

Fernando Valenzuela

Embajador representante permanente de España ante la Oficina de las Naciones Unidas y las Organizaciones Internacionales con sede en Ginebra.
Ex Presidente de la Agencia Española de Cooperación Internacional

La Agencia Española de Cooperación Internacional. Una experiencia de gestión

SUMARIO: I. ORIGENES DE LA COOPERACION PARA EL DESARROLLO. II. MARCO GENERAL DE LA COOPERACION ESPAÑOLA. 1. Marco organizativo. 2. Marco político. 3. Marco jurídico. III. LA AGENCIA ESPAÑOLA DE COOPERACION INTERNACIONAL. 1. Estructura. 2. Funcionamiento. 3. Contenido de la programación. 4. Método y gestión. CONCLUSIONES.

Al tratar cualquier aspecto relacionado con la cooperación, resulta inevitable, aunque vaya convirtiéndose en tópico, recordar que España estaba hasta hace una década clasificada internacionalmente como País en Desarrollo y, por tanto, potencial receptor de ayuda. Cuando en 1970 la Asamblea General de Naciones Unidas aprobó la «Estrategia Internacional para el Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo», en el que se fijaba el objetivo del 0,7 por 100 del Producto Nacional Bruto (PNB) en Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), nuestro país era un teórico beneficiario.

Desde los años cincuenta el Ministerio de Trabajo había comenzado algunas acciones de cooperación en países de América Latina y también durante los años sesenta desde otros Ministerios y especialmente desde Asuntos Exteriores, se habían realizado actividades de cooperación. Se trataba de acciones puntuales, no relacionadas conceptualmente con el objetivo de Desarrollo, ni tampoco en el terreno práctico, ya que por su dimensión no podían pretender tal impacto. Como veremos más adelante, será en la década de los ochenta cuando en España se consolide una política de cooperación para el desarrollo y, por

tanto, cuando se pongan en marcha las respectivas estructuras administrativas.

Con anterioridad, los dispositivos administrativos relacionados con la cooperación habían tenido sobre todo una función receptora, especialmente intensa en el período de la «Ayuda Americana» que siguió a los Acuerdos de 1953.

Por todo ello, no puede entrarse en el análisis de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) sin hacer previamente un rápido recorrido por el origen de la cooperación en España y por el marco general en el que actualmente se inscriben las competencias de la AECI.

I. ORIGENES DE LA COOPERACION PARA EL DESARROLLO

Independientemente de lo dicho sobre décadas anteriores, los orígenes más cercanos de la cooperación para el desarrollo en España hay que encontrarlos en la década de los setenta. En ese mismo año se crea en el Ministerio de Asuntos Exteriores la Dirección General de Cooperación Técnica Internacional. En 1974 se concedían los primeros créditos concesionales a algunos países africanos, por razones coyunturales de política exterior.

En el terreno financiero un hito importante es la entrada de España en el Fondo Africano de Desarrollo en 1974 y en el Banco Interamericano de Desarrollo en 1976. Este acceso a los Bancos se completaría ya más tarde con el ingreso en el Banco Africano de Desarrollo y en el Banco Asiático de Desarrollo, ambos en 1985.

En 1975 España deja de aparecer en la lista de países receptores de ayuda del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Este puede considerarse el primer movimiento formal hacia la condición de donante. Sin embargo, todavía en 1977 recibíamos un préstamo concesional del Banco Mundial y de hecho hasta 1981 no cambiaría definitivamente nuestra clasificación en todos los organismos internacionales.

Especialmente importante resulta el Real Decreto-ley 16/1976, de 24 de agosto, por el que se creó el Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD). El FAD es administrado por una Comisión Interministerial y concede préstamos, en ocasiones mezclados con créditos exportadores, pero cumpliendo, en el conjunto de la operación, las condiciones de concesionalidad que exige el CAD para considerar un préstamo Ayuda Oficial al Desarrollo. Cada préstamo concreto debe ser aprobado por el Consejo de Ministros. El Instituto de Crédito Oficial actúa como agente financiero de Ministros. El Instituto de Crédito Ofi-

cial actúa como agente financiero en la instrumentación de los créditos. Durante mucho tiempo, la participación del FAD en la AOD bilateral fue decisiva, solamente la crisis de la deuda de 1982, vino a relativizar la importancia de los créditos en el conjunto de nuestra cooperación.

La situación formal actual es que España ha dejado de ser país en desarrollo receptor de ayuda para ser donante *de facto*; su clasificación definitiva en este sentido, no se producirá hasta nuestro ingreso en el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE.

El tránsito de receptor a donante ha sido, por tanto, el resultado de una evolución gradual, espontánea y consecuencia de la paulatina consolidación de nuestro propio crecimiento económico. Fruto de esta situación, la cooperación española al iniciarse la década de los ochenta era una actividad dispersa administrativa y jurídicamente, poco orientada todavía al Desarrollo y dispersa también en el plano sectorial e instrumental. Por ello los primeros esfuerzos van encaminados a un estudio en profundidad del fenómeno.

En 1983 tiene lugar un seminario en el Instituto Nacional de Administración Pública, en el que por primera vez se aproxima globalmente la situación de la cooperación.

En 1984, el Senado realiza un detallado informe, que dará lugar a una moción, recogiendo las líneas indicativas de la futura evolución de la cooperación española.

Durante esos mismos años se llevan a cabo intensos estudios para conseguir el inventario de nuestra cooperación, por el Instituto de Cooperación Iberoamericana para el caso de América Latina y por la Dirección General de Cooperación Técnica Internacional de forma global.

Todo ello aportó los elementos conceptuales y las bases documentales necesarias para ir consolidando un modelo de cooperación, cuya piedra fundacional puede concentrarse en 1985.

II. MARCO GENERAL DE LA COOPERACION ESPAÑOLA

1. MARCO ORGANIZATIVO

El Real Decreto 1485/1985, de 28 de agosto, creaba la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica, piedra angular del modelo de cooperación. El aspecto fundamental no consistía tanto en situar bajo la autoridad de esa Secretaría de Estado a todas las unidades relacionadas con la cooperación en el seno del Ministerio de Asuntos Exteriores, como en el hecho de que se le confiase la competencia horizontal para coordinar el conjunto de las acti-

vidades, en esta materia, desarrolladas por la Administración en general.

El año siguiente se creaba por Real Decreto 451/1986, de 21 de febrero, la Comisión Interministerial de Cooperación Internacional, instrumento esencial para facilitar las funciones coordinadoras de la Secretaría de Estado. Esta Comisión ha venido desarrollando sus funciones básicamente a través del Plan Anual de Cooperación Internacional (PACI), instrumento en continuo perfeccionamiento desde entonces.

El dispositivo de esta Comisión Interministerial permitió incluir en la coordinación a la Comisión Interministerial del Fondo de Ayuda al Desarrollo, como se ha dicho, creada en 1976, de modo que sus previsiones son también consideradas tanto por el PACI, como por la memoria de seguimiento que debe realizar la Comisión Interministerial de Cooperación Internacional.

Esta estructura se completó por Real Decreto 1527/1988, de 11 de noviembre, por el que se reestructuraba la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica y se creaba la Agencia Española de Cooperación Internacional, de la que nos ocuparemos más adelante.

2. MARCO POLÍTICO

En la consolidación de la cooperación española tiene especial importancia el acuerdo del Consejo de Ministros de diciembre de 1987, por el que se aprobaban las «Líneas Directrices de la Política de Cooperación al Desarrollo». Este acuerdo definía algunos de los elementos básicos indispensables para configurar una auténtica política en esta materia.

Se establecen unos principios rectores que deben modelar el sentido de la cooperación; así se establece la inspiración en un principio ético de solidaridad, su finalidad no limitada exclusivamente al crecimiento económico y se establecen algunas normas básicas como la no injerencia en asuntos internos, la necesidad de evitar la imposición de modelos ajenos a la realidad de los países receptores, señalando igualmente como criterios absolutamente prioritarios la consecución de condiciones objetivas que permitan alcanzar un sistema de libertades y mejorar la justicia social.

También se establecen unos objetivos generales, en primer lugar en cuanto al volumen de recursos destinados a la cooperación para el desarrollo, señalando como horizonte para la década de los noventa el porcentaje medio del PNB dedicado por los miembros del Comité de Ayuda al Desarrollo a esta finalidad. También se establece que la cooperación debe de servir los intereses políticos, económicos y culturales

de España, compatibilizándolos con el objetivo de la consecución de un crecimiento sostenido y autocentrado para el país receptor.

Se establecen criterios de equilibrio entre el conducto multilateral y bilateral, se señalan líneas orientativas sobre la organización de la cooperación y se destaca el papel de la sociedad, especialmente a través de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG).

Desde un punto de vista geográfico, se determina la prioridad latinoamericana seguida de la de determinados países del norte y sur de Africa.

Por lo que se refiere a la priorización por países: establece un doble baremo de prioridad política por un lado y concesionalidad o gratuidad por otro.

3. MARCO JURÍDICO

Pospuesta la idea de una ley de cooperación, hasta que pueda estar inspirada en una mayor y más completa experiencia, el marco jurídico interno viene básicamente delimitado por las normas a las que hemos hecho mención al hablar del marco organizativo.

En el plano internacional, los acuerdos básicos y complementarios de cooperación con los distintos países con los que se mantiene este tipo de relaciones y el nuevo modelo de «Tratados Generales de Amistad y Cooperación», constituyen la referencia jurídica de la cooperación española. A ello hay que agregar, para la cooperación multilateral, los propios Tratados de Adhesión de España a los organismos para la realización de proyectos concretos. Especial mención debe merecer el caso de la Comunidad Europea, particularmente cuando en el futuro Tratado de la Unión no se descarta la iniciación de un proceso de comunitarización de la ayuda al desarrollo.

III. LA AGENCIA ESPAÑOLA DE COOPERACION INTERNACIONAL

Desde el momento mismo de la creación de la Secretaría de Estado, se planteó la necesidad de perfeccionar un modelo organizativo homologable dentro del conjunto de los países industrializados y por tanto donantes de cooperación.

Todos los modelos existentes se resumen en la combinación de algunas de las características siguientes:

Competencias totalmente centralizadas en el marco de un sólo Departamento Ministerial, sea éste el de Asuntos Exteriores o uno independiente para la cooperación.

Reparto de competencias entre dos Departamentos en el que en general la cooperación bilateral y organismos internacionales del Sistema de Naciones Unidas radica en Asuntos Exteriores y la relación con los organismos financieros en el Departamento responsable del Tesoro.

Independientemente de una u otra solución, la ejecución práctica de la cooperación es en unos casos controlada por el propio Departamento Ministerial o en otros, la mayoría, por una Agencia adscrita a dicho Departamento.

El modelo Agencia fue en definitiva el seleccionado para nuestro país, buscando, como en los otros casos, un cierto distanciamiento entre el centro de decisiones de política y el órgano encargado de su realización, que por las circunstancias de la cooperación necesita un alto grado de flexibilidad.

El Real Decreto 1527/1988, de 11 de noviembre, deja por tanto en la Secretaría de Estado la definición de las políticas de cooperación, dotándola de una Oficina que a través de la Planificación y Evaluación asegure el control sobre su realización y sitúa en la AECI, adscrita a dicha Secretaría de Estado, la responsabilidad de ejecutar esas políticas.

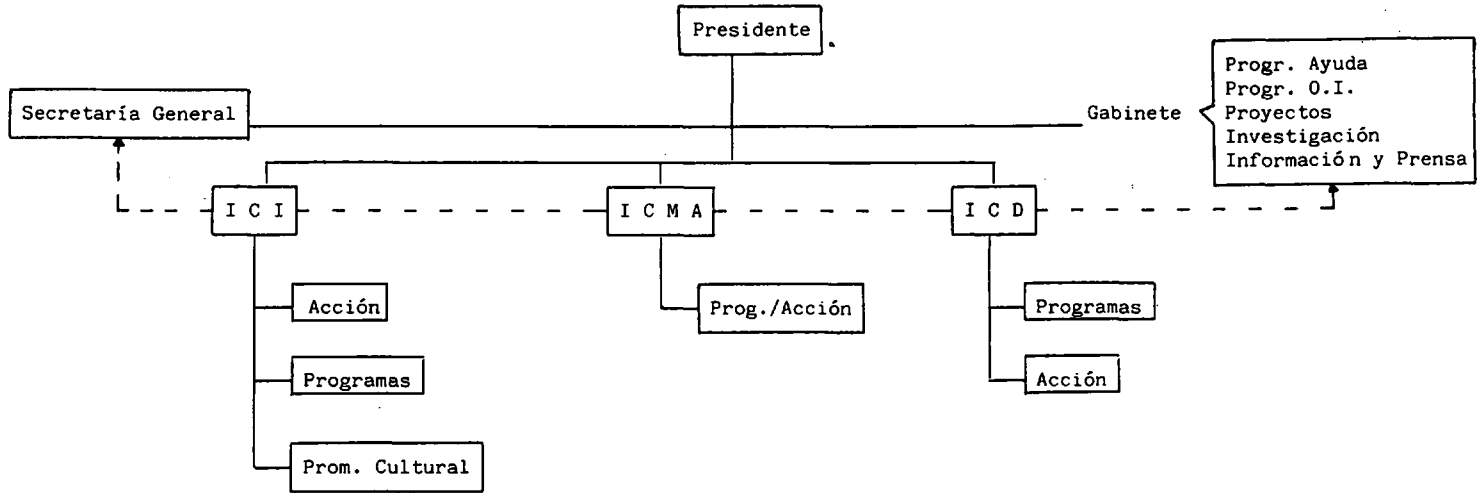
1. ESTRUCTURA

La ACEI se estructura de acuerdo con una matriz de doble entrada (ver figura 1); verticalmente se sitúan las grandes unidades geográficas con rango de Dirección General y responsables inmediatas de la ejecución de programas y proyectos de cooperación en sus respectivas zonas. Horizontalmente, una serie de unidades, que examinaremos más tarde, aseguran distintos servicios a las unidades verticales, cuando por razones de especialización o de economía no se justifica, al menos en una primera fase, que radiquen en las propias Direcciones Generales. Igualmente, en el plano horizontal se realizan aquellas tareas que no tienen en principio una definición geográfica concreta.

1.1. *Unidades Verticales*

Las Direcciones Generales geográficas, por razones históricas, especialmente en el caso del Instituto de Cooperación Iberoamericana, mantuvieron el nombre de Institutos aun a riesgo de generar alguna confusión sobre su carácter o no de Entes Autónomos. Existen tres en la Agencia: el Instituto de Cooperación Iberoamericana, para América Latina; el Instituto de Cooperación con el Mundo Árabe, para esa zona del mundo, y el Instituto de Cooperación para el Desarrollo, para cubrir las regiones geográficas no contempladas por los dos Institutos anteriormente mencionados.

Figura 1



Si en el nivel de Dirección General el criterio predominante fue geográfico, en el caso de las Subdirecciones Generales el criterio utilizado fue predominantemente funcional. Se han establecido dos tipos de Subdirección llamadas de Programas o de Acción, a las que hay que añadir en el caso iberoamericano una destinada sectorialmente al tema cultural.

Las Subdirecciones Generales de Programas son las responsables de la cooperación con los países de menor desarrollo relativo dentro de su área, donde la cooperación es más intensiva y donde la relación con España se establece de forma globalizada, con la pretensión de abarcar, en su conjunto, un objetivo de desarrollo y, por tanto, donde esa relación puede tener en su totalidad las características de un programa.

Las Subdirecciones Generales de Acción se responsabilizan de los países de mayor desarrollo relativo, donde nuestra cooperación no puede pretender un impacto general sobre objetivos de desarrollo, pero donde pueden buscar objetivos concretos cualitativamente importantes, como investigación, ciencia y tecnología, modelos institucionales, etcétera, y potencialmente multiplicadores de las relaciones económicas y comerciales en general.

En el seno de las Subdirecciones Generales existe a su vez una doble división funcional/geográfica todavía en fase de consolidación: el ámbito de competencia de los Niveles 28 tiene carácter predominantemente funcional o relacionado con la cooperación multilateral. Los Niveles 26, Jefes de Servicio, constituyen la base geográfica, lo que en terminología internacional denominaríamos «Desk officer» o encargado de país. Es, por tanto, el responsable de la cooperación con uno o varios países, esta cuestión depende del número de efectivos, y el punto de enlace entre la sede central y las Unidades periféricas. El Jefe de Servicio es responsable de evacuar, en primera instancia, los informes y notas informativas relativos al país de su responsabilidad y en general el promotor de la programación y el encargado de su ejecución posterior. Puede decirse, en consecuencia, que el servicio se va configurando paulatinamente como la plataforma básica de la gestión de la cooperación.

1.2. *Unidades Horizontales*

Como se ha dicho, motivos de racionalización y de economía aconsejaron en su momento encargar a Unidades de tipo horizontal, dependientes de la Presidencia del organismo, determinadas tareas que examinaremos a continuación:

La *Secretaría General* se configura como el órgano de la gestión económico-presupuestaria y de personal. En ambos campos en continua interacción con las Unidades verticales, con las que debe compartir la tramitación de los expedientes de gasto y de selección y gestión de personal. Por otra parte, esta Unidad asume la vertiente administrativa de la gestión de algunos elementos generales de la Agencia como Biblioteca, Publicaciones, Becas, etc.

La *Unidad de Programas de Ayuda* tiene a su cargo aquellos de tipo global y que sólo en una segunda fase pueden ser adscritos geográficamente a un Instituto; es el caso de los programas siguientes: Ayuda Humanitaria de Emergencia, Ayuda Alimentaria, Ayuda de Equipamiento y Ayudas Puntuales de Cooperación.

Existe igualmente un área específica responsable de la realización de *Programas con los Organismos Internacionales* y muy particularmente con la Comunidad Europea. En este ámbito existen dos aspectos bien diferenciados aunque complementarios:

Por un lado, la cofinanciación de programas y proyectos, lo que en la terminología actual se denomina «Cooperación Multilateral». Sus objetivos básicos son dos, aprovechar la experiencia práctica de estos organismos y mejorar las tasas de retorno sobre las contribuciones españolas a su Presupuesto, terreno en el que España parte de cotas extremadamente bajas.

Por otra parte, se trata de desarrollar una política de personal tendente a facilitar la formación de jóvenes españoles en materia de cooperación y a propiciar el incremento del número de españoles funcionarios de los Organismos Internacionales. A ello tienden el Programa de Voluntarios de Naciones Unidas, el Programa de Jóvenes Profesionales en Prácticas con el PNUD, la política de Expertos Asociados en organismos como OIT u ONUDI y el Programa, en curso de negociación, con la Comunidad Europea para permitir la estadia de jóvenes profesionales en las Delegaciones de la Comisión en países en desarrollo. En esta esfera se encuentra la Oficina de Selección de Personal para los Organismos Internacionales, conectada al Servicio de Reclutamiento de Naciones Unidas.

La *División de Proyectos*, dirigida por un Nivel 29, tiene, por su parte, la trascendental tarea del análisis de proyectos, estudiando su factibilidad técnica y su viabilidad económica, colaborando también con el Instituto en la formulación definitiva de proyectos. A estos efectos la División cuenta con una capacidad de análisis económico y competencia técnica multidisciplinar.

La División tiene, igualmente, la responsabilidad de ir configurando la metodología general para el tratamiento de los proyectos tanto en la sede central como en las Unidades periféricas de la Agencia. Su estructura se completa con una Unidad de apoyo en el terreno informático, de banco de datos, etc.

La *División de Investigación sobre Desarrollo*, dirigida por un Nivel 28, está encargada de realizar directamente o recurriendo al concurso externo, los estudios y trabajos que deben ir dotando a la cooperación oficial con el sustrato informativo y teórico necesarios para alcanzar un alto grado de eficacia. En torno a este área se inscribe también el conjunto de relaciones académicas y de intercambios universitarios que promueve la AECI.

La *Dirección de Información y Prensa* está integrada por un Gabinete de Prensa y por la Unidad de Programas y Proyectos Audiovisuales. Funcionalmente se ocupa de establecer las relaciones entre la AECI y los distintos medios de comunicación españoles y extranjeros, difundiendo los programas, estudios y actividades en general de la cooperación. Se encarga también de la reseña de actividades de la Agencia a través de los oportunos boletines informativos y desde la Unidad de Programas y Proyectos de Audiovisuales atiende a las necesidades en este tipo de material de la Agencia y a su conexión con actividades similares de otras Agencias nacionales y de organismos internacionales. Finalmente esta Dirección se ocupa de un conjunto de programas de cooperación, en materia de comunicación, desarrollados con la Agencia EFE, Facultades de Ciencias de la Información, etc.

Finalmente el *Gabinete Técnico*, por las características específicas del organismo, es sólo parcialmente el órgano de asistencia y apoyo al Presidente; esencialmente el Gabinete es el marco que integra el conjunto de las Unidades horizontales citadas, que, salvo en el caso de la Secretaría General, son dirigidas por el jefe del mismo asistido por un Nivel 28, Coordinador de las funciones citadas.

1.3. *Organos Colegiados*

La AECI cuenta con dos Organos Colegiados, el Consejo Rector, todavía por formar, pendiente de la elaboración definitiva del Reglamento de la Agencia y el Comité Ejecutivo, que viene operando con regularidad semanal. Este ejerce las competencias que se derivan del Real Decreto 1527/1988, pero fundamentalmente asume la coordinación entre las Unidades verticales y horizontales, delibera sobre materias de gestión, estudia los proyectos de especial trascendencia y examina las grandes líneas de política presupuestaria y de programación.

1.4. *Unidades Periféricas*

La Agencia lleva a cabo sus programas de cooperación en los países receptores a través de las Oficinas Técnicas de Cooperación (OTC), dependientes de las Embajadas de España y a cuyo frente hay un Coordinador General de la Cooperación.

Existen actualmente OTC en 26 países de América, África y Pacífico (Filipinas en creación), su vocación sobrepasa la ejecución de la programación de la AECI, debiendo coordinar el conjunto de la cooperación oficial y apoyar o estar informados de la no oficial, respetando en este caso la independencia de tales acciones respecto a la Administración.

La estructura y funcionamiento de cada OTC está en función del tipo de programas y proyectos en curso, aunque todas ellas deben atenerse a procedimientos homologados respecto a la normativa española sobre contabilidad, contratos, etc.

Existen también dos Consejerías Diplomáticas de Cooperación en las Embajadas de Rabat y San José de Costa Rica. La de Rabat, momentáneamente, con competencia exclusivamente nacional, la de San José regional sobre Centroamérica y Panamá, desarrollando por tanto tareas de coordinación de las seis OTC existentes y directivas en programas de ámbito regional, como es el caso del programa de financiación a la pequeña y mediana empresa centroamericana realizado con la Comunidad Europea y el Banco Centroamericano de Integración Económica.

2. FUNCIONAMIENTO

Veremos ahora algunos aspectos del funcionamiento de la AECI. La cooperación se realiza en torno a la marcha de las comisiones mixtas, España-país beneficiario, previstas en los Tratados de Cooperación suscritos por nuestro país.

Este mecanismo, altamente valorado por un reciente examen sobre evaluación realizado por los Servicios de la Comisión de la Comunidad Europea, es el epicentro del sistema, en su marco se configura la actividad de la cooperación desde la fase de identificación de los sectores en los que se centrará la Ayuda hasta la evaluación de los resultados, pasando por el seguimiento y ejecución de los proyectos.

Las Comisiones Mixtas se reúnen normalmente cada dos años, pero el ciclo de su funcionamiento se extiende a lo largo de cuatro.

En la sesión inicial se procede al estudio de las políticas de desarrollo del país beneficiario y de las capacidades o ventajas comparativas de la oferta española. De ese examen debe resultar un compromiso para el cuatrienio siguiente. La Comisión Mixta a celebrar dos años más tarde examinará el grado de ejecución del plan establecido e introducirá los ajustes o variaciones necesarias. Finalmente, la reunión de final de cuatrienio deberá evaluar los resultados obtenidos y proporcionar el «Feedback» necesario para la próxima programación cuatrianual.

En general este mecanismo se ve complementado por unas comisiones de seguimiento, en las que por parte española participa la Embajada y la OTC, que aseguran el control localmente sobre la marcha de la programación. Este tipo de comisiones cubren también las tareas de administración de los fondos de contrapartida de la ayuda alimentaria y la ayuda de equipamiento.

Estos mecanismos resultan cruciales para asegurar la coherencia del conjunto de las actividades, evitar la dispersión sectorial, asegurar la priorización de los proyectos e identificar los sectores de concentración. En definitiva son el instrumento que permite a los compromisos de cooperación alcanzar su objetivo de Ayuda al Desarrollo.

3. CONTENIDO DE LA PROGRAMACIÓN

Resultaría difícil esbozar una idea de la AECI y su gestión sin hacer una referencia, por general que ésta sea, al contenido de su programación. Por ello, sin ahondar exhaustivamente y sin profundizar en sus aspectos técnicos, a veces extremadamente complicados, haremos una breve descripción tipológica de los programas especialmente relevantes:

Programas de incidencia macroeconómica

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

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

— Crédito a microempresas. La microempresa constituye en la mayoría de los PVD un elemento esencial del desarrollo, ya que soluciona graves problemas sociales y genera la estructura básica del tejido em-

presarial del mañana. Sin embargo, los sistemas de crédito nacionales no suelen llegar a ese nivel, bien por su falta de garantías, bien por no poderle ofrecer las condiciones extremadamente concesionales que necesitaría. Esta situación puede abordarse con la dotación de recursos no reembolsables al sistema. Estos recursos pueden, a su vez, provenir de los fondos de contrapartida mencionados anteriormente.

Programas sectoriales

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

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

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

Programas de formación de recursos humanos

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

Programas de cooperación científica y tecnológica

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

4. MÉTODO Y GESTIÓN

4.1. Recursos económicos

El PACI (1) de 1991 prevé unos desembolsos en AOD de 108.138.341.093, de ellos el 39,5 por 100 son aportaciones a Organismos Internacionales; los 65.358 millones de pesetas restantes son cooperación bilateral, de ellos 25.358 son programas y proyectos en los que directa o indirectamente interviene la AECI y, por tanto, deben ser considerados como el volumen de su gestión.

El Presupuesto de la AECI, en sentido estricto, es en 1991 de 19.099 millones de pesetas. El resto hasta alcanzar los 25.358 millones provienen de la propia Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica o de otros Ministerios e Instituciones públicas en la esfera de la Administración Central, en determinados casos simplemente coordinados.

Tanto la cifra de AOD total del PACI, como la del Presupuesto de la Agencia, siendo significativas permanecen lejos de los parámetros de los países desarrollados de nuestro entorno. En términos de porcentaje sobre el PIB nuestra AOD estimada para 1991 significaría el 0,198 por 100, cuando la media de los países del CAD se sitúa en el 0,35 por 100.

Ello no obstante, lo subrayable desde una óptica de la gestión son dos aspectos esenciales: El primero, el rápido crecimiento del Presupuesto de la Agencia, como puede observarse en la figura 2. El segundo, la doble complejidad de la gestión del gasto, el proveniente de todo proyecto de desarrollo y el de su realización en el extranjero.

FIGURA 2

	<i>Presupuesto CIC (1) 1980</i>	<i>Presupuesto ICI 1982</i>	<i>Presupuesto ICI 1985</i>	<i>Presupuesto AECI 1989</i>	<i>Presupuesto AECI 1990</i>
Presupuesto total.....	570.027	1.229.373	1.970.783	12.725.155	18.433.000

(1) Centro Iberoamericano de Cooperación.

En el primer caso, parece superfluo profundizar en las dificultades que ha implicado y continúa implicando una gestión presupuestaria, que no sólo ha debido adaptarse a las importantes modificaciones que la misma ha sufrido en los años ochenta con carácter general en la Administración, sino que, al propio tiempo, ha debido absorber un cre-

(1) Programa Anual de Cooperación Internacional.

cimiento del volumen de recursos desde 570 millones a 18.433 en el espacio de una década. El Presupuesto se ha multiplicado por 32 en ese período, siendo los servicios de gestión básicamente idénticos. De hecho, el conjunto de gastos administrativos de la cooperación (personal no adscrito a proyectos, gastos corrientes de funcionamiento, etc.), no sobrepasa el 10 por 100 de los gastos operativos, arrojando un ratio favorable en la escena internacional. Conclusión ésta engañosa, ya que desconoce las deficiencias cualitativas existentes y que afectan tanto a la tramitación de los expedientes como a la profundidad del control sobre la actividad periférica.

Cabe destacar, sin embargo, que los servicios de Secretaría General han realizado y continúan haciéndolo un esfuerzo considerable en la mejora de métodos y control, así como en la elaboración de un «Manual de procedimiento» que permita la homologación y simplificación de tareas.

Como se decía más arriba el segundo escollo de la gestión radica, por un lado, en la dificultad intrínseca de todo proyecto de desarrollo. Influye en ello la diversidad sectorial, se realiza desde la electrificación fotovoltaica de una comunidad indígena en América, hasta la gestión de un ferrocarril en Africa subsahariana. También debe considerarse que las contrapartes adolecen de todos los problemas de organización y eficacia que caracterizan al subdesarrollo.

El segundo aspecto se refiere globalmente a la realización del gasto en el extranjero o para el extranjero, lo que involucra desde la dificultad del manejo de divisas, en su mayoría no convertibles y de paridad poco transparente, hasta la incongruencia de hacer compatibles principios como publicidad y concurrencia con el trato con otros sujetos de Derecho Internacional. Extremando un ejemplo, ¿cómo compaginar la obligación de permitirse auditar con la norma de Derecho Internacional de no injerencia en los asuntos internos de otro Estado?

Es necesario subrayar, en consecuencia, que la legislación española continúa, a poco más de un año del Mercado Unico Europeo, sin contemplar suficientemente las relaciones internacionales de su Administración Pública.

Por otro lado y refiriéndonos de nuevo a los problemas de los proyectos de desarrollo, su gestación e incidencia se ajusta mal a la rigidez del ejercicio presupuestario, por otro lado sumamente eficaz en la gestión interna. Piénsese que un proyecto de cierta entidad toma, en el Banco Mundial o en una Agencia nacional de Cooperación entre diez y dieciocho meses en sus fases de identificación, análisis y formulación, sin hablar de las importantes variaciones que se producen invariablemente a lo largo del período de ejecución.

4.2. Recursos humanos

En el plano de los recursos humanos, las mayores deficiencias están ligadas a la falta de experiencia en materia de cooperación, otros países la iniciaron por transformación de la preexistente Administración colonial y, por tanto, con un cuerpo administrativo avezado, conocedor de la idiosincrasia y las características de los países en desarrollo. Este no ha sido, obviamente, el caso español, en el que se ha iniciado nuestra cooperación en fechas ya muy alejadas de nuestras últimas responsabilidades coloniales.

Existen tareas en el campo de la cooperación que, salvo en su objetivo, difiere poco o nada de otras tareas administrativas, pero las más específicas de la gestión de programas requiere un conocimiento y una práctica particulares.

A lo largo de los últimos años se ha realizado un esfuerzo en materia de formación, compartido por Administración y funcionarios, que comienza a dar sus frutos. Sin embargo, un problema específico ha pesado negativamente en la capitalización en recursos humanos cualificados. Nos referimos al personal sobre el terreno y en general, al que presta sus servicios en las Unidades Periféricas. Condicionantes presupuestarias y de oportunidad obligaron en su día a nutrir las OTC sobre bases de contratación laboral eventual, lo que en el dispositivo administrativo actual ha implicado una descapitalización por ciclos de tres años. No es éste el momento de entrar en profundidad en cuestión tan compleja, pero el horizonte futuro no debe, al menos en principio, desechar la idea de la constitución de un «Cuerpo Técnico de la Cooperación».

Otra cuestión, que tampoco cabe olvidar al mencionar la gestión de personal, es la especificidad del personal laboral al servicio de la cooperación española, que plantea importantes interrogantes sobre legislación aplicable, compatibilidad entre ordenamientos jurídicos, etc.

CONCLUSIONES

Resultaría, a los efectos de esta aproximación a una experiencia reciente, excesivamente pretencioso estimar el conjunto de aciertos y errores por un lado, o las deficiencias de nuestra legislación para abordar la cooperación por otro. Sin embargo, los años transcurridos van permitiendo acumular el conocimiento práctico suficiente para abordar un esquema *ad hoc* para esta materia, nueva en España.

El Derecho comparado es de gran utilidad y ha servido para guiar algunas iniciativas, pero las peculiaridades nacionales de cada sistema

administrativo son lo suficientemente profundas como para facilitar una mera trasposición de fórmulas foráneas.

La AECI ha ido enfrentando las dificultades de su consolidación, pero ciertamente se acerca el momento de plantear soluciones para aquellos asuntos que la mera adaptación del marco general no puede solucionar. Desde una perspectiva general el proceso experimental en marcha, en búsqueda de una solución modular para la Administración Central del Estado, parece encajar bien con las necesidades de la AECI.

La Agencia necesita «autoritas» de carácter administrativo al tratar una materia de relación entre Estados, pero la categoría actual de Organismo Autónomo administrativo dificulta una gestión eficiente. Una solución adecuada podría encontrarse en el equilibrio de mantener, por un lado, su naturaleza, flexibilizando los aspectos de gestión económico-presupuestaria y de personal que crean los más graves estrangulamientos, por otro. Estamos, en todo caso, ante una problemática que trascendiendo lo particular, plantea la cuestión general de adecuación de la Administración a un mundo de complejidad e internacionalización creciente.

