

## LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES Y LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO

*Antonia Calvo Hornero*  
UNED

En el artículo se analiza el papel de las organizaciones económicas internacionales en la cooperación al desarrollo, destacándose la evolución del Banco Mundial desde los primeros años como Banco para la Reconstrucción hasta la actualidad. El Fondo Monetario Internacional también ha evolucionado desde el compromiso monetario hasta el compromiso actual con la reducción de la pobreza y la deuda externa. A la Unión Europea también se le incluye entre las agencias multilaterales de cooperación al desarrollo. Finalmente se hace un análisis de la crítica que están recibiendo los organismos económicos internacionales en el ámbito de la financiación al desarrollo.

### 1. EL CONCEPTO DE DESARROLLO Y EL DISCURSO DE LAS ORGANIZACIONES ECONÓMICAS INTERNACIONALES

El concepto de desarrollo se ha ido reflejando en las políticas y en las estrategias de los organismos económicos internacionales y así ha quedado reflejado en los informes de dichos organismos. El concepto de desarrollo ha ido evolucionando a lo largo de los años, a medida que se ha ido comprendiendo la complejidad del proceso y se han ido evaluando las diferentes estrategias adoptadas y los resultados obtenidos. Así, en la década de los años 50 y 60, en parte debido a la necesidad de reconstrucción de las economías y en parte al enfrentamiento ideológico entre los países occidentales y los países del Este, el discurso de los organismos internacionales, sobre el desarrollo, se centró fundamentalmente en las inversiones en capital físico. Grandes inversiones en infraestructura se consideraba la vía más rápida y eficaz para afrontar el desarrollo. En el decenio de los años 70, el interés por el desarrollo se centró en el crecimiento económico. No era suficiente crear capital físico era

preciso también incidir sobre otros ámbitos. Este planteamiento se reflejó en el Informe sobre el Desarrollo Mundial de 1980.

La crisis de la deuda externa de principios de la década de los años 80, la recesión de la economía mundial de principios de esa década, más las experiencias en el desarrollo de los países de Asia, América Latina y África Subsahariana influyeron en el nuevo enfoque adoptado. Gestión económica y menos Estado fueron los ejes básicos de este nuevo enfoque, recogido en el Informe sobre El Desarrollo Mundial 1990: La pobreza. En este informe se proponía una doble estrategia: 1. apertura de las economías e inversión en infraestructuras, con un crecimiento basado en el uso intensivo de la mano de obra, y 2. servicios sociales básicos de salud y educación para la población más pobre.

Desde finales de la década de los años 80 y principios de los 90, el fin del enfrentamiento ideológico Este-Oeste influyó en el discurso. El decenio de los 90 estuvo marcado por la necesidad de una buena gobernanza en los países y la conveniencia de establecer instituciones que lo garanticen, y por la vulnerabilidad de los países más atrasados a las perturbaciones externas.

A lo largo de la década de los años 90, el concepto de desarrollo se empezó a considerar como un desarrollo integral y sostenible, incluyendo la mejora del medio ambiente, el empleo, el respeto a los derechos humanos, la justicia social y las libertades políticas, lo que hace que el concepto de desarrollo incluya no sólo a países en desarrollo, sino también a países desarrollados.

La importancia de las instituciones para la eficacia de las políticas se considera indispensable hoy día, en el sentido de que la política institucional de un país debe acompañar el desarrollo de las políticas macroeconómicas para fortalecerlas y afianzarlas. La experiencia demuestra, que un funcionamiento adecuado de las instituciones es la base para la eficacia de las políticas macroeconómicas o de la ayuda al desarrollo. Unas instituciones bien estructuradas son una garantía para que el mercado funcione, para un buen gobierno, para el desarrollo de la propiedad o el funcionamiento de la justicia. Esta es una de las razones por las que se considera necesario un marco institucional en la estrategia de desarrollo, que incluya una regulación legal y unas normas que regulen el comportamiento de los agentes económicos y unas instituciones que garanticen su cumplimiento como elemento de referencia para la eficacia de las políticas económicas y de ayuda al desarrollo.



**CUADRO 1: CORRIENTES NETAS CONCESIONALES A LOS PAÍSES EN DESARROLLO, 1988-1999 (M.M. DÓLARES)**

Tipo de corriente	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999 <sup>1</sup>
Financiación concesional	34	34,3	43,8	50,8	44	41,6	46,2	45,2	39,4	33,6	37,3	39,4
Donaciones (excl. cooper. técnica)	18,2	19,2	28,2	35,1	30,5	28,4	32,7	32,7	28	26	27,1	26,4
Préstamos	15,8	15,1	15,6	15,7	13,5	13,2	13,5	12,5	11,4	7,6	10,2	13
- Concesionales bilaterales	10,4	10	9,6	9,3	7	6,7	5,7	5,3	3,2	0,2	3,3	5,7
- Concesionales multilaterales	5,4	5	6	6,4	6,5	6,5	7,8	7,2	8,2	7,4	6,9	7,3
<b>Memo ítem</b>												
Donaciones cooperación técnica	12,2	12,1	14,2	15,5	17,6	18,2	16,8	20,1	18,5	15,5	16,1	15,9

(1) *Estimado*Fuente: *World Bank Debtor Reporting System and staff estimates.*

## 2. EVOLUCIÓN DE LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO EN LOS ORGANISMOS ECONÓMICOS INTERNACIONALES

Para financiar el desarrollo, los países necesitados de recursos cuentan con la movilización de su ahorro interno y con la financiación externa procedente de los países industrializados: corrientes de capital oficial bajo la forma de donaciones, préstamos procedentes de operaciones financieras bilaterales o multilaterales y corrientes de capital privado procedentes de bancos, mercados de capitales o de empresas y de inversores privados, bajo la forma de préstamos a corto y largo plazo, bonos de gobierno y de empresas, emisiones de títulos e inversión directa exterior.

La insuficiencia de ahorro interno en la mayoría de los países en desarrollo hace de la financiación externa la fuente fundamental de financiación, lo que hace a estas economías muy vulnerables a la variación del precio de las materias primas, a la elevación del precio de las manufacturas, a las crisis internacionales o a la repercusión que sobre la carga financiera de su deuda externa tiene la coyuntura económica internacional.

La década de los años 60 y 70 fue en términos macroeconómicos de crecimiento, inflación, y sector exterior, un periodo relativamente favorable para las economías en desarrollo. La crisis de la deuda externa de principios de los años 80 y la recesión económica internacional de la época, iniciaron un periodo de dificultades económicas para estos países, caracterizado por debilidades estructurales, incremento del endeudamiento externo, descensos en el nivel de renta por habitante y empeoramiento generalizado.

A mediados de la década de los años 90, se plantearon dudas e interrogantes sobre la eficacia y los objetivos de la cooperación multilateral y de la ayuda al desarrollo. La drástica reducción en el volumen de la asistencia

al desarrollo, evidenciado: 1. en las negociaciones de la reposición de recursos para la asistencia multilateral, v.g. las dificultades del Fondo Africano de Desarrollo para llevar a cabo la 7ª reposición de recursos, lo que hizo que no se pudieran conceder nuevos préstamos condicionales a los países africanos en 1994 y 1995, y 2. en la reorientación de las prioridades presupuestarias de los países donantes.

Esta tendencia a la reducción de las corrientes financieras multilaterales para los países en desarrollo de los años noventa, se interrumpió en dos ocasiones: 1. con la crisis monetaria de México en 1994, y 2. con la crisis monetaria asiática en 1997.

La crisis de México se debió en gran parte al insostenible déficit exterior, a la inestabilidad política interna y a la vulnerabilidad del sistema financiero mexicano. El FMI movilizó sus propios recursos y otras fuentes bilaterales y multilaterales para ayudar a México. El Fondo aprobó un crédito stand-by, de ocho meses, por 17,8 mil millones de dólares, el paquete financiero más importante concedido hasta entonces a un país miembro, sobrepasando los límites que mantenía el Fondo. El Tesoro americano se ofreció a proporcionar 20 mil millones de dólares a través de su Fondo de Estabilización de Cambios (Exchange Stabilization Fund) y un swap de la Reserva Federal. Según la Oficina General de Cuentas, México utilizó alrededor de 13 mil millones de dólares del Fondo y 13,5 mil millones de dólares de los fondos oficiales americanos.

La crisis monetaria asiática afectó a la evolución de la cooperación multilateral: 1. reduciendo los compromisos de préstamos de la Corporación Financiera Internacional por la imposibilidad de ejecutar los proyectos de inversiones en los países de Asia afectados por la crisis, y 2. estableciéndose nuevos programas de préstamos para los países en crisis por parte del Banco Asiático de Desarrollo y del Banco Mundial. Especialmente señalable fue el préstamo del Banco Mundial a la República de Corea a finales de 1997, para la reconstrucción económica, de 3000 millones de dólares, dirigido especialmente al sector financiero, cuando Corea desde 1994 había dejado de estar en el listado de países receptores de préstamos del Banco Mundial.

Otros organismos financieros multilaterales también afrontaron problemas de financiación a mediados de la década de los años 90. Algunos se resolvieron positivamente, como fue el caso del Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD), cuando en 1998 se logró llegar a un acuerdo para duplicar el capital del Banco, o el Organismo Multilateral de Inversiones (OMGI), filial del Banco Mundial (este organismo asegura las inversiones extranjeras directas contra los riesgos políticos y conexos, en las economías de los países en transición y países en desarrollo). El Fondo Asiático de Desarrollo vio mermada su pretensión de llevar la reposición de recursos hasta los 1.700 millones de dólares.



### 3. EL GRUPO DEL BANCO MUNDIAL Y LOS BANCOS REGIONALES DE DESARROLLO.

En los Acuerdos de Bretton Woods, se contemplaba la posibilidad, de que el Banco Mundial (el Banco), además de la reconstrucción de los países destruidos por la guerra, se ocupase también de fomentar el desarrollo de los recursos de los países más atrasados. En los primeros años de funcionamiento (1948-1958), el Banco llevó a cabo una política de préstamos muy conservadores para proyectos destinados a infraestructuras básicas. Debía convencer a los mercados de capitales de la fiabilidad y solvencia de sus operaciones. A finales de la década de los años 50, los mercados financieros internacionales concedieron al Banco la máxima calificación (rating). El primer país en desarrollo en recibir la ayuda del Banco fue Chile en 1948.

En la década de los años 60, caracterizada por las estrategias de desarrollo hacia el interior y por la planificación del Estado, el Banco adoptó una función coordinadora en favor del desarrollo. La crisis de divisas de la India, en 1958, marcó el inicio de este giro en la evolución del Banco. Para hacer frente a la crisis de la India, se le designó como coordinador en la distribución de la ayuda a ese país, al establecerse un Consorcio de Ayuda a la India entre Estados Unidos y varios países donantes. En esta época aparecen los Bancos Regionales de Desarrollo, como agencias multilaterales complementarias a la labor del Banco Mundial, en las regiones respectivas (ver nº 3 de la Revista de Economía Mundial)

En julio de 1958, el Senado americano adoptó una Resolución, para que el Consejo Asesor Nacional sobre Cuestiones Monetarias y Financieras Internacionales llevase a cabo un estudio sobre la posibilidad de establecer una agencia internacional de desarrollo, para proporcionar ayuda a los países más atrasados en condiciones más favorables que los otorgados por los mercados o las instituciones internacionales. En esta Resolución se proponía que, la oficina a crear se estableciese como filial del Banco Mundial. En agosto de 1959, el Consejo emitió un dictamen favorable y en enero de 1960 se creó la Agencia Internacional de Desarrollo (AID). Aproximadamente dos tercios de los recursos del Banco se orientan, desde la década de los años 60, hacia proyectos de infraestructura básica y una cuarta parte de esos recursos fueron para América Latina, que experimentó en esos años, un importante crecimiento económico con una estrategia de industrialización basada en la sustitución de importaciones.

Otros países miembros del Banco, como la India, no tuvieron esa suerte. La India había estado aplicando estrategias de planificación, dando prioridad a la industrialización y dejando de lado a la agricultura desde los años 50 y principios de los 60. El resultado de esta estrategia fue una creciente dependencia del exterior, en materia alimentaria, ocasionando hambre y escasez de alimentos en el país. Un grupo de países donantes y el Banco Mundial posibilitaron que la India pusiese en marcha una estrategia agrícola y de desarrollo rural, basada en la inversión pública en infraestructura rural e incorporación de nuevas tecnologías a la agricultura.

### 3.1. LA VENTANILLA BLANDA DEL BANCO MUNDIAL

La AID es inseparable al Banco. Utiliza el mismo personal, comparte la misma sede en Washington y el presidente del Banco lo es a la vez de la AID. Se diferencia del Banco en la captación de los recursos. Son donaciones de los países miembros de Banco. La AID está orientada a financiar proyectos de desarrollo que por su naturaleza no atrae a los inversionistas privados, pero constituyen la base del desarrollo, como es la educación, la sanidad, la potabilización del agua, etc. Dadas las características de los países receptores, los préstamos se conceden en condiciones muy favorables (libres de intereses y con una pequeña comisión de servicio) para plazos entre 35 a 40 años y con un periodo de carencia de 10 años.

La AID es un vehículo muy importante para transferir las donaciones de los países industrializados miembros del Banco Mundial a los países más pobres del mundo que han sido seleccionados para recibir esa ayuda. Estabilizar las economías de los países más pobres o contrarrestar las perturbaciones externas en economías muy vulnerables como son, por ejemplo, las de la zona Subsahariana, son determinantes para las operaciones de la AID.

Se puede decir que la asistencia que presta la AID se ha comportado de forma anticíclica contrarrestando los shocks económicos que han experimentado los países más pobres, derivado especialmente, de los cambios en los precios de las materias primas o por las perturbaciones externas que afectan al crecimiento económico de los países más pobres.

### 3.2. AUMENTAN LOS PRÉSTAMOS PERO TAMBIÉN LA POBREZA

La década de los años 70, estuvo marcada por la presidencia de Robert MacNamara en el Banco Mundial. Es un periodo caracterizado por el incremento del número de préstamos del Banco y de la ayuda de la AID, pero también es un periodo marcado por el avance de la pobreza. La pobreza absoluta, la agricultura, las áreas rurales y urbanas y la sanidad son prioridades del Banco en esa época. África salió poco beneficiada, pero no ocurrió lo mismo con el Sureste asiático. La ayuda a la India, para financiar la electrificación rural, destacó algo que se había olvidado hasta entonces, como era: 1. la importancia del pequeño agricultor, y 2. la presión fiscal que soportaba la agricultura para financiar el desarrollo industrial.

En la década de los años 80 era patente que el medio político e internacional en el que se desenvolvían los proyectos financiados por el Banco afectaba a los resultados esperados. En 1981 se publicó un informe del Banco Mundial, denominado Informe Berg, donde se hacía hincapié en la necesidad de revisar los elementos internos y externos que influían en los resultados del Banco Mundial, especialmente en África. A pesar de todo, el Banco siguió ampliando su financiación para nuevos proyectos, en países miembros, en los que el medio político e institucional era desfavorable.



Las dos crisis del petróleo habían afectado a las economías dependientes de la importación del crudo. El incremento de los déficit corrientes y del endeudamiento externo y la escasa atención prestada a la implementación de políticas económicas adecuadas a las crisis, en los países menos desarrollados, desembocó a principios de los años 80 en la crisis de la deuda externa y la amenaza de una crisis financiera internacional de amplia envergadura.

El Banco adaptó el programa de préstamos condicionales de los años 60 y 70 e inició una política de préstamos de ajuste estructural vinculados a la reforma de las políticas y a las reformas estructurales de los países receptores. En el caso de América Latina, la asistencia del Banco Mundial consistió fundamentalmente en el asesoramiento, análisis y financiación del ajuste. En África la crisis se cebó especialmente en los países de más bajo nivel de renta, especialmente en África Subahariana. Los desequilibrios en los programas externos y las reformas económicas se financiaron fundamentalmente con préstamos para el ajuste estructural. Los países asiáticos se recuperaron más rápido de la crisis poniendo en marcha políticas sectoriales seleccionadas y de diversificación de las exportaciones. En este último caso, el apoyo del Banco Mundial fue más de asesoramiento que de financiación.

La década de los años 90 estuvo caracterizada por el auge de la globalización y la irrupción de las ONGs en el desarrollo. La lista de clientes del Banco Mundial, también sufrió alguna transformación, saliendo algunos países de la clasificación de subdesarrollo y entrando los países del Este y Centro de Europa en el listado de países con necesidad de financiación.

**CUADRO 2: PORCENTAJE DE AYUDA RESPECTO AL PIB, 1976-95 (POR REGIONES)**

Región	1976-80	1991-95
Asia y Pacífico	8,6	7,4
Oriente Medio y Norte de África	12,4	4,5
África Subsahariana	9,4	21,2
América Latina y Caribe	3,6	10,5

Fuente: *Tsikata 1998. W. B. 2000.*

#### 4. EL FMI Y LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO

El Fondo no fue concebido como un organismo económico internacional para financiar el desarrollo, sino para proporcionar apoyo financiero a sus países miembros con desajustes externos. De alguna manera, los desequilibrios en las balanzas de pagos y el nivel de desarrollo han convergido a medida que se han intensificado los periodos de crisis golpeando con mayor dureza a los países más pobres o de bajo nivel de renta. La evolución del sistema financiero y monetario internacional impulsó al Fondo a reorientar sus operaciones. Se puede decir que esta reorientación se ha debido especialmente:

1. al abandono de la labor de vigilancia del SMI,
2. al giro en la filosofía y en la práctica del Fondo desde 1973 y especialmente desde 1976, con los Acuerdos de Jamaica,
3. al cambio que se produjo en la naturaleza de los desequilibrios de los pagos internacionales desde la primera crisis energética,
4. al incremento en la solicitud de préstamos por parte de los países con menor nivel de renta para hacer frente a los desequilibrios de las balanzas de pagos,
5. a la escasez de recursos del FMI para hacer frente a la mayor demanda de los préstamos.

#### 4.1. DESAJUSTES EXTERNOS Y COOPERACIÓN AL DESARROLLO DEL FMI

En 1963, el Fondo estableció el Servicio de Financiamiento Compensatorio, dirigido especialmente a los países miembros exportadores de materias primas y con problemas temporales en los ingresos por exportación. En 1969, la Financiación de Existencias Reguladoras iba dirigido a ayudar a financiar las contribuciones a existencias reguladoras, de los países miembros con dificultades en las balanzas de pagos y participantes en acuerdos sobre productos básicos. En 1974 se creó el Servicio del Petróleo con carácter temporal, para los países miembros más afectados por la crisis energética, y en 1975 se estableció la Cuenta de Subvención, para colaborar en el pago de los intereses en los préstamos del Servicio del Petróleo. También en 1974 se había establecido el Servicio Ampliado para corregir los factores estructurales que afectaban a las balanzas de pagos y para poner en marcha políticas de desarrollo económico que no se podían activar por la debilidad de la posición exterior de los países. A partir de 1976, los países de ingresos más bajos tuvieron una fuente adicional de financiación del Fondo, a través del Fondo Fiduciario alimentado con los beneficios de la venta de oro del FMI.

El deterioro de la relación real de intercambio y la magnitud de los desequilibrios de los pagos ocasionados por la primera crisis del petróleo produjo una creciente petición de apoyo financiero por parte de los países miembros más afectados. En respuesta, a la ayuda proporcionada por el Fondo, los países deficitarios tenían que asumir determinados compromisos para la mejora de la producción y de la demanda, con el objetivo de mantener una tasa de crecimiento económico razonable. La financiación vinculada al ajuste ha sido desde entonces, una de las características fundamentales que han diferenciado a los préstamos del Fondo de los que realizan otras organizaciones económicas internacionales.

Se puede decir, que los nuevos objetivos del FMI, desde los años 80 y especialmente desde los años 90 han transformado a la institución, pasando de ser un organismo financiero de apoyo a corto plazo para el ajuste de las balanzas de pagos, a convertirse en: 1. un prestamista condicional a largo

plazo con los programas de ajuste estructural (muchos países han recibido préstamos por un plazo de más de 20 años), y 2. un asesor para los países en desarrollo y para los países del Este y Centro de Europa.

#### 4.2. POBREZA Y ENDEUDAMIENTO: DOS PROBLEMAS QUE VAN UNIDOS

A partir de los años 80 se han desarrollado un conjunto de servicios del FMI destinados a países que emprendan programas de ajuste, o que están afectados por la confianza de los mercados (el Mecanismo Financiero de Emergencia, el Mecanismo de Reserva Supletoria o las Líneas de Crédito Contingente) o a países muy endeudados como es el Servicio Reforzado de Ajuste Estructural (SRAE), y su sucesor, el Servicio o Facilidad para el Crecimiento y la Reducción de la Pobreza (Poverty Reduction and Growth Facility, PRGF) para apoyar políticas macroeconómicas de los países, muchos de ellos vulnerables a grandes perturbaciones debido a la relación de intercambio o a otras perturbaciones que han influido en la debilidad de las instituciones internas.

A través del mecanismo ESAF, el FMI proporciona préstamos condicionales a los países más pobres, a cambio de que adopten programas de ajuste macroeconómico y reformas estructurales. Al añadirse el PRGF, se suman a los objetivos tradicionales del Fondo otras responsabilidades relacionadas con las políticas económicas y sociales de los países en desarrollo.

La transformación de la Facilidad Reforzada de Ajuste Estructural (ESAF) en el Servicio para el Crecimiento y la Reducción de la Pobreza PRGF fue propuesto por el FMI en septiembre de 1999. Las razones que animaron esta propuesta fueron las siguientes: 1. los países en desarrollo que reciben apoyo financiero del FMI apenas habían experimentado avance económico, y 2. la constante crítica al FMI por no incluir el problema de la pobreza entre sus operaciones.

#### 4.3. LA INICIATIVA HIPC COMO LABOR CONJUNTA DEL BM Y EL FMI

La Iniciativa HIPC (Heaving Indebted Poor Countries Debt Initiative) es quizá la iniciativa más ambiciosa llevada a cabo a favor del desarrollo por parte del FMI. Fue concebida como un acuerdo de la comunidad internacional y aprobada por 180 países durante la reunión anual del FMI y el BM en septiembre de 1996, para reducir la deuda de los países más pobres y fuertemente endeudados. El objetivo de esta iniciativa es colocar a los países muy endeudados en una posición sostenible respecto al pago de la deuda, liberándoles de las largas secuencias de reprogramación y refinanciación de la deuda externa.

La iniciativa HIPC requiere de los países de bajos ingresos y muy endeudados, posibles beneficiarios, que durante un periodo de tiempo mantengan una gestión adecuada en los progresos de ajuste propagados por el FMI, a través del Fondo Fiduciario SRAE/PPME y por el Banco, a través del Fondo Fiduciario para los Países Pobres Muy Endeudados.

## 5. LA UNIÓN EUROPEA ¿ORGANISMO DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO BILATERAL O MULTILATERAL?

La Unión Europea tiene las características de un organismo bilateral, pero también reúne las características de una agencia multilateral. Sus políticas y sus regulaciones las definen comités y autoridades políticas donde participan los Estados miembros de la Unión, lo mismo que sucede en un organismo multilateral.

Una de las características de la cooperación al desarrollo de la Unión es que la mayor parte se hace a través de donaciones, canalizándose una pequeña parte a través del Banco Europeo de Inversiones (BEI). Con este tipo de política de cooperación al desarrollo basada en las donaciones, la UE se ha podido concentrar en proyectos de infraestructura económica y social de baja rentabilidad y a muy largo plazo y como son donaciones sin contrapartida, no se requiere amortización de los préstamos, ni servicio de intereses, por tanto, la UE carece de responsabilidad en la crisis de la deuda externa de los países pobres que reciben su ayuda.

La UE inició en África la cooperación al desarrollo en los años 50. El Tratado de Roma no tenía previsto una política de cooperación al desarrollo y la Unión ha tenido que ir incorporando un conjunto de instrumentos de cooperación y ampliando su ayuda a nuevas regiones.

La base jurídica para los acuerdos de cooperación al desarrollo de la UE está en el Tratado de Maastricht, artículo 130Y, habiéndose incluido la Política de Cooperación al Desarrollo en el Tratado como política comunitaria, complementaria a la que llevan a cabo los Estados miembros.

El objetivo de la Política de Cooperación al Desarrollo de la UE es contribuir al desarrollo económico y social de los países en vías de desarrollo y en especial de los más pobres, a través de una serie de acuerdos, según las regiones, abarcando la cooperación financiera, política y comercial, con objetivos prioritarios que incluyen la reducción de la pobreza, el respeto a la democracia y a los derechos humanos, el buen gobierno, la protección del medio ambiente, servicios sociales, igualdad de género y educación y sanidad.

Hay que señalar, que si bien los elementos de cooperación aparecen en todos los acuerdos marco de la UE con las regiones beneficiarias, la cooperación financiera lo decide unilateralmente la UE.

### 5.1. LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO DE LA UE

La Unión diferencia, desde el punto de vista geográfico, los siguientes grupos regionales receptores de ayuda:

1. Países de Asia y América Latina (ALA)
2. Países mediterráneos
3. Países ACP



### 5.1.1. PAÍSES ALA

El primer programa de cooperación técnica y financiera con los países ALA se estableció en 1976, aunque algunos países como India y Pakistán ya se habían beneficiado en 1967 de las primeras corrientes de ayuda alimentaria de la UE. Sin embargo, la estructura de los programas de ayuda a estas regiones se estableció en 1981 a través de un Consejo de Regulación que definió los objetivos de la actuación de la ayuda comunitaria en esas zonas.

Las prioridades de la UE en ambas regiones se centran en la lucha contra la pobreza en los países más pobres o en las zonas más pobres de los países con economías emergentes. En los países de Asia y América Latina, la ayuda de la UE es poco significativa. En general, los países ALA se han convertido en socios comerciales y en competidores de la UE, en mayor medida que los países ACP y los países mediterráneos.

Las relaciones con América Latina están basadas en acuerdos marco de cooperación suscritos entre la Unión Europea y el país beneficiario. La estrategia comunitaria respecto a América Latina está apoyada en tres ejes fundamentales: 1. apoyo institucional y consolidación de los procesos democráticos, 2. lucha contra la pobreza y la exclusión social, y 3. apoyo a las reformas económicas y a la mejora de la competitividad.

Respecto a Asia, la UE está decidida a dar un mayor impulso a las relaciones con la región. En el Consejo Europeo de Essen se dio el visto bueno a una nueva estrategia en la zona, basada en: 1. la mejora de la imagen de la UE, 2. el incentivo a los países asiáticos en la apertura de sus mercados, 3. el desarrollo de programas de intercambios culturales y sanitarios, 4. mejor acceso de las empresas europeas en Asia y 5. el estímulo al desarrollo económico sostenible.

### 5.1.2. LA IMPORTANCIA ESTRATÉGICA DE LOS PAÍSES MEDITERRÁNEOS LÍMITROFES

Los países mediterráneos tienen una gran importancia estratégica y económica para la UE, por los lazos históricos y culturales, por la proximidad geográfica y porque en conjunto los países mediterráneos son uno de los principales socios comerciales de la Unión. La cooperación con los países mediterráneos tiene su origen en el Tratado de Roma. Pero la ayuda al desarrollo y el apoyo financiero y técnico empezó a tener importancia a finales de la década de los años 70 con la firma de un acuerdo financiero. En las relaciones de la UE con los países mediterráneos se distinguen tres etapas. La primera (1958 a 1978) enmarcada en la estructura de la Política Mediterránea Global acordada en 1972, figurando, la firma de acuerdos de asociación con Turquía, Chipre y Malta y acuerdos de cooperación comercial con otros países (exceptuando a Libia y Albania). La segunda fase (desde principios de la década de los años 70) está marcada por la firma de los Protocolos Financieros y la perspectiva de adhesión de Grecia (1981) y más tarde España y Portugal (1986). La tercera etapa (desde 1995) tiene como referencia la Declaración de Barcelona.

La relación de la UE con los países mediterráneos recibió un gran impulso con la Declaración de Barcelona. La Conferencia Euromediterránea de Barcelona sentó las bases del diálogo político-económico para: 1. fortalecer la democracia en la zona, 2. impulsar el respeto a los derechos humanos, y 3. apoyar la integración de las economías. En Barcelona, la UE y sus doce socios mediterráneos llegaron a un acuerdo para lograr una nueva estrategia para constituir un área de libre comercio en 15 años, con una ayuda financiera sectorial. Para el año 2010 se deberá haber liberalizado el comercio de productos agrícolas, servicios y movimientos de capitales. Se ha avanzado poco, y la Declaración de Barcelona casi está olvidada, en buena parte, porque el incremento de la competitividad no se puede lograr fomentando el desequilibrio social de la población manteniendo niveles elevados de pobreza.

### 5.1.3. EL PROGRAMA MÁS IMPORTANTE DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO DE LA UE: LOS PAÍSES ACP

En los países ACP se encuentran algunos de los países más pobres del mundo. Las relaciones de la UE con estos países, a diferencia de América Latina y Asia, son de carácter preferencial y están basados en los sucesivos Convenios de Lomé. El programa de ayuda de la UE a los países ACP es el programa de mayor envergadura de países desarrollados en vías de desarrollo. Las prioridades sociales se han incorporado a los objetivos de crecimiento económico y social. Prioridades que se dirigen a la reducción de la pobreza, la mejora de los servicios sanitarios, educación, respeto a los derechos humanos y del medio ambiente. Los 70 países ACP (exceptuando África del Sur) representan el 42% de los países en desarrollo, el 12% de la población y sólo el 3% del PNB de los países en desarrollo. La renta media per capita en estos países es de 390 dólares.

Desde 1980 a 1997 los países ACP han recibido el 49% de la ayuda oficial al desarrollo de la UE y el 33% de la ayuda oficial al desarrollo de todo el mundo. Muchos de los países ACP reciben una ayuda externa equivalente a más de la mitad del presupuesto nacional, habiéndose convertido en Estados dependientes de la ayuda externa con estrategias orientadas a captar ayuda exterior.

Hay que señalar, que a pesar de la dificultad para establecer el impacto que ha tenido la ayuda de la UE en los países ACP, en la reducción de la pobreza, el buen gobierno, la igualdad de género o el medio ambiente, la información disponible indica que el impacto ha sido limitado, en parte debido a la falta de instituciones o a la debilidad de las mismas y en parte, a la falta de impulso de las políticas establecidas o del impulso político de los gobiernos para depender de la ayuda externa.

En el Libro Verde de la Comisión sobre las Relaciones Comerciales entre la UE y los países ACP publicado en 1996 se hace una severa crítica sobre



el impacto que ha tenido la ayuda europea en estos países, señalando la cultura de la dependencia que se ha impulsado con estos acuerdos y en la situación de extrema pobreza en la que se encuentran todavía algunos de sus miembros. En realidad los países ACP han sido incapaces de beneficiarse de las preferencias comerciales no recíprocas en el mercado europeo. Las importaciones europeas han caído desde aproximadamente un 10 % al principio de los años 80 a menos de un 4% en 1997. En cualquier caso, África sigue siendo todavía el reto más importante para la UE y para el resto de los donantes.

## 5.2. LA AYUDA HUMANITARIA

A la clasificación regional, la UE añade la Ayuda Humanitaria, que se ha convertido en una importante contribución europea con actuaciones puntuales en lugares de graves crisis o desastres naturales. En sentido estricto, la Ayuda Humanitaria no forma parte de la cooperación al desarrollo, ya que es una actuación puntual y de emergencia, aunque si se generaliza, sería muy discutible no incluirla.

## 6. ¿LA POLÍTICA DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO DE LOS ORGANISMOS MULTILATERALES EN CUESTIÓN?

A pesar de los años transcurridos de cooperación al desarrollo, el número de personas que viven con menos de un dólar al día sigue en aumento. Desde mediados de la década de los años 80 a mediados de la década de los años 90, la renta per capita de los países con ingresos medios se ha reducido en un 0,7% y la de los países de más bajos ingresos, un 1,4% anual, exceptuando China e India. Estos resultados se producen en un esquema de cooperación económica internacional con poderosas instituciones que detraen recursos de sus países miembros y de los mercados internacionales de capital para distribuirlos en función de los miembros más necesitados de ayuda. En muchos casos, las operaciones de varias instituciones se superponen y sin embargo, los resultados no mejoran. En el informe del Banco Mundial, publicado en 1998, *Assesing Aid, What Works, What Doesn't and Why*, se hace un análisis crítico de la ayuda. El balance de la actividad del FMI y del BM en ese terreno es muy poco favorable, especialmente en países que carecen de instituciones adecuadas o donde no existen políticas que colaboren en la eficacia de la ayuda.

Mucho más crítico con la política y las operaciones del FMI, del BM y de los Bancos Regionales de Desarrollo, fue el Informe Meltzer. En noviembre de 1998, el Congreso americano estableció la Comisión Asesora de las Instituciones Financieras Internacionales, conocido como Comisión Meltzer, por ser el profesor Meltzer el presidente de dicha Comisión. El objetivo era hacer recomendaciones sobre el futuro de la política de Estados Unidos en siete instituciones internacionales: el grupo del Banco Mundial, el Fondo

Monetario Internacional (FMI), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Asiático de Desarrollo (BAsD), el Banco Africano de Desarrollo (BAfD), la Organización Mundial de Comercio (OMC) y el Banco internacional de Pagos (BIP).

La Comisión fue muy crítica con la actuación y los logros de estas instituciones sugiriendo que el Fondo interrumpa sus préstamos a los países pobres y de baja renta (eso supondría eliminar el programa de Crecimiento y Reducción de la Pobreza). La estabilidad macroeconómica, objetivo central de los préstamos del FMI no se solapa con ningún otro tipo de préstamos del resto de las instituciones, como el BM u otras agencias de desarrollo, por tanto debería continuar con esta actividad. Sin embargo, la Comisión considera que las condiciones macroeconómicas en los países que reciben préstamos del Fondo, bajo el Servicio para el Crecimiento y la Reducción de la Pobreza (Poverty Reduction and Growth Facility, PRGF) y su predecesor, la Facilidad Reforzada de Ajuste Estructural (Enhanced Structural Adjustment Facility, ESAF), están orientados a proporcionar recursos concesionales para facilitar el proceso de ajuste de los países con baja renta y eso lo llevan a cabo también otros organismos internacionales. El Fondo también debería cancelar sus préstamos a todos los países incluidos en la Iniciativa HIPC que llevan a cabo una estrategia de desarrollo económico eficaz.

No salen mejor parados el grupo del BM y los BsRsD. Respecto al BM, el informe critica la actuación del Banco empezando por el incumplimiento de su objetivo primordial, señalando, que el 70% de las corrientes de recursos del BM, diferentes de la ayuda, va a 11 países que tienen fácil acceso a las corrientes privadas de capital. Los BsRsD también reciben su correspondiente varapalo.

El grupo de los siete países más industrializados del mundo (G-7) en un intento de definir las responsabilidades y las actividades del FMI y del grupo del BM en el ámbito de la pobreza, ha intentado respaldar la labor conjunta de ambos. Así lo manifestaron en la reunión de Okinawa de 2000, en cuyo comunicado del 21 de julio se señalaba: "el FMI como institución universal debe trabajar en asociación con todos sus miembros, basados en intereses compartidos".

Los ministros de Hacienda del G-7 el 8 de julio de 2000, en Fukuoka, fueron más explícitos en su apoyo al FMI, enfatizando que "el FMI tiene un papel crítico que jugar en apoyo de la estabilidad macroeconómica en los países más pobres, a través del PRGF, integrando sus esfuerzos con los del BM al trabajar con países en la estrategia de reducción de la pobreza".

Mientras que al Banco Mundial se le reconocía como "institución central para la reducción de la pobreza" el FMI tiene la "responsabilidad de la estabilidad macroeconómica", y por tanto, el instrumento clave para lograr reducir la pobreza y facilitar el crecimiento económico.



No sabemos si esto ayudará a definir las actividades del FMI y del BM en el problema de la pobreza y del subdesarrollo. Lo cierto es que los préstamos para fines estructurales del FMI y del BM y los préstamos de los BsRsD no producen unas mejoras equivalentes en el nivel de vida de la población. Las razones son muy variadas, pero podríamos resumirlas en las siguientes, distinguiendo por el lado de los donantes y de los receptores. Por el lado de los donantes: 1. la falta de coherencia en las decisiones de ayuda, 2. la ausencia de coordinación entre los distintos organismos internacionales (exceptuando las operaciones conjuntas del FMI y BM para la reducción de la pobreza y la deuda externa), 3. la política unilateral llevada a cabo, preocupándose solo de seleccionar a los países receptores y de condicionar la ayuda en algunas operaciones, 4. la política vinculada, de préstamos-compra de bienes y servicios a los países que conceden la ayuda, especialmente en los Bancos Regionales de Desarrollo, 5. la falta de integración de los aspectos económicos e institucionales, y 6. la uniformidad con la que se ha venido aplicando la condicionalidad. Todos los países no son iguales y por tanto, cada país necesitará unas reformas distintas.

Por el lado de los países receptores, se pueden señalar: 1. la ausencia de instituciones internas que garanticen la buena gestión de los recursos, 2. la falta de políticas adecuadas que favorezcan los efectos favorables de la ayuda exterior, 4. la falta de compromiso presupuestario para afianzar los sectores hacia donde van dirigidos los préstamos o la ayuda, y por tanto, 5. la conveniencia de que el país receptor forme parte de las obligaciones de la condicionalidad, pero no como algo impuesto desde el exterior, sino como parte de un compromiso pactado para llevar a cabo las reformas.

#### BIBLIOGRAFÍA

- Banco Mundial: <http://worldbank.org/html/esetpb/annrep/poverty.htm>  
\_\_\_\_ (2001): *Informe sobre el desarrollo mundial 2000/octubre 2001 contra la pobreza*.
- Calvo, A. (1999): *Organización de la Unión Europea*, Editorial CERA (2ª edición), Madrid.
- \_\_\_\_: *Organización Económica Internacional*, Ed. CERA, 2001.
- Meltzer Comisión: (documento).
- Naciones Unidas (1998): *Estudio Económico y Social Mundial*, 1998.