuto de acreedores preferentes), la deuda frente a entidades financieras privadas y, finalmente, la deuda frente a otros Estados, que es la conocida como «deuda oficial» o deuda oficial bilateral. En este apartado nos centraremos brevemente en la deuda oficial.

La deuda oficial, a su vez, puede dividirse en dos categorías. La primera se denomina «deuda comercial garantizada» y tiene su origen en la iniciativa privada. Se deriva del incumplimiento de las obligaciones de pago por el Estado deudor frente a los bancos o entidades financieras que otorgan créditos para financiar operaciones comerciales. Estas obligaciones crediticias, privadas en principio, al estar aseguradas o garantizadas por las entidades aseguradoras estatales de los Estados acreedores (CESCE, en el caso español) adquieren la consideración de deuda oficial cuando, llegado el momento del vencimiento de los créditos privados garantizados, el deudor incumple y el Estado acreedor tiene que indemnizar al acreedor original, subrogándose en su posición frente al Estado deudor.

La reestructuración o condonación de la deuda comercial garantizada se negocia en acuerdos multilaterales que se consensúan entre países acreedores y deudores en el marco del Club de París.

La segunda vía por la que se origina la deuda oficial son los créditos otorgados de gobierno a gobierno en condiciones concesionales para proyectos de desarrollo. Esta deuda es denominada por ello «deuda AOD». En este caso, a diferencia de lo que ocurre con la deuda comercial garantizada, la gestión de la deuda corresponde unilateralmente a cada acreedor. El Estado acreedor es el que asume las consecuencias de la condonación de una deuda que se originó en el ámbito de la cooperación para el desarrollo del Estado deudor.

En cualquier caso, la condonación de la deuda debe ser tratada como una medida excepcional de AOD y debe estar siempre condicionada al cumplimiento de determinados requisitos: primero, que sea eficaz, en el sentido de que favorezca realmente

el desarrollo del país receptor de este tipo de ayuda y, segundo, aunque muy relacionado con lo anterior, que sea equitativa, en el sentido de que el esfuerzo financiero se reparta de forma equilibrada entre las distintas categorías de acreedores. Una estrategia de condonación indiscriminada e incondicional puede tener efectos indeseados e incluso contrarios a los inicialmente perseguidos de facilitar el desarrollo de los países deudores.

Desde el punto de vista de los acreedores, parece evidente que la condonación de la deuda supone una reducción de activos del Estado que obliga a éste a cubrir por otras vías sus necesidades de financiación, lo que puede tener importantes repercusiones en cuanto a los flujos de recursos hacia los países en vías de desarrollo en circunstancias de restricción presupuestaria.

Desde el punto de vista de los países deudores, una condonación que no cumpla los anteriores requisitos de eficacia y de equidad, y que no se enmarque en una estrategia coherente de política económica, puede tener efectos perversos sobre los países afectados al hipotecar su capacidad de nuevo endeudamiento en la medida en que los operadores económicos y los mercados financieros perciban que las condonaciones se utilizan para hacer frente a los repetidos incumplimientos por parte de los deudores, debidos principalmente a una mala gestión económica. Esta percepción puede crear para otros deudores más estrictos una situación de «riesgo moral» (no compensa ser riguroso en la gestión económica con los sacrificios que ello conlleva puesto que, al final, los países acreedores van a condonar la deuda de aquellos otros países que han actuado menos diligentemente) y, además, será difícil que el país deudor obtenga nueva financiación.

Por otra parte, los efectos de una condonación incondicional sobre el nivel de desarrollo del país deudor son, cuando menos, dudosos, ya que, cuando ésta tiene lugar, el proyecto que dio origen a dicha deuda ya ha sido financiado y casi con toda seguridad realizado, de modo que su efecto sobre el desarrollo en el medio/largo plazo, del país ya

debería haberse producido. El efecto adicional de la condonación únicamente se producirá en el caso de que los recursos liberados por la misma sean correctamente utilizados por el país deudor.

De todo lo anterior se deriva que poco puede hacer la condonación por el país deudor si éste no se corresponsabiliza. En efecto, toda condonación debe ir asociada a medidas destinadas a sanear la situación financiera del país deudor bien ajustando sus necesidades de financiación en un futuro a su capacidad real en el marco de un programa económico coherente y creíble, bien mediante el empleo de los recursos que deberían haberse utilizado para el pago de la deuda para proyectos que verdaderamente potencien su desarrollo económico y social.

Por lo que se refiere a las medidas directamente encaminadas al saneamiento de la situación financiera de los países deudores, las iniciativas se toman conjuntamente por los acreedores oficiales en el Club de París y siempre en el marco de un programa de los deudores con el Fondo Monetario Internacional que garantice la coherencia de las medidas de alivio de la deuda con el resto de las actuaciones económicas de los beneficiarios de dicho alivio. En este contexto de cooperación entre las instituciones financieras multilaterales y los acreedores oficiales bilaterales, se está planteando actualmente una reforma en profundidad de la llamada «Iniciativa HIPC» (*Heavily Indebted Poor Countries*) impulsada conjuntamente por el Banco Mundial y el FMI, y destinada a suavizar los problemas de la deuda en los países más pobres y endeudados del mundo.

Los países acreedores contribuyeron a la puesta en marcha de la HIPC original a través del desarrollo de un nuevo tratamiento de la deuda de dichos países en el Club de París, el denominado «tratamiento Lyon», que supone la posibilidad de alcanzar condonaciones de hasta el 80 por 100 de la deuda considerada. A lo largo de los próximos meses veremos cuál es el resultado de las múltiples propuestas que se han realizado para la mejora de la citada Iniciativa HIPC. En cualquier caso, parece seguro que las nuevas medidas de alivio que puedan acor-

darse llevarán asociadas una fuerte condicionalidad, exigiéndose a los países un rigor continuado en la gestión de sus economías, puesto que se tiene el firme convencimiento de que, de lo contrario, los resultados positivos de dicha condonación serían sólo temporales.

Por otro lado, en cuanto a la segunda forma de corresponsabilizar a los países deudores condicionando la condonación a que los recursos liberados tengan que ser utilizados por los receptores de la ayuda en proyectos que aseguren su desarrollo, ésta se puede llevar a cabo, entre otras formas, mediante los denominados «programas de conversión de deuda».

Los programas de conversión de la deuda pueden adoptar distintas modalidades. Así, hablamos por un lado de conversión de la deuda en inversiones privadas y de conversión de la deuda en inversiones públicas mediante la creación de un fondo de contravalor. No nos detendremos en una descripción detallada de cada uno de los modelos, puesto que la misma ya se realiza en el artículo dedicado específicamente a la gestión de la deuda externa que se publica en este mismo número. Baste en este punto señalar el hecho de que las operaciones de conversión de deuda suponen, de acuerdo con lo dicho hasta ahora, una cierta «condonación condicionada».

En cuanto a la actuación de nuestro país en la conversión en inversiones privadas, señalaremos que en diciembre de 1996 se firmó con Marruecos el primer y, hasta ahora, único programa de conversión de deuda en inversiones privadas por un importe de 10.875 millones de pesetas. El programa puede calificarse de rotundo éxito, puesto que desde su origen hasta la actualidad se ha convertido deuda por la práctica totalidad del monto del programa. Además, con un modelo ligeramente distinto tanto en su funcionamiento, como en sus objetivos, se firmó en septiembre de 1998 un «Acuerdo de conversión de deuda en inversiones privadas asociado a la privatización de empresas públicas» con Bulgaria, cuyo desarrollo se está iniciando en estos momentos.

Por lo que a la conversión de deuda en inversiones públicas se refiere, España ha firmado recientemente varios progra-

mas de este tipo. Pueden destacarse el firmado con Perú por un importe de 7 millones de dólares, destinado a financiar gastos de la lucha contra la droga, el firmado con Costa Rica, por un importe de 5 millones de dólares, para financiar gastos de restitución del medio ambiente. A su vez, y con motivo del Huracán Mitch, se está negociando nuevos programas con Nicaragua, Honduras, El Salvador y la República Dominicana.

La gestión de todos estos programas de conversión de deuda en nuestro país está atribuida a la Secretaría de Estado de Comercio, Turismo y de la PYME y, en concreto, a la Subdirección General de Gestión de la Deuda Externa, perteneciente a la Dirección General de Política Comercial e Inversiones Exteriores.

Para concluir con este epígrafe destinado a la condonación de la deuda externa, formularemos unas conclusiones en cuanto a la utilización de este instrumento de ayuda al desarrollo.

- En primer lugar, la condonación de la deuda no resulta un instrumento flexible de AOD en tanto en cuanto los gobiernos sólo tienen margen de actuación sobre la denominada deuda oficial y, dentro de ella, en lo que se conoce como deuda AOD, puesto que la deuda comercial garantizada debe ser tratada siguiendo las directrices del Club de París.

- Por otro lado, y por lo que a la condonación de la deuda AOD se refiere, cabe hacer varias consideraciones. Primero, es necesario apuntar que los beneficios de este tipo de programas para los países deudores sólo son evidentes a medio y largo plazo si dicha condonación se realiza en un marco que asegure la correcta utilización de los recursos liberados, como en las conversiones o «condonaciones condicionadas». Segundo, el reducido porcentaje que este tipo de deuda supone en las carteras de pasivos financieros de numerosos países altamente endeudados es muy pequeño, por lo que la repercusión de su condonación puede ser muy inferior a lo inicialmente considerado por muchos agentes de la cooperación. Por último, la condonación de este tipo de deuda sólo computa como AOD por

los intereses condonados pero no por el principal, ya que de lo contrario se incurriría en una doble contabilización, al computarse los créditos concesionales por los desembolsos netos. De lo anterior se deriva que no se puede incrementar nuestras cifras de AOD a través de este instrumento. Sólo computan como AOD el principal y los intereses de la condonación de deuda comercial garantizada decidida multilateralmente en el Club de París.

- Finalmente, en cuanto a la valoración de la condonación de la deuda oficial bilateral, puesto que ésta supone el traslado a todos los contribuyentes de los países acreedores de la carga que de la misma se deriva, corresponde a los gestores de la deuda la responsabilidad de asegurar el buen uso de esos recursos públicos, de forma que se garantice su empleo eficaz, eficiente y equitativo. Precisamente, en virtud de lo anterior se pretende instrumentar una política adecuada de gestión de la cartera de deuda en manos del Estado que, sin olvidar otros objetivos, tenga muy en cuenta la minimización de su riesgo y la maximización de su rentabilidad financiera. Esta política debe comenzar mediante la selección correcta de los países a los que conceder créditos concesionales o con cobertura de riesgo por cuenta del Estado, examinando su capacidad para hacer frente en un futuro a sus obligaciones. Igualmente habrá que optimizar los proyectos elegidos, puesto que su contribución al beneficio social neto del país beneficiario deberá ser lo suficientemente elevado como para permitir al país hacer frente sin esfuerzo a los reembolsos de los créditos. Por último, la gestión de la deuda externa debe utilizar los nuevos instrumentos actualmente disponibles en los mercados financieros para realizar una gestión activa de la cartera por cuenta del Estado.

Sin duda, la condonación de la deuda es un instrumento de AOD que ha cobrado un protagonismo enorme en la última década, pero su utilización es más limitada de lo que muchos entusiastas consideran, exigiéndose medidas adicionales si de verdad queremos contribuir con este instrumento al desarrollo de los países más pobres.

6. Participación en las instituciones financieras multilaterales

Una parte relevante de la cooperación económico-financiera española al desarrollo se canaliza a través de las denominadas instituciones financieras internacionales (IFM, en lo sucesivo), que incluyen al Banco Mundial, los bancos regionales de desarrollo (Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Asiático de Desarrollo, BERD y Banco Africano de Desarrollo, así como otros de carácter subregional como MENA, CRF...) y también la cooperación ejecutada por la Unión Europea, tanto a través del presupuesto comunitario como por el Fondo Europeo de Desarrollo (FED) y otros programas (Phare, Tacis...)

Las IFM engloban normalmente tres tipos de instituciones: los bancos de desarrollo propiamente dichos, los fondos de desarrollo o ventanillas concesionales y las instituciones dedicadas al desarrollo del sector privado, o ventanillas para el sector privado.

Durante los últimos años, todas las IFM han venido incorporando la función de potenciar el sector privado como un elemento importante en la estrategia de desarrollo económico de los países emergentes, dado su importante papel en el desarrollo económico sostenido de todos los países.

Hoy en día existe un enfoque más pragmático sobre el papel que deben desempeñar las IFM en el desarrollo de los países pobres. Este enfoque asume que la eficacia de la cooperación financiera depende estrechamente de la eficacia de la gestión económica en el país receptor y, en concreto, de que funcionen adecuadamente los instrumentos de política económica. Por ello, los programas de ayuda de las IFM deben adaptarse a las condiciones de cada país. Así, el objetivo de los proyectos financiados por las IFM no es tanto realizar una transferencia para financiar un determinado servicio, como fortalecer las políticas y las instituciones que suministran esos servicios. En efecto, es posible ayudar al desarrollo de países con instituciones débiles y políticas deficientes, pero la ayuda debe enfocarse no tanto en la transferencia financiera, sino en apoyar los programas de reforma de las

instituciones. De esta forma los conceptos de *good government* y de *institutional capacity building* pasan a ser objetivos primordiales para las IFM.

Ahora bien, como ya hemos señalado con anterioridad, una tercera preocupación de las IFM, que está cobrando mayor protagonismo durante los últimos años, es la de potenciar su capacidad como catalizadores de los flujos privados de inversión a los países en desarrollo. Dicha tarea resulta enormemente compleja. Baste decir que, en 1996, el 95 por 100 de la inversión privada canalizada a estos países se ha visto concentrada en un número muy reducido de ellos, en concreto, 26. No obstante, los esfuerzos van a seguir dirigidos en el futuro a este cometido, puesto que el desarrollo del sector privado en estos países resulta ser una de las palancas de desarrollo fundamentales. No sólo porque las inversiones directas permiten la transferencia de tecnología y *know how*, sino porque, en cualquier caso, todo desarrollo económico pasa inevitablemente por el fomento del tejido empresarial.

España en las IFM

Las contribuciones españolas a las IFM supusieron entre 1993 y 1997 el 5,8 por 100 del total de la AOD, lo que representa un neto global de casi 50.000 millones de pesetas. Esta cifra supone una contribución media de 10.000 millones de pesetas, pero está sometida a una gran fluctuación debido al irregular calendario de pagos que se deriva de la participación en las ampliaciones de capital de los bancos y en las reposiciones de los fondos. Sin duda, esa volatilidad ha sido un factor muy criticado por algunos colectivos. Ahora bien, una vez justificado, salta a la vista que mantener un contribución estable año a año resulta imposible, por lo que una vez más esta crítica resulta menos constructiva de lo que sería deseable.

España, a través del Ministerio de Economía y Hacienda y el Banco de España, está presente actualmente prácticamente en todas las IFM existentes, a excepción de algunas de menor alcance, fundamentalmente subregional, si bien hoy

está en estudio nombrar representantes en dichas instituciones, al objeto de incrementar la presencia española en el mundo.

Esta presencia ha sido consecuencia de un proceso lento y progresivo de maduración como país en la escena económica internacional. Puede afirmarse que este proceso arranca con la adhesión, tardía, de nuestro país a las instituciones de Bretton Woods —Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial— en 1959, momento de apertura y reforma liberalizada. Desde ese momento se inicia un proceso de internacionalización de nuestra economía que lleva aparejada nuestra integración en otras muchas instituciones. Así, en 1976 España ingresa en el BID, en 1984 en el Banco Africano, en 1985 en el Banco Asiático y en 1986 en la UE. En 1990 firma el acuerdo constitutivo del Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD). Dentro de esta evolución destacan, no obstante, dos fechas especialmente. En primer lugar, la de 1977, año en el que España se «gradúa» en el Banco Mundial, integrándose en el grupo de los donantes. Esto refleja la extremada juventud de nuestro país como donante multilateral, lo que contrasta sin duda con nuestra posición actual, justificada por el desarrollo experimentado por nuestra economía durante los últimos años, y permite advertir a muchos los esfuerzos realizados en tan corto período de tiempo. En segundo lugar, 1991 es considerado también un año clave, en la medida en que España empieza a ser más activa en la esfera multilateral, abandonando poco a poco su tradicional vocación de mero ejecutor de una política multilateral que le viene dada, lo que se refleja en su integración en el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE ese mismo año, así como en la celebración en Madrid, en 1994, de la 49 Asamblea de las Juntas de Gobernadores del Banco Mundial y del FMI.

Con todo, la participación de España en las IFM es, en general, inferior a la que le correspondería según el peso de nuestra economía en la esfera internacional, lo que se achaca a circunstancias externas que obedecen al especial *statu quo* de las IFM, es decir, a la escasa predisposición a ceder

participación por los demás miembros, a los largos períodos entre cada reajuste de participaciones y a los topes estatutarios.

En virtud de lo anterior, la Administración española, consciente de los retos que quedan por afrontar, está enfocando su política multilateral, dirigida a tratar de aumentar la presencia de España en las IFM, fundamentalmente a través de la creciente participación de España en los incrementos de capital de dichas instituciones, la mayor contribución a las ventanillas blandas de las IFM, el fomento de la mayor presencia de España en otros fondos e instrumentos diseñados por las IFM, la defensa y promoción de una creciente participación de las empresas españolas en los programas y proyectos de las IFM y, finalmente, una mayor presencia de funcionarios españoles en las plantillas de las IFM.

El Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD)

En el conjunto heterogéneo de críticas y descalificaciones hechas a la cooperación española estos últimos años, el FAD ha sido el «chivo expiatorio» de prácticamente todos los males reales e imaginarios de la cooperación. Dentro de las críticas existen algunas justificadas por experiencias aisladas, pero también muchas desorbitadas y manipuladas con claros fines de interés grupal y político. Así, por ejemplo, se achaca a este instrumento el apoyo de exportaciones de material militar y armamento a los países en desarrollo. Ahora bien, es necesario dejar claro que el 18 de junio de 1991, el Parlamento, mediante Resolución, imposibilitó dichas prácticas, motivo por el cual dichas críticas carecen de todo fundamento, y más si tenemos en cuenta que las exportaciones, hasta ese momento, se habían restringido a material de transporte con posible uso militar, pero nunca directamente a armas y explosivos. En cualquier caso, estas críticas y otras igual de injustas han sido las responsables del insuficiente peso que la cooperación económico-financiera tiene en la nueva Ley Marco de la Cooperación Internacional para el Desarrollo.

Quizá por eso sea éste el momento de juzgar al FAD desde un punto de vista objetivo, prescindiendo en el análisis de aque-

llas conjeturas alejadas de la realidad de este instrumento. El FAD, desde su creación, ha tenido un elevado protagonismo en nuestra política de cooperación, que en ocasiones ha sido tachado de excesivo por el propio Comité de Ayuda al Desarrollo. Esto es cierto. Baste decir que esta modalidad de cooperación llegó a suponer en fechas no muy lejanas —entre 1992 y 1993— más de la mitad del total de recursos canalizados por la AOD española. Pero ello no debe redundar en el debilitamiento y ataque a un instrumento que contribuye con creces a perseguir los objetivos señalados como indispensables en toda estrategia de desarrollo, sino en el fortalecimiento de otras modalidades de cooperación que han brillado por su ausencia en el pasado. Es aquí donde debe incidir la nueva estrategia. Sin duda, el FAD debe estar sometido a un continuo proceso de reforma y evaluación que permita modernizar este instrumento y dar, así, respuesta a las nuevas necesidades de los países en desarrollo.

Pasemos a continuación a definir este instrumento, así como a rebatir las principales críticas vertidas contra el mismo.

El FAD es un fondo sin personalidad jurídica, dotado por el Estado español para otorgar ayudas financieras de carácter concesional a países en vías de desarrollo, así como a instituciones financieras multilaterales.

Aunque parte de los fondos son destinados tanto al pago de las contribuciones accionariales y no accionariales de las instituciones financieras multilaterales (un 17 por 100 en 1997), como a nutrir la línea FEV (con 5.000 millones de pesetas en 1995 y otros tantos en 1996) y a la concesión de donaciones (con carácter excepcional), el FAD instrumenta su apoyo fundamentalmente en forma de créditos concesionales de gobierno a gobierno. Es decir, el beneficiario del crédito es el país receptor, que a su vez es el que compromete con su garantía soberana la devolución del crédito.

El grado de liberalidad de estos créditos, nunca inferior al 35 por 100, siguiendo las normas del Consenso OCDE, oscila en función del país y de la tasa de mezcla de la posible financiación mixta. Hablamos de financiación mixta cuando un proyecto es financiado con crédito FAD y crédito comercial puro en condi-

ciones de Consenso. La tasa de mezcla determina el peso de cada instrumento en la financiación. Dada la nula liberalidad del crédito comprador, el grado de liberalidad exigido al crédito FAD en estas operaciones mixtas deberá ser superior siempre al 35 por 100, alcanzándose tasas de liberalidad del crédito FAD que oscilan normalmente en torno al 75 por 100. Para conseguir un elemento de liberalidad del 35 por 100 en una operación mixta, con una tasa de mezcla del 50 por 100, las condiciones del crédito FAD vienen siendo de 30 años de plazo, 10 años de gracia y un tipo de interés del 1 por 100.

Dichos créditos concesionales están parcialmente ligados a la compra de bienes y servicios españoles pudiendo, no obstante, financiar material extranjero hasta un 10 por 100 sobre el valor de la exportación, así como bienes y servicios del país receptor hasta un 15 por 100, es decir, la vinculación nunca será inferior al 75 por 100.

Dentro de los créditos FAD cabe distinguir entre los *créditos individuales*, otorgados para la financiación de un proyecto concreto, recogido en un contrato entre un exportador español y un comprador extranjero, y las *líneas de crédito*, que ponen a disposición del prestatario una determinada facilidad financiera con cargo a la cual se pueden imputar después distintas operaciones de exportación concretas.

Origen del FAD

El FAD se crea por Real Decreto Ley 16/1976, de 24 de agosto, por el que se dictan medidas fiscales de fomento de la exportación y del comercio interior, con el propósito de fortalecer la débil contribución del sector exterior español al conjunto de la economía en plena crisis internacional del petróleo. Nacía, así, un instrumento cuyo principal objetivo era ayudar a exportar bienes de equipo para iniciar un proceso de posicionamiento de las empresas españolas en el extranjero. Por otro lado, nuestros principales competidores comerciales ya venían utilizando este tipo de instrumento, lo que suponía una clara desventaja para las empresas españolas. En la medida en que por aquel entonces se concluían las negociaciones

en la OCDE sobre directrices en materia de crédito a la exportación (Consenso OCDE), se decidió aprobar una norma consecuente con dicho Consenso, por lo que el FAD no sólo se constituye desde el principio en un instrumento financiero de apoyo a la exportación, sino también de cooperación al desarrollo.

Evolución del FAD

Desde 1977 hasta 1991 la juventud del instrumento imposibilitó la articulación de una estrategia clara, puesto que de lo que se trataba era de dar una salida al exterior a nuestras empresas consideradas estratégicas.

Desde 1991, y hasta 1996, la evolución del FAD viene marcada por dos hitos trascendentales. Por un lado, la Resolución del Parlamento español de 18 de junio de 1991 mediante la cual se excluye el uso del FAD para la financiación de material militar y, por otro, la superación de la crisis de la deuda de principios de los ochenta, lo que permite sentar bases sólidas de crecimiento en países prioritarios para España desde el punto de vista general y del FAD en particular. En virtud de lo anterior, durante esta etapa se desarrollan grandes proyectos industriales y de infraestructuras realizados con cargo al FAD, lo que ha permitido, visto en perspectiva, que en la actualidad la iniciativa puramente privada haya tomado el relevo en esos países (México, Argentina, Chile y Marruecos, principalmente).

Desde 1996 hasta la actualidad, la evolución del FAD ha venido marcada por la plena entrada en vigor del acuerdo OCDE denominado «Paquete Helsinki», firmado en 1992, pero que nos empieza a afectar a partir de 1995, y que introduce limitaciones en la utilización de la financiación concesional entre la que cabe destacar las siguientes:

— Impide financiar proyectos comercialmente viables, es decir, no deben generar recursos suficientes para hacer frente a su financiación en términos comerciales. Estarán exentas de este requisito las operaciones con un importe inferior a 2 millones de DEG (aproximadamente 2,8 millones de dólares), las

que tengan un elemento de liberalidad superior al 80 por 100 y aquellas en las que el país receptor esté clasificado por el Banco Mundial como LDC (generalmente, aquellos países con una renta per cápita inferior a 500 dólares).

— Restringe el número de países elegibles para beneficiarse de estos fondos (sólo aquellos con una renta per cápita inferior a un umbral fijado en 1998 en 3.125 dólares)

— Cuando la financiación es ligada, se exige un elemento de liberalidad superior al 35 por 100, con carácter general, o al 50 por 100 para los países LDC para que compute como AOD.

A su vez, en esta nueva etapa, con la aprobación del artículo 118 de la Ley 66/1997, se inicia un esfuerzo destinado a incrementar la transparencia y a modernizar el FAD, y que pretende conseguir un mayor vínculo entre el objetivo de fomento de la exportación y contribución al desarrollo, enfatizando este último. Como consecuencia de este nuevo enfoque se produce:

— Una especialización sectorial y geográfica del FAD en los sectores de sanidad, educación, medio ambiente e infraestructuras, en mercados tradicionales como China, Marruecos y Centroamérica, así como países de reducida renta per cápita del África Subsahariana o del continente americano (Bolivia).

— La firma de programas financieros bilaterales con los principales países beneficiarios, que recogen listas de proyectos priorizados por las autoridades de esos países susceptibles de contar con financiación.

— La aprobación de líneas de crédito específicas para pequeños proyectos a desarrollar por PYMES (Marruecos, Túnez, Argelia, China...).

— La introducción de un sistema de adjudicación de proyectos basado en la licitación restringida a empresas españolas.

— La puesta en marcha de una línea para la financiación de servicios de consultoría destinada al control, seguimiento, inspección y evaluación de los proyectos, cuyo objetivo es favorecer la transparencia del instrumento, así como asegurar el mejor cumplimiento de sus objetivos de desarrollo y fomento de la exportación.

Como resultado de todo lo anterior, durante los últimos dos años el 100 por 100 de los proyectos han computado como AOD y más del 80 por 100 han atendido a necesidades sociales.

Objetivos y orientación del FAD

El objetivo del FAD es doble: por una parte, es un instrumento financiero de fomento de la exportación y, por otra, es un instrumento de AOD. Ambos objetivos son complementarios, pero han tenido distinto protagonismo en la vida del instrumento. En este sentido, destaca el creciente protagonismo que el objetivo de desarrollo cobra en la actualidad, como consecuencia de las demandas sociales, lo que ha llevado a un proceso de modernización del instrumento que pretende dar respuesta a estas inquietudes, sin que por ello se deteriore su potencial exportador. Fruto de este proceso ha sido la decisión de adoptar iniciativas que, junto a una mayor transparencia en su gestión, pretenden asegurar el mayor impacto de los proyectos financiados sobre el desarrollo de los países beneficiarios.

Encuadre organizativo, gestión y administración

En virtud del artículo 118.6 de la Ley 66/1997 y del artículo 19 del Real Decreto 1884/1996, corresponde al Ministerio de Economía y Hacienda, a través de la Secretaría de Estado de Comercio, Turismo y de la PYME, la gestión, administración, seguimiento y evaluación de la actividad del FAD. Ahora bien, la Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo, limita estas competencias, al contemplar la administración conjunta entre los Ministerios de Economía y Hacienda y Asuntos Exteriores de los recursos FAD destinados a financiar proyectos de desarrollo social básico destinados a mejorar las condiciones de vida de los sectores más necesitados de la población. Es decir, para proyectos de educación primaria y asistencia sanitaria básica.

En cualquier caso, la gestión y control del instrumento compete al Ministerio de Economía y Hacienda. Todos los proyectos

pasan por un proceso que garantiza el máximo rigor, transparencia y coordinación, puesto que son evaluados por la CIFAD y posteriormente elevados para su aprobación al Consejo de Ministros.

A su vez, el ICO, en virtud de las funciones que tiene encomendadas, se encarga de formalizar los convenios de crédito o préstamo, así como de prestar los servicios de instrumentación técnica, contabilidad, caja, control, cobro, recuperación y, en general, todos los de carácter financiero relativos a las operaciones de crédito concesional. Como contraprestación el Estado reembolsa al ICO, con cargo al FAD, el coste de los servicios enumerados.

Asignación presupuestaria

Los Presupuestos Generales del Estado consignan en cada ejercicio presupuestario una dotación al FAD, que constituye un límite para hacer frente a las obligaciones de pago.

Además, en cada ejercicio, las Leyes de Presupuestos Generales del Estado fijan el importe máximo de las operaciones que pueden ser autorizadas en dicho ejercicio con cargo al FAD.

De lo anterior se desprende que actualmente el FAD no opera presupuestariamente como un auténtico fondo, en tanto en cuanto no se pueden arrastrar sus remanentes de un ejercicio presupuestario a otro, ni sus ingresos se nutren de los reembolsos que se derivan de sus operaciones de activo.

Valoración

De todo lo anterior se deriva que el FAD es un instrumento de AOD reembolsable y cuya concesión está vinculada a la adquisición parcial de bienes y servicios españoles por parte de los países beneficiarios.

El FAD tiene como principal objetivo el desarrollo económico de los países beneficiarios, a través de la internacionalización y movilización del esfuerzo de las empresas españolas, lo que favorece una mejora del tejido industrial y de servicios, el aumento de la dotación de infraestructuras y de equipamiento

social, el trasvase de *know how* empresarial, el incremento de capital humano, así como el ensanchamiento y estímulo de la capacidad productiva.

Esta definición resulta crucial a la hora de valorar la bondad de este instrumento, puesto que debemos partir del hecho de que, si bien todos los instrumentos de cooperación tienen un mismo objetivo último, el desarrollo, cada uno de ellos, con sus distintas características, busca la consecución de un objetivo intermedio distinto, tratando así de abordar las distintas vertientes o dimensiones (sociales, culturales, políticas, económicas, etcétera) que tiene el propio desarrollo.

De lo anterior se desprende la necesidad de que exista un equilibrio entre los distintos instrumentos con diferentes objetivos concretos. Es decir, la existencia de todo instrumento está justificada, en la medida en que no exista otro más eficiente que persiga su mismo objetivo. El peso que cada instrumento debe tener en la AOD, dependerá del mayor o menor peso que se quiera dar a cada vertiente de desarrollo, en la estrategia de ayuda.

A su vez, la bondad de un instrumento se debe medir en virtud de su capacidad para cumplir con su objetivo específico, es decir, su eficacia. No es correcto valorar un instrumento en virtud de su carácter reembolsable o ligado, puesto que, dichas características deberán ser unas u otras en virtud de cuál sea la finalidad concreta de ese instrumento de ayuda.

Desgraciadamente, en la práctica el FAD no ha sido valorado siempre en función de su capacidad para responder satisfactoriamente a su cometido. En efecto, el FAD ha sido duramente criticado por su carácter ligado, lo que le ha concedido el calificativo de instrumento perverso, economicista y poco desarrollista.

En defensa del carácter ligado del FAD conviene señalar que no está demostrado que la desvinculación del crédito concesional tenga ventajas para el país receptor. En efecto, ya que, si bien es cierto que la desvinculación de la ayuda está asociada teóricamente a ganancias de competencia que redundan en reducciones del coste de los proyectos para los países beneficiarios, también es cierto que la persistencia de imperfecciones en

los mercados internacionales, derivadas de la existencia de información asimétrica, abusos de poder y posiciones dominantes imposibilitan que esas teóricas mejoras de la competencia se produzcan finalmente, acarreado un perjuicio para nuestras empresas.

Por otro lado, el concepto de vinculación es extensivo a otras áreas de la cooperación, tales como la cooperación técnica, el uso de fondos para utilizar servicios de ONG del país donante, etcétera, que no son criticadas en igual manera.

A su vez, es necesario tener en cuenta que el FAD no sólo es un instrumento de ayuda financiera, sino también un instrumento que permite movilizar a las empresas del país donante para transferir al país receptor parte de su tecnología, sus productos, sus servicios, su *know how*, etcétera. Una desvinculación de la ayuda imposibilitaría asegurar esta tarea.

Otro argumento en defensa del carácter vinculado del FAD es el del importante efecto de apalancamiento que las operaciones financiadas con este fondo suelen traer consigo. Así, en la medida en que un elevado número de operaciones se financian con créditos mixtos, los proyectos ven implicados no sólo al Estado, sino también a otros agentes financieros privados, que contribuyen así a canalizar ahorro y a cubrir las necesidades de financiación de los países beneficiarios.

Por último, y por lo que en defensa del carácter vinculado del FAD se refiere, hay que señalar que el FAD se basa en el principio del beneficio mutuo, estimulando una relación recíproca que permite el enriquecimiento de ambas partes implicadas, lo que contribuye a fortalecer la estima mutua y garantizar, así, el futuro de las relaciones. No conviene olvidar que España es hoy en día el país de la OCDE con mayores tasas de paro. En este contexto, contribuir al desarrollo de los países pobres a partir del incentivo a la internacionalización de nuestras empresas no solo permite apostar por el desarrollo, garantizando el estímulo del sector privado en esos países, auténtico motor del desarrollo económico, sino también contribuir a fortalecer nuestro sector exportador y, por ende, la generación de empleo.

En defensa del carácter reembolsable del FAD, conviene señalar que el crédito concesional reembolsable permite

multiplicar la capacidad de financiación del desarrollo, lo que resulta muy provechoso en un contexto en el que el volumen de recursos destinado a la cooperación tiene un límite marcado por el necesario reparto del presupuesto público entre las distintas necesidades de gasto público de nuestra economía.

Por otro lado, los proyectos susceptibles de financiarse con crédito FAD contribuyen al ensanchamiento de la capacidad productiva del receptor, por lo que no se debería poner en peligro la sostenibilidad de su endeudamiento externo.

A su vez, la elevada concesionalidad de los créditos garantiza, en todo caso, la transferencia sin contraprestación de un suficiente volumen de recursos como para que este instrumento compute como AOD, siguiendo los criterios del CAD.

Por último cabe decir, en defensa del carácter reembolsable de este instrumento, que en aquellas situaciones en las que los países se vean afectados por una crisis internacional o por la mala gestión de los recursos por parte de sus gobernantes y, consecuentemente, abocados a suspender el pago de la deuda, se prevén mecanismos multilaterales y bilaterales de condonación y reestructuración de la deuda, con la consiguiente descarga de obligaciones.

Como todo instrumento de cooperación, el FAD tiene ventajas e inconvenientes. Ahora bien, los inconvenientes no se derivan tanto del instrumento en sí como de su uso, lo que exige un esfuerzo continuo de mejora de la gestión, en el que este departamento está inmerso.

Entre las bondades del FAD cabe citar las siguientes:

- Es el único instrumento capaz de dar respuesta a la necesidad de desarrollo económico de los países beneficiarios, al estimular el desarrollo del tejido empresarial de los países, promover la inversión en infraestructuras de transporte, telecomunicación y energía, que ensanchan su capacidad productiva e incentivar el crecimiento exógeno, mediante la transferencia de conocimientos tecnológicos, y el crecimiento endógeno, al favorecer el desarrollo del capital humano mediante la financiación de centros de educación secundaria y superior. Se pueden destacar, entre otros proyectos de indudable trascenden-

cia, los de transporte, como, por ejemplo, la reciente instalación en Quito de un sistema de transporte urbano mediante trolebús. Asimismo, los proyectos de electrificación, entre los que destaca la electrificación de gran parte de Centroamérica,.

- Es un importante instrumento promotor del desarrollo social, al facilitar la financiación de equipamientos sociales, material médico y educativo, así como plantas de tratamiento y distribución de aguas.

- Los proyectos del FAD son priorizados por las autoridades de los países beneficiarios. Además, está en marcha un proceso de implantación de la licitación en los países receptores. Ambos fenómenos contribuyen tanto a que el FAD dé respuesta a las verdaderas necesidades de los países beneficiarios, como a que éstos se impliquen en la correcta elección de los proyectos y empresas suministradoras, mejorando su capacidad institucional para gestionar su desarrollo con transparencia.

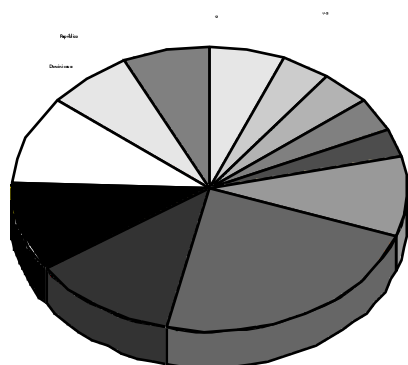
- Actualmente se está implantando un sistema de perfeccionamiento de la definición y evaluación de los proyectos que pretende incrementar la eficiencia y eficacia de este instrumento. Igualmente, se pretende instrumentar un sistema de asesoramiento a los países receptores para la elaboración de los términos de referencia de los concursos, con el objeto de incrementar la competencia de los licitadores y optimizar la elección y adjudicación de proyectos.

- La tipología de los proyectos financiados es muy similar a los financiados por las instituciones financieras multilaterales, por lo que su incidencia sobre el nivel de desarrollo de los países está contrastada.

- El FAD canaliza fondos para la financiación de proyectos comercialmente no viables, motivo por el que se asegura la ejecución de proyectos necesarios que no pueden ser abordables por la iniciativa privada. Desde este punto de vista, el FAD puede complementar los fondos privados, actuando como catalizador de la inversión en los países receptores. Dicha complementariedad resulta todavía más evidente en el caso de los créditos mixtos. Por otro lado, los proyectos FAD pueden contar con la cofinanciación de las instituciones financieras multilaterales, en cuyo caso se permite optar por proyectos de elevada

GRAFICO 1

CREDITO FAD AUTORIZADO
POR CONSEJO DE MINISTROS EN 1998:
DISTRIBUCION POR PAISES
(En %)



dimensión que cuentan con el apoyo de la comunidad internacional de donantes.

- El FAD es un instrumento transparente, puesto que su aprobación requiere la aprobación previa de los proyectos por la OCDE, así como el informe favorable de la CIFAD, en la que se encuentran representados numerosos departamentos de nuestra Administración. Posteriormente, la CIFAD eleva los proyectos al Consejo de Ministros, donde son aprobados uno por uno.

- El principio de beneficio mutuo que inspira al FAD se pone de manifiesto en la fuerte contribución de este instrumento al volumen de exportación de la economía española. Así, en 1997 la cifra de exportación derivada del FAD ha sido estimada en 337.000 millones de pesetas. Dicha repercusión sobre el nivel de exportación tiene, obviamente, su repercusión sobre las cifras de empleo. Así, en ese mismo ejercicio y utilizando un modelo de input-output, el número de empleos generados ha sido estimado en más de 45.000. Esta elevada repercusión del FAD sobre la exportación y el empleo cobra mayor importancia si extendemos el análisis a la totalidad del período 1977-1998,

durante el cual el volumen total de operaciones financiadas con este instrumento y aprobadas por Consejo de Ministros asciende a más de 950.000 millones de pesetas. Conviene destacar que mientras que el número de empresas adjudicatarias de FAD permanece relativamente estable a lo largo del tiempo, los elevados componentes de los proyectos han derivado en la subcontratación de un creciente y dilatado número de empresas, extendiéndose así la repercusión del FAD sobre el sector exportador. En concreto, cada empresa adjudicataria de un proyecto puede tener una media de diez subcontratas detrás, lo que da muestras del alcance del instrumento.

- El FAD es un importante instrumento de penetración en mercados con poca tradición importadora de productos y servicios españoles. El mencionado efecto catalizador del FAD contribuye a expandir la actividad de nuestras empresas y bancos en esos mercados, ganando cuotas que en un futuro determinarán la competitividad de nuestras empresas en esas economías. Los datos más característicos del FAD en 1998 aparecen reflejados en los Gráficos 1, 2 y 3 y permiten dar una prueba de la contribución año a año de este instrumento a la consecución de sus objetivos.

- El FAD es también un importante instrumento de política comercial. En efecto, en la medida en que nuestros principales competidores comerciales utilizan instrumentos equivalentes, prescindir del FAD situaría a nuestras empresas en inferioridad de condiciones en los mercados internacionales.

- Por último, el FAD es un instrumento de cooperación que contribuye no sólo a exportar el *output* de nuestras empresas, sino también a corresponsabilizar a las mismas en el proceso de desarrollo de los países beneficiarios. En efecto, al igual que puede ocurrir con otros colectivos, el sector empresarial también puede jugar un papel clave en la estrategia de cooperación.

Así pues, el FAD es un instrumento más de la AOD, que no debe ser mal juzgado por sus características, ni debe ser comparado con otros instrumentos, puesto que su diseño responde al objetivo específico de fomentar el desarrollo económico bajo el principio del beneficio mutuo, lo que no persigue ningún otro instrumento pero, sin duda, resulta imprescindible.

GRAFICO 2

CREDITO FAD AUTORIZADO
POR CONSEJO DE MINISTROS EN 1998:
DISTRIBUCION POR AREAS GEOGRAFICAS
(En %)

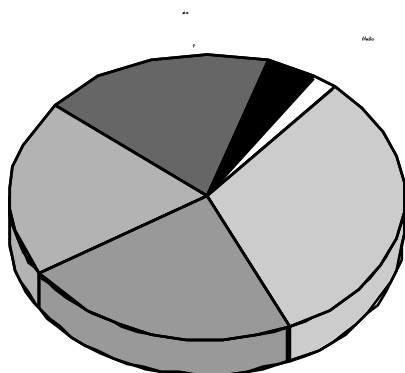
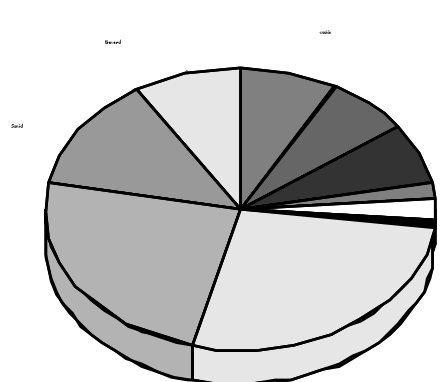


GRAFICO 3

CREDITO FAD AUTORIZADO
POR CONSEJO DE MINISTROS EN 1998:
DISTRIBUCION POR TIPO DE BIENES
(En %)



No hay duda de que el FAD tiene utilidad como instrumento de cooperación, al tener un cometido específico que no se alcanza con otros instrumentos. Es lógico que el FAD no sea el único instrumento de cooperación pero, sin duda, debe tener un lugar propio, sin suplantarlo o sustituir a otras herramientas de cooperación.

7. Conclusión

La política española de cooperación internacional para el desarrollo está inmersa en un proceso de reforma demandado por nuestra sociedad. España está obligada a adoptar en los foros internacionales de cooperación el papel que le corresponde como país donante. Ahora bien, en este proceso la cooperación económico-financiera debe seguir desempeñando un papel crucial, puesto que la misma es condición necesaria, aunque no suficiente, para asegurar el positivo impacto de nuestra cooperación sobre el desarrollo de los países del Sur.

La financiación de infraestructuras, la canalización de nuevos conocimientos a estos países, la potenciación de las políticas de formación de capital humano, la internacionalización de nuestras empresas, los esfuerzos por mejorar la capacitación técnica de las autoridades e instituciones de los países desarrollados son actuaciones indispensables a la luz de las nuevas teorías de desarrollo. La cooperación económico-financiera es el instrumento idóneo para garantizar dichas actuaciones. Por ello parece necesario que el desarrollo reglamentario de la nueva Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo así lo refleje, concediendo el peso que se merece a la dimensión económica de la cooperación.

En este contexto, el FAD sigue siendo un instrumento válido y, si bien es susceptible de críticas y mejoras, no debe ser nunca el «chivo expiatorio» del modelo de cooperación. La debilidad de nuestro esquema de cooperación no viene de la debilidad del FAD, sino de todos aquellos instrumentos que deberían de acompañarlo y que han brillado hasta hoy por su ausencia.