

Carmelo Angulo Barturen

Embajador de España en Bolivia

# La Cooperación española ante el reto de los noventa (Reflexión sobre las prioridades y los mecanismos)

**SUMARIO:** I. EVOLUCION RECIENTE: DEL ENFOQUE CULTURAL Y HUMANITARIO, AL TECNICO Y FINANCIERO. II. LAS PRIORIDADES GEOGRÁFICAS. III. EL ENFOQUE SECTORIAL. IV. EN BUSCA DE MECANISMOS EFICACES. V. EL PAPEL DEL MUNDO NO GUBERNAMENTAL Y LAS INSTITUCIONES DESCENTRALIZADAS. VI. LA COOPERACION CULTURAL. VII. LA EVENTUALIDAD DE UNA COOPERACION A NIVEL COMUNITARIO.

Creo que no sería difícil encontrar un cierto consenso en España en torno al avance sustancial que se ha producido en el esfuerzo de cooperación, tanto gubernamental como no gubernamental, en los últimos años. Quizás el consenso sería mucho menor si el debate lo planteáramos en torno a la manera de hacer la cooperación, sus prioridades sectoriales y geográficas, la eficacia de los programas y los proyectos e incluso la percepción de la opinión pública.

La reflexión sobre el momento de la cooperación parece útil y necesaria en este momento, tras más de una década de experiencias, y tras el anuncio hecho por el Presidente del Gobierno español, Felipe González, en la reciente Conferencia de Naciones Unidas de Río de Janeiro, de multiplicar por tres el volumen de nuestra cooperación, una de las más bajas de la Comunidad Europea, de aquí al año 2000.

La discusión no se plantea tanto en términos de cantidad de ayuda, que todavía es bastante escasa y puede seguir siéndolo visto el actual panorama económico, sino más bien en torno al modo y los medios de incidir de manera fehaciente en el mundo en desarrollo, que tiene hoy importantes problemas a los que no se ve la salida. Tampoco

se trataría de analizar, aunque sea importante, el binomio costo-beneficio, pues la posición de nuestro país en el mundo puede tener impactos culturales, de imagen, humanitarios, etc., que no son fácilmente cuantificables. Un ejemplo de esa dificultad podría ser la acción que llevamos a cabo en el mundo latinoamericano o el hecho de ocuparse de temáticas concretas, como el desarrollo indígena o la rehabilitación productiva de áreas históricas, cuyos resultados serían siempre difíciles de medir.

Por otra parte, es cierto que el llamado mundo en desarrollo tiene enormes y variados problemas que necesitan algún tipo de categorización para luego poder tomar opciones y adoptar estrategias nacionales oportunas. Una primera aproximación aplicada al caso español podría ser la siguiente:

### *Problemas relacionados con la extrema pobreza*

La pobreza crítica es el gran problema de los países menos desarrollados, aunque bolsas importantes de pobreza, extrema o no, pueden existir incluso en países más avanzados.

Hoy hay un entendimiento general en que el ajuste económico, de corte más o menos estrictamente neoliberal, ha colocado en orden las economías de los países atrasados e incluso facilitado su estabilidad democrática, pero no ha resuelto los problemas de fondo de salud, educación, vivienda, saneamiento básico y esperanza de promoción personal.

Este objetivo de superar la pobreza, que tiene a veces bases de emergencia, debe ser abordado con fondos no reembolsables o extremadamente concesionales y los programas y proyectos en este campo pueden ser ejecutados con recursos gubernamentales o a través de ONG, cuya flexibilidad las hace aptas para zonas más marginales o aisladas, principalmente en el sector salud y en los saneamientos básicos.

En cualquier caso, el ámbito de cooperación para combatir la pobreza crítica puede ser en sí una especialidad para un país o estar en función de la particular sensibilidad de un Gobierno determinado.

### *El reforzamiento institucional y la gobernabilidad democrática*

Este es un problema vital y casi crónico de todas las democracias emergentes más o menos sofisticadas. El reto de una justicia objetiva y profesional, los problemas generales del sistema electoral y la descentralización, la necesidad de una Administración Pública profesional y especializada, el proceso de la estabilidad y los hábitos de con-

certación, la modernización del aparato económico, etc., son transformaciones que necesitan cuantiosas inversiones a medio y largo plazo y, en muchos casos, un esfuerzo ingente de capital humano y de cooperación internacional.

La gobernabilidad democrática, que en parte depende de estos cambios y de hábitos de diálogo y consenso, no es un campo fácil para la cooperación y requiere de recursos humanos cualificados y de experiencias institucionales y democráticas apropiadas que no son fáciles de transferir. España tiene una experiencia exitosa en este campo y en la elaboración de políticas sectoriales (sistema electoral, fiscalidad, justicia, etc.), lo que le hace apta para este tipo de cooperación, principalmente en aquellas áreas de lengua y cultura común o similar.

### *El desfase tecnológico y la cooperación empresarial*

Es un tema general y de gran envergadura en el que no es fácil incidir. A veces, porque se tiene un nivel tecnológico deficitario o no apropiado a países en desarrollo y, a veces, porque hay un nivel más avanzado y sólo se está dispuesto a transferir tecnologías desfasadas.

Lo importante es crear una conciencia de la tecnología apropiada a cada país y a cada medio e incentivar la creación de un tejido empresarial moderno y comprometido con los grandes objetivos nacionales. Uno de los temas más acuciantes es el mejor manejo de las técnicas agrarias o las energías naturales (solar, eólica, térmica, etc.), o las relacionadas con el medio ambiente (polución, saneamientos básicos, conservación de recursos naturales, etc.). Aunque es una opción minoritaria y no todos los países pueden consagrar esfuerzos en este campo, es un terreno en el que España no puede dejar de intervenir, pues mirando a medio y largo plazo sus impactos tienen mucho que ver con la mejora de la calidad de vida del hombre, de un hábitat más equilibrado y sano y con el carácter sostenible que necesita el desarrollo. Es un campo donde los intereses públicos y privados pueden complementarse fácilmente.

La tecnología al servicio de un desarrollo equilibrado y sostenible que salvaguarde la naturaleza es uno de los mayores retos de la cooperación actual.

### *La preservación de las culturas autóctonas*

A veces conflictos regionales o fronterizos parten de divisiones irracionales de etnias o comunidades autóctonas, que podrían superarse con niveles de desarrollo y de intercomunicación adecuados. En otros

casos, se trata de olvidos o marginaciones del Estado centralista que no entiende los matices enriquecedores de la diversidad.

Es un campo de acción difícil, pero en boga, que puede chocar con reticencias de los Gobiernos nacionales en temas como demarcación de territorios, promoción de lenguas nativas, representatividad política, reforzamiento institucional, etc., ya que podría incidir en la conformación territorial de los Estados y en la estabilidad de las identidades nacionales auspiciadas como buenas desde los respectivos procesos de independencia.

Este tema, que puede y debe ser abordado por España con criterios cuidadosos y sin ningún complejo de «deuda histórica», es uno de los más novedosos de nuestra joven cooperación.

### *La integración regional y subregional*

Es un terreno de gran interés teórico, pero de recetas difícilmente transferibles, ya que el proceso integrador suele ser muy lento y choca con obstáculos y recelos de todo tipo. La experiencia europea comienza, no obstante, a ser suficientemente rica como para permitir acciones cooperativas e intercambio de experiencias, además de apoyos económicos para aspectos concretos del proceso integrador, como los intercambios intracomunitarios o la creación de mecanismos mínimamente supranacionales.

En resumen, esta clasificación inicial, que puede ser vista desde otros ángulos, pretende introducir simplemente una cierta racionalidad en las temáticas de la cooperación y podría ordenar un debate a nivel parlamentario o partidista. También serviría para darnos cuenta que España tiene potencialidades diferentes en cada sector, que pueden cambiar con el tiempo, y que nos deben permitir una «mezcla crítica» de mecanismos, recursos y opciones adaptadas a cada circunstancia, prioridad política y disponibilidad presupuestaria.

## I. EVOLUCION RECIENTE DE LA COOPERACION ESPAÑOLA

En términos generales, se puede y se debe aceptar que la cooperación española ha dado un salto cualitativo y cuantitativo en los últimos diez años. Del enfoque más cultural, educativo y humanitario de los primeros tiempos del Instituto de Cooperación Iberoamericana (ICI), que sustituyó a Cultura Hispánica tras la recuperación democrática, y de las acciones aisladas, más bien de asistencia técnica, de la Dirección General de Cooperación Técnica Internacional (CTI), del

Ministerio de Asuntos Exteriores, se ha pasado a un esquema más sofisticado y mucho más complejo, con una Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica (SECIPI) y una Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI).

La cooperación de finales de los setenta y principios de los ochenta (ICI + CTT), tiene mucho que ver con la comunidad lingüística, el pasado histórico y una importante oferta académica junto a la existencia de un banco de expertos en temas puntuales como la Seguridad Social, la formación profesional, la sanidad, la agricultura, etc. Es un estilo casi de ONG o Consultora, voluntarista y unidireccional, en el que España otorgaba financiación y apoyo en lo único excedentario y transferible que había en ese momento.

El auténtico esquema de cooperación en el que se financian programas y proyectos de alcance medio, se inicia cuando se empieza a establecer una planificación indicativa, cuando se introduce el Plan Anual de Cooperación Internacional (PACI), que ha evolucionado de un documento contable a uno referencial de prioridades, previsiones y análisis, y cuando se dispone de un mecanismo de ejecución universal como es la AECI. Quizás para tener un planteamiento perfecto, faltaría sólo una Ley de Cooperación que englobase toda la materia y alguna manera de debate o sesión parlamentaria anual dedicada al tema.

El esquema es incompleto e imperfecto, pero ha representado un gran salto. Las carencias o dificultades actuales podrían identificarse de la siguiente manera:

— Necesidad de un presupuesto adecuado y un crecimiento gradual que nos acerque en un plazo razonable al 0,3 del PIB anual (media del CAD) o al 0,7 por 100 recomendado por la ONU.

— Una mejor coordinación y complementación entre recursos de cooperación reembolsable y no reembolsable, es decir, de donaciones y créditos. Es necesario un mecanismo permanente de coordinación entre SECIPI/AECI y la Secretaría de Estado de Comercio o una revitalización rápida de la Comisión Interministerial de Cooperación Internacional nacida en 1986.

— Una readecuación de competencias y campos de acción entre la SECIPI y la AECI, cuyos papeles estatutarios tienden a confundirse. La SECIPI debe ser el órgano político dependiente del Ministerio de Asuntos Exteriores y que, por tanto, aplica y concreta opciones y prioridades de política exterior, incardina la cooperación española en el ámbito internacional y planifica los recursos. La AECI, aunque no pudo ser un organismo autónomo de carácter comercial, debe ejecutar con autonomía y con técnicas estrictas de cooperación, de coste-benéfico y de maximación de recursos, las orientaciones e instrucciones de la SECIPI, sometiéndose ex-post a mecanismos claros de evaluación de su trabajo y utilización de su presupuesto.

— Una mejor adecuación y utilización de las potencialidades de la cooperación no gubernamental e informal, a la que se deben exigir criterios de eficacia y solidaridad con la política general del Estado, aunque goce de la preceptiva autonomía de funcionamiento innato a este tipo de organizaciones.

— Elaborar una Ley General de Cooperación que reúna la dispersa normativa en la materia, fije criterios genéricos de actuación, ordene el panorama y la responsabilidad de los diferentes actores de la cooperación y dé un papel de supervisión al Parlamento. Un aspecto fundamental de la Ley es la situación y derechos del «personal» de la cooperación, hoy todavía sometido a una permanente inseguridad laboral. Sería fundamental obtener el mayor grado de consenso entre las fuerzas políticas en este tema.

— Un mayor grado de sensibilización de la opinión pública que debe ser promocionado desde instancias gubernamentales y partidistas, de tal modo que, como ha ocurrido en otros países de nuestro entorno, los ciudadanos entiendan el esfuerzo de cooperación como una síntesis procedente de la solidaridad y la interdependencia, así como de la necesidad de obtener retornos políticos y económicos.

— Promover una cada vez mayor coordinación y adaptación a los mecanismos, las orientaciones y las prioridades de la Comunidad Europea, partiendo del hecho de que a medio plazo no es impensable algún mecanismo de ejecución único del esfuerzo de cooperación global de los doce, ni el nacimiento de una Agencia Europea de Cooperación.

En definitiva, se trata de equiparar, o al menos de observar, cuál ha sido la problemática y la evolución de los países europeos más especializados. El objetivo no es, a mi entender, cambiar el esquema actual (Comisión Interministerial + SECIPI + AECE), que parece válido, sino de complementarlo, reforzando los medios financieros, aclarando las funciones y competencias de cada institución y garantizando el status de los cooperantes y expertos.

Tampoco estaría de más la existencia de alguna Sociedad Instrumental, que bien podría ser, tras el 92, la Sociedad Estatal del V Centenario, que hiciera más empresarial y operativo alguno de los cuellos de botella que va a seguir teniendo la cooperación española y que al necesitar una acción exterior rápida se ve forzada a procedimientos administrativos demasiado rígidos, especialmente en lo que se refiere a contrataciones de personal, compras de equipos y esquemas de contravalor o recuperación económica. La provisionalidad terminaría con una Ley General de Cooperación y su impacto público con una asunción adecuada del tema por el Parlamento.

La finalización del conflicto Este-Oeste, lo que facilita la ampliación paulatina de nuestro esquema de cooperación al Este europeo y otras áreas del planeta, hace hoy todavía más evidente el enfrentamien-

to Norte-Sur frente al que España y la Comunidad Europea deben de tomar una actitud firme y constructiva. La cooperación internacional se convierte así casi en el único mecanismo de política exterior que tienen los países desarrollados, con más de un centenar de países a los que se considera, en mayor o menor grado, en vías de desarrollo (PVD). El nivel económico alcanzado por nuestro país y sus compromisos históricos no le deben hacer olvidar este planteamiento, aunque hoy nos absorba lógicamente la compleja arquitectura europea.

## II. LAS PRIORIDADES GEOGRAFICAS

Es un clásico tema de debate en todos los países que realizan cooperación para el desarrollo.

Aunque se acepta la universalidad, es evidente que por razones políticas o culturales cada país establece sus prioridades. El problema es cómo llevar a cabo esta selección, que puede ser cambiante e incluso anual, como ocurre en algunos países, en donde se llegan a establecer «las prioridades de las prioridades», es decir, se seleccionan una serie de países dentro de una región que es tradicionalmente beneficiada (casos de Holanda y Suecia).

Una propuesta de procedimiento podría ser la siguiente:

1. La Comisión Interministerial propone un plan estratégico anual de prioridades que no tiene por qué variar excesivamente de un año a otro.
2. El Gobierno lo presenta al Parlamento a través del Ministro de Asuntos Exteriores.
3. El debate se establece con anterioridad a la discusión del presupuesto, de tal manera que incida en la elaboración del mismo.
4. El Presidente, el MAE, el SECIPI y los órganos de representación de las ONG defenderán en los diversos momentos procesales del debate las tesis del Gobierno y las de los organismos no gubernamentales.
5. La resolución adoptada, que podría ser la conclusión de un debate informal o de un amplio proceso de recogida de datos, servirá de documentación de referencia de la cooperación para el año siguiente, así como de su posterior evaluación política y técnica.

La publicidad de los debates y la fuerza obligatoria o, al menos, moral del documento de síntesis, facilitaría en gran manera la tarea de cooperación y daría pautas de acción e incluso sentido de Estado a los diferentes actores de la misma. Las sesiones informativas que han tenido lugar este año en el Parlamento y el documento que de ellas resulte podría ser un prelude de este mecanismo.

Aunque es obvio que nuestras prioridades lógicas están en América Latina y en África del Norte y Guinea, este principio debiera ser manejado con flexibilidad. Por una parte, cada dos o tres años, aparte de ocuparse siempre de los países más atrasados (categoría A), identificados por parámetros científicos y contrastables y no sólo por niveles de renta, se podría hacer una lista especial de países que necesitan un apoyo especial en función de datos de coyuntura o prioridad política (categoría B) y una tercera (categoría C) de otros, con un desarrollo relativo, a los que se aplican mecanismos de cooperación más sofisticados. En esta última lista, la cooperación industrial, científica, tecnológica y empresarial debieran ser la línea conductora, sobre todo cuando se tengan en marcha instrumentos de financiación concesional, tipo FAD o en condiciones OCDE, a través de Tratados Generales de Amistad y Cooperación u otro tipo de acuerdos.

Esta clasificación, en la que podrían no estar más de una veintena de países, precisaría de una cierta estabilidad y debiera ser completada con un Fondo General de Emergencia (FGE), para situaciones imprevistas o catástrofes y Ayuda Alimentaria, y un Fondo de Acciones Concertadas (FAC) en el que cabrían programas y proyectos individuales para otros países no clasificados en el esquema general (A, B y C).

Dicha ordenación, que no parece demasiado complicada, aunque el debate para su definición sí pudiera serlo, permitiría ajustar el gasto y darle transparencia, además de permitir responder con argumentos políticos y económicos a una demanda creciente de los PVD y de las entidades no gubernamentales extranjeras, a las que no se sabe muchas veces cómo responder negativamente y con criterios sólidos. El caso del año 1992 está siendo ejemplo en este sentido.

Para el mundo no gubernamental, y tras el oportuno diálogo institucionalizado con sus enlaces representativos, se podría utilizar exactamente la misma categorización, lo que permitiría, además de las ventajas antes expuestas, una paulatina y beneficiosa especialización de las ONG, hoy sólo incipientes.

### III. EL ENFOQUE SECTORIAL

Es otro tema fundamental, ya que cada país tiene preferencias y capacidades innatas, aunque todos los países desarrollados tengan un «know low» genérico en todos los sectores. El planteamiento ideal sería un serio equilibrio entre capacidades y prioridades propias y las necesidades y capacidades del receptor.

Es reconocido hoy por los expertos en la materia que aunque las necesidades y las carencias son enormes en muchos PVD, hay algunos que reciben mucho menos de lo que necesitan pero más de lo que pue-



den gestionar y rentabilizar, por sus escasas capacidades instaladas. También puede ocurrir que un PVD tenga técnicos de buen nivel pero una deficiente organización pública y administrativa, y al revés, lo que puede dificultar la gestión de recursos de cooperación. Tampoco debemos olvidar que mecanismos similares producen distintos impactos según los países como consecuencia de la idiosincrasia cultural, política y económica. A modo de orientación, podríamos señalar cinco sectores que, a mi manera de ver, deberían de constituir la base de opciones de España, aplicables según las prioridades geográficas, las disponibilidades presupuestarias y los criterios de eficacia:

1. *Formación de Recursos Humanos.* Esta es una tarea que se viene desarrollando positivamente en los últimos quince años a través de diversos sistemas de becas y ayudas, aunque se pueden proponer algunas fórmulas para mejorar su impacto:

a) *Racionalizar y ordenar la oferta.* Se hace ya desde hace algunos años por la AECI, pero hay que seleccionar más los Centros y Universidades receptores, con criterios de calidad, capacidad de cofinanciación y dimensión, para que haya un trato más personalizado del beneficiario.

b) *Seleccionar muy cuidadosamente las prioridades de cada país,* de acuerdo con sus grados y condiciones de desarrollo.

c) *Asegurar el retornamiento,* pactando con los diferentes Gobiernos y las empresas cuotas de reserva de puestos de trabajo.

En principio, deberíamos seguir siendo partidarios, como hasta ahora, de la formación de postgrados para no afectar ni desincentivar los propios sistemas universitarios de los PVD, incidiendo cada vez más en profesionales de las Administraciones Públicas que van un día a participar en la elaboración de políticas sectoriales, y en cursos altamente especializados y de corta duración (máximo de 18 meses) que permiten regresos rápidos al país de origen e impactos de eficacia.

Este sector, en el que debiéramos ser muy competitivos, debe reforzarse principalmente en las áreas de influencia cultural y lingüística, aunque es necesario asegurarse una mayor coordinación de esfuerzos entre la SECIPI-AECI, el Ministerio de Educación, el CESIC, el Instituto Cervantes y la Dirección General de Emigración. Es una temática clave en nuestra cooperación y se pueden obtener aún mayores rendimientos.

2. *Reforzamiento institucional.* Es un tipo de cooperación netamente de asistencia técnica, aunque a veces puede requerir de inversiones importantes. Es un tema, por otra parte, que aunque a primera vista parece muy asequible, choca a menudo con sensibilidades y susceptibilidades propias de cada país que deben ser salvados con gran tacto y respeto a los propios valores nacionales.

Aunque existen varios subsectores, una clasificación lógica podría ser la siguiente:

a) *Perfeccionamiento de los sistemas de registro civil y electoral.* Es un tema urgente en muchas democracias emergentes de los PVD. Estas acciones se encuentran con reticencias políticas dentro del sistema y deben afrontarse frecuentes obstáculos de hábitos políticos de corrupción y manipulación electoral. Los casos en los que ha trabajado la AECI en este tema, Nicaragua y Bolivia, han sido exitosos.

b) *Reformas constitucionales y legales.* El interés de este trabajo radica en que todo país precisa de una buena constitución y lo más consensuada posible. Los países que tienen textos constitucionales más modernos son los que han incorporado más avances en técnicas, lenguaje y conceptos, compatibilidad de poderes, etcétera.

A veces son temas sectoriales de gran trascendencia, como las Leyes de Descentralización, las reformas del sistema judicial o sectores claves como la Seguridad Social, la educación o la salud. Nuestro país tiene claras ventajas comparativas como donante en estos campos, aunque muchas constituciones republicanas de América Latina y varias de Africa tienen conceptos y hábitos del derecho anglosajón y nuestros esquemas pueden resultar novedosos y difíciles de adaptar.

3. *Profundización de esquemas de integración.* Los esfuerzos de integración en Africa, pero especialmente los acometidos en Latinoamérica, han adolecido de idealismo, desproporción y falta de conceptos de gradualismo y flexibilidad. España, al menos con América Latina, está en condiciones de transferir ideas y metodología del modelo europeo, ya que nuestro rápido proceso de integración a Europa ha supuesto una muy reciente revolución y armonización legislativa junto a nuevos hábitos de trabajo y de procedimiento. No quiere decir ello que la experiencia de la Comunidad Europea sea automáticamente transferible, pero sí puede ser un buen punto de reflexión y referencia en cuanto a mecanismos operativos, reformas legales, organización de los aspectos supranacionales, comercio intraregional, etcétera.

4. *Lucha contra la pobreza.* Es un tema capital que requiere de muchas acciones combinadas, gubernamentales y no gubernamentales, y de medios variados que van desde la donación al crédito concesional, pasando por la mera asistencia técnica para el manejo de recursos o la elaboración de políticas.

a) *La ayuda alimentaria y de emergencia.* Son uno de los sostenes básicos de este apartado. En ambos casos, deben de ser puntuales y conyunturales para remediar situaciones temporales y evitar la desincentivación de la producción nacional y el cambio de hábitos alimentarios, ya que la tendencia debe de ser hacia la autosuficiencia alimen-

taria. Son programas generalmente en donación, marcados por la rapidez de ejecución y por el estricto control de la distribución de los insumos para que puedan alcanzar su finalidad básica.

b) *Proyectos y Programas de salud, educación, vivienda, saneamiento básico e infraestructuras*. Hay que distinguir, de un lado, las acciones y proyectos que tienden a superar problemas básicos y de emergencia, que tienen un contenido de donación y en el que las ONG, fundamentalmente las de orientación religiosa y especializadas, tienen una larga tradición. De otro, los proyectos y programas que pretenden crear infraestructuras de envergadura (carreteras, aeropuertos) para hacer frente a mejoras sectoriales de largo alcance y que requieren de créditos más blandos o esquemas de donación asociados a Fondos de Contravalor, en los que tienen mucha más experiencia y adecuación ciertos organismos internacionales del sistema de NN.UU. o instituciones especializadas. Los países como el nuestro pueden ser reticentes a este tipo de proyectos porque conllevan mucha mano de obra y gastos locales y poco equipamiento y tecnología del país donante. No obstante, la trascendencia de esta problemática requiere que nuestro país en su planteamiento sectorial le dedique un esfuerzo y recursos especiales tanto reembolsables como no reembolsables. Sin una superación o reducción clara de la extrema pobreza y sin una mejora evidente de las infraestructuras básicas es imposible esperar a corto y medio plazo un desarrollo equilibrado y sostenido en ningún país.

5. *La cooperación económico-financiera*. Es básica en todo proceso de cooperación aunque no deba dirigirse a todos los países. Puede ser además de efectos perversos si no está bien canalizada.

Este tipo de cooperación exige en primer lugar, a mi entender, de una gran coordinación entre los Ministerios de Exteriores y de Industria y Comercio y unas grandes dosis de oportunidad económica y política. Dicha coordinación con la SECIPI-AECI es también trascendental, pues muchas fórmulas de cooperación precisan de programas paralelos y complementos de cooperación técnica, en sus múltiples facetas, ya que por ejemplo la «contrapartida» (aporte local) suele ser una de las debilidades de los receptores, como ocurre con el componente de formación de recursos humanos. Por otra parte, al ser mecanismos de «financiación» que incrementan la deuda de los PVD, deben incidir en sectores prioritarios contrastados, evitando entrar en procesos de corruptelas o inadecuaciones que manchan la imagen del donante y tienen impactos perversos en el receptor.

La «condicionalidad» de la cooperación económica y financiera es muy amplia y pasa por períodos de pago, tipos de interés, sistemas «ligados» o composición nacional de los equipos, de muy diferente índole. En muchos casos, como en el español (FAD), se mezcla como objetivo un sistema de crédito al desarrollo con un sistema de incen-

tivo para la todavía débil exportación que nuestro país quiere promocionar.

Son muchos los que creen que para determinados países, o en circunstancias especiales, se debiera auspiciar un FAD II verdaderamente concesional (treinta o cuarenta años, 0,7 de interés y diez de gracia, por ejemplo) y fórmulas «monoblock» que contengan elementos de donación o liberalidad especiales.

Por otra parte, en general los créditos FAD tienden a ir a proyectos públicos con discutibles tasas de retorno e inciden apenas en el necesario desarrollo de un tejido empresarial privado y moderno, aunque éste se asocie indirectamente.

Cuatro fórmulas pueden sugerirse en este capítulo:

a) *Las ayudas a Balanza de Pagos.* Puestas ya en funcionamiento por SECIPI-AECI a través del Fondo de Ayuda al Equipamiento (FAE). Son programas en donación que aseguran un techo económico para compra de equipos pequeños y medianos industriales en España y cuyo contravalor, pagado en el país de destino en moneda local, se constituye en un Fondo para paliar el déficit fiscal o para proyectos de índole social-productiva.

La problemática de su aplicación, todavía no suficientemente estudiada, a pesar de ser un sistema evolutivo de cooperación, se deriva de un problema de precios demasiado altos de parte de los países industrializados, de dificultades de monetización y de rigidez de los sistemas financieros internos que no permiten la discriminación en las tasas de interés o pretenden someter a subasta crediticia todo aporte de esta naturaleza, con lo que pierde su carácter atractivo y su finalidad.

En todo caso, es un sistema que España debe defender porque crea relaciones comerciales que luego pueden completarse por vías privadas tradicionales. Los contravalores permiten hacer frente a una cooperación pactada de impacto social productivo y puede ser una ayuda para empresas o sectores españoles deficitarios o en crisis. Se podría incluso sugerir que fuera el único programa tipo de cooperación con algunos países de la «categoría C», antes descrita, y que a partir de esos fondos se organizara nuestro paquete de cooperación.

b) *La cofinanciación con organismos financieros internacionales y regionales.* Puede parecer que deteriora el grado de protagonismo de un país, pero su eficacia e interés están totalmente demostradas. Tiene el obstáculo inicial de que no garantiza que el proyecto licitado vaya a ser adjudicado a una empresa española —es el caso del FONDO BID V Centenario—, pero tiene la ventaja de que en general son proyectos bien estudiados, de prioridad absoluta y de difícil financiación por sus montos elevados.

Es una vía en la que queda mucho que explotar. En cualquier caso, su interés estará ligado a una mayor presencia de empresas y de pre-

cios competitivos de las mismas en el proceso licitador, de tal manera que el saldo final de participación española sea favorable.

c) *La cooperación empresarial.* Es una cooperación de objetivos netamente económicos y comerciales. Su ejecución requiere de recursos en donación, formación especializada, asistencia técnica y microcréditos que deben o pueden tener un carácter no reembolsable o muy concesional.

Es un tema central de la cooperación, ya que si en un PVD no hay un tejido empresarial adecuado y organizado, el proceso de desarrollo —en su faceta de exportación y promoción de la inversión interna y externa— se ve fuertemente limitado.

Las acciones van aquí desde la asistencia para formar y promover las organizaciones de empresarios hasta organizar oficinas o esquemas de exportación e inversión. También, la organización de foros empresariales, mesas de contratación e incluso sistemas de microcrédito para pequeños y medianos empresarios, o líneas bancarias privilegiadas dedicadas al comercio internacional.

Es un tema, en todo caso, de interés creciente y que admite muchas variables, aunque algunos donantes son reacios a su impulso por considerar que entra en el campo de las relaciones empresariales privadas y que, por tanto, son actividades que deben autofinanciarse.

6. *La cooperación por canales multilaterales.* Ha ido creciendo en los últimos años y se canaliza a través de la aportación española a la Comunidad Europea (FED, PVD-ALA, BEI, etc.), y a los organismos internacionales para el desarrollo financieros (BID, etc.), y no financieros (PNUD, FAO, UNICEF, etc.). Las fórmulas de ejecución se concretan luego en operaciones de «costo compartido» o de «administración delegada».

Es en general una cooperación relativamente «invisible» para los Estados, pero suele contar con mecanismos de identificación, seguimiento y evaluación muy sofisticados, aunque los gastos de administración, gestión y sueldos de los técnicos la hagan a veces más cara que la cooperación bilateral. También pueden darse aportaciones individuales de los Estados para que el organismo internacional cofinancie o simplemente administre un proyecto, poniendo sus conocimientos técnicos al servicio de un mejor impacto. En estos casos se suele chocar con gastos de administración (*overheads*) a los que no están acostumbrados los donantes pero que revierten al sistema general de NN.UU. u otros organismos para sus gastos generales de administración y personal.

En el caso español poco experimentado en este campo, debe hacerse un análisis sereno de las ventajas y desventajas de este sistema a través del cual otros países avanzados canalizan una buena parte de su esfuerzo de cooperación.

7. *Modernización de los Ejércitos y Fuerzas de Seguridad.* Es un ámbito muy delicado y que a veces sale del campo de las Agencias tradicionales de cooperación, aunque estas susceptibilidades deben ser superadas, en algunos casos, a nivel de política exterior de un Estado. Por propia experiencia, sabemos que la consolidación democrática no es posible sin una seria adaptación de roles, competencias y actitudes de la FF.AA. y de los mecanismos de Seguridad del Estado. Los programas PAT-FAS, como tradicionalmente se conocen, pueden tener un impacto muy positivo en el desarrollo democrático y constitucional de los países elegidos y requieren una sofisticada asistencia técnica (formación + transferencia de técnicas) y dotaciones de equipos, aunque luego pueden crear fructíferas relaciones comerciales, tecnológicas y de cooperación mutua. La responsabilidad de estos programas debe estar en el ámbito de los Ministerios de Defensa e Interior, pero deben pasar por el conocimiento y la supervisión, al menos en sus múltiples impactos políticos, del MAE y de la SECIPI-AECI. Nuestro país, por razones e intereses obvios, está altamente calificado para estas tareas.

#### IV. EN BUSCA DE MECANISMOS EFICACES

Todo un buen proyecto exige un adecuado proceso de identificación. Además puede necesitarse una fase de preinversión en la elaboración del proyecto que garantice una formulación y ejecución adecuada en la que siempre es necesario un diálogo y consenso permanente con la contraparte local receptora. Un seguimiento adecuado y una crítica evaluación hacen el resto, aunque la clave de todo proyecto es asegurar sus sustentabilidad cuando el donante se retira al concluir su trabajo. En cualquier fase del proceso descrito, puede ser sabio retirarse si la contraparte no responde, hay un cambio de circunstancias inasumible o hay desviaciones abultadas de los objetivos iniciales.

En opinión de muchos expertos las claves son únicamente dos:

- por un lado, un buen proyecto, bien elaborado y ajustado al terreno, además de una contraparte adecuada y capaz de permanecer estable en la ejecución;
- por otro, una participación material y económica (contrapartida) sustancial del receptor que le comprometa a entregarse a fondo y le haga valorar la operación en su conjunto.

Este esquema, que no puede adoptarse en las acciones de emergencia, ha llevado a los países donantes a buscar fórmulas de «compromiso compartido» que impliquen seria y decisivamente a donante y receptor. Entre estas iniciativas destacan:

a) *Los fondos de contravalor*. Son los resultantes de la venta de donaciones específicas que cubran necesidades productivas internas y carencias de equipos para reutilizarlos en proyectos de carácter social o productivo, de común acuerdo entre donante y receptor.

b) *Las ayudas a Balanza de Pagos*. Pretenden evitar la salida de divisas del país. Implican el pago en moneda local de mercancías importadas que se monetizan con facilidades, componiendo también un Fondo de Contravalor.

c) *Los Fondos rotativos*. Parten del principio de la reutilización de los pagos de créditos o adelantos en los mismos proyectos originales, aumentando su difusión, tamaño o facilitando condiciones financieras más asequibles.

d) *Los Fondos especiales*. Son donaciones o créditos blandos otorgados en condiciones favorables de mercado y que van a Instituciones especializadas y que se supone tendrían un mejor conocimiento y control de la actividad (salud, saneamientos, vivienda, etc.).

e) *Los canjes de deuda*. Es un mecanismo cada vez más frecuente para hacer frente a deudas impagables, pero que se reconvierten en programas del deudor financiados con moneda local (medio ambiente, comunicación, instalaciones sanitarias, etc.). Se utilizan los mismos arreglos que para la recompra de deuda en los mercados secundarios y pueden ser beneficiosos para el deudor receptor y efectivos en el ámbito del donante.

Son todas ellas fórmulas que pretenden dar un poco más de profundidad a la cooperación implicando mucho más al receptor y utilizando los fondos con más eficacia, dadas las precariedades presupuestarias de los PVD, la escasa inversión interna y los habituales problemas del comercio exterior y el servicio de la deuda.

## V. EL PAPEL DEL MUNDO NO GUBERNAMENTAL Y LAS INSTITUCIONES DESCENTRALIZADAS

Su papel ha ido creciendo en la cooperación internacional general y, en particular, en España. Sus menores costos de producción, su capacidad de penetración en medios difíciles, su vocación hacia los sectores más desfavorecidos y la eliminación de intermediarios les hacen agentes muy cualificados en la tarea del desarrollo. Lo mismo ocurre con las administraciones autonómicas y locales, cuyo impulso ha sido grande en los últimos tiempos y que se han especializado en algunas materias concretas propias de su ámbito, canalizando su acción, cuando no es directa, a través de ONG y Fondos de Cooperación.

El proceso de maduración de estas instituciones ha llevado a algunos países a casi renunciar a actuar directamente y a utilizar este me-

dio como el más adecuado para ejecutar su presencia internacional. Es cierto que ese salto cualitativo requiere de un sistema descentralizado y no gubernamental maduro, nivel que, al menos para algunos actores, se podría alcanzar en España próximamente, aunque faltan ciertos techos de especialización y solidez organizativa.

En cualquier caso, convendría dejar sentado que su extraordinaria labor complementaria de la cooperación no les exime del «espíritu de Estado», ya que representan, al menos, a una sociedad determinada; ni de una incardinación clara y constructiva en el sistema general de prioridades y mecanismos de cooperación, máxime cuando prima la subordinación total a nivel presupuestario, ya que, salvo excepciones, se sirven de las subvenciones del Estado.

Ya proponíamos al principio de este trabajo que éste es un sector que podría ser ordenado y categorizado casi al nivel que la cooperación gubernamental. Su presencia en los tres tipos de cooperación (A, B, C) puede servir para completar acciones de la SECIFI-AECI o incluso pueden participar a través de los Fondos Especiales antes descritos (FGE, FAC) en regiones o países en los que no se puede accionar directamente por dificultades políticas, lejanía, falta de prioridad, etc.

La entrada de las Empresas o de sus Fundaciones o instituciones especializadas en este terreno ha sido débil y tímida y las que lo han hecho (ingenierías, estudios sociales y económicos, etc.), lo han hecho preferentemente en el esquema de la Comunidad Europea (FED o PVD-ALA). Aunque su trabajo es muy sofisticado y técnico y algo distante de los problemas sociales puntuales, ello no quiere decir que su impacto productivo o de transformación de infraestructura o políticas sectoriales no sea prioritario.

## VI. LA COOPERACION CULTURAL

La cooperación cultural como concepto y filosofía incluye un gran potencial, permite multitud de mecanismos de comunicación y de contacto y puede permitir importantes transferencias productivas (artesanías) y creativas (arte, cine, vídeo), además de las educativas y de conocimiento que le son intrínsecas (educación, libro, etc.).

El debate es en torno a si se puede considerar propiamente como cooperación al desarrollo por los riesgos que supone de impactos negativos, falsa culturización y dominación e imposición de valores externos.

La cultura en todo caso es un bien no sólo del saber y de la creación, sino que es también un mecanismo productivo capaz de generar industrias, provocar y despertar habilidades o saberes que luego derivan en vocaciones profesionales.



Las claves de cualquier proceso de cooperación y de transferencias en este campo, deben de ser la transparencia, la adecuación al medio y el apoyo a las bases de la creación (jóvenes, asociaciones, créditos a microempresarios, etc.), de tal manera que no se produzca un avasallamiento de los valores culturales propios.

En cualquier caso, sólo el valor del intercambio, la facilitación del conocimiento mutuo y la aproximación a otras realidades culturales o artísticas son activos en sí mismos muy positivos y necesarios en este mundo marcado por la interdependencia y la complementariedad.

El trabajo de España en este campo ha sido muy notable, tanto en América como en los países árabes (ICI, IHAC), complementando deficiencias nacionales y presentando los logros políticos, sociales y culturales de nuestro país. Al Instituto Cervantes le queda una ardua, pero muy necesaria, labor en la difusión de nuestro idioma y nuestra cultura, tanto en ámbitos de desarrollo (Europa) como en los PVD, en los que deberá cuidar mucho más su trabajo y sus objetivos en estrecho contacto con la SECIPI-AECI.

## VII. LA EVENTUALIDAD DE UNA COOPERACION A NIVEL COMUNITARIO

La Europa de los Doce representa probablemente la primera fuente mundial de ayuda pública al desarrollo, si unimos los esfuerzos y programas colectivos —desarrollados por la Comisión— a los que despliegan los Estados Miembros.

Sin embargo es uno de los temas que sobre el terreno reflejan una mayor descordinación e incluso algunos enfrentamientos o alta competitividad. Los avances conseguidos en la coordinación de la política exterior (CPE) y en otras áreas, no se han producido en el área cooperativa, en donde la acción de la Comunidad supone, casi en cada país, el mayor bloque de cooperación directa.

Ello no significa que no hay, de alguna manera, que prepararse para ello y adoptar de momento actitudes constructivas y de colaboración. Entre ellas caben destacar algunas acciones comunes adoptadas para la reforma y modernización de las Administraciones Latinoamericanas (CEE-Grupo de Río), los intercambios de experiencias entre Agencias de Cooperación —aunque haya pocos casos de proyectos comunes— y la interrelación cada vez más frecuente entre el mundo no gubernamental y las Empresas de cooperación, en las que se dan abundantes casos de proyectos conjuntos o de costos compartidos.

En cuanto a criterios de acción, son dispares aunque con tendencia hacia la convergencia. El trabajo de negociación en el seno del Convenio de Lomé o en los PVD-ALA ha establecido modos de compor-

tamiento y acción que se reflejan en documentos bien elaborados que denotan una coincidencia más creciente (Reglamento 443/1992 del Consejo PVD-ALA), aunque en cada país los Estados Miembros aún hagan valer posiciones económicas o políticas propias.

No es de descartar que a medio plazo sea necesario ordenar la acción comunitaria (Comisión), hoy muy dispersa, y parte o la totalidad de la individual de los Estados, en un esquema de Agencia Europea de Cooperación que canalice el gran esfuerzo europeo hacia los PVD.

El resumen de todo este trabajo de análisis y reflexión es que los retos de la cooperación española en los noventa son enormes. Si por una parte hay todavía muchas posibilidades de perfeccionar el sistema con reformas legales y un aumento notable de recursos económicos, tampoco hay que dejar de lado que el proyecto global de cooperación española todavía no ha recibido un espaldarazo definitivo de las fuerzas políticas y de los últimos gobiernos. En este aspecto radica parte de su debilidad actual y el alejamiento de la gran opinión pública.

Es obvio, por otra parte, que las bases del sistema ya están puestas y la experiencia vivida ha sido corta pero contundente. Con ligeras modificaciones, el esquema actual, más fortalecido y ordenado, debe de servir para terminar el decenio con niveles de participación semejantes a los de nuestros grandes socios europeos. La correcta interpretación de las prioridades sectoriales y geográficas deben permitir también una continuidad del esfuerzo por encima de los cambios políticos. Una mayor implicación gubernamental, así como de las ONG y las instituciones descentralizadas, deben producir un progreso en la tarea de sensibilización pública. Asimismo la empresa privada tiende ya a comprender los efectos positivos que tienen para su expansión el trabajo de sus consultoras y fundaciones en proyectos de asistencia técnica y patrocinio del desarrollo.

En todo caso, por mucho esfuerzo de racionalización, reforzamiento y apoyo político y económico que se consiga, la cooperación nunca podrá funcionar si no se ancla en miles de jóvenes y personas de buena fe y espíritu desprendido, así como en asociaciones y grupos filantrópicos y humanitarios que desean una mejora radical de las condiciones de vida del hombre del mundo en desarrollo, auténtico testigo y objetivo de la acción cooperativa. Ese impulso vital, y ciertamente algo místico, es lo que mueve el fondo de todo trabajo de cooperación, donde el compromiso ético, la creencia en la solidaridad con los más desfavorecidos y la faceta humana del experto o el cooperante, siguen siendo las claves para superar el foso, cada vez más amplio, entre el Norte y el Sur. Nuestro país, por su posición estratégica, política y económica comparativa, debe implicarse de forma más creciente y efectiva para reducir ese foso que a veces parece insalvable.

En el fondo, lo que se trata de alcanzar es un «desarrollo humano» y no un crecimiento únicamente de las variables económicas y de la

excelencia burocrática. España, que ha sufrido un doloroso trance en el campo del desarrollo, puede y debe apuntar a ese objetivo tal y como lo define el reciente informe del PNUD de 1992. «El desarrollo humano es un concepto amplio e integral. Comprende todas las opciones humanas, en todas las sociedades y en todas las etapas de desarrollo. Expande el diálogo sobre el desarrollo, pues éste deja de ser un debate en torno a los solos medios (crecimiento del PNB) para convertirse en un debate sobre los fines últimos. Al desarrollo humano le interesa tanto la generación de crecimiento económico como su distribución, tanto las necesidades básicas como el espectro total de las aspiraciones humanas, tanto las aflicciones humanas del Norte como las privaciones humanas del Sur. El concepto de desarrollo humano no comienza a partir de un modelo predeterminado. Se inspira en los retos a largo plazo de una sociedad. Teje el desarrollo en torno a las personas y no las personas en torno al desarrollo.»

España tiene la memoria y la experiencia histórica adecuadas, tiene un entorno europeo ejemplarizante, un modelo de cooperación incipiente, todavía por perfeccionarse, pero ilusionado, una sociedad sensible y ligada humana y culturalmente a zonas del planeta más desfavorecidas y una clase política que ha conocido en fechas no muy lejanas las miserias del atraso y de la falta de democracia. El reforzamiento del compromiso de cooperación internacional de España beneficiará globalmente a nuestra sociedad, que siempre ha sido solidaria y sensible con los grandes problemas mundiales.

