

# LA FINANCIACIÓN DEL DESARROLLO

## Flujos Privados y Ayuda Oficial al Desarrollo

**EUSKO JAURLARITZA**



**GOBIERNO VASCO**

LEHENDAKARITZA  
Kanpo Harremanetarako  
Idazkaritza Nagusia

PRESIDENCIA  
Secretaría General de  
Acción Exterior

**Eusko Jaurlaritzaren Argitalpen Zerbitzu Nagusia**  
Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco

Vitoria-Gasteiz, 2001

**DUBOIS, Alfonso**

La financiación del desarrollo : flujos privados y ayuda oficial al desarrollo / [autores, Alfonso Dubois, Pilar Yoldi]. — 1.ª ed. — Vitoria-Gasteiz : Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, 2001

p. ; cm. — (Cooperación para el desarrollo. Manuales de formación ; 3) Contiene, además, con portada y paginación propias, texto contrapuesto en euskara: Garapeneraren finantziakzioa : fluxu pribatuak eta garapenerako laguntza ofiziala  
ISBN 84-457-1580-1

1. Ayuda económica-Países en desarrollo. I. Yoldi, Pilar. II. Euskadi. Secretaría General de Acción Exterior. III. Título. IV. Título (euskara). V. Serie.  
339.96(100-773)

Edición:	1.ª Marzo 2001
Tirada:	2.500 ejemplares
©	Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco Presidencia del Gobierno
Internet:	<a href="http://www.euskadi.net">www.euskadi.net</a>
Edita:	Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco Donostia-San Sebastián , s/n - 01010 Vitoria-Gasteiz
Autores:	Alfonso Dubois Pilar Yoldi
Documentación y elaboración de gráficos:	Néstor Zabala
Coordinación:	Carlos Askunze
Diseño Portada:	Marra Publicidad
Fotocomposición:	Ipar, S. Coop. Particular de Zurbaran, 2-4 - 48007 Bilbao
Impresión:	Grafo, S.A. Avda. Cervantes, 51 - 48970 Basauri (Bizkaia)
ISBN:	84-457-1580-1
DL:	BI-

## ÍNDICE

<b>1. ASPECTOS GENERALES DE LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO</b> .....	15
1.1. Elementos básicos del concepto de cooperación al desarrollo .....	17
1.2. Evolución de las estrategias de cooperación .....	19
1.3. La cooperación como vía de financiación del desarrollo .....	23
1.4. Las necesidades financieras de los países en desarrollo .....	25
<b>2. LA FINANCIACIÓN PRIVADA DEL DESARROLLO</b> .....	29
2.1. Características generales de los flujos privados .....	31
2.2. La inversión externa directa (IED) .....	34
2.2.1. ¿Por qué se invierte en los países en desarrollo? .....	34
2.2.2. Inversión externa y desarrollo .....	36
2.2.3. La percepción de la IED desde los países en desarrollo .....	37
2.2.4. ¿Hay que controlar a las ETN? .....	39
2.3. La inversión en cartera .....	42
2.4. La evolución de los flujos privados .....	44
2.5. Los flujos privados en la década de los noventa .....	46
2.6. El destino de los flujos privados por regiones y países .....	49
<b>3. LA FINANCIACIÓN PÚBLICA U OFICIAL AL DESARROLLO</b> .....	53
3.1. Concepto y modalidades de financiación oficial .....	55

a) La distinción entre financiación y ayuda: la concesionalidad .....	55
b) Financiación reembolsable y no reembolsable ..	57
c) Cooperación bilateral y multilateral .....	57
3.2. La evolución de los flujos oficiales .....	60
3.3. La cooperación bilateral .....	61
3.3.1. La dimensión política de la ayuda bilateral ..	62
3.3.2. El Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) .....	64
3.3.3. Estrategias y modos de cooperación .....	66
a) La estrategia de las primeras décadas .....	66
b) La primera generación de las condicionalidades .....	67
c) La segunda generación de las condicionalidades .....	69
3.3.4. La ayuda ligada .....	70
3.4. La cooperación española .....	73
3.4.1. Origen .....	73
3.4.2. Los organismos de gestión de la AOD .....	73
3.4.3. La evolución de la AOD española: del crecimiento al estancamiento .....	77
3.4.4. La composición de la AOD española .....	79
3.4.5. Orientación de la AOD española .....	83
3.5. La cooperación descentralizada. La Comunidad Autónoma Vasca .....	86
3.5.1. Concepto y características .....	86
3.5.2. Evolución de la cooperación descentralizada .....	88
3.5.3. La cooperación de la Comunidad Autónoma Vasca .....	93
3.5.4. La cooperación municipal en la Comunidad Autónoma Vasca .....	100
<b>4. LA COOPERACIÓN MULTILATERAL .....</b>	<b>107</b>
4.1. El sistema de las Naciones Unidas .....	110
4.2. Los organismos multilaterales financieros .....	117
4.2.1. El Grupo del Banco Mundial .....	117
a) Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRD) .....	118
b) Agencia Internacional de Fomento (AIF) ..	120
c) Corporación Financiera Internacional (CFI) ..	121
4.2.2. El Fondo Monetario Internacional (FMI) .....	122
4.2.3. Los Bancos Regionales de Desarrollo .....	124
4.3. El sistema de la Unión Europea .....	128
4.3.1. La historia de la cooperación comunitaria ..	128

a) La cooperación con las antiguas colonias . . . . .	128
b) La expansión de la cooperación . . . . .	129
c) Las líneas de una estrategia europea de cooperación . . . . .	130
4.3.2. La estructura de la ayuda oficial al desarrollo comunitaria de la UE . . . . .	131
4.3.3. Los principios y la orientación de los Acuerdos de Lomé . . . . .	133
a) La evolución de Lomé . . . . .	134
b) Los mecanismos de cooperación financiera de Lomé . . . . .	134
c) Los mecanismos de cooperación no financieros de Lomé . . . . .	136
4.3.4. La cooperación comunitaria por la vía presupuestaria . . . . .	138
a) La cooperación con otras regiones geográficas . . . . .	138
b) Otros instrumentos de cooperación . . . . .	140
4.3.5. La Oficina Humanitaria de la Comunidad Europea (ECHO) . . . . .	141
4.3.6. Montos y destinos de la cooperación al desarrollo comunitaria . . . . .	143
4.3.7. La revisión de Lomé: nueva fase de la política comunitaria de cooperación al desarrollo . . . . .	146
4.3.8. El Acuerdo de Cotonou: la cooperación comunitaria después de Lomé . . . . .	149
<b>5. LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO EN LOS NOVENTA</b> . . . . .	<b>155</b>
5.1. Los cambios profundos en el escenario internacional y la revisión de la razón de ser de la cooperación al desarrollo . . . . .	157
5.2. La evolución de la AOD . . . . .	161
5.2.1. Un criterio para evaluar la AOD: la referencia del 0,7% . . . . .	165
5.2.2. El destino de la ayuda según regiones y países . . . . .	167
5.3. Las alternativas para el futuro de la cooperación al desarrollo . . . . .	174
5.3.1. La visión desde el CAD . . . . .	174
5.3.2. La visión alternativa . . . . .	177
<b>BIBLIOGRAFÍA</b> . . . . .	<b>181</b>

## ÍNDICE DE CUADROS

### CAPÍTULO 1:

Cuadro 1. Tipos de cooperación al desarrollo . . . . .	23
--	----

### CAPÍTULO 2:

Cuadro 2. Las venas abiertas de América Latina . . . . .	38
Cuadro 3. El Acuerdo Multilateral de Inversiones (AMI) . . . . .	40
Cuadro 4. El poder de la inversión externa directa . . . . .	51

### CAPÍTULO 3:

Cuadro 5. El nivel de concesionalidad según el CAD . . . . .	56
Cuadro 6. ¿Qué son las instituciones multilaterales? . . . . .	58
Cuadro 7. La ayuda bilateral de Estados Unidos . . . . .	63
Cuadro 8. Actividades principales del CAD . . . . .	65
Cuadro 9. Del proyecto a los programas . . . . .	68
Cuadro 10. Las condicionalidades . . . . .	69
Cuadro 11. Los créditos FAD . . . . .	80
Cuadro 12. Una valoración de la cooperación española . . . . .	85
Cuadro 13. La cooperación descentralizada en la Unión Europea . . . . .	87
Cuadro 14. La sintonía con los procesos municipales del Sur . . . . .	91
Cuadro 15. La filosofía de la Cooperación Pública Vasca . . . . .	95
Cuadro 16. Programas de cooperantes . . . . .	98
Cuadro 17. El Programa de Cooperación del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz . . . . .	102
Cuadro 18. Los objetivos de Euskal Fondoa . . . . .	103
Cuadro 19. Realización de proyectos de cooperación sobre el terreno . . . . .	104

### CAPÍTULO 4:

Cuadro 20. Los organismos de la ONU y el desarrollo . . . . .	113
---	-----

Cuadro 21. Las organizaciones del Grupo del Banco Mundial	117
Cuadro 22. El poder de decisión del BIRD y el FMI	123
Cuadro 23. Los fondos concesionales de los Bancos Multilaterales de Desarrollo	125
Cuadro 24. Las tendencias en el volumen de la financiación multilateral	127
Cuadro 25. Tratado de la Unión Europea	131
Cuadro 26. Objetivos y principios básicos de Lomé	133
Cuadro 27. La difícil negociación del 8.º FED	137
Cuadro 28. El mandato de ECHO	141
Cuadro 29. Un sentimiento de fracaso	148
Cuadro 30. Los pilares del Acuerdo de Cotonou	150

#### CAPÍTULO 5:

Cuadro 31. La AOD por habitante	162
Cuadro 32. La verdad de la AOD según el PNUD	169
Cuadro 33. Las nuevas líneas de la ayuda al desarrollo del CAD	176
Cuadro 34. Propuesta de Griffin para un cambio de la cooperación al desarrollo	179

## ÍNDICE DE GRÁFICOS

### CAPÍTULO 1:

- Gráfico 1. Elementos de la cooperación al desarrollo . . . 19
- Gráfico 2. Origen de los flujos para la financiación al desarrollo . . . . . 26

### CAPÍTULO 2:

- Gráfico 3. Flujos de capital a países en desarrollo: públicos y privados 1990-1997 . . . . . 33
- Gráfico 4. Estructura de los flujos privados de capital a países en desarrollo 1990-1997 . . . . . 47
- Gráfico 5. Estructura de los flujos privados: distribución según fuentes 1992 y 1997 . . . . . 48
- Gráfico 6. Inversión Externa Directa por regiones 1997 . . 50
- Gráfico 7. Diez países mayores receptores de Inversión Externa Directa 1997 . . . . . 51
- Gráfico 8. Evolución de la Inversión Externa Directa 1990-1997 . . . . . 52

### CAPÍTULO 3:

- Gráfico 9. Ayuda Oficial al Desarrollo 1995-1996 . . . . . 59
- Gráfico 10. Visión general de la financiación al desarrollo . . . . . 59
- Gráfico 11. Estructura de la financiación al desarrollo 1960-1970 . . . . . 61
- Gráfico 12. Porcentaje de ayuda ligada sobre la AOD bilateral 1995 . . . . . 72
- Gráfico 13. Administración del Programa español de Cooperación para el Desarrollo . . . . . 75
- Gráfico 14. El Sistema de Cooperación al Desarrollo . . . . . 76
- Gráfico 15. Evolución de la AOD española, como porcentaje sobre el PIB . . . . . 78



Gráfico 16. Evolución y composición de la AOD española 1981-1995 .....	79
Gráfico 17. Esquema de los instrumentos de la Ayuda Oficial española para el Desarrollo .....	82
Gráfico 18. Principales regiones receptoras de la AOD bilateral española .....	83
Gráfico 19. Principales beneficiarios de los desembolsos netos de la AOD bilateral española 1995-1996 ..	84
Gráfico 20. Distribución de la AOD bilateral española, según nivel de renta de los países receptores, 1996 ..	84
Gráfico 21. Evolución de la cooperación descentralizada en el Estado español 1988-1997 .....	89
Gráfico 22. Distribución de la AOD per cápita por Comunidades Autónomas .....	90
Gráfico 23. Cooperación descentralizada 1997: porcentajes por Comunidades Autónomas .....	91
Gráfico 24. Evolución presupuestaria de la ayuda al desarrollo del Gobierno Vasco 1985-1998 .....	94
Gráfico 25. Distribución de la ayuda por capítulos periodo 1988-1997 .....	97
Gráfico 26. Estructura de proyectos subvencionados por el Gobierno Vasco según destino por continente 1988-1996 .....	99
Gráfico 27. Estructura de proyectos subvencionados por el Gobierno Vasco según destino por sectores 1988-1996 .....	100
<b>CAPÍTULO 4:</b>	
Gráfico 28. La estructura de la Organización de las Naciones Unidas .....	112
Gráfico 29. Organismos multilaterales: financieros y operacionales .....	113
Gráfico 30. Estructura de los recursos desembolsados por la ONU para actividades de cooperación al desarrollo, según organismos, 1981-82 y 1991-92 ..	116
Gráfico 31. Recursos de los principales organismos de ONU para cooperación al desarrollo 1986-1996 ..	116
Gráfico 32. Recursos comprometidos por el Banco Mundial 1986-1996 .....	121
Gráfico 33. Recursos comprometidos por los Bancos Regionales de Desarrollo 1986-1996 .....	125
Gráfico 34. Financiación al desarrollo: organizaciones multilaterales .....	128
Gráfico 35. Esquema general de la estructura financiera de la ayuda al desarrollo comunitaria .....	132
Gráfico 36. La evolución de los FED-Lomé .....	135
Gráfico 37. Los datos de la ayuda humanitaria omunitaria (ECHO) .....	142
Gráfico 38. Estructura del presupuesto total de la CE para el desarrollo asignado a las distintas zonas geográficas .....	144

Gráfico 39. Reparto de la ayuda comunitaria en el mundo 1997 .....	144
Gráfico 40. Fondos comprometidos y realmente desembolsados del presupuesto comunitario y del FED hasta 1999 .....	145
Gráfico 41. Líneas generales presupuestarias seleccionadas en el título B7, compromisos para 1995 y 1996 .....	146
Gráfico 42. Financiación Oficial al Desarrollo de países miembros del CAD 1990-1997 .....	163
Gráfico 43. Evolución de la AOD de los países donantes del CAD .....	166
Gráfico 44. Porcentaje sobre el PNB de la AOD de los países del CAD .....	166
Gráfico 45. Los diez países principales receptores de AOD 1995-1996 .....	168
Gráfico 46. Cambios en el destino de la AOD por regiones .....	171
Gráfico 47. Flujos netos de recursos a los países menos desarrollados 1990-1995 .....	173

# **1**

## **Aspectos generales de la cooperación al desarrollo**

### **1.1. ELEMENTOS BÁSICOS DEL CONCEPTO DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO**

El concepto de cooperación al desarrollo no tiene un contenido que se defina al margen del pensamiento y los valores que dominan en la sociedad. Por eso, la mejor manera de explicar el alcance y objetivos de la cooperación al desarrollo es entenderla como el reflejo, por un lado, de la idea que se tiene en cada momento histórico de cómo deben ser las relaciones entre países pobres y países ricos; y, por otro, de la importancia y el alcance que se concede al desarrollo en la agenda de los problemas de la sociedad internacional. La cooperación al desarrollo se ha ido cargando, y descargando, de contenidos a lo largo del tiempo, por lo que para conocer qué significa hay que seguir su evolución en las últimas décadas. Así, cuando se desea precisar qué es la cooperación al desarrollo, no es posible ofrecer una definición ajustada y completa, válida para cualquier tiempo y lugar. Y es que la cooperación al desarrollo no responde a un concepto previamente acuñado, del que puedan definirse con precisión cuáles son sus contenidos.

El que no pueda hablarse de un concepto universalmente aceptado, no significa que no existan referencias que delimiten qué es lo que se quiere significar cuando se habla de cooperación. Pero antes de entrar a analizar esa precisión, conviene resaltar este carácter evolutivo e histórico que tiene la cooperación al desarrollo, para saber mejor cómo interpretar esas referencias.

Un primer acercamiento en la comprensión de la cooperación al desarrollo consiste en pensar los dos elementos

que forman su propia denominación: *cooperación y desarrollo*. El término *cooperación* hace ver que se trata de una relación entre personas u organizaciones caracterizada por la existencia de intereses comunes entre quienes la conforman y, en principio, por una ausencia de jerarquía o explotación de una parte sobre la otra.

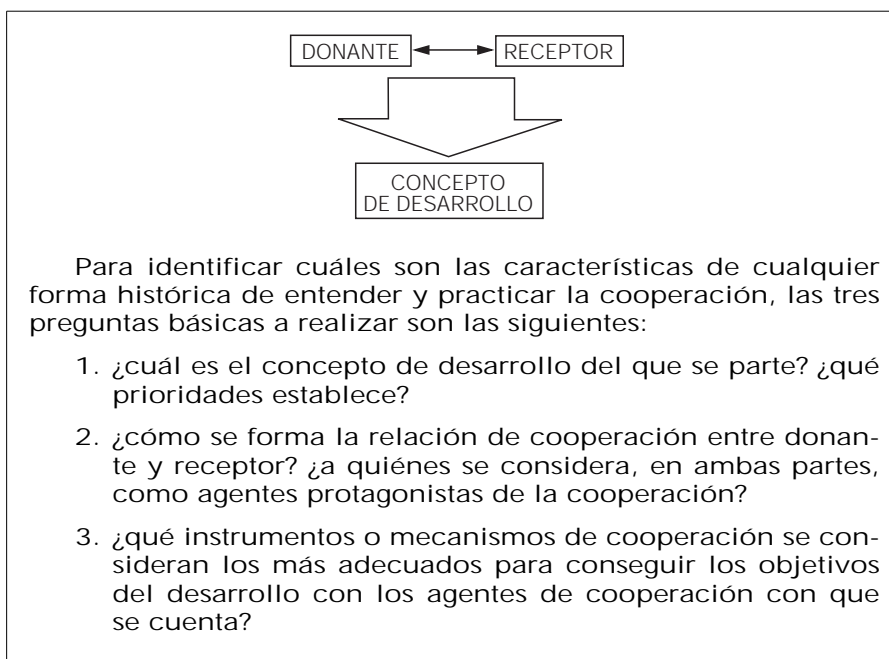
Pero lo anterior no dice mucho del contenido de esa relación. Pueden darse relaciones cooperativas para fines muy diversos, incluso cabe la cooperación para delinquir, como se recoge en muchos códigos penales. Por eso, resulta fundamental el segundo término: el *desarrollo*, que define el objetivo que persigue esa relación y que marca decisivamente los contenidos y alcance que pueda tener la cooperación. La cooperación al desarrollo implica, pues, la conjunción de los dos componentes: uno que establece una relación formal (cooperación) y, otro, que llena de significado el objetivo y contenido de esa relación.

Aunque esta aproximación resulta insuficiente para perfilar el concepto de cooperación al desarrollo, nos coloca en una pista válida para continuar desentrañando sus entresijos. La insuficiencia se encuentra en que tanto el concepto de desarrollo como las relaciones cooperativas son susceptibles de múltiples concreciones. Especialmente, en lo que se refiere al desarrollo, el debate en torno a su concepto ha sido permanente tras la Segunda Guerra Mundial y de ninguna manera cabe proponer una formulación que sea aceptada unánimemente.

Por eso se señalaba antes que la cooperación al desarrollo se va llenando de contenido según cuál sea el pensamiento dominante del concepto de desarrollo, que determinará las características y prioridades de la cooperación. De hecho, las estrategias de la cooperación han ido evolucionado de acuerdo a los consensos o posiciones hegemónicas del pensamiento sobre el desarrollo.

El siguiente esquema puede servir de guía para preguntarse cuáles han sido las diferentes formas de entender la cooperación al desarrollo, caracterizadas por las prioridades en los objetivos y las modalidades en que se han expresado. Una primera observación importante consiste en señalar cómo la relación de cooperación se ha difuminado en la realidad como tal, habiendo funcionado fundamentalmente como una relación de donante a receptor, con algunas aportaciones de índole cooperativo, más o menos acentuadas según los casos.

Gráfico 1. Elementos de la cooperación al desarrollo



## 1.2. EVOLUCIÓN DE LAS ESTRATEGIAS DE COOPERACIÓN

Los objetivos que se persiguen con la cooperación al desarrollo varían según quién sea el donante, así como con la percepción que tenga de cuáles son las prioridades del desarrollo y del grado de compromiso con su realización. Además, estas posiciones han ido cambiando a lo largo del tiempo, bien porque han evolucionado las ideas que se tenían del desarrollo, bien porque se entiende de diferente manera el compromiso contraído.

Veamos en un rápido recorrido histórico, no exhaustivo, cómo se han configurado diversas estrategias de cooperación, que responden a las diferentes concepciones que se han ido produciendo en torno al desarrollo.

1. Al inicio de la cooperación al desarrollo, en los años cincuenta y sesenta, los objetivos que ésta perseguía eran fundamentalmente los valores y las conquistas de la sociedad industrial tal como la habían realizado los países occidentales. Más en concreto, el crecimiento económico era, sin lugar a dudas, la prioridad central

de todos los esfuerzos. Una vez que se consiguiera que las economías crecieran, se daba por supuesto que se generaría una dinámica favorable para el desarrollo. Con estas premisas, la pretensión de la cooperación al desarrollo era cooperar al despegue de las economías de los países en desarrollo, de manera que éstas pudieran entrar en un proceso continuo de crecimiento. Esta preocupación básica por el crecimiento no hizo olvidar del todo la necesidad de un cierto componente de desarrollo social. Pero éste siempre fue considerado como un aspecto complementario del desarrollo económico. La cooperación al desarrollo estaba dominada por la importancia de la dimensión económica y el objetivo del crecimiento. Otra cuestión es que se dieran diversas interpretaciones sobre los caminos más idóneos para alcanzar esa finalidad.

2. A fines de los sesenta y, de forma creciente, en los primeros años setenta, se empieza a cuestionar las concepciones anteriores que consideraban que el crecimiento económico debía ser el foco de atención central del desarrollo. Especialmente entre los países y agencias donantes más preocupados por el desarrollo social, se constataba la incapacidad de conseguir eliminar —y ni tan siquiera aliviar— la extensión e intensidad de la pobreza que, a pesar de los indicadores positivos de la economía, se mostraba resistente a disminuir. En un intento de combatirla, se prestó una atención mucho mayor a los programas de desarrollo rural integrado y a los programas sociales de salud, educación, agua potable o saneamiento.

Esta preocupación desembocó en la formulación del enfoque de las necesidades básicas. Los años setenta se caracterizan por la presencia de la dimensión social del desarrollo en la agenda de los donantes de una manera mucho más fuerte que anteriormente. La atención a los sectores más pobres de la población llegó al propio Banco Mundial que, bajo la presidencia de McNamara, diseñó su estrategia bajo la denominación de las necesidades básicas. Esta tendencia se puso de manifiesto en los países donantes de las OCDE que decidieron destinar a los países más pobres una ayuda equivalente al 0.15 por ciento del PNB.

A pesar de este giro, todavía en los setenta, a la hora de seleccionar a qué países se dirigía la coopera-

ción al desarrollo no se tenían en cuenta las políticas de desarrollo que se impulsaban en los países receptores. Fueron los países nórdicos (Suecia, Noruega y Países Bajos) los que iniciaron la política de considerar de manera especial a aquellos países que realmente emprendían políticas dirigidas a todos los grupos sociales y particularmente a los sectores pobres, de manera que se priorizara la ayuda hacia aquellos países que ofrecían mayores garantías para hacer eficaces las políticas de cooperación de cara a la lucha contra la pobreza.

3. Los ochenta vuelven a situar en primer plano los objetivos macroeconómicos, al igual que ocurriera en los años cincuenta y sesenta. Son varias las razones que explican este cambio de énfasis pero, entre todas, destaca la indiscutible hegemonía del pensamiento neoliberal occidental. A la teoría se unió la crisis estructural de las economías de muchos países en desarrollo, lo que condujo a la imposición de profundas reformas económicas estructurales que, en unos pocos años, modificaron el panorama de las economías de esos países.

El papel desempeñado por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional en esta operación fue decisivo. El hecho de que los países en desarrollo se encontraran con enormes dificultades para hacer frente a sus obligaciones de pago de la deuda externa, les condujo a tener que negociar para acceder a nuevos créditos y poder cumplir con los anteriores. Para tener derecho a los nuevos préstamos, las dos instituciones internacionales citadas impusieron como requisito previo que se implantaran las reformas económicas, siempre inspiradas en el modelo económico neoliberal. La cooperación al desarrollo quedó marcada por su dependencia de estos objetivos reformistas, al tiempo que se adecuaba a la nueva concepción que otorgaba un papel central al mercado y a la iniciativa privada, recortándose las funciones del estado, sobre todo en lo referente a políticas sociales.

4. El fin de los años ochenta y los noventa van a plantear otros objetivos a la cooperación. Se plantean nuevos aspectos a tener en cuenta a la hora de asignar los fondos de cooperación, que se sintetizan en los tres elementos siguientes: el buen gobierno, los derechos humanos y la democracia. La incorporación de estos



elementos supone un paso importante, ya que remueve uno de los presupuestos que hasta entonces se consideraban básicos, como era la no injerencia en asuntos internos de claro contenido político.

Hay que recordar que las condiciones impuestas por el Banco Mundial y el Fondo ya implicaban una fuerte interferencia en la política interna, si bien limitada a aspectos económicos y sociales. Su extensión a las más delicadas cuestiones políticas, por su especial relación con la soberanía propia de cada país, no se produjo hasta los años noventa.

Con ello se da una relación directa entre lo que se entiende que debe ser el desarrollo y los valores que los países occidentales consideran básicos para un desarrollo aceptable. El Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE afirmaba, en 1989, la existencia de una conexión vital entre los sistemas políticos abiertos y democráticos, los derechos humanos y la eficiencia y equidad de los sistemas económicos. Sostenía que el desarrollo participativo implica más democracia, que las organizaciones locales tengan un mayor papel, el respeto por los derechos humanos, los mercados competitivos y una dinámica iniciativa privada. Estas ideas fueron desarrollándose en los años posteriores y, aunque no se consolidaran en normas concretas, sí implicaron la adopción de nuevas referencias para la cooperación.

Junto a estos tres objetivos centrales —derechos humanos, democracia y buen gobierno— de lo que se puede llamar la segunda generación de la condicionalidad de la ayuda, en los años noventa se ha introducido otro objetivo que ha ido adquiriendo una presencia creciente en la cooperación: la preocupación por el medio ambiente. No fue hasta la publicación del informe *Nuestro futuro común*, en 1987, que aparece como un tema prioritario de la cooperación al desarrollo. Tras la Cumbre sobre Desarrollo y Medio Ambiente, celebrada en Río de Janeiro en 1992, la inclusión de la condicionalidad medioambiental se incrementó.

Sin embargo, no puede decirse que exista una estrategia clara de cómo deban relacionarse las cuestiones de desarrollo y medio ambiente, aunque nadie cuestiona esa vinculación. La forma de entender la misma marca la manera de establecer la condicionalidad a la hora de determinar la cooperación.

### 1.3. LA COOPERACIÓN COMO VÍA DE FINANCIACIÓN DEL DESARROLLO

La cooperación al desarrollo no puede equipararse con la simple transferencia de recursos de un país o de un organismo internacional a otro país beneficiario. De hecho, la historia de la cooperación se ha caracterizado por plantear iniciativas cuyo objetivo era regular la actividad económica de manera que tuviera efectos distributivos más justos. Este tipo de medidas pueden tener tanta o mayor trascendencia para el desarrollo que las meras transferencias de recursos financieros. Un ejemplo sería lo que en su día supuso la novedad del Sistema Generalizado de Preferencias, que otorgaba determinadas ventajas aduaneras a productos provenientes de los países en desarrollo para facilitar su acceso a los mercados de los países desarrollados. Lo mismo cabe decir de otros acuerdos que tengan consecuencias positivas para el desarrollo de los países menos adelantados, como pudiera ser una mejora de las condiciones de la carga de la deuda externa para los países más fuertemente endeudados.

Cuando hoy se habla de la ayuda o de la cooperación al desarrollo, suelen distinguirse cuatro grandes grupos de ayuda según su contenido: ayuda financiera, ayuda técnica, ayuda alimentaria y ayuda humanitaria. Aunque las ayudas técnica y humanitaria han aumentado su porcentaje sobre el total, la realidad es que la ayuda financiera es con diferencia la más importante, ya que supone casi las tres cuartas partes del total.

Cuadro 1. Tipos de cooperación al desarrollo

#### **Ayuda Financiera:**

Es toda transferencia concedida bajo la forma de subvenciones o créditos concesionales para la financiación de actividades orientadas al desarrollo del país receptor. Puede tener la forma de recursos financieros o de contenidos reales —mercancías y servicios— transferidos desde los países donantes a los beneficiarios. Se canaliza a través de los proyectos y los programas.

#### **Ayuda Técnica:**

Es la transferencia de conocimientos técnicos al país receptor para contribuir a su desarrollo. Ocupa el segundo lugar en importancia, tras la ayuda financiera. Habitualmente ha tenido cuatro componentes:

- Suministro de expertos y asesores.
- Formación general y profesional.
- Suministro de material y equipamiento para los componentes anteriores.
- Actividades de preinversión como identificación de recursos y orientación de las inversiones.

**Ayuda Alimentaria:**

Es la aportación de productos alimentarios a países necesitados con el fin de potenciar su abastecimiento y garantizar su seguridad alimentaria. Se transfiere tal cual, o bien en el marco de un proyecto de desarrollo concreto.

**Ayuda Humanitaria:**

Es la que se dedica a situaciones de emergencia causadas por catástrofes naturales, conflictos internos o internacionales con desplazamientos poblacionales a gran escala, hambrunas, epidemias, etc, combinadas con instituciones sociales, económicas y políticas frágiles o deficientes.

En los últimos años, el gasto en ayuda humanitaria ha tenido un ascenso creciente en las cifras de desembolso bilateral de los países desarrollados, quienes incluyen también el gasto para el mantenimiento y restablecimiento de la paz.

Esta estructura de la ayuda, dominada por la dimensión financiera, y el hecho de que las iniciativas de tipo no financiero antes señaladas, además de no haber sido muy prolíficas, resultan imposibles de evaluar en cuanto a sus efectos, explican la dedicación que debe otorgarse a los flujos financieros a la hora de analizar la cooperación al desarrollo. Ello no quiere decir que no se tengan en cuenta (pues sería un error no incluirlos dentro del análisis de la cooperación) los cambios en los marcos regulatorios de todo tipo, económicos, sociales y políticos, y que tienen relación con las posibilidades que se ofrezcan a los países en desarrollo. Una legislación más o menos flexible para la inmigración en los países desarrollados, el carácter de los convenios sobre protección de zonas naturales y reservas forestales, o la amplitud/restricción en las transferencias de tecnología desde los países más avanzados, serán procesos decisivos para que aumenten o se limiten las posibilidades de desarrollo.

Así pues, con las salvedades y precauciones hechas, la dimensión financiera de la cooperación al desarrollo es el capítulo central de la misma. No sólo porque, en última ins-

tancia, la transferencia de recursos financieros es un indicador aceptable para medir las posibilidades que se les ofrecen a los países en desarrollo (ya que cuantos más recursos financieros dispongan, mayor número de programas y proyectos desarrollo podrán impulsar), sino también porque pone de manifiesto la voluntad y el compromiso político real de los países desarrollados en la tarea de conseguir el desarrollo de todos los países.

Por eso tiene sentido analizar la cooperación al desarrollo como un elemento importante dentro del conjunto de los recursos financieros externos que se ponen a disposición de los países en desarrollo. Una consideración de la cooperación que no se enmarque en el conjunto de los flujos a los que acceden los países en desarrollo resultaría incompleta y no permitiría tener una visión y una valoración adecuadas de su alcance.

#### **1.4. LAS NECESIDADES FINANCIERAS DE LOS PAÍSES EN DESARROLLO**

Una de las características de los países en desarrollo, y que explica sus dificultades para emprender la superación de su situación, es la falta o la insuficiencia de ahorro interno para dedicarlo a la inversión en nuevos proyectos. A un país se le puede calificar como pobre según muchos parámetros pero, desde un enfoque dinámico, la pobreza se encuentra cuando no hay posibilidad de crear nuevas oportunidades de riqueza. El mayor drama de una economía es que consuma todo lo que produce, y que esa decisión se deba no a una opción libre, sino porque necesita consumir todo lo producido para poder subsistir. Cuando eso sucede, la economía se autorreproduce pero sin crecer; es una economía de subsistencia, estancada.

Mientras no consiga liberar parte de su producción para destinarla a nuevas actividades, ese país no podrá escapar de su trampa de pobreza. Este es un caso extremo, pero sirve para ilustrar las consecuencias que implica para una economía la incapacidad de generar ahorro. Lo dicho es igualmente aplicable a los países que, aun cuando consiguen ahorrar en alguna medida, lo hacen de manera insuficiente para enfrentar adecuadamente las necesidades crecientes de la población.

En cualquiera de las situaciones (ausencia e insuficiencia de ahorro interno) si estos países no pudieran acceder a re-

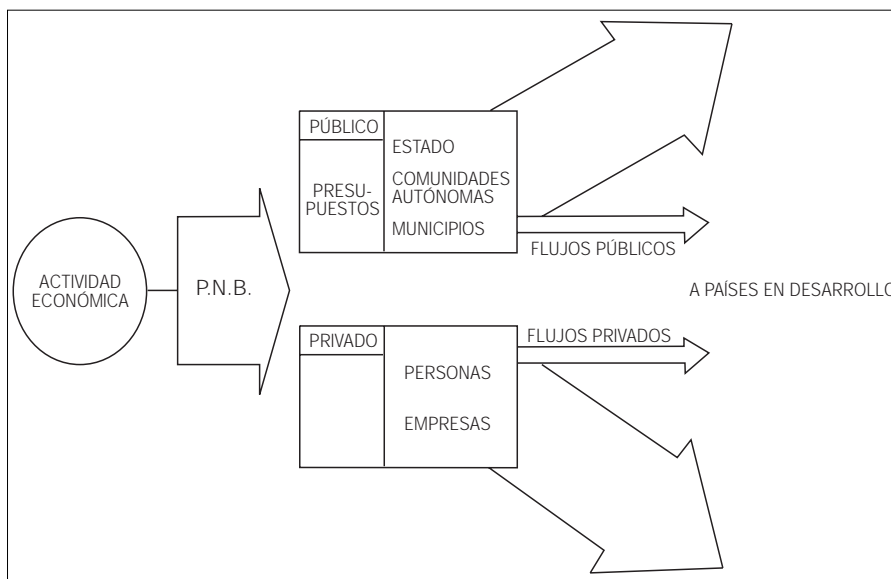
cibir el ahorro generado en otras economías estarían condenados a permanecer largo tiempo —si no siempre— como economías incapaces de proporcionar condiciones mínimamente humanas de vida a su población. Al afirmar la necesidad de la financiación externa hay que advertir que es una condición necesaria, pero insuficiente. La relación entre desarrollo y recursos no es automática. Se puede disponer de recursos y utilizarlos de manera inadecuada

Históricamente, muchos de los países hoy considerados desarrollados acudieron en su día al ahorro externo para financiar su desarrollo. Estados Unidos dependió en gran manera de los flujos externos a mediados del siglo XIX; Rusia acudió al ahorro de otros países para financiar su desarrollo a fines del siglo XIX.

El estudio del proceso de generación de ahorro en las economías más poderosas y su canalización hacia las economías más débiles es lo que se llama la financiación del desarrollo. ¿Cómo pueden acceder los países en desarrollo al ahorro externo? ¿Qué condiciones se ponen para ese acceso? ¿A través de qué procedimientos o instituciones se toman las decisiones para regular ese acceso?

El siguiente esquema presenta de manera resumida el proceso de generación de los flujos externos desde su ori-

Gráfico 2. **Origen de los flujos para la financiación al desarrollo**



gen en las economías desarrolladas. Ofrece una visión global del proceso y permite comprender los factores que determinan por qué aumentan o disminuyen esos flujos hacia los países en desarrollo, y por qué se endurecen o se ablandan las condiciones de acceso.

Aunque el gráfico resulta suficientemente expresivo, cabe hacer una breve explicación del mismo. La fuente de cualquier financiación externa se encuentra en la capacidad de determinados países para dedicar parte de los recursos que producen a financiar actividades fuera de su territorio. Por eso, los resultados de su actividad económica, normalmente medidos en términos de Producto Nacional Bruto (PNB), constituyen la primera referencia. Una parte de ese PNB pasa por la vía de los impuestos, fundamentalmente, a formar parte de los presupuestos de las instituciones públicas. Dentro del ámbito público se distinguen tres esferas: estatal, autonómica y local. La decisión de las diferentes instituciones de destinar una parte de los ingresos públicos a la financiación del desarrollo es lo que constituye la financiación pública del desarrollo. Los recursos del PNB que no van a los organismos públicos se quedan en manos de personas y organizaciones privadas. Estas pueden, a su vez, decidir dedicar una parte de los mismos a actividades en otros países, con o sin ánimo de lucro. El conjunto de esas actuaciones es lo que se conoce como financiación privada del desarrollo.

# 2

## La financiación privada del desarrollo

## **2.1. CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LOS FLUJOS PRIVADOS**

Los flujos privados son los que proceden de las actividades del sector privado de la economía y que se destinan por diferentes vías a los países en desarrollo, por decisiones de los agentes económicos del sector privado (ahorradores, empresas, bancos, etc.). El Banco Mundial los define como los flujos negociados en términos de mercado provenientes de recursos del sector privado. Al igual que cuando se hable de la financiación pública, hay que hacer una primera diferencia básica sobre el carácter oneroso o gratuito de los flujos. Así hay que distinguir entre los flujos que se canalizan a través del mercado, de los que se otorgan concesionalmente, es decir, sin cargas o con cargas menores que las que imperan en el mercado.

En el caso de los flujos privados, esta distinción tiene escasa trascendencia ya que la inmensa mayoría se efectúa por medio del mercado, siendo únicamente los fondos recogidos por las organizaciones no gubernamentales y otras asociaciones sin fines de lucro los que se conceden de manera gratuita. Este tipo de flujos tienen una importancia pequeña desde el punto de vista cuantitativo, al no superar el 5 o 6% del total. En este caso no merece la pena detenerse a precisar los criterios que determinan cuándo los flujos puedan considerarse como concesionales, ya que resulta bastante evidente si persiguen conseguir ganancias o si se canalizan como donaciones o con carácter concesional. Cuando se hace referencia a los flujos privados concesionales nos limitamos a los fondos propios que disponen las



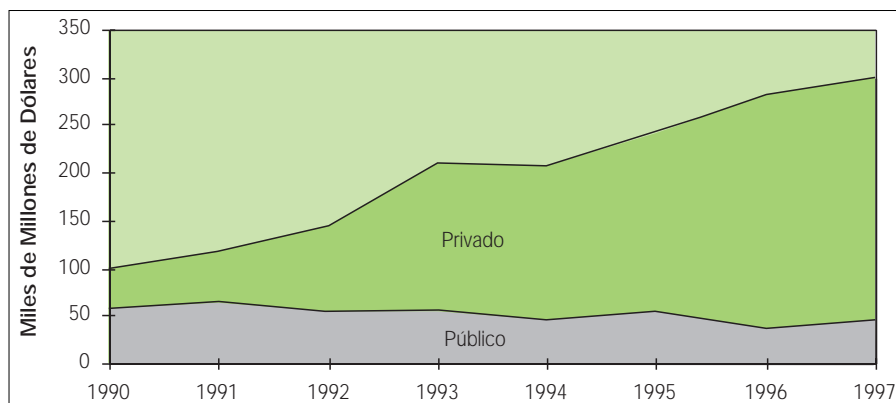
organizaciones no gubernamentales, sin considerar los subsidios o cofinanciaciones que puedan recibir del sector público, que evidentemente tienen la consideración de flujos públicos aun cuando se administren por organizaciones privadas.

El hecho de que la casi totalidad de los flujos privados se canalicen a través del mercado implica que sus destinatarios, los países en desarrollo, deben tener la capacidad suficiente para poder cumplir con las condiciones que establece el mercado. El mercado no distingue los niveles de desarrollo o de necesidad, sino que únicamente capta quienes están dispuestos a pagar el precio que se establece para el dinero como resultado del juego de la demanda y la oferta. Las condiciones del mercado son, en principio, las mismas para todos, lo que quiere decir que no hay diferencias según países. Pero el mercado de capitales presenta algunas diferencias respecto a otros mercados. Quien invierte su dinero buscará hacerlo en aquellos países donde mayor beneficio pueda obtener. Quien presta su dinero huirá de aquellos países que no le ofrezcan garantía de recuperar sus préstamos, o, en todo caso, exigirá condiciones más duras y un precio más alto (mayor interés) que le compense el mayor riesgo que asume. En definitiva, en el mercado de capitales resulta que los más necesitados son los que se encuentran peor colocados, con mayores dificultades para acceder a los recursos que pudieran complementar o suplir su falta de ahorro interno.

La importancia actual de los flujos privados como componente de la financiación del desarrollo se pone de relieve al comparar su comportamiento en relación con los flujos oficiales o públicos. Si se analiza la evolución del total de flujos financieros que van de los países desarrollados a los países en desarrollo, claramente presenta una línea ascendente en la década de los noventa. Pero hay una marcada diferencia según la naturaleza pública o privada de los mismos. Los flujos de origen oficial se han estancado, mientras que los flujos de origen privado han sido más dinámicos y ha sido su comportamiento el que ha hecho crecer el monto total del financiamiento externo. En el siguiente gráfico puede verse la evolución de ambos.

Este primer análisis nos da una doble referencia sobre la actual estructura de la financiación del desarrollo. La primera, la indiscutible hegemonía de los agentes privados, no sólo en cuanto a cantidades sino, lo que es más importante,

Gráfico 3. **Flujos de capital a países en desarrollo: públicos y privados 1990-1997**



Financiamiento	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Público	56,4	62,7	53,8	53,6	45,5	54,0	34,7	44,20
Privado	41,9	53,6	90,1	154,6	160,6	189,1	246,9	256,00
Total	98,3	116,3	143,9	208,1	206,2	243,1	281,6	300,34

Fuente: World Bank; *Global Development Finance 1998*.

en cuanto iniciativas de desarrollo; y, en consecuencia, el decaimiento de la función pública del desarrollo. La segunda referencia, la necesidad de comprender mejor el comportamiento de los flujos privados si se quiere tener una visión de los actuales procesos de desarrollo. Para ello, hay que distinguir los diversos mecanismos por los que se dirige el capital privado hacia los países en desarrollo. La distinción es importante porque los efectos para el receptor varían de manera significativa de unos a otros.

Las principales categorías de financiación privada comercial, es decir, las que provienen de empresas y bancos privados u organismos financieros de diverso tipo, pueden agruparse en las tres siguientes:

- a) Inversión Externa Directa (IED).
- b) Inversión en Cartera (IC) en sus dos modalidades: inversión en capital social e inversión en bonos.
- c) Préstamos o créditos.

En las estadísticas oficiales suele añadirse otra más: los créditos a la exportación, pero que por su escasa relevancia sobre el total no vamos a considerar. Como se puede ver, los flujos se canalizan fundamentalmente de dos formas: inversión y crédito. Los préstamos o créditos son un concepto conocido, pero no tanto las modalidades de inversión.

La inversión, a su vez, puede ser: inversión en cartera o inversión directa. La inversión en cartera consiste en la adquisición de acciones y otros títulos, pero sin la intención de controlar la propiedad de la empresa, sino con el único fin de disponer de una inversión rentable. La inversión directa implica entrar a formar parte de la propiedad de una empresa en un porcentaje tal que participe en el control de la misma. La línea que separa ambas formas no es clara, variando los criterios según los países que fijan desde un 10% hasta un 25% del total del capital de la empresa para considerarla como directa, hasta otros que no establecen ningún porcentaje y la consideran evaluando el carácter de la inversión.

## **2.2. LA INVERSIÓN EXTERNA DIRECTA (IED)**

Se entiende que la inversión en un país distinto del origen del capital responde a la categoría de IED cuando quienes la realizan tienen un interés duradero en la gestión de esa inversión, lo que se manifiesta cuando con esa inversión se consigue al menos el 10% del poder de voto de la empresa, según el criterio del Banco Mundial. Aunque ya se ha dicho antes que los criterios para definirla cambian según los países.

Durante muchos años la IED ha sido para los países en desarrollo mucho más importante que la IC. La IED se halla estrechamente relacionada con la actividad de las empresas multinacionales o transnacionales (ETN). Aunque se considera que nacieron a mediados del siglo pasado, su expansión se ha producido en la segunda mitad de éste.

### **2.2.1. ¿Por qué se invierte en los países en desarrollo?**

Los inversores externos, de los que las ETN son hoy en día los principales agentes, pueden tener múltiples razones para decidir colocar su capital en otro país e, igualmente, para elegir el país más adecuado a sus intereses.

Aquí destacamos aquellos factores que pueden considerarse, en líneas generales, como los más relevantes en las estrategias de comportamiento de las ETN, y que son los siguientes:

- a) Las ETN se sienten atraídas por el fuerte crecimiento económico de los países receptores y buscan ganar los mercados nacientes en otros países. La inversión de las ETN en los países en desarrollo se ha producido, en la mayoría de los casos, como consecuencia del crecimiento de los mercados en esos países para productos en los que esas empresas tenían una tecnología superior.
- b) La estabilidad macroeconómica de las economías donde van a invertir es un aspecto determinante para las ETN que consideran fundamental tener confianza en el futuro, de manera que puedan predecir a medio plazo la evolución de sus inversiones. Además, valoran en el país receptor la existencia de un marco de políticas comerciales liberales, que incluyan la facilidad para la conversión de divisas y la repatriación de los beneficios, la liberación de aranceles para los insumos que se necesitan para la producción; y, cada vez más, los incentivos que ofrezcan los gobiernos a los inversores externos.
- c) Las inversiones en los países en desarrollo sirven también para consolidar las posiciones estratégicas de las ETN en una región geográfica, de manera que el país elegido pueda convertirse en plataforma de expansión para el control del mercado de los países cercanos.
- d) Los menores costos de producción y transporte constituyen un elemento importante para establecerse en un determinado país. Pero tal vez no sea al más importante o, por lo menos, no lo es tomado aisladamente y sin que se den los anteriores factores. Eso no significa desconocer los casos de explotación de mano de obra en muchos países en desarrollo. Pero el grueso de las inversiones externas se destina más bien a procesos de producción que exigen cierta cualificación de la mano de obra y una infraestructura de servicios que permita la agilidad en el manejo y comercialización. Si se dan estas condiciones con costos más bajos que en otros países, entonces sin lugar a dudas constituye un factor decisivo de la inversión.

### 2.2.2. Inversión externa y desarrollo

Sin pretender hacer un análisis de todos los factores que impulsan a las ETN a invertir en los países en desarrollo, los factores anteriores ofrecen un marco para entender las vinculaciones entre la IED y los objetivos de desarrollo del país receptor. La primera consideración es que las decisiones de las ETN a la hora de colocar su inversión se hacen en virtud de sus intereses y no de las prioridades que tenga el país. Eso lleva a plantear hasta dónde esas inversiones sirven al desarrollo del país receptor, que no tienen por qué coincidir forzosamente con los intereses de éste. Puede ser que el efecto sobre el desarrollo del país sea algo colateral o secundario a la inversión externa, ya que la IED se establece en función de los intereses de las ETN, y no en función de los intereses del desarrollo del país.

Esta no correspondencia automática entre la IED y las necesidades de desarrollo se pone de manifiesto al analizar la distribución de la inversión entre los países en desarrollo. El factor riesgo es uno de los más importantes a la hora de elegir las ETN, y los inversores externos en general, sus destinos. Las ETN tienen especial cuidado en evitar el riesgo en sus inversiones. En la clasificación de países con mayor riesgo para los inversores se encuentran lógicamente los países más necesitados. No es de extrañar que en una clasificación realizada en 1991, los diez países que ocupaban los lugares de mayor riesgo fueran: Guinea-Bissau, Zaire, Haití, Etiopía, Uganda, Myanmar, Irak, Sudán, Somalia y Liberia, que, a su vez, la mayoría se encuentran en el grupo de países más pobres del mundo. Si resulta arriesgado invertir en ellos, la inversión externa no acudirá, por muy graves que sean sus necesidades de desarrollo, y por ello de recursos. Pero el mercado no capta esas necesidades, sino sólo el riesgo que entraña la inversión.

Los países en desarrollo (y no sólo ellos, sino también los países desarrollados) pugnan por atraer inversiones externas, porque consideran que les reportan importantes beneficios. Entre ellos pueden destacarse, por un lado, que la población accede a bienes y servicios que antes no conseguía, o que ahora lo hace en mejores condiciones de calidad y precio. Por otro, que el gobierno consigue mayores ingresos fiscales. Las nuevas inversiones estimulan nuevas inversiones locales y pueden crear efectos positivos de arrastre. Otras ventajas externas pueden ser la transferencia de tecnología, fomentar la producción para la exportación, consiguiendo así mayor cantidad de divisas, etc.

Pero no todo son ventajas. Puede que los bienes y servicios que producen las ETN no sean los más necesarios para la mayoría del país y se dirijan a los sectores de las clases más acomodadas. No siempre los gobiernos consiguen mayores ingresos debido a las facilidades fiscales concedidas a los inversores para atraerles. Los beneficios obtenidos a veces se reinvierten, pero en muchas ocasiones se repatrian al país de donde proviene la inversión, con lo que se reducen los beneficios para el país receptor, cuando no se produce un perjuicio. La mayor fuerza de las ETN en relación a las empresas locales hace que desplacen a éstas de los sectores de mayor iniciativa de la economía, o cuando acuden a un sector estratégico que exige una gran inversión se da una tendencia a que las ETN gocen de situaciones monopolísticas de hecho. La tecnología que usan no es siempre la más apropiada y por ello su conexión y transferencia al entorno local se dificulta.

### 2.2.3. La percepción de la IED desde los países en desarrollo

La reticencia a la presencia de las ETN fue grande en los años sesenta en muchos países en desarrollo, porque consideraban que apenas se beneficiaban con su presencia y, en cambio, sus exigencias y poder condicionaban negativamente tanto la vida económica como política. La percepción de pérdida de soberanía con la presencia de las ETN se dio especialmente cuando éstas invirtieron en actividades del sector primario, como: plantaciones, cultivos extensivos, minas, petróleo, etc.

La obra de Eduardo Galeano, *Las venas abiertas de América Latina*, expresa de manera vehemente esta situación, aportando en su narración muchos ejemplos de lo que supuso la presencia de las ETN en los países latinoamericanos, lo que se llamó el desangramiento. Esta imagen gráfica y dramática fue usada también por el Premio Nobel Pablo Neruda en uno de sus poemas al expresar la sangría de recursos que suponía para los países latinoamericanos la presencia del capital extranjero: «y así se vacían por los puertos las repúblicas desangradas».

Por ello en muchos países en desarrollo, en las décadas de los sesenta y setenta, se adoptaron medidas para controlar su presencia. Se pusieron límites a las inversiones en determinados sectores que se consideraban estratégicos o se exigió que las inversiones se destinaran a determinadas zonas o actividades. En muchos casos el capital externo

debía asociarse al capital local, teniendo éste siempre el control de la mayoría. Incluso los países del Sureste asiático (Corea del Sur, Taiwan, Singapur y Hong Kong) pusieron este tipo de limitaciones y condiciones a la inversión externa, a fin de canalizar hacia los sectores que les interesaban y para controlar su actividad. Las limitaciones afectaban también, en muchos casos, a las repatriaciones de los beneficios.

#### Cuadro 2: **Las venas abiertas de América Latina**

El «Programa de acción económica del gobierno», elaborado por Roberto Campos, preveía que, como respuesta a su política benefactora, los capitales afluirían del exterior para impulsar el desarrollo de Brasil y contribuir a su estabilización económica y financiera. Se anunciaron para 1965 nuevas inversiones directas, de origen extranjero, por cien millones de dólares. Llegaron setenta. Para los años siguientes, se aseguraba, el nivel superaría las previsiones del 65, pero las convocatorias resultaron inútiles. En 1967 ingresaron 76 millones; la evasión por ganancias y dividendos, asistencia técnica, patentes, royalties o regalías y uso de marcas superó en más de cuatro veces a la inversión nueva. Y a estas sangrías habría que agregar, aún, las remesas clandestinas. El Banco Central admite que, fuera de las vías legales, emigraron de Brasil ciento veinte millones de dólares en 1967.

Lo que se fue es, como se ve, infinitamente más que lo que entró. En definitiva, las cifras de nuevas inversiones directas en los años claves de la desnacionalización industrial -1965, 1966, 1967- estuvieron muy por debajo del nivel de 1961. Las inversiones en la industria congregan la mayor parte de los capitales norteamericanos en Brasil, pero suman menos del cuatro por ciento del total de las inversiones de los Estados Unidos en las manufacturas mundiales. Las de Argentina llegan apenas al tres por ciento; las de México al tres y medio. La digestión de los mayores parques industriales de América Latina no ha exigido grandes sacrificios a Wall Street. Traen pocos dólares y se llevan muchos.

*Fuente:* Galeano, Eduardo; *Las venas abiertas de América Latina*; pp. 351-2.

Pero en los años ochenta se produjo un giro en la percepción de la presencia de las ETN. Los países que habían establecido controles a la inversión externa vieron cómo los capitales se dirigían hacia otros países. De hecho, se pasó de una política restrictiva en la recepción de flujos a otras

políticas dirigidas a la captación de flujos externos. Las políticas de los gobiernos que establecen incentivos al capital extranjero se han generalizado en esta década de los noventa y puede decirse que hay una competencia entre los gobiernos por atraer inversiones. Esos incentivos son fundamentalmente de tipo fiscal, ofreciendo condiciones más beneficiosas, y financiero, facilitando o aportando capital local.

Para comprender este cambio hay que tener en cuenta que, durante la década de los ochenta, la crisis de la deuda externa hizo que se limitaran enormemente los flujos de capital privado por la vía de los préstamos, con lo que la IED era la única fuente posible para conseguir capital. Como resultado, los países empezaron a establecer acuerdos con las ETN, flexibilizando sus anteriores políticas.

#### 2.2.4. ¿Hay que controlar a las ETN?

La relación entre ETN y los países receptores —tanto sean desarrollados como en desarrollo— es una relación cambiante que continuamente debe buscar nuevos equilibrios. La profunda dinámica de la transnacionalización productiva hace aparecer situaciones imprevistas en las que los gobiernos se ven incapaces de controlar la conducta de las ETN. Se plantea una contradicción en el interés de los países por recibir inversiones externas, sobre todo en los países más débiles. Estos necesitan del capital pero las actividades de las ETN son cada vez más volátiles, menos estables. Las inversiones se amortizan rápidamente y sus intereses pueden encontrar nuevas localizaciones más ventajosas al cabo de unos pocos años. La desaparición repentina de una empresa provoca un impacto muy fuerte en el país, sobre todo en la región donde se asentaba, que difícilmente encuentra compensaciones.

Pero los gobiernos de los países en desarrollo no han conseguido establecer un marco que pueda hacer frente a esas situaciones. En cambio, los países desarrollados sí se han adelantado en la elaboración de pautas para la actividad de las ETN. La manifestación más reciente de los intentos para fijar un marco que regule las relaciones entre gobiernos e inversores externos ha sido el Acuerdo Multilateral de Inversiones (AMI).

El AMI respondió a una iniciativa de los países más desarrollados, agrupados en la OCDE, que dio comienzo en



1994. De hecho, las propuestas presentadas respondían más a los intereses de las ETN que a los de los países en desarrollo. Como era de suponer, en su elaboración no tomaron parte representantes de estos últimos países. Cuando se dio a conocer el documento, la reacción de los países en desarrollo y de muchas organizaciones no gubernamentales fue muy crítica. Los contenidos del acuerdo dejaban en una posición de inferioridad a los países receptores, lo que implicaba en la práctica una hegemonía de las ETN. Se consiguió paralizar el AMI gracias al gran rechazo provocado y si se quiere conseguir un nuevo acuerdo deberán reiniciarse las negociaciones, pero esta vez con la participación de todas las partes afectadas.

Conviene resaltar dos consideraciones que resultan de la experiencia de lo sucedido con el AMI. La primera, reiterar la importancia de los aspectos no estrictamente financieros a la hora de evaluar las posibilidades de desarrollo de los países. En este caso se puso de manifiesto que tan importante, o más, que el mero hecho de la venida de los flujos externos es la forma en que estos acuden. Las normas que regulan la presencia del capital externo y su realización son centrales para calibrar sus efectos como positivos o negativos. La segunda, que la preocupación por la cooperación al desarrollo no puede limitarse a contemplar simplemente la evolución de los flujos oficiales o los concesionales. Así como en los años ochenta las organizaciones no gubernamentales adoptaron una posición muy activa frente al tema de la deuda externa, por entender que ahogaba las posibilidades de desarrollo de los países endeudados, ahora han comprendido que el AMI podría tener consecuencias muy gravosas para el desarrollo y han actuado en consecuencia.

### Cuadro 3. **El Acuerdo Multilateral de Inversiones (AMI)**

En las dos últimas décadas, los flujos de Inversión Externa Directa (IED) se han incrementado de modo espectacular, no sólo entre los países desarrollados, sino también desde el Norte hacia el Sur. La idea de establecer un acuerdo en este terreno, el Acuerdo Multilateral de Inversiones, fue propuesta por Estados Unidos a finales de los años ochenta, y retomada más tarde por la OCDE. El AMI supondría un nuevo paso de gigante en el proceso de liberalización y desregulación de la economía mundial.

Aunque las reuniones preparatorias para este acuerdo se iniciaron en medio del mayor secretismo en 1988 dentro de la OCDE, las negociaciones oficiales no comenzaron hasta mayo de 1995. El grupo de trabajo estuvo compuesto por los ministros de comercio de los países de la OCDE, a los que se sumaron la Comisión Europea y la Organización Mundial de Comercio (OMC), invitada como observador. El proyecto de acuerdo que vio la luz en 1997 fue el resultado de un largo proceso negociador en el que EEUU siguió manteniendo la iniciativa, tanto en los temas como en el marco de las negociaciones.

Los contenidos del acuerdo se conocieron en octubre de 1997, gracias a los esfuerzos de algunas ONGDs que lograron filtrarlo a través de Internet. El secretismo que rodeó a un tema tan trascendental para la economía fue denunciado hasta por el Parlamento Europeo.

Por otra parte, aunque el AMI es un acuerdo que pretende afectar a todos los países del mundo, sólo fue negociado por los desarrollados. Los países asiáticos expresaron su protesta en Hong Kong en 1997, por el atrevimiento de las naciones más ricas al redactar un acuerdo de tanta importancia sin consultar primero a la mayoría de los países, ni invitarlos a participar en las negociaciones.

### **Los objetivos y principios del AMI**

El principal objetivo del Acuerdo es la desregulación y liberalización de la inversión extranjera, lo que significa que todos los inversores tendrán derecho a operar en todos los países miembros con una regulación mínima, y serán tratados igual o mejor que las empresas o los ciudadanos nacionales.

El AMI propone aplicar a los inversores las reglas habituales en materia de comercio internacional: los inversores deben beneficiarse del mismo trato que las empresas nacionales, sin que se permita la discriminación positiva hacia los inversores nacionales. El acuerdo también prohibiría imponer a los inversores cualquier obligación de resultado (como exportar un porcentaje de la producción, o realizar transferencia tecnológica), o realizar discriminación positiva sobre procesos de producción, como privilegiar —por ejemplo— el uso de las técnicas menos contaminantes.

Las políticas públicas de los estados donde se instalan las inversiones apenas tendrían incidencia sobre ellas: según el AMI, la discriminación de que pudiera ser objeto un inversor como consecuencia de medidas tomadas por una autoridad política será juzgada, tanto de derecho como de hecho. Por otra parte, cualquier firmante del acuerdo que quisiera retirarse de él no podría hacerlo antes de cinco años, y el acuerdo le seguiría siendo de aplicación durante quince años.

Uno de los puntos más criticados del AMI es el mecanismo que propone para arreglar las diferencias entre los estados, el mismo que resolvería los conflictos entre empresas y estados: ni las asociaciones ni los ciudadanos podrían utilizar el Acuerdo para atacar a las ETNs, a las cuales el AMI otorga numerosos derechos y ningún deber. Finalmente, los inversores podrían elegir entre llevar sus diferencias —entre ellos y con los estados— ante varias instancias internacionales, más apropiadas para conflictos de mercado que de soberanías estatales, como la Cámara de Comercio Internacional.

Aunque las inversiones de las ETN no contribuyan siempre directamente al desarrollo del país, constituyen una entrada de capital que no crea deuda. Cuando obtienen beneficios es debido al resultado de la buena marcha de las actividades emprendidas y, si ésta no se da, tampoco cabe exigir otras obligaciones de los receptores. Para aquellos países con un determinado nivel de desarrollo, la IED se convierte en un factor importante de modernización y expansión, aunque cada vez más se observa que la estabilidad de las inversiones tiene plazos más cortos, y la lucha por captar este tipo de inversiones exige una atención permanente de los gobiernos por la gran competencia existente para captarlas.

Cuando hoy en día se hace referencia a las ETN, no se está haciendo referencia exclusivamente a las grandes multinacionales (petroleras, automóviles, químicas, etc.) cuyos nombres conoce todo el mundo. Estas megaempresas tienen un gran peso en la economía mundial, pero cada vez más la presencia de pequeñas y medianas empresas en el escenario internacional se ha hecho realidad. El número de empresas que deciden instalarse en otros países crece cada año y, en este sentido, son también empresas multinacionales, aunque de una dimensión más pequeña. El comportamiento de estas pequeñas y medianas empresas presenta aspectos bastante diferenciados del de las grandes, que pueden resultar de especial interés para los países en desarrollo.

### **2.3. LA INVERSIÓN EN CARTERA**

Aunque esta forma de inversión ha experimentado en los últimos años una gran expansión, no es un fenómeno exclusivo de nuestros tiempos. Ya en el siglo XIX constituía una modalidad importante de inversión externa. Los inversores

Europeos compraban acciones y bonos de empresas en Estados Unidos, Canadá, Australia, Nueva Zelanda o Chile, que eran los países cuyas economías empezaban a florecer. Había un dinámico mercado de bonos emitidos por los gobiernos que buscaban así la forma de financiar sus proyectos de inversión pública y que, normalmente, eran de larga duración (hasta casi 100 años) y a interés fijo.

En la primera mitad del siglo xx los mercados de capitales experimentaron muchas vicisitudes, y las inversiones en cartera resultaron demasiado arriesgadas. Por ello, durante muchos años después de la Segunda Guerra Mundial, la inversión privada en cartera hacia los países en desarrollo se consideró que era una aventura poco fiable. En los años sesenta, estas inversiones apenas significaban la décima parte de las inversiones directas.

Sin embargo, en los años noventa el fenómeno de las inversiones en cartera hacia los países en desarrollo se ha incrementado enormemente y con gran rapidez. Esto se ha debido en gran parte a la proliferación de los fondos de inversión en los países desarrollados, que han buscado en los mercados de valores de los llamados países emergentes (países cuyas economías presentaban expectativas alentadoras a medio plazo) nuevos activos donde diversificar sus inversiones.

En principio, la inversión en cartera, como toda vía de conseguir recursos externos, es bienvenida. Pero la forma en que se realiza presenta algunas peculiaridades que ponen en guardia en cuanto a sus ventajas. El primero y gran inconveniente es la volatilidad de su comportamiento. Los inversores buscan el beneficio a corto plazo y en cuanto se producen cambios que lo pongan en duda, emigrarán hacia otros valores de cualquier otro país que resulten más ventajosos. Por ejemplo, en el caso de los bonos, es típico este fenómeno de la volatilidad cuando cambian las diferencias de tipo de interés en el país receptor en relación a otros. Además, hoy en día han aumentado los bonos a corto plazo, con plazos muy cortos de vencimiento, incluso a tres y seis meses, lo que añade un punto más de inestabilidad a este tipo de inversión. Por otro lado, estas inversiones seleccionan cuidadosamente su destino y suelen concentrarse en un número reducido de países, por lo que no puede decirse que constituyan una forma de financiación a la que puedan acceder todos los países.

Otra consideración merece la inversión en acciones de empresas que, aun cuando también plantea problemas de

volatilidad, siempre tiene una mayor estabilidad y ofrece ventajas sobre los préstamos, ya que éstos tienen que pagarse con independencia de si las condiciones económicas son buenas o no. Por su parte, en la inversión en acciones, en el caso de producirse resultados positivos, sólo se producirán obligaciones de pago, lo que se conoce como dividendos.

#### 2.4. LA EVOLUCIÓN DE LOS FLUJOS PRIVADOS

La importancia de los flujos privados en la financiación del desarrollo ha tenido un comportamiento muy diverso a lo largo del tiempo. En el siglo xix y primeras décadas del siglo xx, constituían la principal fuente, por no decir la única, de recursos financieros para los países en desarrollo. Hay que recordar que en ese tiempo gran parte de los países que hoy llamamos en desarrollo todavía se encontraban en régimen colonial, por lo que el ámbito a que se hace referencia se circunscribe casi a los países de América.

Los centros financieros de París y Londres eran los que proporcionaban recursos que en su mayoría se canalizaban por la vía de la inversión en cartera, mientras que las inversiones directas ocupaban un segundo lugar. Para algunos países los flujos externos recibidos supusieron cantidades muy importantes en relación a su economía, como Argentina donde, en las primeras décadas de este siglo, esos flujos permitieron la financiación del 40% de toda su inversión en capital. Estos recursos se dirigieron a la creación de infraestructuras y plantas productivas destinadas a la exportación de materias primas.

La Primera Guerra Mundial supuso un corte en las remesas de flujos financieros externos, pero éstos se restablecieron en los años veinte, donde los capitales privados volvieron a los países de América Latina, ahora provenientes del nuevo centro financiero que era Estados Unidos. La crisis de los años treinta golpeó lógicamente a la financiación externa, y los países latinoamericanos no pudieron hacer frente al pago de las obligaciones de la deuda contraída, produciéndose la primera gran crisis de la deuda externa, que luego se repetiría en los años ochenta.

Esto hizo que los capitales se retiraran de acudir a los países en desarrollo por la desconfianza en recuperar sus inversiones, abriéndose una etapa en la que los flujos privados no tuvieron una presencia en la financiación del desarrollo que dura hasta los años setenta.

Los años setenta suponen una transformación radical en el esquema de la financiación internacional del desarrollo. No sólo se produjo una gran afluencia de capitales, sino que ésta se da con el resurgimiento de la banca privada como instrumento proveedor de recursos a los países en desarrollo. Los procesos de internacionalización del sistema financiero cambiaron el mercado de capitales. La progresiva apertura de los países, que se hicieron más flexibles a la hora de permitir tanto la salida como el ingreso de capitales, facilitó el acceso de terceros países a los fondos externos. A ello se añadió la afluencia de los llamados *petrodólares*, provenientes de los dólares ingresados en los países exportadores de petróleo como consecuencia de la elevación de los precios del combustible, y que supusieron —al ser depositados en los bancos occidentales— un considerable aumento de la oferta de créditos.

En consecuencia, se produjo un endeudamiento a gran escala de muchos países en desarrollo que veían cómo se les ofrecían créditos en condiciones ventajosas por parte de la banca privada internacional. Para hacerse una idea del aumento que se produjo, basta con señalar que, mientras en 1970 los créditos recibidos por los países en desarrollo sumaban 500 millones de dólares, nueve años más tarde habían alcanzado la cantidad de 40.000 millones; es decir, la deuda se multiplicó por ochenta en menos de una década.

Los flujos se canalizaron principalmente a través de préstamos, superando a la inversión directa que, después de la Segunda Guerra, había sido la vía principal de acceso del capital externo a los países en desarrollo. La década de los setenta es, resumiendo, la década de la financiación privada del desarrollo, mientras que los fondos oficiales se estancaron. Pero cuando cambiaron las circunstancias económicas internacionales y los tipos de interés subieron de repente, muchos países se vieron atrapados ante la imposibilidad de hacer frente a sus pagos. México se declaró en mora en 1982, y la alarma cundió en el mundo financiero ante el temor de que otros países siguieran su ejemplo. Las negociaciones para encontrar una fórmula que salvara la situación no fueron fáciles y se prolongaron durante toda la década de los ochenta. El costo para los países deudores, que tuvieron que negociar en inferioridad de condiciones, fue muy duro y todavía no han conseguido superarlo. Esta crisis de la deuda externa volvió a provocar un nuevo retroceso de los flujos privados que ha durado hasta principios de los noventa.

## 2.5. LOS FLUJOS PRIVADOS EN LA DÉCADA DE LOS NOVENTA

Los países en desarrollo, considerados en su conjunto, recuperaron a partir de 1991 la entrada de flujos privados de capital externos. En esos años se produjo un fuerte cambio en la tendencia de las transferencias netas de recursos que, de ser negativas debido a la mencionada crisis de la deuda externa en la década de los ochenta, pasaron a ser positivas, con un crecimiento espectacular en los dos años siguientes (1992 y 1993) y que, tras un estancamiento relativo en 1994 y 1995, volvió a repuntar.

Desde una perspectiva global, el retorno de los flujos privados de capital a los países en desarrollo representa, en principio, un síntoma positivo. La entrada de capitales permitió a algunos países superar las restricciones que tenían anteriormente para acceder a recursos externos, lo que tuvo graves consecuencias negativas para la producción y el crecimiento. Pero la valoración de este proceso no puede limitarse a analizar las cantidades absolutas. Es necesario entrar a conocer la composición y las características de esos flujos, las causas que los motivaron, el carácter coyuntural o sostenible de los mismos hacia el futuro y el conjunto de efectos que tienen sobre las economías receptoras.

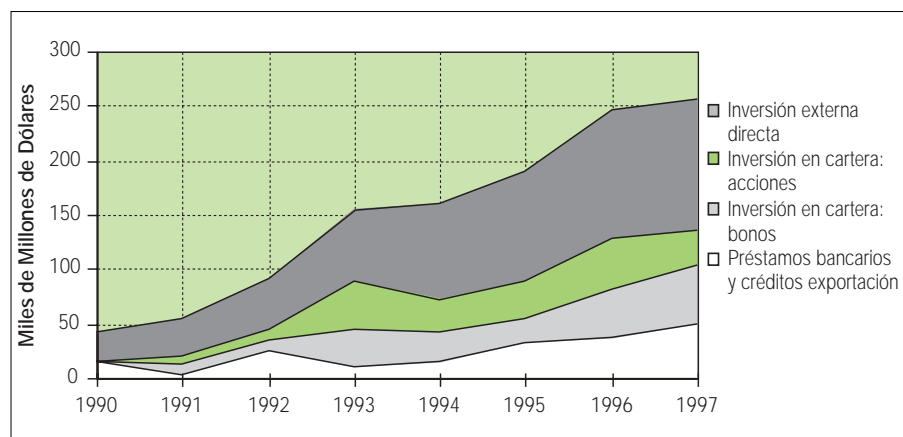
Este cambio en la tendencia del destino de los flujos privados hacia los países en desarrollo, a partir de 1991, se dio junto con importantes modificaciones en los instrumentos de canalización del capital. Este aspecto es de suma trascendencia en el análisis de los flujos privados, ya que su presentación de manera agrupada en una única cifra puede llevar a interpretaciones engañosas del fenómeno. No resulta indiferente, como se ha visto, la forma en la que llega el capital externo. Dentro de esos flujos se contienen muy diversos instrumentos financieros que responden a motivaciones y objetivos distintos y que comportan, a su vez, obligaciones muy divergentes para los países que los reciben. Por ello, es importante diferenciar qué tipo de flujos son los que llegan a cada país en concreto, para poder analizar los efectos, más o menos positivos, de cara a sus necesidades de desarrollo.

El cambio más espectacular se produjo con el incremento de los flujos destinados a las inversiones de cartera. Entre 1987-90 y 1991-92 el incremento de los capitales que fueron a otros países a través de este tipo de inversión fue de un 500 por ciento. El cambio fue de tal magnitud, en tan

corto espacio de tiempo, que surgió un nuevo término en el léxico de los inversores, los llamados «mercados emergentes», para designar las nuevas perspectivas de inversión en bonos y títulos, sobre todo en ciertos países de América Latina y Asia del Este.

Dado que constituyen la principal fuente actual de financiamiento, el conocimiento de la composición interna de los flujos privados permitirá conocer y diferenciar sus efectos sobre las economías en desarrollo.

Gráfico 4. Estructura de los flujos privados de capital a países en desarrollo 1990-1997



	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Inversión en cartera								
Acciones	3,2	7,2	11,0	45,0	32,6	32,5	45,8	32,5
Bonos	0,1	7,4	8,3	31,8	27,5	23,8	45,7	53,8
Inversión externa directa	23,7	32,9	45,3	65,6	86,9	101,5	119,0	120,4
Préstamos bancarios y créditos a la exportación	14,9	6,1	25,5	12,2	13,6	31,3	36,5	49,4
Flujos totales	41,9	53,6	90,1	154,6	160,6	189,1	246,9	256,0

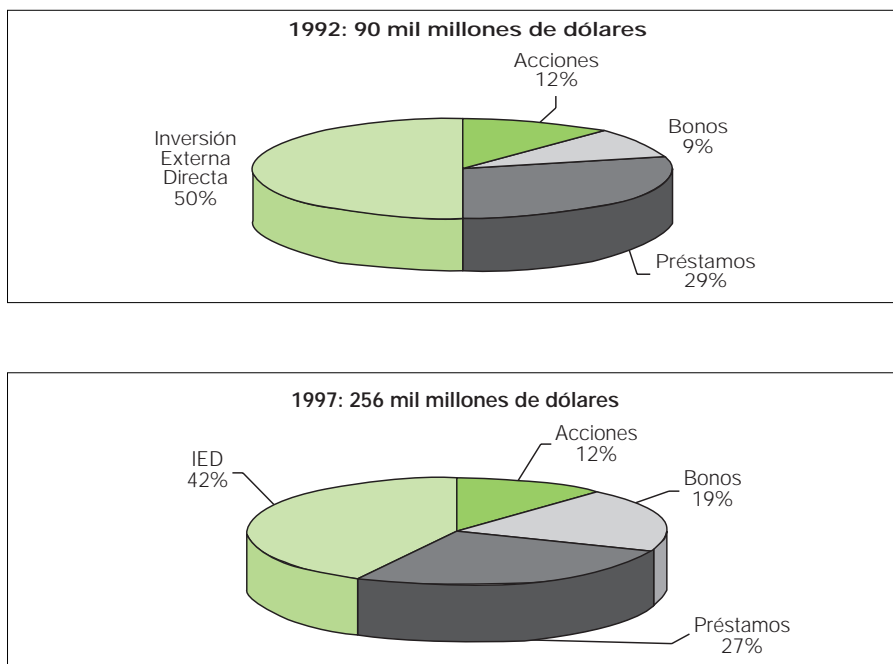
Fuente: World Bank; *World Development Indicators 1998*.

Las características de la actual estructura de financiación al desarrollo de cara a sus efectos sobre los objetivos del desarrollo de los países receptores son las siguientes:



- a) La IED se convierte en el canal más dinámico y estable de financiamiento externo. Su comportamiento ofrece una tendencia diferente de la inversión en cartera, ya que cuando ésta cae en 1994 y 1995, la inversión directa mantuvo el crecimiento, lo que permitió que siguiera aumentando el total de los flujos privados. Las cuestiones claves para conocer las implicaciones que tiene para el desarrollo de un país son: cómo impulsar los factores que atraigan las inversiones necesarias y cómo asegurar su estabilidad.

Gráfico 5. Estructura de los flujos privados: distribución según fuentes, 1992 y 1997



Fuente: Banco Mundial 1998.

- b) La IC, tras un impulso muy fuerte en 1993, comienza a declinar posteriormente. Es de destacar la caída de las inversiones en acciones, que descienden a la mitad en 1995 respecto a 1993. En cambio aumentaron las emisiones de bonos desde los países en desarrollo, teniendo cada vez mayor peso dentro de los flujos privados. Pero estos bonos son aún más inestables que las inversiones en acciones, por su corto vencimiento y porque los capitales buscan en ellos rendimientos

altos en poco tiempo. En cuanto encuentran otros países cuyos bonos ofrecen mayores intereses o se quiebra la confianza en los bonos de un país, el capital de este tipo de muestra especialmente volátil. Este comportamiento pone de manifiesto el carácter inestable de esta forma de inversión.

- c) Los préstamos bancarios a los países en desarrollo han permanecido a niveles estables, pasando a convertirse en una fuente relativamente pequeña de financiación, en comparación con lo que supusieron en la década de los setenta. En la segunda mitad de la década, los créditos comerciales han tenido un fuerte aumento. Pero dentro de los préstamos también se ha producido un cambio importante, al disminuir el peso de los compromisos bancarios a medio y largo plazo para los países en desarrollo, que pasó de ser un 24.6% en 1991 al 12% en 1994. Este dato significa otro elemento más a añadir a la tendencia de inestabilidad de los flujos privados.

## **2.6. EL DESTINO DE LOS FLUJOS PRIVADOS POR REGIONES Y PAÍSES**

La consideración global de los flujos privados de capital puede resultar engañosa si no se señala, al mismo tiempo, que los flujos no se han distribuido entre los países de una manera equitativa o de acuerdo a sus necesidades. Su comportamiento se ha caracterizado por dirigirse a un número reducido de países de ingresos medianos de dos regiones, Asia del Este y América Latina, además de China e India.

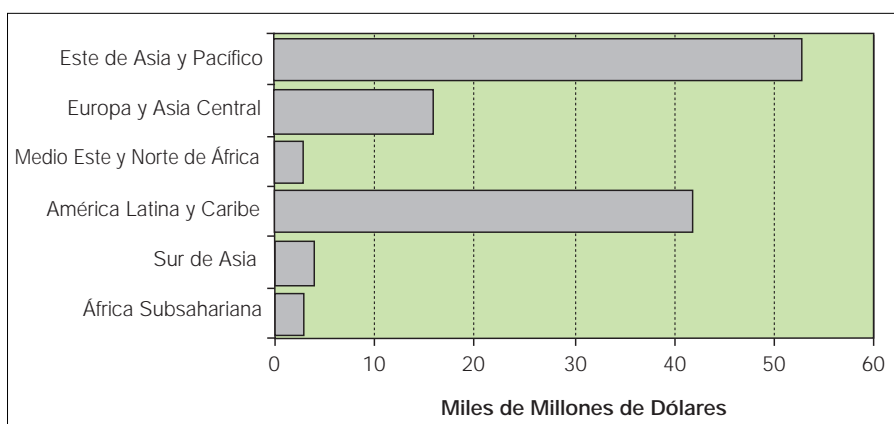
La concentración de los flujos en unas regiones y, dentro de ellas, en unos determinados países es una característica del comportamiento del capital privado. Por ello, no es correcto afirmar de manera genérica que los países en desarrollo han experimentado un mejor acceso a los mercados de capitales, y que los capitales privados encuentran un especial interés en salir de sus países de origen para invertir en los países que los necesitan para financiar su desarrollo.

La tendencia a la concentración en determinados países o regiones se ha agudizado en los últimos años, lo que es una muestra importante de la tendencia a la polarización que produce el actual sistema económico. Asia del Este ha

pasado a absorber más de la mitad de los recursos externos privados, alcanzando el 59% de los fondos en 1995, cuando en 1993 era un 41%. Por su parte, América Latina veía descender su participación en esos recursos de un 38% en 1993 al 20% en 1995, aunque recupera algo en los últimos años. Son las dos regiones que acaparan la mayoría de los flujos privados, mientras que las regiones más pobres —África Subsahariana y Asia del Sur— reciben un porcentaje pequeño del total.

La evolución de los flujos externos en las tres regiones receptoras más importantes se muestra en el gráfico siguiente, donde se aprecia esta tendencia concentradora de los flujos privados, que todavía se agudiza más en el caso de la IED, a favor de la región asiática y de América Latina.

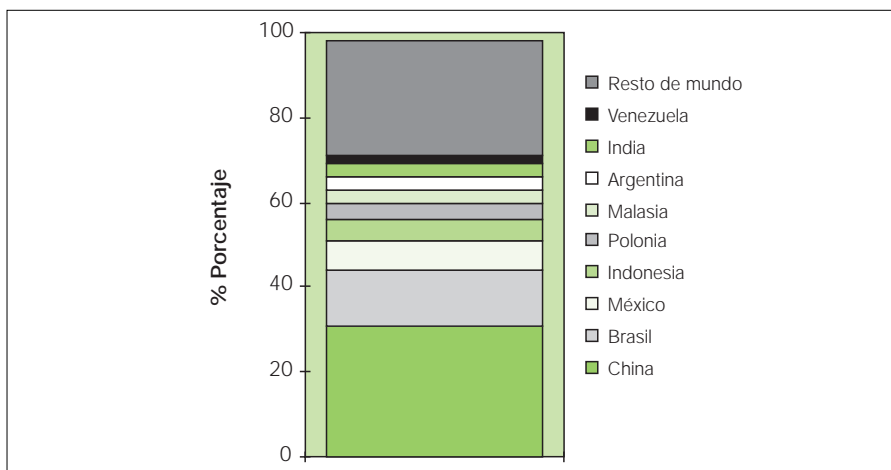
Gráfico 6. **Inversión Externa Directa por regiones 1997**



El proceso concentrador se agudiza si se tiene en cuenta que además, dentro de esas dos regiones privilegiadas, las inversiones se concentran en un número reducido de países. Los diez países receptores más importantes representan por sí solos más de las tres cuartas partes de las inversiones externas.

En términos absolutos, China y Brasil han sido los mayores receptores de inversión externa, aunque si se miran los flujos en relación a la población, Hungría y Malasia recibieron más capital per cápita. Cinco países fueron los destinatarios de más de la mitad de la IED; siendo China un ejemplo extremo, ya que ella sola ha llegado a recibir en varios años una tercera parte de toda la IED.

**Gráfico 7. Diez países mayores receptores de Inversión Externa Directa 1997**



Fuente: World Bank, *World Development Indicators*, 1998.

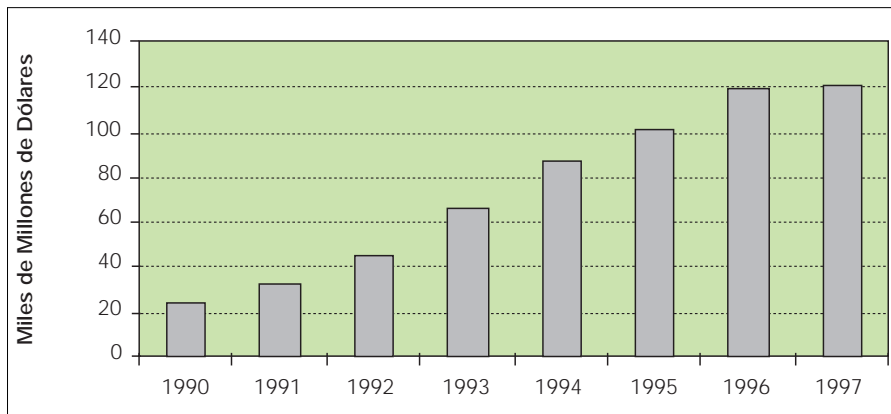
La inversión externa también selecciona los países por su capacidad económica. Los flujos se han dirigido principalmente a los países de mediano ingreso, si bien hay que reconocer que se ha experimentado una cierta mejora en la distribución de los flujos. Así, mientras en 1991 y 1992, la relación era de 3 a 1, favorables a los de mediano ingreso respecto a los de bajo ingreso, en 1995 se acercaba a 2 a 1.

#### Cuadro 4. El poder de la Inversión Externa Directa

Los flujos de IED siguieron una línea ascendente hacia los países en desarrollo. Su incremento responde, por un lado a factores que tienen una influencia limitada en un lapso de tiempo, de tipo coyuntural, como el proceso de privatizaciones en muchos países en desarrollo, especialmente de América Latina, que atrajo a capitales externos para comprar las empresas públicas. Pero, por otro lado, en los últimos años los flujos IED han mostrado un comportamiento más estable que la inversión en cartera, lo que revela que responde también a otros factores. Este comportamiento se explica por las estrategias de globalización de las empresas transnacionales, que no varían su inversión por consideraciones coyunturales; el creciente comercio mundial; y, en algunos casos, los comportamientos económicos de los países receptores, según el Banco Mundial. De acuerdo a estos datos, la IED pareciera ser menos sensible a los cambios experimentados en el corto plazo.

Igual que las otras formas de financiamiento, la IED hacia los países en desarrollo no es sino un reflejo de una tendencia generalizada entre los países industrializados. El total de stocks resultantes de flujos externos por la vía de la inversión directa sumaban en 1995, 2.7 billones de dólares, el doble del nivel existente en 1988 y con una tendencia a aumentar. Hoy la IED representa el 10 por ciento del producto mundial. Algunos economistas sostienen que la IED se ha convertido en un instrumento tan poderoso como el comercio en la integración económica global. Pero junto a estos datos hay que destacar el comportamiento enormemente desigual de la IED, concentrándose en regiones y países muy concretos. Todavía hoy sigue siendo un fenómeno propio de los países desarrollados que absorben las dos terceras partes de los flujos que la componen, una proporción mayor que la existente en 1982, antes de la crisis de la deuda, a pesar de la expansión de las economías emergentes del sureste asiático.

Gráfico 8. Evolución de la Inversión Externa Directa 1990-1997



Fuente: World Bank, *World Development Indicators*, 1998.

# **3**

## **La financiación pública u oficial al desarrollo**

### 3.1. CONCEPTO Y MODALIDADES DE FINANCIACIÓN OFICIAL

La financiación pública u oficial es la que procede de los presupuestos públicos, bien sean de las administraciones centrales, de las administraciones regionales o autonómicas, o de las municipalidades.

#### a) **La distinción entre financiación y ayuda: la concesionalidad**

La financiación pública no se califica siempre como Ayuda al Desarrollo, ya que no tiene por qué ser en principio gratuita. Los gobiernos o las instituciones financieras internacionales públicas conceden créditos en condiciones que suponen una carga importante para quien los recibe, igual o parecida a los créditos que otorgan los bancos privados. Así ocurre con gran parte de los préstamos que concede el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional. Aunque lo cierto es que la mayoría de la financiación pública se hace en términos de lo que se llama concesionalidad, que quiere decir que se otorga en condiciones más favorables que las que establece el mercado; o, incluso, de forma totalmente gratuita, cuando se hace en forma de donación.

A la hora de determinar qué es y qué no es ayuda al desarrollo, es importante determinar cuándo se entiende que la financiación pública se hace bajo unas u otras condiciones. Los criterios para calificar si es o no concesional no pueden depender de las opiniones particulares de cada go-

bierno donante, por lo que los propios países donantes han acordado cuáles son los requisitos que deben reunir los créditos si se quiere que se los considere como ayuda al desarrollo. Actualmente la definición de ayuda oficial al desarrollo (AOD) aceptada por los países donantes más importantes del mundo es la que ofrece el Comité de Ayuda al Desarrollo.

El CAD establece los términos que debe reunir una transferencia de recursos para que pueda considerarse como concesional. Define el *nivel de concesionalidad* como la medida de «blandura» de un crédito, es decir la diferencia que existe entre las condiciones que ofrece el mercado y las condiciones que ofrece el crédito concesional. Los créditos concesionales son, pues, aquellos que ofrecen ventajas o beneficios para el prestatario —el que solicita el préstamo— si se comparan con los préstamos otorgados en condiciones de mercado.

Se entiende que un préstamo o transferencia de dinero es concesional cuando incluye por lo menos un 25 por ciento de elemento de donación o gratuidad. En consecuencia, todas aquellas transferencias financieras de origen público que se concedan con niveles iguales o mayores de concesionalidad, se consideran Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD).

#### Cuadro 5. El nivel de concesionalidad según el CAD

El **elemento de liberalidad o donación** mide el grado de concesionalidad de una transferencia en comparación con las condiciones del mercado. De manera muy simplificada, ya que el procedimiento es más complejo, supongamos que el tipo de interés vigente en el mercado es del 10%. El elemento de liberalidad no existe en un crédito que se otorgue a ese tipo de interés del 10% y, por el contrario, es del cien por cien en el caso de una subvención o donación a fondo perdido (que no requiere ninguna devolución). Los llamados «créditos blandos» o concesionales se sitúan entre esos dos límites.

Pero, además del tipo de interés, hay otros factores que influyen en las condiciones de los préstamos y, por lo tanto, en su grado de blandura o concesionalidad. Estos factores son: el *período de amortización* (los años de duración del crédito, en principio más ventajoso cuanto mayor sea ese período porque la carga anual a devolver es más pequeña), el *período de carencia* (el plazo que se concede para realizar el primer pago), las *comisiones bancarias incorporadas* y la *posibilidad de devolver el préstamo en moneda local*.



En general, se considera que un crédito no contiene un elemento de liberalidad de más del 25% si su período de amortización es menor de diez años, a menos que su tipo de interés se sitúe por debajo del 5% (esto es, menos de la mitad del tipo de interés estándar de mercado).

#### **b) Financiación reembolsable y no reembolsable**

Desde otro punto de vista, la financiación oficial al desarrollo puede ser de dos tipos: *reembolsable* y *no reembolsable*. La no reembolsable, como su nombre lo indica, es por definición de carácter concesional, ya que se trata de transferencias en efectivo o en especie que no crean ninguna deuda legal para el beneficiario, se realizan a fondo perdido con el carácter de donaciones. En cambio las transacciones reembolsables tienen el carácter de préstamos que realizan los gobiernos o las instituciones públicas, nacionales o internacionales, las cuales, a su vez, pueden ser de carácter concesional o no.

Es importante tener clara esta primera distinción entre financiación oficial al desarrollo y ayuda oficial al desarrollo. Primero, porque aunque tienen semejanzas por ser ambas relaciones financieras, en su concreción sus características son muy diferentes, con consecuencias completamente distintas para los países receptores. La financiación al desarrollo es la denominación más general, que abarca cualquier forma de financiación, mientras que la ayuda al desarrollo es aquella específica que se hace en términos concesionales. Aunque las dos tengan como finalidad conseguir el desarrollo de los países receptores, los costes de una u otra modalidad para éstos varían sustancialmente. Segundo, porque la mayoría de los gobiernos y de las organizaciones internacionales hacen los dos tipos de financiación, concesional y no concesional, y habrá que separarlas para conocer el alcance real que cumplen de cara a la cooperación al desarrollo.

#### **c) Cooperación bilateral y multilateral**

Por último, los fondos públicos pueden canalizarse directamente por los gobiernos hacia los receptores (bien sean los gobiernos de los países receptores u otras organizaciones), en cuyo caso se considera que es una cooperación de

tipo *bilateral*. O bien se destinan los fondos a las organizaciones multilaterales, de manera que la administración de esos recursos sale del campo de decisión de los gobiernos y queda en manos de las instituciones públicas internacionales. Este segundo modo de operar es lo que se conoce como cooperación *multilateral*. Prácticamente toda la cooperación multilateral se canaliza a través de los organismos y agencias del Sistema de Naciones Unidas y de la Unión Europea.

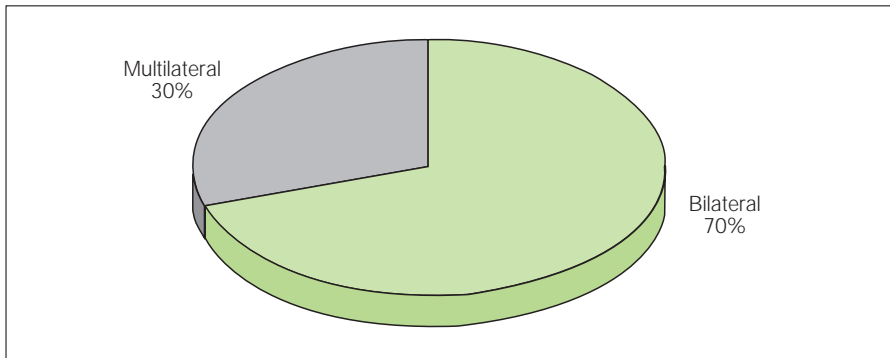
#### Cuadro 6. ¿Qué son las instituciones multilaterales?

Según el Glosario del CAD, se consideran como agencias multilaterales a aquellas instituciones formadas por gobiernos de países, que dirigen sus actividades de forma total o significativa a favor del desarrollo y de la ayuda a los países receptores. En ellas se incluyen los bancos multilaterales de desarrollo (Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo y otros bancos regionales), las agencias del Sistema de Naciones Unidas y los grupos regionales, como la Unión Europea y las agencias árabes.

Se considera que una contribución de un país miembro del CAD es multilateral cuando esa contribución se junta a la de otros países y su desembolso se efectúa a criterio de la agencia internacional.

Los programas multilaterales resultan, en principio, más adecuados que los bilaterales para resolver muchos de los problemas del desarrollo, especialmente cuando éstos no pueden solucionarse dentro de los límites de un país y tienen sus raíces en procesos que atraviesan los estados. Sin embargo, dado que los programas multilaterales entrañan la pérdida del control por parte de los gobiernos del destino de la ayuda, se entienden las reticencias que plantean los gobiernos donantes para aumentar sus cuotas a los mismos. Así se explica que la cooperación bilateral haya supuesto durante varias décadas, en general, un promedio cercano al 80% del total del financiamiento público, mientras que sólo el 20% restante corresponde a la cooperación multilateral. En los últimos años se ha producido un cierto repunte de la cooperación multilateral sobre la bilateral, como se aprecia en el siguiente cuadro, y los porcentajes son del 70% para la bilateral y el 30% para la multilateral.

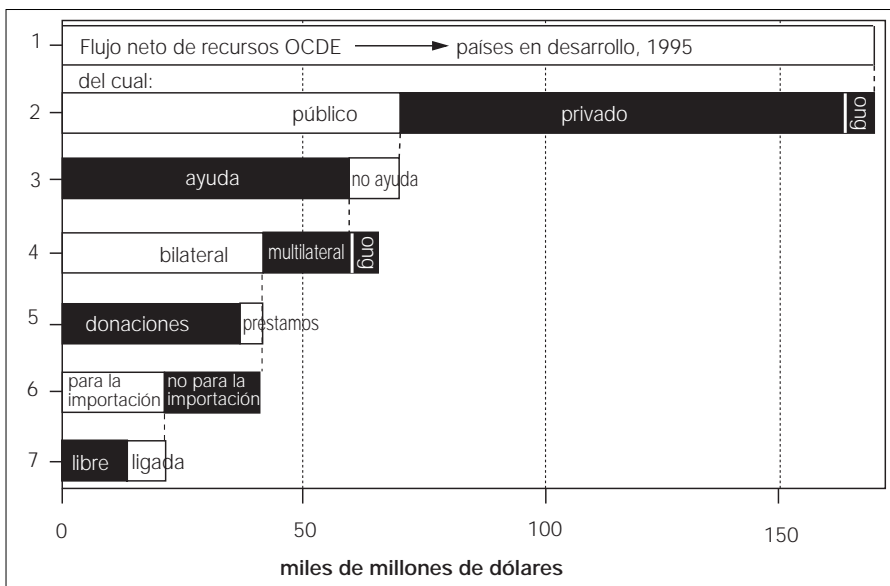
Gráfico 9. Ayuda Oficial al Desarrollo: estructura 1995-96



Fuente: CAD, 1997.

Tras haber descrito los conceptos básicos de la financiación privada y oficial al desarrollo, se tiene un panorama de todas las vías a través de las cuales llegan los recursos a los países en desarrollo. El siguiente esquema ofrece una visión general de esas vías de financiación, al tiempo que las representa tomando en consideración el peso que tiene cada una sobre el total de los flujos.

Gráfico 10. Visión general de la financiación al desarrollo



Fuente: Sutcliffe, Bob: 100 imágenes de un mundo desigual, Intermón 1999.

### 3.2. LA EVOLUCIÓN DE LOS FLUJOS OFICIALES

La financiación oficial al desarrollo surge realmente después de la Segunda Guerra Mundial, aunque con anterioridad se hubiesen dado algunas manifestaciones aisladas. Es en la Conferencia de Bretton Woods, celebrada en 1944, donde se institucionaliza por primera vez, con la creación de un banco internacional —el Banco Mundial—, un organismo encargado de facilitar recursos para las necesidades del desarrollo.

La idea de un banco internacional para el desarrollo fue, de alguna manera, una respuesta al desencanto producido por el comportamiento de los flujos privados que, tras haber tenido la experiencia de ver cómo se retiraban del mercado en los años treinta y siguientes, mostraba que no cumplían con el papel de intermediarios financieros entre los países desarrollados y los países en desarrollo. Existía un cierto pesimismo sobre cuál pudiera ser su función en el futuro, por lo que se pensó que era necesario promover una intermediación de otro tipo, sobre la base de recursos públicos multilaterales.

Pero la creación del Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo (BIRD, luego más conocido como Banco Mundial), no supuso automáticamente que funcionara como un instrumento proveedor de fondos para el desarrollo. Sólo a partir de los años cincuenta puede empezar a hablarse de una financiación pública por la vía multilateral pero, con todo, su presencia como instancia financiadora fue muy limitada.

En cambio, a mediados de los años cincuenta, fueron los países desarrollados quienes asumieron un importante papel como proveedores de fondos a los países en desarrollo, pero desde una base bilateral. En esta decisión de los gobiernos de asumir directamente la iniciativa de financiar el desarrollo, tuvo una influencia decisiva el creciente aumento de la tensión entre los dos bloques, soviético y occidental, y la expansión de esa rivalidad hacia las zonas geográficas donde se encontraban los países recientemente independizados como consecuencia del proceso descolonizador. Las nuevas corrientes políticas y sociales que emergían en esos países del llamado Tercer Mundo se percibían como una amenaza al equilibrio mundial por entender, desde la perspectiva occidental, que en caso de llegar al poder supondrían un apoyo a la posición soviética.

Los países occidentales, y especialmente Estados Unidos, impulsaron la ayuda oficial al desarrollo, canalizada bilate-

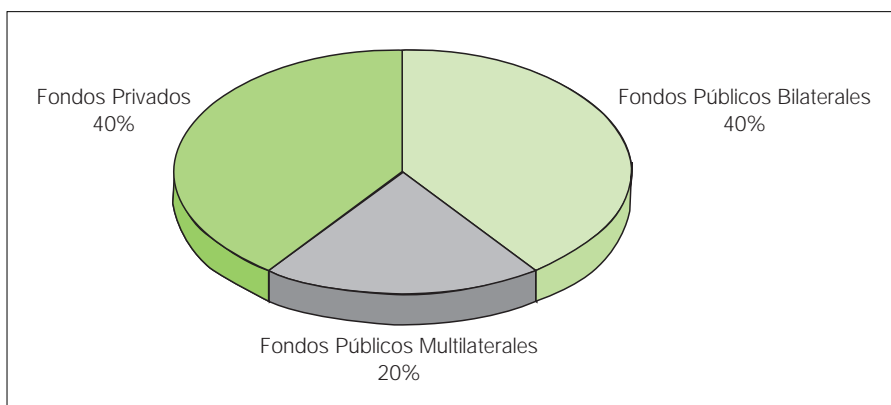
ralmente, como un instrumento para neutralizar la influencia soviética y para conseguir la alianza con los gobiernos de esos países. Los países europeos desarrollaron estas relaciones sobre todo con sus antiguas colonias. Francia y el Reino Unido fueron los países que mostraron una mayor actividad en este campo, pero no hay que olvidar a los países del norte como Bélgica, Países Bajos y los escandinavos.

Todo ello llevó a la creación de nuevos organismos encargados de gestionar los flujos oficiales. En cada país se crearon organismos especializados y desde la perspectiva multilateral nacieron los Bancos regionales.

En definitiva, los años sesenta fueron un período marcado por el protagonismo de las fuentes públicas en la financiación del desarrollo, tanto bilaterales como multilaterales, pero con mayor fuerza de las primeras. A principios de los sesenta, más de las dos terceras partes de la financiación externa a los países en desarrollo procedía de fuentes oficiales, siendo la de origen bilateral la más importante.

A grandes rasgos, la estructura de la financiación del desarrollo en los sesenta era la siguiente:

Gráfico 11. Estructura de la financiación al desarrollo 1960-1970



Fuente: CAD, 1997.

### 3.3. LA COOPERACIÓN BILATERAL

La cooperación bilateral es la que manejan directamente los gobiernos y, aunque todos los países donantes aseguran que su objetivo principal es la contribución al desarrollo de los países receptores, lo cierto es que este tipo de coopera-

ción (especialmente cuando se establece con los gobiernos receptores) tiene normalmente una dimensión política que va más allá de las consideraciones propias de la cooperación al desarrollo y que, a veces, incluso las contradice. Con esta afirmación no se pretende deslegitimar a la cooperación bilateral, sino introducir un aspecto que resulta necesario para entender su funcionamiento.

Las motivaciones que han servido de fundamento (y que aún se mantienen en parte) a los países donantes para tener programas de cooperación constituyen un entramado complejo. En él intervienen tanto razones de seguridad internacional, que tuvieron un peso decisivo en la guerra fría, como intereses comerciales y, al mismo tiempo, un sentido de responsabilidad histórica por el pasado colonial y un cierto sentimiento de solidaridad humanitaria.

El análisis de las implicaciones políticas de la CD forma parte intrínseca del estudio de la misma. No siempre estas implicaciones tienen por qué ser criticables, pero lo cierto es que en muchos casos se produce una tensión entre intereses de cooperación e intereses políticos, principalmente porque los objetivos de la cooperación exigen una estrategia a medio y largo plazo, mientras que los objetivos políticos responden a compromisos de corto plazo y con objetivos distintos de los propios del desarrollo.

Pero aunque esto sea así, lo cierto es que la ayuda bilateral ha sido y sigue siendo una fuente importante de recursos para los países de ingresos bajos que no pueden acceder a los mercados de capitales o atraer inversores externos.

### **3.3.1. La dimensión política de la ayuda bilateral**

El hecho de que la ayuda bilateral se encuentre influida por motivaciones políticas de los gobiernos donantes es una cuestión que nadie pone en duda, lo que no quiere decir que toda práctica de cooperación bilateral tenga que ser por ello considerada crítica o negativamente. Por ejemplo, cuando Francia otorga un trato preferencial a los territorios de ultramar, como Guyana (que reciben una ayuda por persona mucho mayor que otros países con ingresos por persona mucho más bajos o con necesidades mayores) y lo hace por sus especiales vinculaciones políticas y culturales con ese país. O el dato de que la ayuda al desarrollo de la Unión Europea se concentre en las antiguas colonias, y la del Japón se dirija hacia los países asiáticos.

Sin embargo, en otras ocasiones, esos tratos de favor esconden objetivos que van mucho más allá de perseguir el desarrollo. La cooperación al desarrollo se convierte en un instrumento de la política exterior, lo que hace que en algunos casos la concesión de la ayuda no responda a las necesidades reales de los posibles receptores, sino que se otorga en virtud de consideraciones de estrategias políticas y militares, es decir, dentro de una lógica de poder. Así se explica que Egipto e Israel sean con diferencia los países que reciben más ayuda bilateral de Estados Unidos (ver Cuadro 7); o que la ayuda norteamericana a Centroamérica disminuyera drásticamente inmediatamente después de la caída del sandinismo o de la finalización de la guerra civil en El Salvador, cuando esos países seguían teniendo las mismas o mayores necesidades que antes.

**Cuadro 7. La ayuda bilateral de Estados Unidos**

En el año 1996, los fondos de ayuda oficial al desarrollo de Estados Unidos canalizados bilateralmente tuvieron la siguiente asignación (en millones de dólares):

<i>África</i> . . . . .	1.020
<i>Asia y Oriente Próximo</i> . . . . .	2.580
<i>de los que: Israel</i> . . . . .	1.200
<i>Egipto</i> . . . . .	815
<i>América Latina</i> . . . . .	508
<i>Europa del Este y nuevos estados independientes</i> . .	1.280

Como puede apreciarse, Israel recibió más ayuda que todo el continente africano y dos veces y media que la otorgada a América Latina.

De manera general, se puede achacar a los gobiernos que no consideran como criterio de prioridad la situación de necesidad de los pueblos, ya que si no resulta inexplicable que, dentro del conjunto de los países en desarrollo, el 40 por ciento de los más ricos de entre ellos reciban dos veces más ayuda por persona que el cuarenta por ciento de los países más pobres; o que sólo una cuarta parte de la ayuda oficial vaya dirigida a los diez países en que se concentran las tres cuartas partes de los pobres del mundo. Este punto se analiza con más detalle al tratar de la evolución de la AOD en la década de los noventa.

### 3.3.2. El Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD)

El Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), creado en 1961, es el principal órgano de la OCDE, que agrupa a los países económicamente más fuertes del mundo, para tratar las cuestiones relacionadas con la cooperación con los países en desarrollo. La misión del CAD es promover que los esfuerzos internacionales en apoyo del desarrollo económico y social sostenibles sean coordinados, integrados, eficaces y adecuadamente financiados. Se supone que los miembros del CAD tienen algunos objetivos comunes en sus programas de ayuda.

Para ello los órganos del CAD se reúnen con diversos tipos de periodicidad según los diferentes niveles jerárquicos. Los delegados de los países miembros lo hacen con bastante frecuencia, por lo menos 15 veces al año; con periodicidad anual se celebra la reunión a nivel de los ministros responsables en cada gobierno de la cooperación o de las agencias, con el objeto de analizar el trabajo del CAD frente a los actuales problemas. Además, celebra otro tipo de reuniones de trabajo con expertos, grupos específicos de trabajo, redes, etc.

Los miembros actuales del CAD son: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Comisión de las Comunidades Europeas, Dinamarca, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Irlanda, Italia, Japón, Luxemburgo, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, Suecia y Suiza. Participan como observadores permanentes: el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

El papel del CAD debe tenerse en cuenta, ya que no se limita a ser un centro de información, documentación o asesoramiento de los gobiernos, sino que diseña las directrices de la ayuda oficial al desarrollo de los países que lo componen. Por eso puede decirse que junto con el Banco Mundial y el PNUD constituye el núcleo donde se elabora la política internacional de cooperación al desarrollo.

El documento titulado *El papel de la cooperación para el desarrollo en los albores del siglo XXI (Shaping the 21 Century)*, recogido en el Informe de 1997, representa el nuevo consenso de los países y agencias donantes en torno a los objetivos de la CD para el próximo siglo y es fundamental como referencia para conocer las políticas de cooperación que ponen en práctica los diferentes países donantes.



## Cuadro 8. Actividades principales del CAD

El CAD contribuye a las políticas de ayuda de los países miembros a través de cuatro tipos de actividades:

1. Plantea las directrices generales de política, obligatorias para los miembros en la realización de sus programas de cooperación al desarrollo. Las directrices anteriores a 1992 aparecen recogidas en el documento *Manual de la Ayuda al Desarrollo: Principios del CAD para una ayuda eficaz* (CAD, 1995). A partir de esa fecha en la colección «Directrices de Cooperación al Desarrollo» publica las nuevas orientaciones que se van aprobando.

Los temas sobre los que tratan las directrices incluyen los siguientes:

a) el *Manual de la Ayuda al Desarrollo: Principios del CAD para una ayuda eficaz* (1995), donde se recogen los:

- Principios para la coordinación de la ayuda con los países en desarrollo.
- Principios para el examen previo de los proyectos.
- Principios para nuevas orientaciones en la cooperación técnica.
- Principios para la ayuda por programas.
- Buenas prácticas para el estudio del impacto medioambiental de los proyectos de desarrollo.
- Principios-guía sobre la participación de las mujeres en el desarrollo.
- Procedimientos para la adquisición de mercancías para la ayuda oficial al desarrollo.
- Nuevas medidas para la ayuda ligada.
- Principios para la evaluación de la ayuda al desarrollo.

b) En las *Series de Directrices para la Cooperación al Desarrollo*, se encuentran documentos como:

- Desarrollo participativo y buen gobierno.
- Apoyo al desarrollo del sector privado.
- Conflicto, paz y cooperación al desarrollo.
- Igualdad de género y empoderamiento de las mujeres.

2. Realiza revisiones críticas periódicas de los programas de cooperación al desarrollo de los países miembros. Con intervalos de tres años examina:

- la aplicación por parte de cada miembro de las directrices de las políticas del CAD.
- la gestión del programa.
- la coherencia de las demás políticas con los objetivos del desarrollo.
- las tendencias en la cantidad y asignación de los recursos.

El CAD publica un resumen de los resultados y conclusiones de estos exámenes que hace a los países miembros.

3. Ofrece un foro para el diálogo, intercambio de experiencias y la elaboración de un consenso internacional sobre problemas de política y gestión que sean de interés de los miembros.

4. Publica estadísticas e informes sobre la ayuda y otros flujos de recursos hacia los países en desarrollo y en transición. Estos datos estadísticos se reconocen como fuentes oficiales para el estudio de la financiación del desarrollo.

### 3.3.3. Estrategias y modos de cooperación

Encontrar cuáles han sido, y son, las pautas comunes que marcan las prácticas de cooperación de los países donantes resulta una tarea difícil, dado que cada uno establece sus estrategias de manera autónoma. Pero si se parte de considerar grandes períodos de tiempo y de tener en cuenta sólo las principales referencias, pueden identificarse ciertas tendencias que marcan la cooperación de la mayoría de los países. Además, con el tiempo los países donantes han ido coordinando sus políticas de cooperación y actualmente sí puede decirse que se dan una serie de coordenadas generales, aunque cada país siga manteniendo su autonomía.

En ese sentido, puede hablarse de la evolución de modos de cooperación. Fundamentalmente esa evolución se halla estrechamente ligada a la trayectoria de los contenidos de las condicionalidades que siempre, de una u otra manera, acompañan a la cooperación. La ayuda al desarrollo casi nunca se ha concedido incondicionalmente, de manera que el receptor no quede obligado con el donante a tener algún comportamiento determinado. En el caso de los préstamos, además de la obligación de tener que devolver el dinero, se han impuesto muy diversas condiciones sobre el uso de los préstamos o, incluso, condiciones que nada tenían que ver con el préstamo.

#### a) *La estrategia de las primeras décadas*

Hasta finales de los años setenta entonces se pensaba que lo más adecuado para conseguir los objetivos de la cooperación era canalizar los recursos de acuerdo a las prioridades sectoriales (salud, educación, saneamiento, producción, etc.) y a los grupos objetivo que se identificaban como los principales beneficiarios (campesinos, madres en sectores rurales, etc.). Según iban cambiando las prioridades o

los destinatarios, se modificaba también el tipo de recursos de la cooperación. Es decir, si se fijaba que el objetivo eran las comunidades rurales, el trabajo de cooperación exigía un cierto tipo de recursos; si más adelante el objetivo era la educación, exigirá otro tipo de recursos.

Se defendía que la mejor forma de hacer efectiva la ayuda era asegurar la relación entre el objetivo concreto o grupo destinatario y recursos. Y, para ello, el instrumento más adecuado que se conocía era el proyecto. El proyecto establece los objetivos concretos que se persiguen, los medios que se deben poner en juego, los agentes responsables del mismo y los resultados esperados. La metodología del proyecto dominó la práctica de la cooperación durante muchas décadas.

#### b) *La primera generación de las condicionalidades*

El gran cambio se da cuando se pasa de poner exclusivamente la mirada en los efectos directos que producen esas transferencias, a centrarse en buscar otros objetivos, como imponer que los países receptores realicen determinadas reformas económicas, condición que se une a la concesión de ayuda. Este cambio no fue repentino, sino que se dio gradualmente, acelerándose su implantación sobre todo en los años ochenta con la imposición de las condicionalidades que determinaba el ajuste estructural. Ahora la ayuda no iba a ser tanto aliviar o solucionar problemas concretos, como conseguir el cambio de orientación en las políticas económicas de los países receptores, por entender los donantes que esas reformas eran las únicas que podrían garantizar el desarrollo.

El cambio de estrategia tuvo evidentemente implicaciones para los modelos de cooperación. A fines de los años setenta y, sobre todo, en los años ochenta, muchos de los países en desarrollo vivieron situaciones de grave crisis económica que, en algunos casos, podría calificarse de catastrófica. Buen número de ellos fueron impelidos a realizar profundas reformas, aunque la caída en esa situación se debió tanto al fallo de sus políticas internas como al profundo cambio del entorno internacional. Este escenario llevó a que se superaran las inhibiciones que aún quedaban en los países donantes para tomar una posición más activa en la imposición de lo que se consideraba la ortodoxia económica.

Ahora se plantea de manera abierta la condicionalidad de la ayuda, y ésta va a servir como un instrumento más para manejar la crisis. En la adopción de esta forma de actuar, el papel de liderazgo asumido por el Fondo Monetario Internacional fue decisivo y algo más tarde se le unirá el

Banco Mundial. La actuación coordinada de ambas instituciones multilaterales marca una forma de entender y practicar la cooperación que llega hasta nuestros días y ha influido en todos los países donantes, que han adoptado la práctica de la condicionalidad tal como la entienden las organizaciones multilaterales.

Esta primera generación de condicionalidades de la cooperación supuso para los receptores tener que comprometerse a realizar profundas y precisas reformas de políticas económicas si querían recibir la ayuda. Puede decirse que, en la mayoría de los países en desarrollo, su política económica se realizó bajo el control y la administración internacional.

#### Cuadro 9. Del proyecto a los programas

En los inicios de la cooperación, el mecanismo mayoritario de plasmación de las relaciones entre donantes y receptores fueron los *proyectos*. Esta forma de actuar, que marcó la cooperación durante los años cincuenta y sesenta, dejaba mucho campo de iniciativa a los donantes, ya que les permitía determinar los objetivos concretos hacia donde se dirigía la ayuda. Evidentemente, esto suponía, de alguna manera, una interferencia en la esfera económica de los receptores al condicionar la ayuda a la realización de proyectos concretos y definidos, pero también era un injerencia muy limitada, que, en principio, no afectaba a las políticas generales ni al marco económico del país.

A fines de los sesenta y principios de los setenta se fue dando un cambio de perspectiva, abriéndose el panorama al apoyo a *programas* y a determinados sectores. En teoría, la ayuda a través de programas otorgaba un mayor papel a los gobiernos receptores en las funciones de planificación y puesta en marcha de los programas. Pero, en la práctica, esos gobiernos quedaron más bien atrapados en cumplir unos programas que en gran manera venían impuestos por una concepción y con unas condiciones externas.

Se fue avanzando hacia la confección de lo que se conoce como programa-país, que pretendía la definición de una estrategia de cooperación entre donante y receptor a medio y largo plazo, estableciendo los sectores a que se destinaba la ayuda. Esto hizo que, en algunos casos, la relación entre donante y receptor fuera más dialogada y que la participación de los receptores se hiciera más real.

Pero no ocurrió igual con todos los países. Mientras algunos fueron capaces de mantener un diálogo cara a cara con países donantes relativamente pequeños, muchos de los países más pobres carecían de poder para negociar sus condiciones frente a las fuertes economías occidentales o a las agencias multilaterales de desarrollo. En la práctica, el peso y la influencia de los donantes, tanto bilaterales como multilaterales, fue la nota dominante.

Además, la creciente canalización de la ayuda a través de programas más amplios hizo que aumentara el grado de injerencia en las políticas internas de los países receptores, pasando de una intervención en las políticas sectoriales a una intervención en las políticas nacionales. Los donantes dieron cada vez más importancia a que los receptores pusieran en práctica determinadas políticas que consideraban imprescindibles para que la ayuda fuera eficaz.

c) *La segunda generación de las condicionalidades*

A fines de los ochenta y principios de los noventa, la intervención se extendió a la esfera política, con lo que se ha venido en llamar segunda generación de las condicionalidades, que pueden sintetizarse en las tres siguientes: democracia, derechos humanos y buen gobierno. Estas condiciones reflejan los objetivos que, en principio, valoran más los donantes, aunque ello no significa que sean siempre los que mejor se cumplen por ellos mismos. Estos nuevos objetivos están muy relacionados con los propios de la primera generación, y se los consideraba necesarios para que las reformas estructurales económicas propuestas consiguieran la instauración de una economía abierta de mercado.

**Cuadro 10. Las condicionalidades**

Las condicionalidades no tienen por qué ser consideradas siempre de manera negativa. El error se halla en pensar que por el hecho de perseguir un objetivo realmente desinteresado y que se cree básico para la convivencia humana digna de cualquier sociedad, pueda justificarse la imposición de cualquier mecanismo para conseguirlo.

En primer lugar, porque se ha demostrado muchas veces la ineficacia de las condicionalidades impuestas, cuando el receptor de la ayuda no ha participado en la definición de los objetivos que se marcan y considera la condicionalidad como una carga de la que intentará escaparse cumpliéndola formalmente en el mejor de los casos. En segundo lugar, porque la condicionalidad corre el peligro de exportar valores y resultados que responden a una determinada concepción cultural, pero que no tienen por qué ser lo más adecuado para otras sociedades.

Si, además, se tiene en cuenta que los diferentes tipos de condicionalidades no desaparecen cuando surgen las nuevas, sino que se acumulan, aunque se ponga diferente énfasis en unas sobre otras, se comprende por qué esta cuestión de las condicionalidades se convierte en un tema central en el estudio de la cooperación, especialmente de la bilateral. Para colmo, esta proliferación de objetivos a conseguir se da justo en el momento en que la ayuda oficial al desarrollo se ha estancado e, incluso, ha comenzado a disminuir en términos reales.

Parte de la legitimidad que se argumentó para defender esta intervención política fue el descrédito y carencia de legitimidad democrática de muchos gobiernos de los países en desarrollo. Es cierto que los gobiernos despóticos y los regímenes represivos y autoritarios fueron lamentablemente bastante comunes en algunas regiones. Pero también hay que recordar que gran parte de su poder venía del control que ejercían sobre el sector moderno de la economía de sus países y que, por eso, durante mucho tiempo fueron aceptados como socios aceptables y necesarios. Hasta muy recientemente, estos regímenes fueron consentidos por algunas agencias multilaterales y gobiernos donantes como interlocutores y contrapartes para el impulso de proyectos y programas económicos.

Las políticas de los países donantes occidentales sobre las cuestiones de la democracia y los derechos humanos han sido coordinadas hasta un cierto punto, pero no ha habido una práctica consistente de las mismas, sobre todo cuando se trataba de la condicionalidad de la ayuda. Eso quiere decir que no se ha practicado con criterios claros y transparentes, y que se han tenido tratos diferenciados por consideraciones al margen de los objetivos que se decía defender. El caso de la política seguida por los países occidentales con China puede ser un ejemplo de lo que se está indicando, cuando la exigencia de respeto a los derechos humanos decae ante los intereses económicos que comporta una buena relación con el gobierno chino.

Aunque las declaraciones de los donantes ofrecen muchos elementos coincidentes, la expresión de los objetivos de las condicionalidades se hace dentro de un también alto grado de generalidad. Cuando se habla de democracia, justicia social, eliminación de la pobreza, etc., los conceptos centrales que se incluyen en estas materias son muy amplios y a veces se definen de formas muy distintas según los actores. Así resulta que, a la hora de traducirse en términos operativos, la definición de los objetivos y los conceptos presente muchas deficiencias, lo que lleva a que en la práctica no resulte fácil que esas declaraciones se traduzcan en compromisos concretos y evaluaciones críticas que permitan plantear nuevas políticas más eficaces para conseguir los teóricos resultados y objetivos formulados.

#### **3.3.4. La ayuda ligada**

Uno de los temas más debatidos de la cooperación bilateral ha sido la cuestión de la ayuda ligada. Se dice que la ayuda está ligada cuando el receptor no recibe los fondos

de manera que pueda disponer de ellos libremente, sino que está obligado a gastarlos en la compra de bienes producidos o servicios ofrecidos en el país donante.

Así como respecto a las condicionalidades se planteaba el debate sobre su bondad u oportunidad (es decir, que no se condenaba a priori aun cuando su práctica ofrezca muchos puntos criticables), se puede decir que hay un consenso en calificar como una mala práctica de cooperación la ayuda ligada. Lamentablemente, ha sido una práctica común condicionar la ayuda a la compra de productos del país donante con el fin de conseguir lo que se ha dado en llamar el «retorno» de la ayuda, que implica, directa o indirectamente, obtener una rentabilidad de la misma.

En un sentido estricto, la ayuda que se liga de manera muy estrecha a la compra de una determinada lista de bienes ofrece serias dudas de que pueda considerarse como tal, sobre todo si los bienes incluidos en esa lista se han seleccionado teniendo en cuenta los intereses del país donante más que las necesidades del país receptor. En este último caso habría que decir que se da una forma encubierta de subsidio de exportaciones o un mecanismo para dar salida a excedentes, más que una auténtica política de cooperación.

Pero este tipo de atadura se da no sólo con los productos, sino que a veces se extiende a los servicios. Por ejemplo, cuando se exige que el transporte se efectúe en barcos del país donante, aunque ello resulte más costoso que hacerlo por los de terceros países.

Los inconvenientes o desventajas para los países destinatarios de las ayudas ligadas o atadas van mucho más allá de suponer un mayor costo relativo, ya que pueden tener consecuencias negativas mucho mayores que el simple hecho de tener que pagar más. Así por ejemplo, el imponer una determinada tecnología que no se adecua a las condiciones del país, bien por razones climatológicas o porque su complejidad dificulta su funcionamiento, se traduce en que —a medio plazo— esa ayuda se hace inoperante o incluso causa perjuicios directos.

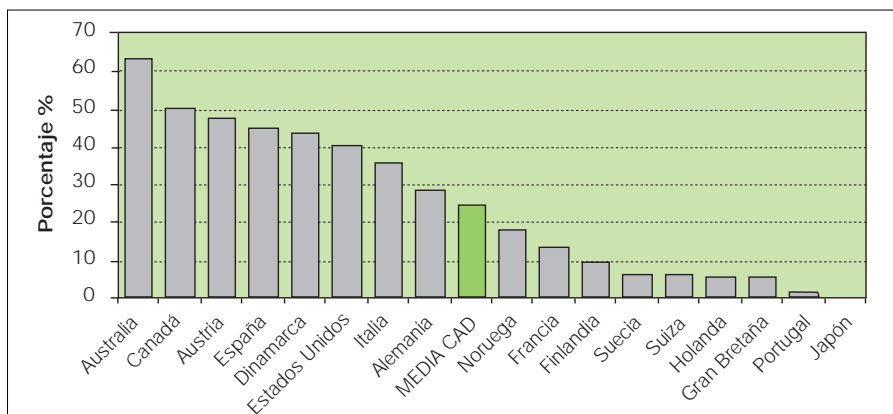
Hay que destacar que esta práctica ha ido disminuyendo a lo largo del tiempo. En los años setenta alcanzó unas proporciones enormes, ya que se estima que cerca del 80 por ciento de la ayuda bilateral de Estados Unidos se otorgaba en esas condiciones. Desde un principio, el CAD propuso en diversas ocasiones acuerdos para que los países donantes se comprometieran colectivamente a reducir los porcentajes de ayuda ligada. Los progresos en este punto han sido relati-

vos y lentos. Por un lado se consiguió que desapareciera esta práctica de los programas multilaterales, pero ha permanecido en los programas bilaterales.

En general, los países donantes que tienen mayor competitividad en los mercados internacionales son los que se muestran más críticos con la ayuda ligada, ya que la perciben como una forma de competencia desleal. Por ejemplo, Japón ha sido el adalid más destacado en la propuesta de suprimir esta ayuda.

A principios de los años noventa, la ayuda ligada suponía alrededor del 26% de las ayudas bilaterales de los países donantes, aunque con grandes diferencias entre ellos: como Suecia, que apenas suponía el 4.4%, mientras países como Italia (74%) y Austria (66%) presentaban porcentajes altísimos de ayuda ligada. En 1991, los gobiernos de los países donantes acordaron prohibir la ayuda ligada que se destinara a los países de ingresos medios altos; pero siguió siendo una práctica cuando se dirigía a los países de bajos ingresos, aunque también en estos casos se han dado pasos que buscan la progresiva desaparición de esta práctica. La tendencia es claramente descendente, ya que en el período 1992-96 la ayuda ligada representaba el 9.6% del total de la AOD, mientras que en 1996 ese porcentaje descendió al 4.6%. Todavía actualmente el tema de suprimir la ayuda ligada se discute en el CAD, y las reticencias de algunos países impiden avanzar en conseguir su supresión o disminución sustancial para los países menos adelantados. La actual situación de la ayuda bilateral ligada puede verse en el gráfico siguiente:

Gráfico 12. **Porcentaje de ayuda ligada sobre la AOD bilateral 1995**



Fuente: CAD, 1997.



### **3.4. LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA**

#### **3.4.1. Origen**

La institucionalización del sistema de cooperación al desarrollo en el Estado español es un fenómeno muy reciente. Se puede considerar el año 1976 como la fecha de inicio de la Financiación Oficial al Desarrollo española, cuando el gobierno de UCD aprueba el decreto ley que pone en marcha los créditos FAD (Fondos de Ayuda al Desarrollo), que serán durante mucho tiempo la parte más importante de la cooperación.

Antes de esa fecha, la cooperación al desarrollo existente en España durante los años cincuenta y sesenta se reducía a la relación con las ex-colonias (Filipinas, Guinea Ecuatorial, América Latina) que algunos consideran que contenía más rasgos folklóricos, que los propios de una auténtica política de cooperación. Esa relación se asemejaba muy tímidamente a la que mantenían otras metrópolis europeas, y el apoyo financiero era muy inferior al que ofrecían éstas.

En los años ochenta se inicia la formación de las instituciones encargadas de poner en marcha la política de cooperación al desarrollo. Son los años en que España se incorpora activamente a las diferentes instituciones internacionales y agencias de las Naciones Unidas relacionadas con la cooperación al desarrollo: los Bancos Interamericano (1976), Africano (1984) y Asiático (1986) de Desarrollo, el PNUD, la FAO, etc.

No hay que olvidar que, hasta 1981, era considerado como un país posible receptor de ayuda al desarrollo por el Banco Mundial, y hasta 1985 por el Comité de Ayuda al Desarrollo. La incorporación a la entonces Comunidad Europea supone, lógicamente, la participación progresiva en los organismos comunitarios de cooperación al desarrollo. Con la adquisición de la condición de miembro del CAD, el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE, en 1991, el Estado español se integra al club de los países donantes.

#### **3.4.2. Los organismos de gestión de la AOD**

La estructura actual de los organismos que gestionan la cooperación española es un reflejo de su peculiar composi-

ción y de la evolución seguida en los últimos años. Pueden señalarse dos componentes centrales de esa estructura. En primer lugar, la gran importancia que desde el comienzo tuvieron los créditos FAD, siempre gestionados por el Ministerio de Economía (antes por el Ministerio de Comercio), explica el gran peso que tiene este ministerio, lo que ha sido, y sigue siendo, objeto de numerosas críticas. La tensión entre las competencias del Ministerio de Asuntos Exteriores y el de Economía y Hacienda es una de las características de la estructura de la gestión.

Por otro lado, la participación de muchos ministerios en actividades de cooperación al desarrollo ha llevado a una gran complejidad que no siempre se ha conseguido coordinar con la suficiente eficiencia. Para ello se han creado dos comisiones interministeriales: una para la concesión de los créditos FAD, la Comisión Interministerial del Fondo de Ayuda al Desarrollo; y otra, la Comisión Interministerial de Cooperación Internacional (CICI), creada en 1986, para coordinar todas las actividades de los distintos ministerios con competencias en el área.

El gráfico 13 recoge cómo se administra el Programa de cooperación al desarrollo. Tras el Consejo de Ministros se encuentran las dos Comisiones citadas. La administración, como puede apreciarse se distribuye básicamente entre el Ministerio de Economía y el de Asuntos Exteriores.

En el Ministerio de Economía, la Secretaría de Estado de Comercio se encarga de regular una parte de la ayuda al desarrollo. En concreto, los créditos FAD, que dependen de la Subdirección General de Fomento Financiero a la Exportación; los programas de alivio de la deuda; y las aportaciones a las instituciones financieras internacionales, como los Bancos internacionales de desarrollo. La intervención de la Secretaría de Estado de Comercio en la gestión de la ayuda al desarrollo es muy cuestionada por algunos sectores de opinión, que consideran que —dado su carácter comercial— mantiene un peso excesivo en las esferas de decisión del destino de la ayuda.

En el Ministerio de Asuntos Exteriores, desde su creación en 1985, y hasta la actualidad, la SECIPI (Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional) es el máximo órgano político de la cooperación al desarrollo y responsable de su dirección, programación, control y evaluación. En el gráfi-

co 14 se describe el organigrama de la gestión en los dos ministerios con responsabilidades en el programa de cooperación al desarrollo.

De la SECIPI depende la AECI (Agencia Española de Cooperación Internacional), creada en 1988 como institución ejecutora de la política de ayuda bilateral no reembolsable. Es la que define y gestiona los programas y proyectos de desarrollo, y cuenta con una amplia red de Oficinas Técnicas de Cooperación (OTC), instaladas en 20 países de destino preferente de la ayuda bilateral no reembolsable española. Dentro de la AECI existen dos institutos que se dividen geográficamente sus esferas de competencia. El Instituto de Cooperación Iberoamericana, encargado de la cooperación con los países de América Latina; y el Instituto de Cooperación con el Mundo Árabe, Países Mediterráneos y Países en Desarrollo, que, como su nombre indica, se hace cargo del resto de los países.

Gráfico 13. **Administración del Programa español de Cooperación para el Desarrollo**

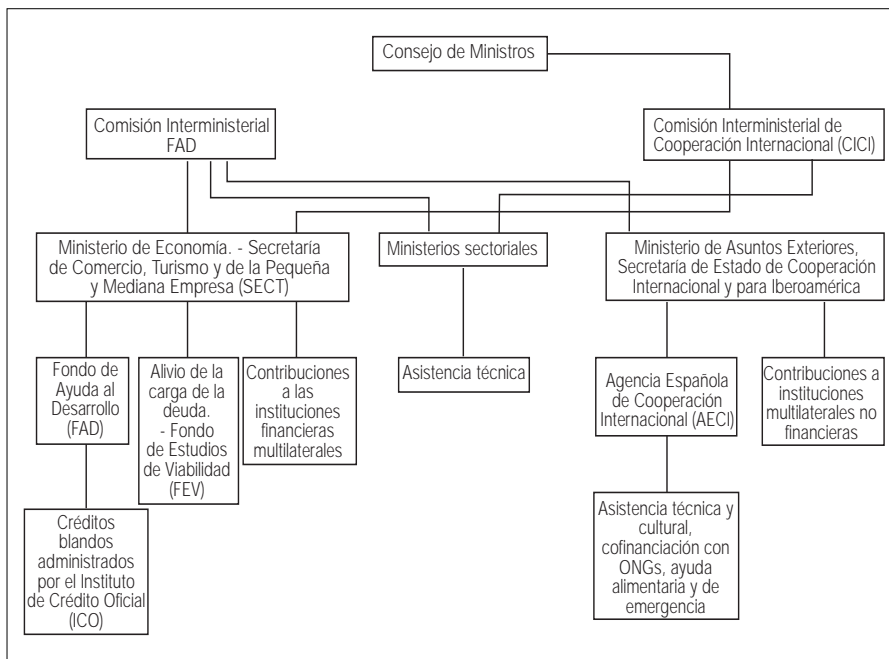
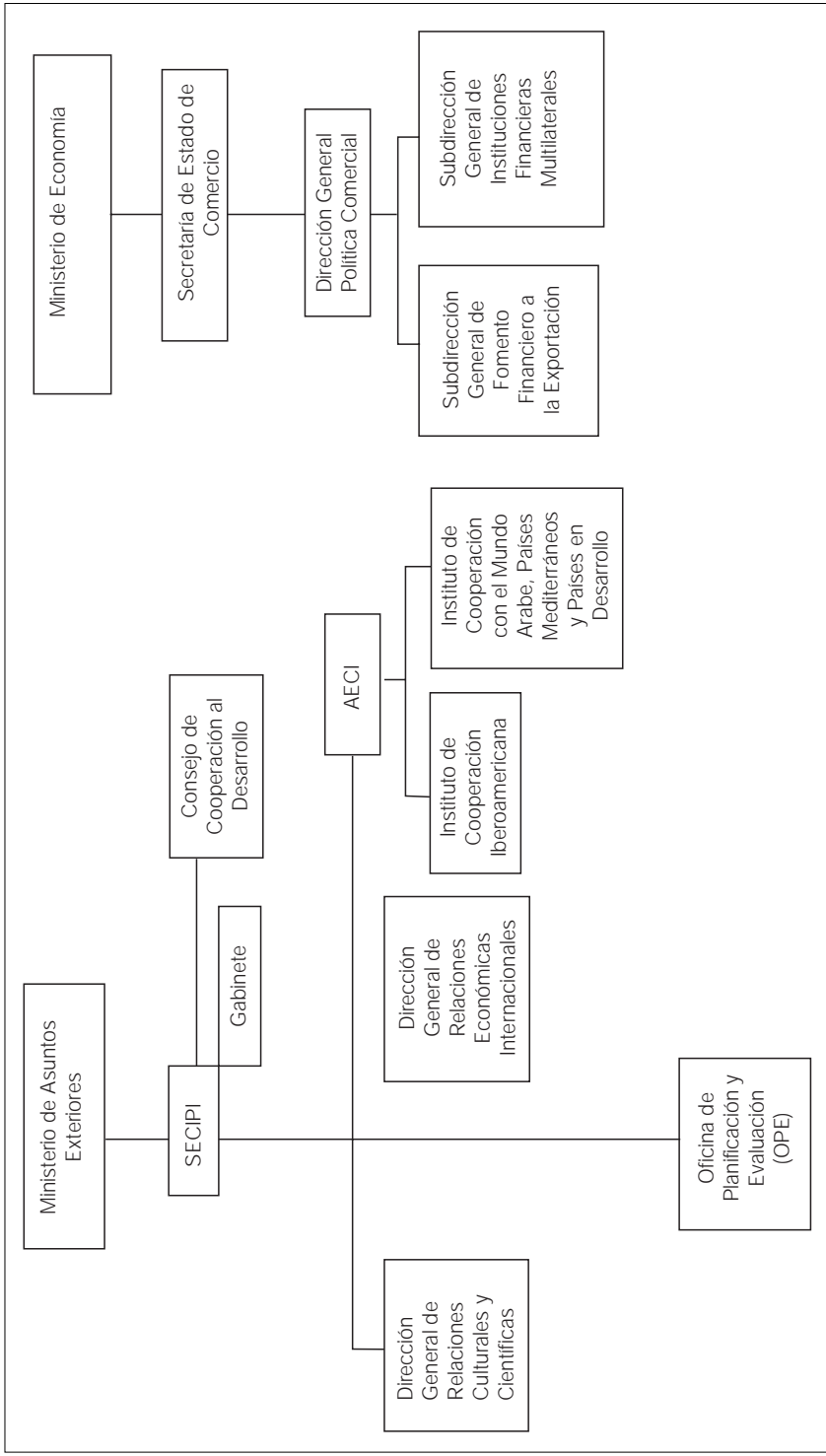


Gráfico 14. El Sistema de Cooperación al Desarrollo



La existencia de tantos organismos con competencias en la materia produce una gran complejidad organizativa en el tema de la cooperación oficial, lo que se traduce en la práctica en una manifiesta descoordinación entre las instituciones, que carecen todavía de un marco jurídico que dé coherencia a todas ellas en una verdadera política de cooperación.

En la actualidad, los fondos de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) de España se distribuyen según el Plan Anual de Cooperación Internacional (PACI) que es aprobado por el Consejo de Ministros del Gobierno. La Oficina de Planificación y Evaluación (OPE), dependiente de la SECIPI, ha impulsado la elaboración del Plan Director, de carácter cuatrianual, previsto en la Ley de Cooperación, con el fin de dar mayor coherencia y sentido estratégico a la cooperación. Dentro de este objetivo de racionalización y transparencia, se están haciendo esfuerzos por implantar sistemas de evaluación que permitan un mejor conocimiento de los resultados de los proyectos ejecutados, así como un análisis cualitativo de su utilización e impacto.

El desarrollo de la Ley de Cooperación debe servir para cubrir las carencias actuales de diseño y gestión, y ofrecer una cooperación más coherente, transparente y eficaz. Los próximos años serán testigos si se camina por esa senda, para lo que resultará imprescindible la participación efectiva de todos los agentes de cooperación.

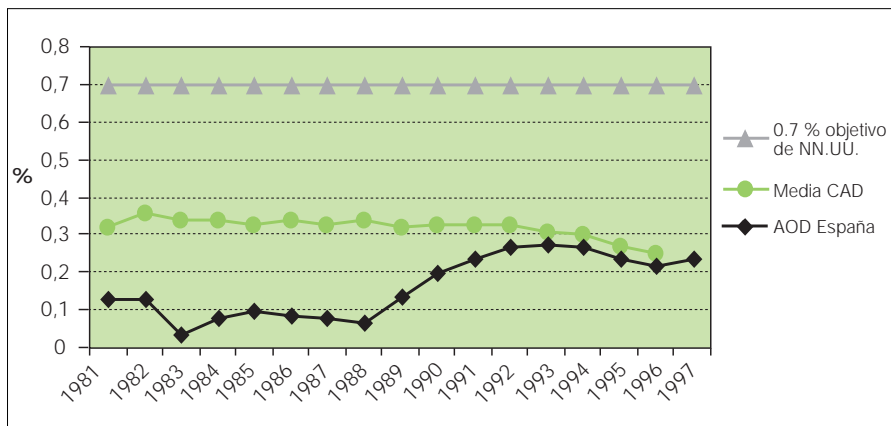
#### **3.4.3. La evolución de la AOD española: del crecimiento al estancamiento**

En un primer momento, en los inicios de la cooperación oficial al desarrollo, España comenzó su andadura con un volumen de recursos considerable en 1981, para sufrir un severo retroceso en 1983 y un prolongado estancamiento hasta 1988. En el periodo 1988-1992, los recursos dedicados a la cooperación se incrementaron considerablemente, triplicando los del periodo anterior. Ningún país de la OCDE aumentó sus recursos de este modo tan rápido, sino que por el contrario, en esa etapa congelaron sus presupuestos. De hecho el gobierno se había fijado el objetivo de alcanzar el 0.36% para el año 1992. Al no conseguirse, el Parlamento planteó como nueva cota para 1995 que la ayuda llegara al 0.35%. Pero tampoco esta vez los deseos coincidieron con la realidad que se mostró más mezquina.

En gran parte el incremento de principio de los noventa se produjo por el tremendo impulso que se dio a los créditos FAD, como puede verse en el gráfico 16. España, recién llegado al grupo de los donantes y con una creciente presencia en los foros internacionales, desplegó en esa etapa una política de apoyo a la internacionalización de la empresa, y convirtió los créditos FAD en un instrumento de penetración en los mercados del mundo en desarrollo. Por otro lado, la incorporación a la Comunidad Europea hizo que tuviera que aumentar los fondos destinados a la cooperación para cumplir con las exigencias comunitarias.

A partir de 1992, en que se alcanzó el punto de máximo volumen de ayuda, la AOD española entra en una etapa de relativo estancamiento que llega hasta nuestros días. Como se observa en el gráfico 15, desde 1993 la tendencia de los fondos de la AOD española se separa de su acercamiento hacia el cumplimiento del objetivo de alcanzar el 0,7 % del Producto Interior Bruto. Aunque en términos absolutos, el total de la AOD ha crecido en más de 24 mil millones de pesetas, la realidad es que si se tiene en cuenta lo que significa como porcentaje del PIB, éste ha bajado del 0,28% en 1993 al 0,24% en 1997. Esta tendencia se corresponde con el comportamiento de la mayoría de los países donantes que han ido reduciendo o estancando sus aportaciones a la CD. Para 1998 se estimaba un aumento de ese porcentaje al 0.26%, pero no parece fácil revertir la tendencia y, menos, reemprender la senda hacia el objetivo ideal del 0.7%.

Gráfico 15. Evolución de la AOD española, como porcentaje sobre el PIB

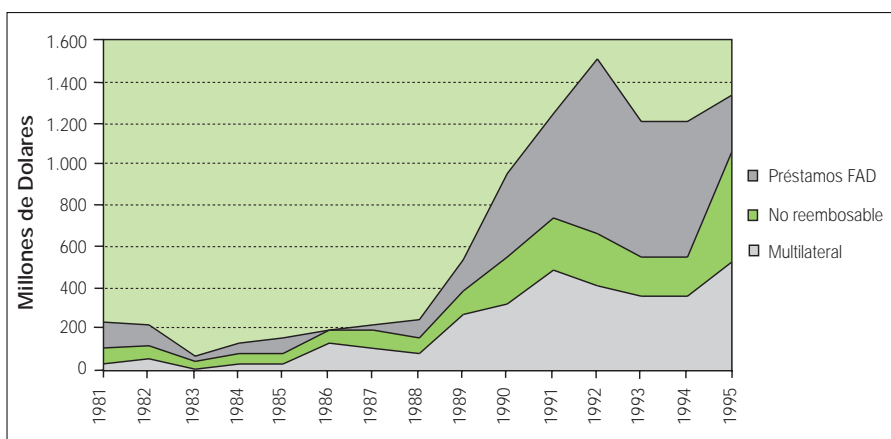


Fuente: CAD Review Series n.º 3 1994 y 1997 Informe anual.

### 3.4.4. La composición de la AOD española

La experiencia relativamente corta de la cooperación española y, al mismo tiempo, las grandes variaciones que ha experimentado en la última década no permiten afirmar que tenga unas características muy definidas. Además, la publicación de la Ley de Cooperación abre una nueva fase en la que tiene que darse una mayor programación y una definición distinta de la cooperación. Pero aun así y todo pueden señalarse en la actual AOD española ciertos rasgos que la diferencian de los países del CAD. Si se comparan sus datos con los promedios correspondientes del CAD, destaca la gran diferencia en la importancia que tiene la cooperación no reembolsable en el caso español. Aunque ha ido creciendo el porcentaje de los flujos otorgados con carácter gratuito, todavía sigue siendo claramente inferior a la media de los países donantes. En los últimos años, ese volumen ha pasado de suponer sólo el 17% de toda la AOD en 1992 a un 45% en 1996. A pesar de esta mejora todavía sigue distante de la media del CAD, que supone un 60% del total de la AOD.

Gráfico 16. Evolución y composición de la AOD española 1981-1995



Fuente: OCDE, PACI Seguimiento 1995.

Consecuentemente, la cooperación reembolsable tiene un gran protagonismo en el conjunto de la AOD española, que resulta explicable por la importancia que han tenido los

créditos FAD en la política de cooperación española. Pero estos créditos FAD han reducido su protagonismo en los últimos años, y tienden a descender aún más su participación en la AOD, dada la tendencia general entre los países de la OCDE de reducir la ayuda ligada.

Por último, la cooperación multilateral ha seguido un comportamiento irregular. Entre 1986 y 1991, las aportaciones a las instituciones multilaterales y los compromisos que supusieron la incorporación a la Comunidad Europea se tradujeron en un incremento notable de este capítulo, que llegó a suponer más del 40% del total de la AOD, mientras que la media de la aportación multilateral de los países del CAD se situaba alrededor del 30%. Actualmente, la ayuda multilateral española tiende a equipararse, si bien con oscilaciones, al resto de los países del CAD y parece que se desea mantener esta tendencia. Lo que sí hay que destacar es que dentro de las aportaciones multilaterales el porcentaje que se dedica a los organismos financieros internacionales es el doble que el que se da a los no financieros, mostrando un comportamiento diferenciado en este punto del promedio de los países del CAD. Asimismo, otro punto de diferencia con los países del CAD es que el grueso de la ayuda multilateral española se ha destinado a las contribuciones hechas por las diferentes vías a la Unión Europea, que han supuesto entre dos tercios y tres cuartos del total de esa ayuda.

En todo caso, como ya se ha dicho, estos análisis tienen un valor relativo hasta tanto se asiente una estrategia de cooperación. Sin embargo, sirven como muestra de las tendencias actuales y como marco de referencia de la evolución que sigan a partir de ahora. En los próximos años es probable que se produzcan cambios en la estructura de la cooperación, para analizar los mismos el Gráfico 17 ofrece un esquema de cuáles son los componentes básicos y, en consecuencia, de los puntos de referencia para detectar las tendencias que se vayan dando en el futuro de la cooperación española.

#### Cuadro 11. Los créditos FAD

##### ¿Qué son?

Los Fondos de Ayuda al Desarrollo (FAD) son unos créditos que se ofrecen a los países en desarrollo en unas condiciones más favorables que las que ofrece el mercado, por lo que se consideran concesionales; pero la utilización de los fondos se halla condicionada en todo o en parte a la adquisición de bienes y servicios producidos por empresas españolas.



### **Su importancia**

Los créditos FAD siguen representando el mayor monto económico de la AOD española, aunque su volumen se va reduciendo desde el año 1993, donde llegó a suponer más de la mitad de toda la AOD.

### **Origen**

Los créditos FAD (Fondos de Ayuda al Desarrollo) se crearon en agosto de 1976, destinados a la concesión de créditos y otras ayudas desde el Estado Español a otros estados o a instituciones públicas extranjeras. Los FAD son créditos que deben devolverse en su integridad, y cuya concesión está ligada a la adquisición por el beneficiario de bienes y servicios españoles. Una Comisión Interministerial (CIFAD) es quien decide y evalúa la concesión de los Créditos FAD, con el visto bueno del Consejo de Ministros. Con este respaldo del gobierno se garantiza así la apertura de mercados que, en condiciones normales, son difíciles de penetrar.

En sus primeros años, las operaciones con créditos FAD estaban vinculadas a empresas públicas españolas y a la exportación de material militar, en condiciones financieras muy duras para el receptor. Su cuantía aumentó espectacularmente pasando de 11.000 millones en 1982 a 109.0000 millones en 1991. La mayor parte de esas concesiones fueron controladas por cinco empresas: ENASA, FOCOEX, Astilleros Españoles, Dragados y Construcciones y CASA.

### **Destino**

Los FAD se han invertido fundamentalmente en los sectores de infraestructura económica y producción y ayuda militar. Este apartado —el más cuestionado por la opinión pública y por el propio CAD— ha supuesto el 17,5% del total del FAD entre 1977 y 1992, alcanzando el 53% en 1983 y el 76% en 1981. Incluso existen países a los que el Estado Español sólo ha facilitado créditos FAD para ayuda exclusivamente militar, como Egipto, Jordania, Lesotho, Somalia o Zimbabwe. En otros países de África como Somalia, Angola, Mozambique y Uganda —que han vivido o viven cruentas guerras civiles— ese porcentaje de ayuda militar representa el 50% del total de los FAD concedidos.

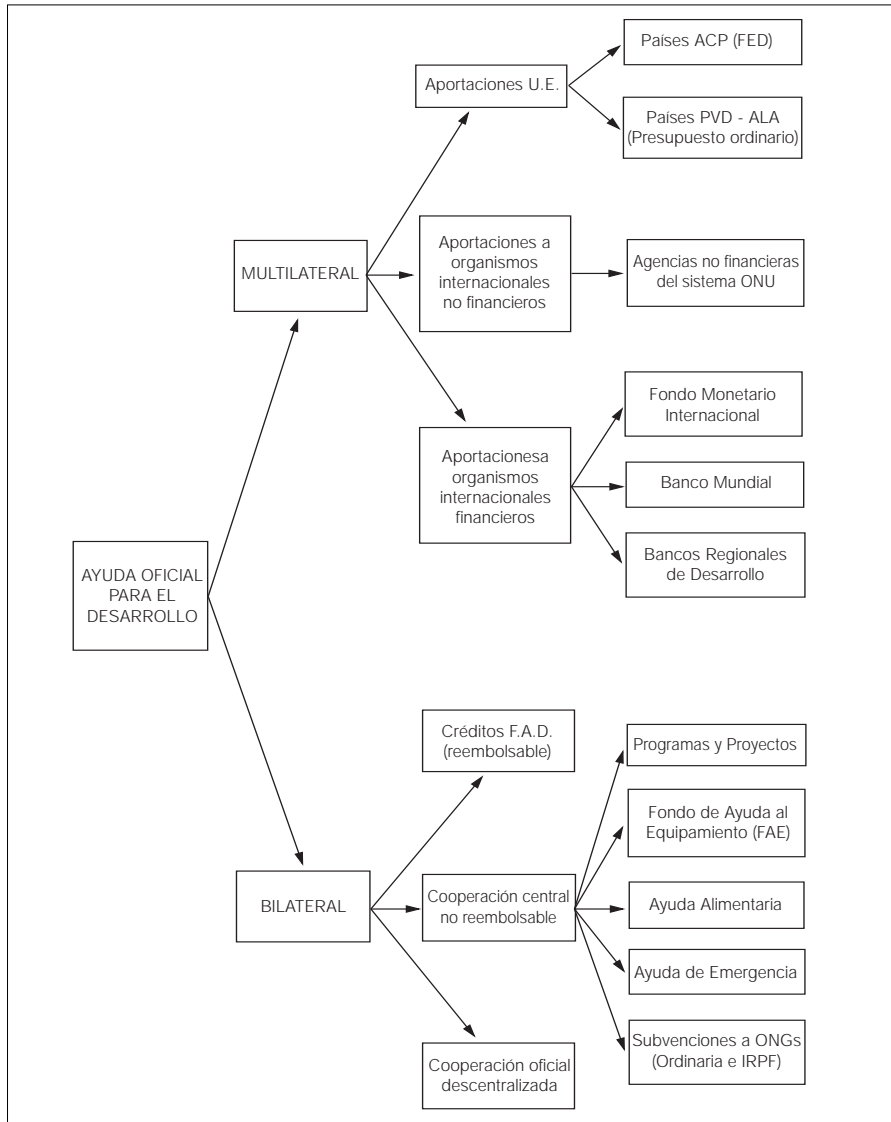
### **Evolución**

Con el ingreso de España en el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE en 1992, éste criticó duramente la política de desarrollo española en su informe de 1994, y especialmente los FAD, que no se adaptaban a la normativa del CAD en lo que respecta a créditos ligados. El nuevo control del CAD sobre ellos supuso un descenso de su monto total y una mayor dedicación a contenidos sociales. El último Informe del CAD de 1998 reconoce que se han liberalizado las condiciones de los créditos, pero siguen teniendo un carácter comercial.

En la actualidad, varias organizaciones no gubernamentales llevan a cabo una campaña para conseguir la reducción de estos créditos para compra de equipamiento militar, así como el control parlamentario y la transparencia en las exportaciones de armamento.

Fuentes: Intermón y Gómez Gil (1996).

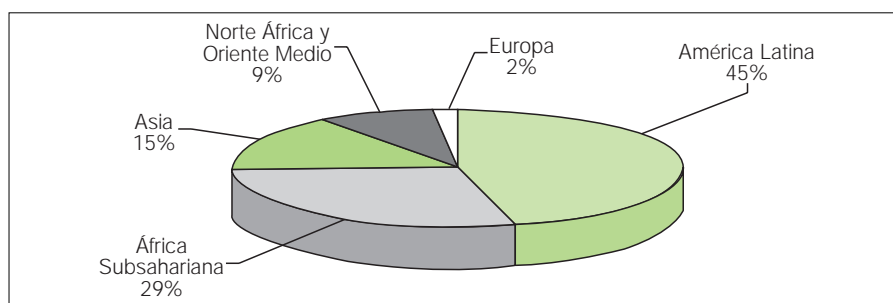
Gráfico 17. Esquema de los instrumentos de la ayuda oficial española para el desarrollo



### 3.4.5. Orientación de la AOD española

El destino geográfico de la AOD bilateral no presenta ninguna sorpresa. Como era de suponer, la cooperación oficial española, al igual que las otras metrópolis europeas, se dirigió hacia aquellos países con los que mantuvo históricamente relaciones coloniales, es decir los países de América Latina y Guinea Ecuatorial. Más tarde, la integración en la Comunidad Europea obligó a diversificar la ayuda. Pero, aun con oscilaciones, continua teniendo como destino preferente América Latina, seguida de África Subsahariana y Asia. El gráfico 18 recoge la distribución por regiones en el año 1996, que, a grandes rasgos, representa la actual estructura de distribución según destino, ya que si se toman los datos de la última década resultan porcentajes muy similares.

Gráfico 18. Principales regiones receptoras de la AOD bilateral española 1996



Fuente: OCDE, 1998.

El análisis del destino de la cooperación por países pone de relieve que: a) dentro de cada región hay países claramente privilegiados; b) se ha producido un cambio en el orden de los mismos; c) hay una gran dispersión de la ayuda entre más de noventa países, en la mayoría de los cuales se puede decir que la ayuda es meramente testimonial. La ayuda se concentra en unos pocos países, ya que más de la mitad de la ayuda bilateral, en los años 1995-96, se dirigió a diez países. Algunos de los que encabezan la lista se debe a razones coyunturales, como el caso del Congo en 1995, que fue el que más cantidad recibió por beneficiarse de un programa de condonación de deuda externa, pero que al no tener continuidad, posteriormente desaparece de la lista de mayores receptores.

Los países latinoamericanos se están viendo desplazados en la preferencia de la ayuda española. Desde el inicio de los años noventa, China e Indonesia se han convertido en países preferidos de la ayuda bilateral, lo que se explica por el hecho de constituir nuevos mercados con grandes posibilidades de inversión, donde se han concedido importantes cantidades de préstamos FAD.

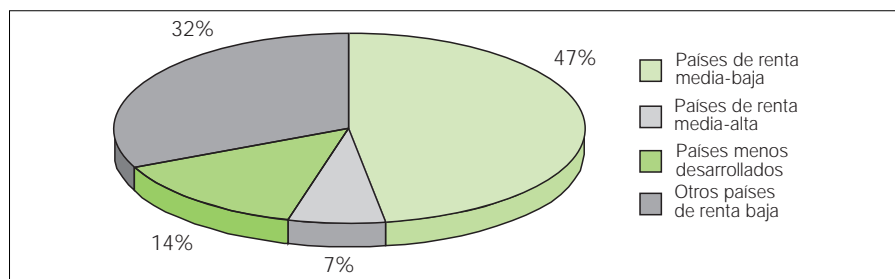
Gráfico 19. Principales beneficiarios de los desembolsos netos de la AOD bilateral española 1995-1996

Países beneficiarios	% de la ayuda bilateral	% acumulado
Congo, República*	7.6	7.6
China	6.7	14.4
Ecuador	6.4	20.7
Indonesia	6.3	27.0
Argentina	5.2	32.2
Nicaragua	4.8	37.0
Colombia	3.9	41.0
Bolivia	3.8	44.8
Angola	3.5	48.4
Territorios bajo admón. Palestina	3.3	51.6

\* Hay que señalar que el primer puesto de la República del Congo se debe a que se le condonó la deuda externa en ese año; normalmente no es un país prioritario.

Fuente: OCDE (1998).

Gráfico 20. Distribución de la AOD bilateral española, según nivel de renta de los países receptores, 1996



Fuente: OCDE, 1998.

La prevalencia de los intereses comerciales a la hora de elegir los países destinatarios de la cooperación bilateral, dada la importancia que tienen los créditos FAD, salta a la vista si se tiene en cuenta cómo se distribuye atendiendo a los niveles de renta de los mismos. Más de la mitad de esa

ayuda se destina a países de renta media, casi el 54%, mientras que los países menos desarrollados sólo perciben el 14%. Este aspecto de la estructura del destino de la ayuda según la renta de los países es uno de los aspectos más críticos de la cooperación española. La cuota de la ayuda que se dirige a los países menos desarrollados es claramente inferior al resto de los países del CAD.

#### Cuadro 12. **Una valoración de la cooperación española**

«Cualquier juicio que se pretenda ecuaníme acerca de la cooperación española al desarrollo debe partir del reconocimiento del notable esfuerzo realizado a lo largo de estos últimos años. A comienzos de los ochenta, España era todavía un país potencialmente beneficiario de la ayuda exterior; hoy en día constituye el duodécimo donante por los recursos movilizados, participa en los principales organismos multilaterales —financieros y no financieros, contribuye activamente a la política comunitaria de cooperación y es miembro del club de donantes de la OCDE —el CAD— sometiéndose a una disciplina internacionalmente concertada. En suma, entre comienzos de los ochenta y la actualidad, España tuvo que generar los recursos materiales y humanos, los instrumentos e instituciones necesarios para desarrollar este campo de acción pública.

Especial relevancia ha tenido el progreso que experimentaron los recursos destinados a la ayuda oficial entre 1988 y 1992, lo que convirtió a España en el país de más rápido incremento de la ayuda, en un periodo en el que la tendencia dominante entre los donantes era netamente recesiva. El escaso tiempo en que se realizó semejante transformación marca muchos de los rasgos y deficiencias que todavía caracterizan el sistema español de cooperación al desarrollo. (...)

(...) Aun cuando las cifras hayan experimentado en el pasado un progreso notable, conviene advertir que se está viviendo en estos momentos un proceso de congelación, y aun retroceso, de los recursos destinados a la ayuda. Si se atiende al volumen de recursos corrientes, la ayuda en 1996 —159.000 millones de pesetas— es semejante a la otorgada cuatro años atrás, en 1992. Y si se expresa en términos de intensidad relativa del esfuerzo, el coeficiente respecto al PIB descendió desde el 0,28% de 1993 al 0,22% de 1996. Es necesario revertir esa tendencia (...) y, en particular, es preciso evitar que la deseable homologación internacional de la cooperación española, que necesariamente comporta una reducción del protagonismo de los créditos FAD, afecte negativamente al volumen de los recursos totales disponibles para la ayuda».

*Fuente:* Alonso, J.A., en *Intermon «La realidad de la ayuda 1997»* p. 41.

### **3.5. LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA. LA COMUNIDAD AUTÓNOMA VASCA**

#### **3.5.1. Concepto y características**

La cooperación descentralizada surge como una reacción frente a las limitaciones del enfoque excesivamente centralista y vertical con que se había concebido la cooperación oficial al desarrollo. Su aparición no es una casualidad, responde a las nuevas realidades de las sociedades. La descentralización y la democratización son dos procesos que se encuentran en marcha en la mayoría de los países. La emergencia de nuevos agentes descentralizados en los países en desarrollo, representativos de la sociedad civil, supone la aparición de una nueva fuerza capaz de realizar propuestas para el desarrollo y con capacidad de acción para ejecutarlas. Entre esos agentes se encuentran los sindicatos, las comunidades locales, las asociaciones vecinales, etc.

La crisis del Estado, la liberalización de las economías, los procesos de descentralización son factores que propician el creciente protagonismo de la sociedad civil y estimulan la búsqueda de nuevas bases de trabajo entre la sociedad civil y el Estado, por una parte, y los agentes descentralizados y la ayuda internacional, por otra.

Es importante destacar la doble vertiente desde la que se plantea la cooperación descentralizada: a) por un lado, la existencia de un mayor espacio para los agentes locales de las sociedades en desarrollo, a los que se reconoce un mayor protagonismo y responsabilidad en las tareas del desarrollo; b) por el otro, un replanteamiento del papel de los agentes de cooperación en las sociedades de los países donantes, que deben preguntarse hasta dónde y cómo deben modificar su comportamiento para responder mejor al reto de reforzar e impulsar el protagonismo de los primeros.

La propuesta de la cooperación descentralizada pretende que las organizaciones no gubernamentales, las administraciones públicas descentralizadas, las asociaciones de profesionales, rurales o urbanas, las cooperativas, las empresas, los sindicatos, y, en general, todas las fuerzas vivas de la sociedad participen en el desarrollo social y económico de los países en desarrollo. En ese sentido la convocatoria es tanto para los agentes de las sociedades del Norte como para las del Sur.

La cooperación descentralizada no pretende ser sin más un instrumento nuevo, sino un planteamiento distinto, un

nuevo enfoque, complementario de las formas tradicionales de concepción y práctica de la cooperación. Las palabras claves del nuevo enfoque son: pluralismo institucional, desarrollo participativo y descentralización. Fue la convención de Lomé IV quien introdujo la cooperación descentralizada, que refleja la nueva orientación existente en cuanto al papel que debe desempeñar el Estado, el protagonismo que deben adquirir los grupos y personas afectadas y el compromiso más activo de la sociedad civil en el desarrollo. Pero la realidad es que su puesta en práctica no ha tenido el desarrollo que podría esperarse.

### Cuadro 13. **La cooperación descentralizada en la Unión Europea**

1989-90: el concepto de cooperación descentralizada aparece en los artículos 20 a 22 del Convenio de Lomé IV y se hace mención a ella en la mayoría de los programas indicativos nacionales que elabora cada país para establecer las prioridades de la cooperación al desarrollo.

1991: se introduce la cooperación descentralizada en los artículos 7 a 10 de la decisión sobre asociación de los PTU (Países y Territorios de Ultramar) (91/482/CEE del Consejo de 25 de julio de 1991).

1992: se reconoce la cooperación descentralizada en el artículo 3 del Reglamento (CEE) del Consejo (nº 443/92 de 25 de febrero de 1992) relativo a la ayuda financiera y técnica y a la cooperación económica con los países en desarrollo de América Latina y Asia (PVD-ALA).

1993: se crea la línea presupuestaria B7-5077 para la cooperación descentralizada destinada a todos los países en desarrollo, con el objetivo de impulsar esta modalidad.

A partir de 1993: se inician los primeros programas de cooperación descentralizada en el marco del FED.

La cooperación descentralizada tal como se conoce hoy en el Estado español hace referencia a la que llevan a cabo las administraciones territoriales distintas del Estado, concretamente las Comunidades Autónomas y el conjunto de Entidades Locales. Este tipo de cooperación al desarrollo se inscribe dentro del marco antes descrito de la cooperación descentralizada, si bien sólo es una parte de las distintas modalidades que implica. Aunque su implantación es muy reciente, se encuentra en claro auge y ha adquirido en los

últimos años un volumen considerable con respecto del total de la ayuda al desarrollo.

Surge en el Estado español a principios de la década de los ochenta, a raíz de los primeros hermanamientos de municipios españoles con otros de América Latina y de la República Saharaui Democrática. Hasta 1994, su importancia cuantitativa fue menor pero, desde esa fecha, se ha incrementado notablemente. Los Gobiernos del País Vasco y Navarra fueron las primeras administraciones autonómicas en poner en marcha programas de cooperación propios, y fueron seguidos por los de la Generalitat de Catalunya, la Comunidad de Madrid y la Junta de Andalucía.

Resulta confusa la calificación de *descentralizada*, que sugiere un desgajamiento de las competencias del gobierno central a los gobiernos locales, cuando sería más correcto hablar de una cooperación *no central*, puesto que cada gobierno autonómico o entidad municipal decide sobre sus presupuestos de un modo soberano, sin que exista la intervención del gobierno central.

Aunque la cooperación descentralizada tiene otras especificidades, el rasgo diferencial más relevante y su mayor ventaja comparativa con respecto a la cooperación central es su mayor cercanía a la ciudadanía. Además, al estar más distante de las obligaciones del gobierno central en cuanto a política exterior y relaciones internacionales, permite —en principio— a las administraciones autonómicas o locales una mayor fidelidad en el cumplimiento del objetivo del desarrollo de los pueblos más pobres y de la solidaridad entre los pueblos.

La cooperación descentralizada se ha convertido en un rasgo característico y diferencial dentro de la AOD española. Su acercamiento a la sociedad y el hecho de canalizar la mayor parte de sus programas a través de las ONGs, hacen que esta cooperación aporte calidad a la ayuda en cuanto a la búsqueda de un desarrollo humano sostenible, la sensibilización de la población y la baja vinculación a intereses políticos o comerciales.

### 3.5.2. Evolución de la cooperación descentralizada

En 1993, las 17 comunidades autónomas del Estado disponían ya de programas de cooperación consolidados, y a partir de 1994, todas ellas destinan parte de sus presupuestos a la cooperación para el desarrollo. Desde entonces, la importancia cuantitativa de la cooperación de comunidades

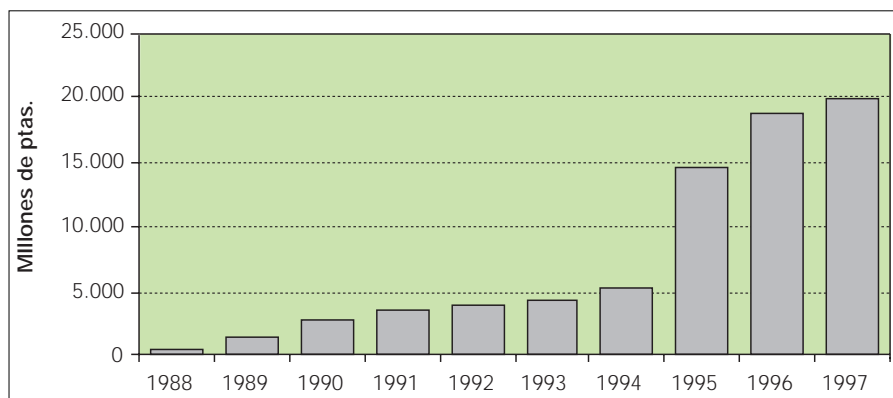


autónomas y entidades locales se ha incrementado, a diferencia de la tendencia observada en la cooperación gubernamental (Gráfico 21).

Los 3.418 millones de pesetas desembolsados por este concepto en 1991, pasaron a ser 14.401 millones en 1995 y para 1997 alcanzan la cifra total de 19.639 millones, lo que supone el 10,3% de la AOD total del Estado español.

El incremento más significativo en el volumen total de la cooperación descentralizada se produjo en 1995, cuando casi se triplicó la cifra, a consecuencia del impacto en la ciudadanía de las movilizaciones en favor del 0,7% del invierno de 1994 y de la crisis de Ruanda, que animaron a numerosas administraciones autonómicas y locales a sumarse a esta corriente.

Gráfico 21. **Evolución de la cooperación descentralizada en el Estado español, 1988-1997**

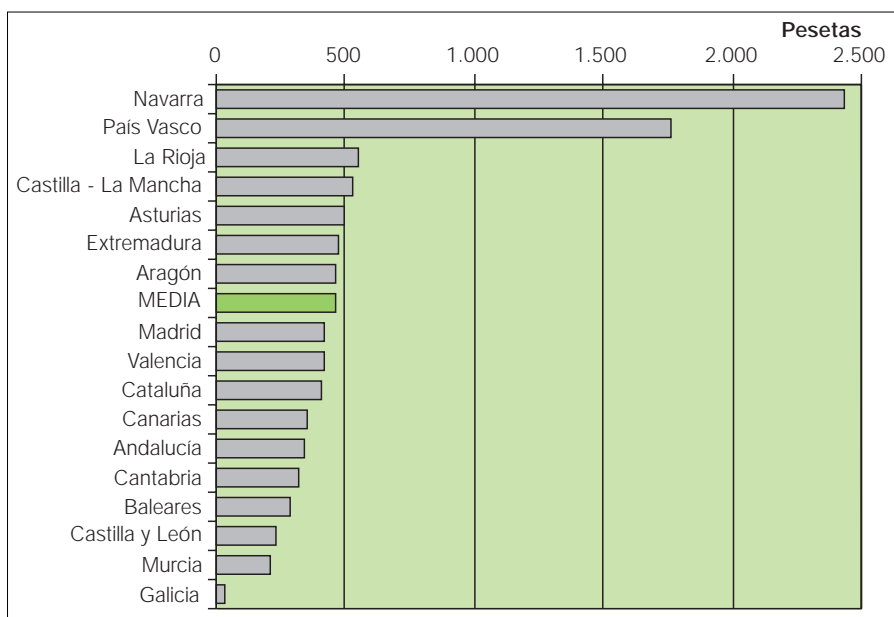


Fuente: PACI 1997.

Sin ánimo de establecer comparaciones, dado que los regímenes de autonomía fiscal entre las distintas comunidades varían mucho, resulta interesante destacar el dato de lo que supone por habitante la cifra que cada una destina a la cooperación. El gráfico 22 muestra los datos de 1996, en los que sobresale el esfuerzo realizado por el País Vasco y Navarra, así como Extremadura, Castilla-La Mancha, Asturias y La Rioja. Hay que hacer notar que, así como para los estados existe un cierto «compromiso moral» de destinar el 0,7% del PIB a la ayuda al desarrollo, ni los ayuntamientos ni las comunidades autónomas están sujetos a esa norma,

aunque muchos de ellos han adoptado esa meta simbólica y se acercan a ella más que muchos gobiernos centrales.

Gráfico 22. **Distribución de la AOD per cápita por Comunidades Autónomas**



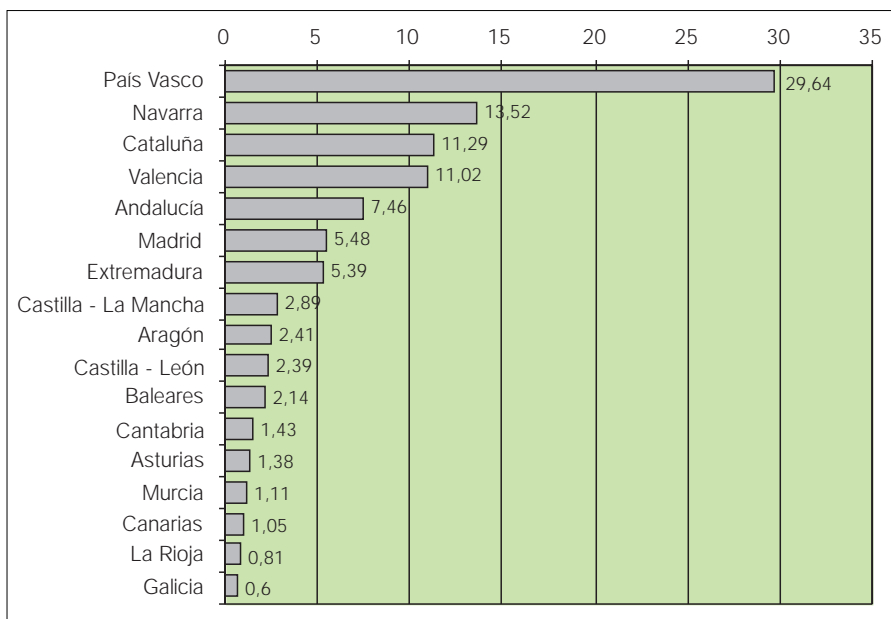
Fuente: A partir de: Intermón, 1997.

La importancia de las aportaciones de las Comunidades Autónomas no debe hacer olvidar el papel específico de los ayuntamientos y diputaciones dentro de la cooperación descentralizada, que, al igual que las primeras, han multiplicado sus partidas dedicadas a la cooperación desde 1994. En 1996, el total de la cooperación descentralizada sumaba 18.500 millones de pesetas, de los que algo más de 11.000 millones provenían de los gobiernos autonómicos y unos 7.500 millones de los ayuntamientos y diputaciones.

Entre los ayuntamientos hay que señalar el liderazgo ejercido por el ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz que fue el primero en cumplir con la meta del 0.7% de sus presupuestos y que actualmente incluso la ha superado. Dentro del Estado español, junto a éste, los ayuntamientos de Sevilla, Madrid y Zaragoza impulsan importantes programas de cooperación. Sería injusto olvidar la importante función de los municipios más pequeños que aun cuando sus presupuestos contengan cantidades menores, sin embargo implican un esfuerzo mu-

cho mayor. Además, suelen desplegar una gran actividad en el acercamiento con sus contrapartes y en la sensibilización de su ciudadanía. En el año 1995, municipios pequeños como Benicasim (Castellón) o Santa Lucía (Las Palmas) tenían programas de cooperación que suponían más de 1.000 pts. por habitante, lo que casi doblaba las cantidades por habitante que destinaba Zaragoza o Madrid, que, a su vez, eran los municipios de grandes ciudades con mayor aportación por habitante, si exceptuamos Vitoria-Gasteiz.

Gráfico 23. **Cooperación descentralizada 1997: porcentajes por Comunidades Autónomas**



Fuente: J.A. Alonso, «Borrador de diagnóstico del sistema vasco de cooperación».

#### Cuadro 14. **La sintonía con los procesos municipales del sur**

Quando dos municipios entran en relación, la sintonía está asegurada; y con ello la posibilidad de establecer acuerdos de cooperación con un gran conocimiento del papel de la institución municipal. Nunca como hasta ahora la institución municipal había recogido y cristalizado las preocupaciones sociales en una vastísima porción del planeta, dándose –en algunos países incluso por primera vez en su historia— la posibilidad concreta de que los municipios se conviertan en instrumentos útiles para resolver problemas de los ciudadanos.

La descentralización del Estado es hoy la piedra angular de toda política municipal en Latinoamérica. La fiebre de la descentralización, ya casi un dogma, zarandea a los municipios, y apunta la posibilidad de construir alternativas concretas y reales que desde el poder municipal, cuando éste representa los intereses de las capas populares, introduzcan los cambios hoy posibles...

Los nuevos municipios latinoamericanos, carentes de recursos y sumidos en el abandono durante décadas, aparecen ahora como un nuevo interlocutor de la cooperación internacional en un doble sentido. De un lado como sujetos demandantes de apoyo externo, en la medida en que es la Administración municipal la primera que tiene que ponerse al día en cuanto a capacitación de sus recursos humanos, modernización de sus procedimientos y adecuación de sus funciones. De otro, como agentes locales de desarrollo, capaces —entre otras cosas— de articular y promover la participación popular en los programas de ayuda.

El apoyo al municipalismo emergente es un campo del mayor interés al que la cooperación municipal puede y debe aportar sus esfuerzos y su propia experiencia. Y ello con la menor ingenuidad, ya que los municipios siguen siendo en muchos casos vehículos del caciquismo, y de la corrupción a escala local. Como en cualquier otra relación que se establezca con los programas de cooperación, la elección de la contraparte es determinante.

*Fuente: González Parada, J.R., y Corral, J.C. (1998): La cooperación descentralizada en España (pags.65-6). En: González Parada (1998): Cooperación descentralizada. ¿Un nuevo modelo de relaciones Norte-Sur? Los Libros de la Catarata, Madrid.*

El riesgo de que se produzca una excesiva atomización y dispersión de la cooperación descentralizada, sobre todo de la municipal, ha llevado a la creación de redes o agrupaciones entre los ayuntamientos en diversas comunidades, formando lo que se vienen denominando Fondos de Cooperación. Su papel ha sido muy importante en la mejora de la calidad de la cooperación desde los municipios, al permitir una acción más coordinada y, también, una gestión más eficaz. El primero en formarse fue en 1986 el Fons Catalá de Cooperació al Desenvolupament, que cuenta con unos 160 ayuntamientos asociados. Más tarde nacieron el Euskal Fonda (Fondo Vasco), en 1988, el Fons Valenciá, en 1992, el Fons Menorquí, en 1993, y en otras partes se están haciendo esfuerzos en el mismo sentido. Por su parte, la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) mostró

siempre un interés por la cooperación descentralizada y creó la Sección de Solidaridad Internacional.

El modo habitual de ejecutar los presupuestos de la cooperación descentralizada es a través de las organizaciones no gubernamentales, ya que alrededor del 85% de estos fondos se canalizan a través de ellas. En los últimos dos años, algunas administraciones, como el Gobierno Vasco o la Generalitat Valenciana, han abierto sus convocatorias a otros entes distintos, como universidades, sindicatos o empresas. En todo caso, hay que señalar que la inmensa mayoría de la cooperación descentralizada se realiza de forma gratuita, sin cargas para los receptores.

Otras administraciones han iniciado también programas de cooperación directa, aunque a veces se limitan al apoyo económico para un programa concreto, reproduciendo el modelo del gobierno central y sin una unificación de criterios entre las Consejerías correspondientes.

La situación más frecuente es que la cooperación dependa directamente de la Consejería de Presidencia, a través de departamentos de Acción Exterior, como en la CAV; o de la Consejería de Bienestar Social, como en Navarra o Castilla-La Mancha. En cada caso, el compromiso de la Administración con tareas como la información y la sensibilización sobre sus actividades y sobre la problemática del Sur en general, expresa el grado de implicación de cada una con la cooperación al desarrollo.

Dada su juventud, la cooperación descentralizada enfrenta problemas propios de su crecimiento, que se concretan en la falta de servicios técnicos específicamente formados para la cooperación, que supervise los programas y proyectos, y la insuficiencia de estructuras de gestión que aligeren el proceso.

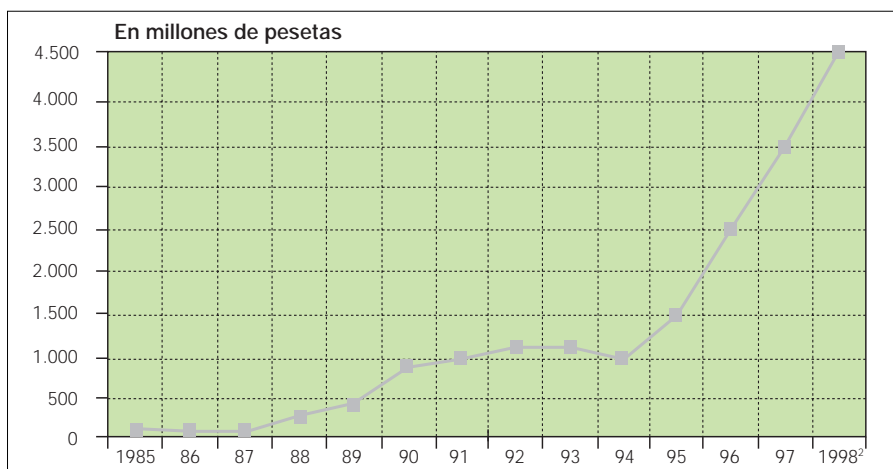
### **3.5.3. La cooperación de la Comunidad Autónoma Vasca**

El origen de la cooperación vasca se sitúa a comienzos de los años ochenta, aunque hay que tener en cuenta como antecedente la larga tradición de actividades en favor de países en desarrollo realizada durante décadas por buen número de personas vascas, movidas por sus convicciones religiosas y humanistas. En muchos casos, la sola presencia de vascos emigrantes o exiliados en África, América o Asia ha sido el detonante de esa colaboración que todavía sigue vigente.

A principios de los años ochenta, varias ONGDs iniciaron una campaña para solicitar a las instituciones autonómicas la aplicación progresiva del 0,7% de los presupuestos para el apoyo a los países más necesitados. El primer resultado fue la asignación en los ejercicios de 1985, 1986 y 1987 de una partida específica de 10 millones de pesetas destinada a la cooperación con los países en desarrollo.

En 1988, una nueva campaña de las ONGDs consiguió que el Parlamento Vasco lograra un consenso en su compromiso hacia la consecución del objetivo del 0,7%, y acordara la creación de un crédito de 300 millones de pesetas para la financiación de ayuda al desarrollo. Esta partida, pionera en todo el estado, constituye el inicio de la cooperación pública vasca.

Gráfico 24. Evolución presupuestaria de la ayuda al desarrollo del Gobierno Vasco 1985-1998<sup>1</sup>



<sup>1</sup> Este gráfico no incluye las partidas presupuestarias de los programas de cooperación de los Ayuntamientos ni el excedente del fondo que las Diputaciones Forales de Araba y Bizkaia destinan a cooperación una vez realizada su contribución al FOCAD.

<sup>2</sup> La estimación para el año 1998 supone el 0,7% del presupuesto operativo previsto.

Fuente: Gobierno Vasco, *Memoria 1998-1997*. Cooperación Pública Vasca.

En 1990, el gobierno autonómico creó el FOCAD (Fondo de Cooperación y Ayuda al Desarrollo), y en octubre de ese año, en colaboración con las Diputaciones Forales de Araba, Bizkaia y Gipuzkoa, puso en marcha un Fondo de Solidaridad para la financiación de proyectos de desarrollo, con un volumen inicial de 900 millones de pesetas.

La implicación de las instituciones vascas en el tema ha sido creciente, en sintonía con las demandas de la sociedad civil, habiéndose comprometido a lograr en 1998 el objetivo del 0,7% del presupuesto.

#### *Las líneas de la cooperación vasca*

Con el paso de los años, la cooperación vasca ha ido abriéndose a diferentes sectores sociales, y ya no son sólo las ONGDs las que ejercen como agentes de la cooperación. Desde 1993, el Gobierno Vasco mantiene varias líneas de cofinanciación de proyectos, que se estructuraron en el Decreto de 1997. Se distinguen las siguientes líneas de financiación:

- ONGDs (Capítulo I).
- Personas jurídicas diferentes de las ONGDs: universidades, colegios profesionales, instituciones religiosas, centros de formación, tecnológicos, sanitarios, empresas, etc. (Capítulo II).
- Proyectos de sensibilización, abiertos a todo tipo de entidades (Capítulo III).
- Convenios directos y ayudas de emergencia (Disposiciones Adicionales).

#### **Cuadro 15. La filosofía de la cooperación pública vasca**

En las legislaturas del Gobierno Vasco de 1991-94 y 1995-98, los partidos mayoritarios integraron en sus Acuerdos de Coalición la solidaridad como parte de su programa de gobierno, otorgando especial importancia a este ámbito y declarando la cooperación al desarrollo como objetivo básico. Además de pactar las líneas de la Política de Cooperación fijan sus principios básicos:

«a) Apoyar, a través de las ONGDs y otras personas jurídicas sin ánimo de lucro ubicadas en la Comunidad Autónoma del País Vasco, la realización de proyectos que permitan satisfacer las necesidades básicas de los países del Sur, promover su desarrollo integral, favorecer su crecimiento socioeconómico, sostenido y sostenible, su formación y asistencia técnica, siendo las poblaciones de dichos países las destinatarias últimas de las ayudas. Estas actuaciones se caracterizan por la ausencia de ánimo de lucro, y están basadas en los principios de solidaridad y de justicia internacional.

b) Fomentar la participación en la Cooperación al desarrollo de otros actores sociales, dotados también de personalidad jurídica, en proyectos específicos en favor de los países en desarrollo o de formación de recursos humanos de estos países en Euskadi.

c) Contribuir a la eliminación de las causas de la pobreza, apoyando esfuerzos de los países en desarrollo para su autopromoción, sin que suponga injerencia en los asuntos internos de los citados países.

d) Instrumentar las ayudas a través de subvenciones a fondo perdido de los proyectos con ONGDs que se desarrollen en las regiones o comunidades con mayor índice de pobreza.

e) Garantizar la implicación de los promotores con la acción, para lo cual los proyectos subvencionados por parte de la CAPV deberán ser cofinanciados mediante contribuciones financieras externas.

f) Propiciar la participación de personal, bienes y servicios de la CAPV en la ejecución y desarrollo de los proyectos cofinanciados.

g) Potenciar el desarrollo endógeno de los países en desarrollo, orientado al alivio de la pobreza, pero fundamentalmente a la eliminación de las causas que la han generado, promoviendo la justa distribución de la renta, la justicia social, el desarrollo de los derechos humanos, la extensión cultural y el desarrollo de las instituciones que aseguren la democracia y el respeto al medio ambiente.

h) Potenciar la participación de los destinatarios de la acción, tanto en el diseño como en la ejecución y evaluación de los proyectos de desarrollo.

i) Considerar e impulsar el enfoque de género en la formulación, ejecución y evaluación de las acciones.

j) Priorizar el desarrollo humano como centro de atención de la Cooperación y como criterio preferente en la definición de los objetivos.

k) Contribuir a la sensibilización de la sociedad vasca mediante proyectos de educación al desarrollo y de otras actividades en el mismo ámbito.»

El Programa de Gobierno suscrito para el periodo de legislatura 1999-2002 contiene la siguiente declaración:

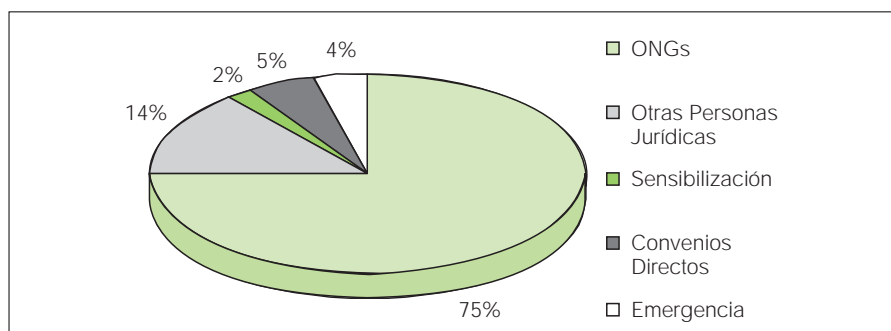
Con el objetivo último de mantener, mejorar y profundizar el programa de Cooperación al Desarrollo de Euskadi, desde el Gobierno Vasco en la presente Legislatura apostamos por:

- Llevar a cabo un análisis y evaluación del trabajo realizado en los últimos años conjuntamente con las organizaciones no gubernamentales y otras instituciones implicadas y colaboradoras, de acuerdo con el modelo de cooperación al desarrollo implantado en Euskadi.



- Coordinar las políticas de cooperación al desarrollo propuestas por diferentes estamentos, tratando de elaborar objetivos comunes de manera conjunta y participativa.
- Impulsar la coordinación y colaboración del tejido asociativo, con el fin de conseguir una mayor eficacia en el esfuerzo que todos dedicamos en la lucha contra el subdesarrollo.
- Diseñar programas creativos de solidaridad y cooperación al desarrollo, a través de entidades que ofrezcan garantías, ONGs y entidades públicas o privadas.

Gráfico 25. **Distribución de la ayuda por capítulos, periodo 1988-1997**



(en miles de pesetas)

	ONGs (Cap. I)	Otras Personas Jurídicas (Cap. II)	Sensibili- zación (Cap. III)	Convenios Directos (Disposición Adic. 1.ª)	Emergencia (Disposición Adic. 1.ª)	TOTAL
1988	277.110		12.360			289.470
1989	421.844		8.156			430.000
1990	858.859		11.000		20.000	889.859
1991	813.550	77.149	11.988		50.000	952.688
1992	841.157	47.736	2.825	40.000	50.000	981.718
1993	621.690	340.108	12.251		43.549	1.017.600
1994	801.681	55.478	12.839		50.000	920.000
1995	1.077.495	95.000	25.093	125.000	71.240	1.393.830
1996	1.392.374	469.383	54.464	273.831	115.290	2.305.344
1997	2.159.948	602.713	76.225	132.795	148.853	3.120.536
<b>TOTAL</b>	<b>9.310.708</b>	<b>1.687.567</b>	<b>227.201</b>	<b>571.626</b>	<b>548.932</b>	<b>12.301.047</b>
<b>%</b>	<b>75%</b>	<b>14%</b>	<b>2%</b>	<b>5%</b>	<b>4%</b>	<b>100%</b>

Fuente: Gobierno Vasco, Memoria 1998-1997. Cooperación Pública Vasca.

El presupuesto que maneja anualmente el Programa FOCAD se aprueba en el Parlamento Vasco, y sus actividades se gestionan desde la Secretaría General de Acción Exterior y su Dirección de Cooperación al Desarrollo. Dos comisiones interinstitucionales, la Comisión Gestora (con representación del Gobierno, el Parlamento y las Diputaciones) y la Comisión Técnica de Apoyo y Asistencia, apoyan y supervisan el trabajo del FOCAD.

En la misma línea de implicación de todas las áreas en el tema de la cooperación al desarrollo, el Gobierno Vasco ha promovido también en los últimos años programas específicos como: Juventud Vasca Cooperante con el Departamento de Cultura; atención y formación de profesionales de la salud en países del Sur con Osakidetza/Servicio Vasco de Salud; formación de cooperantes y de doctorandos latinoamericanos con la Universidad del País Vasco.

En el capítulo cuarto se recoge la figura de los convenios directos que permite suscribir acuerdos con personas jurídicas de derecho público —administración central, comunidades autónomas, ayuntamientos, regiones europeas, ...— para realizar proyectos a favor de países en desarrollo. Dentro de las posibles contrapartes de estos convenios se incluye la participación de instituciones de los países a quienes se destina la ayuda.

También ha llevado a cabo varias jornadas de sensibilización y reflexión sobre la cooperación, etc. Otra parte destacada de estos programas corresponde al ámbito específico de la atención a la juventud, con ayudas a cooperantes voluntarios y profesionales, becas para programas en organismos de la ONU, becas en la propia Dirección de Cooperación y también para formación en la Universidad.

#### Cuadro 16. Programas de cooperantes

Además de instaurar el Premio al Cooperante Vasco, se ha creado un marco legal que permite diversas vías para que colaboren cooperantes en proyectos. Los programas que recoge son los siguientes:

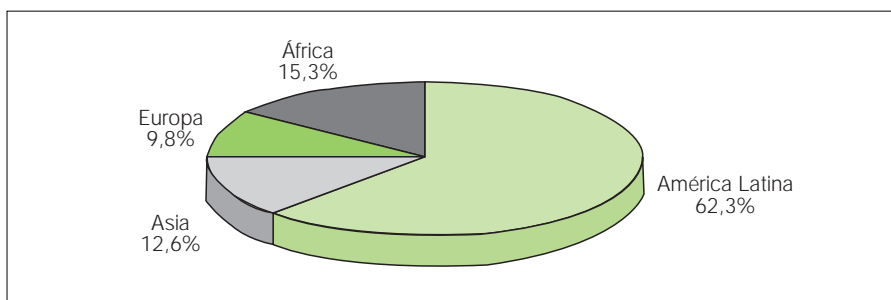
1. Juventud Vasca Cooperante. Se crea en 1993 por la Dirección de Juventud y Acción Comunitaria de la Consejería de Cultura en colaboración con la Dirección de Cooperación al Desarrollo. Su objetivo es propiciar la participación de jóvenes en acciones de cooperación al desarrollo, integrándolos en proyectos impulsados por las ONGD vascas por periodos de tres meses.

2. Cooperantes Profesionales y Voluntarios. Creado en 1995, ofrece subvenciones para favorecer la presencia de profesionales y voluntarios por un tiempo no inferior a un año en proyectos de desarrollo, siempre con una finalidad solidaria.
3. Becas para Programas de Naciones Unidas. Desde 1997 este programa ofrece becas a cooperantes voluntarios en proyectos de desarrollo de organismos de Naciones Unidas. Se convocan anualmente y tienen una vigencia de un año prorrogable por otro.

*Distribución de la AOD vasca: por destino geográfico y por sectores*

De los más de 9.000 millones de pesetas que la CAV ha destinado a la cooperación con otros pueblos desde 1988, algo más de seis mil millones —el 67% del total— ha sido destinado a América Latina. Hacia África se han dirigido alrededor de 1.300 millones —un 15% del total-; Asia ha recibido un porcentaje semejante —el 15%— con 1.377 millones (gráfico 26).

**Gráfico 26. Estructura de proyectos subvencionados por el Gobierno Vasco según destino por continente, 1988-1996**



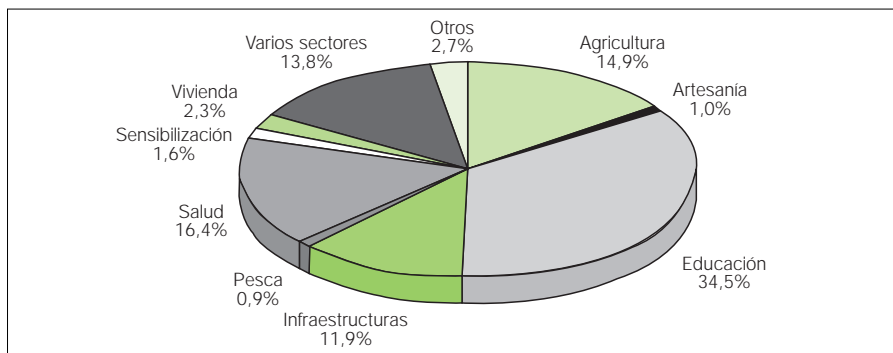
Fuente: Memoria Gobierno Vasco 1989-97.

Por países, los más beneficiados son Perú, con 1.087 millones de pesetas; Venezuela y Chile, con más de 700 millones cada uno y la India, con 700 millones.

Por sectores, el que más ayuda ha recibido es educación con 173 proyectos que suponen un tercio de la ayuda. Le si-

guen salud, agricultura e infraestructuras, con casi el 17%, el 15% y el 12%, respectivamente (gráfico 27). Esta distribución coincide básicamente con las denominadas «necesidades básicas» de las poblaciones beneficiadas, aunque aspectos como la vivienda (2,3%), la sensibilización (1,6%) o el desarrollo comunitario queden con cifras muy bajas, o integrados en otros sectores.

Gráfico 27. Estructura de proyectos subvencionados por el Gobierno Vasco según destino por sectores, 1988-1996



Fuente: Memoria Gobierno Vasco 1989-97.

#### 3.5.4. La cooperación municipal en la Comunidad Autónoma Vasca

La evolución de la cooperación descentralizada municipal vasca puede dividirse en tres etapas. La primera, que se inicia en la segunda mitad de los años ochenta, se caracteriza por el carácter un tanto voluntarista con que los municipios emprendieron actividades de cooperación, sin que tuvieran una idea clara de cuáles debieran ser sus objetivos. Pero lo que interesa destacar es el carácter pionero de estas primeras acciones, impulsadas desde algunos municipios vascos, que expresaban una clara vocación de cooperación al desarrollo y que sirvieron de base para la posterior consolidación de los programas de cooperación. La acogida de niños y niñas saharauis en tiempo de vacaciones por diversos municipios dio pie al establecimiento de los primeros hermanamientos de municipios vascos con las *dairas* saharauis. Este fue el caso de los ayuntamientos de Vitoria-Gasteiz (1987) con La Güera y de San Sebastián-Donostia (1988) con Bojador.

En una segunda etapa, que puede fijarse en la primera mitad de los noventa, se consolidan la mayoría de los programas de cooperación local existentes, aumentando significativamente los fondos destinados a la cooperación, y se van incorporando nuevos municipios. La importancia que va adquiriendo la cooperación municipal se pone de manifiesto en la celebración de diversos encuentros donde se reflexiona sobre estas cuestiones como: el *Congreso Iniciativas Locales para el desarrollo global*, celebrado en octubre de 1990; las *Jornadas Municipales sobre la Cooperación Norte-Sur: la dimensión local de la solidaridad*, auspiciadas por los ayuntamientos de Amurrio y Bermeo, en los años 1993 y 1995; los *Encuentros Municipales Vascos sobre la Cooperación Internacional*, organizados por Euskal Fonda en los años 1990, 1992 y 1993; además de otras jornadas de menor importancia.

La fase de expansión, tercera etapa, de la cooperación municipal se produce en la segunda mitad de los noventa, en la que no sólo sigue incrementándose el número de ayuntamientos que se incorporan al movimiento de la cooperación y las cantidades que se asignan en los presupuestos, sino que se denota una clara preocupación por los aspectos cualitativos de la cooperación.

El aumento del número de ayuntamientos con programas de cooperación en la CAV es espectacular si se tiene en cuenta que en 1988 sólo había 12 municipios que tuvieran actividades de cooperación. El gran salto se produce en la segunda mitad de los noventa, donde se pasa de los 40 en 1995 a los 97 que en el año 1998 tenían programas de cooperación. También los fondos destinados por las corporaciones locales vascas experimentaron importantes aumentos. Se pasó de unos 200 millones de pesetas en 1993 a un monto aproximado de 270 millones en 1994 y se alcanzó la cifra de los 270 millones en 1995. Es decir, en un periodo de tres años el incremento de los fondos municipales para la cooperación creció en un 240%.

El procedimiento más generalizado de asignar los fondos ha sido por medio de convocatorias públicas dirigidas a las organizaciones no gubernamentales, que presentan proyectos para ser subvencionados de acuerdo a las condiciones fijadas en cada caso. La mayoría de los fondos, aproximadamente el 60%, han tenido como destino América Latina, con especial preferencia por los países centroamericanos (Nicaragua, El Salvador y Guatemala) y Cuba; y cerca del

30% se han dirigido a Africa, pero con un alto grado de concentración de la ayuda en la República Árabe Saharaui Democrática y Guinea Ecuatorial.

#### Cuadro 17. **El Programa de Cooperación del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz**

Además de reconocer al Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz el papel pionero en impulsar la cooperación al desarrollo en el ámbito local y su continuo aumento en el compromiso de destinar mayores fondos, hay que destacar su empeño en la búsqueda de nuevos instrumentos. Los mecanismos de cooperación han ido evolucionando desde las primeras convocatorias en las que la práctica totalidad de las mismas se destinaba a las subvenciones a proyectos de las organizaciones no gubernamentales. Una de las fórmulas que se ha consolidado es la cooperación a través de programas con objetivos concretos y, de ellas, los convenios de cooperación han alcanzado un peso importante, llegando a alcanzar en 1997 casi el 20% de los fondos.

Esta fórmula supone un paso adelante en la profundización de los primeros hermanamientos, al ofrecer un compromiso más permanente que permite formas de cooperación más eficaces y ambiciosas. El Ayuntamiento firma convenios marco que luego se concretan en programas anuales donde se especifican las acciones a ejecutar. En los últimos años, ha firmado tres convenios con: Cogo (Guinea), por medio de la asociación Africanista Manuel Iradier; La Güera (Sahara), a través de la Asociación de Amigos de la RASD; y, Nejapa (Nicaragua), directamente con esa municipalidad.

#### *Euskal Fondoa*

La cooperación municipal vasca cuenta con una institución de coordinación: *Euskal Fondoa-Asociación de Entidades Locales Vascas Cooperantes*. Si bien sus orígenes se remontan al año 1988, la actual constitución se establece en 1996. Con el nombre de *Fondo Vasco de Cooperación con Centroamérica* se creó en 1988 una fundación privada, siempre con vocación municipalista, que agrupó a diversos ayuntamientos y que desarrolló su actividad durante varios años. En los años 1994 y 1995 se planteó la conveniencia de cambiar de estatus jurídico y de acentuar aún más su carácter de agrupación de entidades locales. Este proceso culmina en 1996 con la creación de Euskal Fondoa como asociación de corporaciones locales vascas que tiene como

finés «contribuir a la cooperación con los países en vías de desarrollo mediante proyectos, programas o acciones, así como promover la participación de personas y organizaciones, propiciando la coordinación institucional».

#### Cuadro 18. Los objetivos de Euskal Fondoa

1. Contribuir a la cooperación con los países en vías de desarrollo mediante la promoción, financiación y gestión de proyectos y programas de desarrollo económico y social y/o de sensibilización.
2. Impulsar la participación de las entidades locales en la Cooperación Descentralizada y potenciar la coordinación entre las mismas.
3. Asesorar a las entidades locales en materia de cooperación al desarrollo y de relaciones internacionales.
4. Apoyar, y gestionar en su caso, proyectos y programas que promuevan un desarrollo sostenible de los países en vías de desarrollo, con criterios de igualdad y mutua colaboración y respeto a las culturas y a las identidades propias de cada comunidad.
5. Estimular la participación ciudadana, mediante campañas e informaciones adecuadas, en los proyectos de cooperación con países en vías de desarrollo.
6. Fomentar las relaciones y la colaboración de las Entidades locales con las ONGDs, colectivos de solidaridad y otras instituciones u organismos vinculados a la cooperación al desarrollo.
7. Contribuir a la información y divulgación de temas de desarrollo y de relaciones Norte-Sur; realizar y promover encuentros, conferencias, cursos, seminarios, congresos, etc.
8. Fomentar y apoyar los esfuerzos de las instituciones oficiales, entidades y asociaciones, para crear un clima de opinión favorable a la promoción de un nuevo orden económico internacional.
9. Ser una voz ética colectiva que desde Euskal Herria denuncia cualquier situación que atente de manera grave contra los derechos humanos en los países del Sur y que pueda presentar, a través de los cauces legales establecidos, propuestas de ley y acuerdos de resolución a favor de la solidaridad y la cooperación en cualquier ámbito de representación política.

Fuente: *Memoria de Actividades, Euskal Fondoa; 1999: pp.14-15.*

En la actualidad, Euskal Fondoa agrupa a 57 entidades locales, todas ellas municipios, salvo la Diputación Foral de Araba. Por territorios históricos, la distribución de sus miembros es la siguiente: 25 ayuntamientos de Gipuzkoa, 21 de Araba y 10 de Bizkaia, además de un ayuntamiento (Leitza) de Navarra. Hay que destacar que los ayuntamientos de las tres capitales de la Comunidad Autónoma (Bilbao, Donostia-San Sebastián y Vitoria-Gasteiz) forman parte de la agrupación, lo que hace el total de los municipios de Euskal Fondoa aglutinen más del 80% de la población.

#### *Las actividades de Euskal Fondoa*

La principal actividad de Euskal Fondoa es potenciar y canalizar la cooperación al desarrollo que realizan las entidades locales. Ello se traduce en tres áreas de actuación: fomento de la cooperación al desarrollo; sensibilización ciudadana y coordinación institucional.

a) Fomento de la cooperación al desarrollo. Es la tarea central y hacia donde dirige la mayoría de sus esfuerzos. Se concreta en: ejercer una función de asesoría a las corporaciones; elaborar una base de datos sobre los proyectos existentes en el ámbito vasco y de otras fuentes de financiación, especialmente programas europeos de cooperación, abiertas a las entidades locales; conseguir una homogeneización de las bases de las convocatorias locales, que ha superado la enorme diversidad y dispersión de convocatorias existentes; desarrollar proyectos intermunicipalistas; y, la formación de los responsables políticos y técnicos de la cooperación de las corporaciones.

#### **Cuadro 19. Realización de proyectos de cooperación sobre el terreno**

Dentro de las actividades de Euskal Fondoa se encuentra la gestión directa de proyectos de cooperación al desarrollo. Una de las mayores posibilidades que ofrece la agrupación es que se aumenta la capacidad para la puesta en común de la gestión y la cofinanciación de proyectos.

Estos proyectos se seleccionan de las propuestas que provengan de las entidades miembros o de fondos de cooperación, instituciones locales europeas e instituciones de cooperación descentralizada, por una parte; o, directamente de instituciones locales, asociaciones y organizaciones no gubernamentales de los países receptores.



Así como Euskal Fondoa aconseja a los municipios evitar la dispersión geográfica de los proyectos, ha definido para su actividad de cooperación cinco países prioritarios: El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Cuba y Sahara Occidental. Esta selección se basa en los vínculos históricos y actuales que ha mantenido la sociedad vasca en las últimas década, además del hecho de que la experiencia de gran parte de los municipios vascos se ha centrado en esos países. Por otra parte, los criterios de necesidades de los países, definidos desde indicadores de pobreza y de desarrollo humano, se corresponden con esa definición. La fijación de estas prioridades no implica que automáticamente se excluya a los demás países, pudiendo abrirse el camino cuando se considere necesario.

b) Sensibilización ciudadana. La cercanía que tienen las instituciones locales con la población las hace especialmente idóneas para la tarea de sensibilizar a la sociedad. Euskal Fondoa promueve la relación con las organizaciones no gubernamentales y sus instancias de coordinación para llevar adelante campañas y actividades con el objetivo de educar en la solidaridad.

c) Coordinación institucional. Pretende establecer y fomentar relaciones de coordinación y colaboración entre instituciones cooperantes del ámbito vasco, estatal e internacional para desarrollar conjuntamente acciones de cooperación al desarrollo y de sensibilización.

d) Otras actividades. En los últimos años, Euskal Fondoa ha participado en campañas de emergencia para ayudar a paliar desastres como los ocurridos en: Chiapas (1996), la región de los Grandes Lagos (1997) y los países afectados por el huracán Mitch (1998).

Una actividad significativa desarrollada por Euskal Fondoa ha sido la de participar en misiones de observación internacional en consultas y procesos electorales. Así, estuvo presente en los siguientes casos: elecciones de Guatemala de 1995, elecciones generales de Nicaragua de 1996, elecciones legislativas y municipales de El Salvador de 1997 y elecciones de los Consejos Regionales de las Regiones Autónomas del Atlántico Norte y Atlántico Sur de Nicaragua en 1998.

# 4

## La cooperación multilateral

Si bien la cooperación bilateral, canalizada por los gobiernos, ha sido cuantitativamente la fuente más importante de recursos de la ayuda al desarrollo, lo cierto es que la cooperación multilateral ha desempeñado un papel emblemático en los temas del desarrollo. Ello se explica desde el momento que el desarrollo se percibe como un tema que afecta a la comunidad internacional y que va más allá de los problemas concretos de cada país.

El desarrollo como uno de los objetivos prioritarios para conseguir la convivencia pacífica internacional se incorporó en la propia Carta fundacional de las Naciones Unidas, que incluía el compromiso de poner en marcha la maquinaria internacional para promover la mejora económica y social de todos los pueblos. El reconocimiento de la dimensión internacional implicaba plantear que la resolución del problema del desarrollo exigía la puesta en marcha de instrumentos multilaterales. Sin embargo, a pesar de las declaraciones, los países desarrollados fueron muy reticentes a asignar esa tarea al sistema de las Naciones Unidas y, salvo los organismos financieros del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional, la operatividad de los mecanismos multilaterales siempre anduvo a la zaga de los bilaterales.

Al entramado de las Naciones Unidas, que ha constituido durante mucho tiempo el paradigma de la cooperación multilateral, hay que añadir desde los años setenta la cooperación multilateral realizada desde el seno de las instituciones comunitarias europeas. Además, durante varias décadas, la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) y el Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME), formado por los países europeos socialistas y la URSS, tuvie-

ron importantes programas de cooperación al desarrollo que evidentemente deben incluirse dentro de este apartado. La desaparición del bloque socialista implicó la desaparición del CAME, y la caída de los precios del petróleo en los noventa supuso una muy fuerte reducción de los programas de la cooperación de la OPEP. En consecuencia, en la actualidad la cooperación multilateral se concentra en dos grandes instituciones: el sistema de Naciones Unidas y la Unión Europea.

#### **4.1. EL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS**

Cuando los países occidentales acuerdan en Bretton Woods (1944) las reglas del nuevo orden económico de la posguerra, surgen dos instituciones centrales con la misión de mantener ese orden: el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. La actividad realizada por ambas será fundamental para entender la evolución de la economía mundial y, especialmente, de los problemas del desarrollo. En el reparto de tareas, a la primera le correspondía ejercer de intermediario financiero para asegurar que llegaran los recursos necesarios para la reconstrucción de los países afectados por la guerra y para el desarrollo de los países menos industrializados. A la segunda, regular la estabilidad del sistema monetario, evitando que los países alteraran los tipos de cambios, para garantizar la fluidez del comercio y los capitales en el ámbito internacional.

Además, el sistema de las Naciones Unidas, también creado después de la guerra, y bajo cuyo paraguas se colocan las dos organizaciones anteriores, se convierte en el paradigma de las instituciones multilaterales y va a desempeñar otras tareas importantes en el tratamiento de los problemas del desarrollo internacional. Dentro de Naciones Unidas se integran una serie de agencias especializadas, organismos y programas con funciones diferenciadas sobre aspectos o dimensiones específicas del desarrollo, como puedan ser: la salud, la población, la niñez, la agricultura, etc.

Aunque el protagonismo de los canales multilaterales se centra en el Banco Mundial y en el Fondo Monetario Internacional cuando se habla de recursos económicos, la labor realizada por las otras instituciones multilaterales no sólo no puede desdeñarse, sino que resulta imprescindible si se quiere conocer lo que ha significado la cooperación multilateral.

Las Naciones Unidas han ejercido un papel importante para que las cuestiones del desarrollo se contemplen como un tema de responsabilidad común; aunque ello no haya ido acompañado, como se ha dicho antes, de la concesión de los medios adecuados para tener una real capacidad operativa. Las sucesivas declaraciones de las Décadas del Desarrollo sirvieron para que las reclamaciones de los países en desarrollo encontraran en las Naciones Unidas un foro donde expresarse y difundir sus propuestas. En este sentido, la declaración de la Asamblea General de 1970, estableciendo que los países desarrollados se propusieran como meta transferir a los países en desarrollo el 0.7 % del PNB, ha sido un referente fundamental, aunque se esté muy lejos de alcanzarlo.

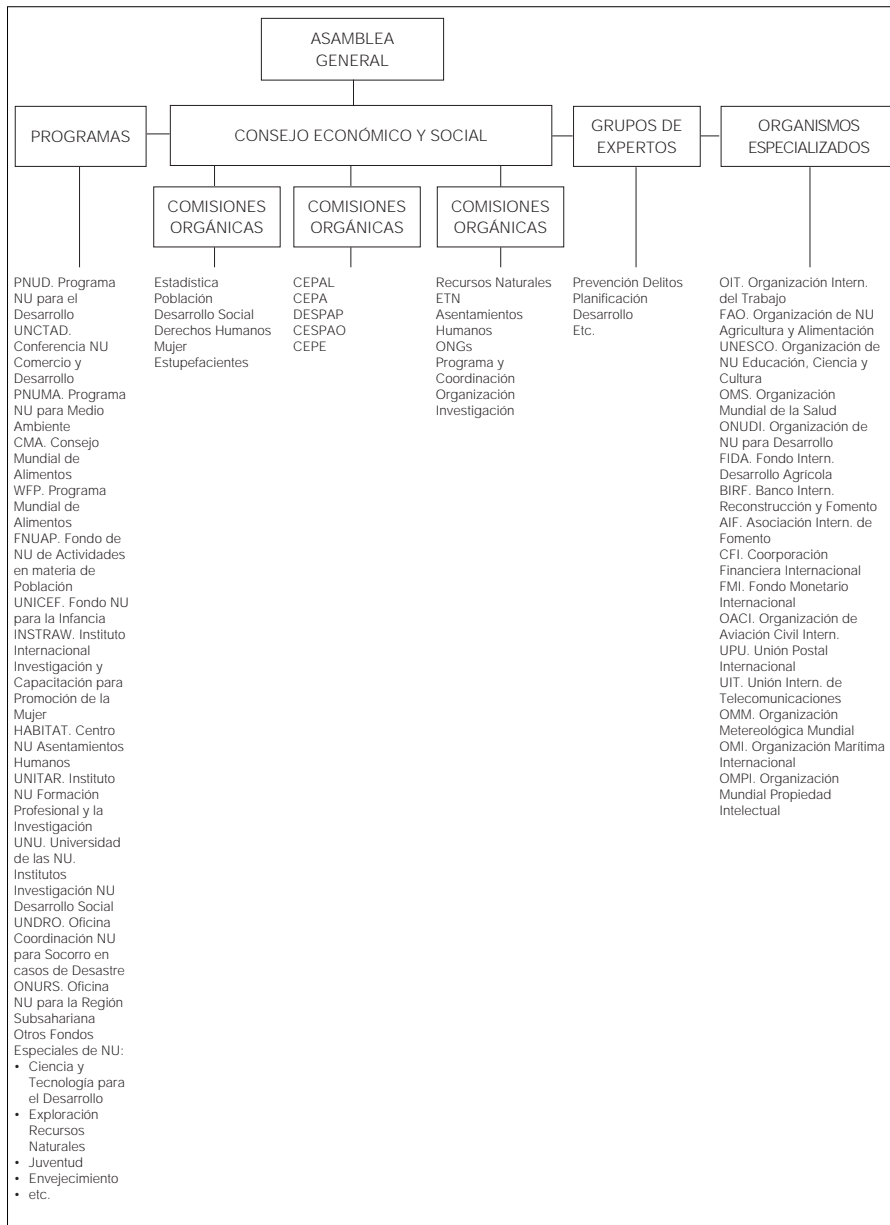
De hecho, diversos organismos de Naciones Unidas se convirtieron en portavoces de propuestas elaboradas por los países en desarrollo. Ese fue el caso de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (más conocida como UNCTAD, en sus siglas inglesas), sobre todo en los años setenta, y de la UNESCO, en lo referente a la educación y la cultura. Asimismo surgieron grupos informales compuestos por países en desarrollo que, haciendo uso de su derecho al voto en los organismos internacionales, mantuvieron la presión por las reivindicaciones del desarrollo. Entre ellos, el más activo ha sido el conocido como G-77, que todavía se mantiene aunque su número ha sobrepasado ampliamente el de los 77 países con que nació y del que recoge su nombre.

La preocupación por el desarrollo de Naciones Unidas se plasmó en la aparición de una serie de programas o fondos, y, organismos o agencias especializados, además de otras instancias, encargados de resolver aspectos particulares del desarrollo. Los programas o fondos se financian por la aportación de las cuotas voluntarias de los países y se encuentran sujetos a la Asamblea General de la ONU. Los organismos o agencias especializadas se dedican a ofrecer asistencia técnica en materias específicas y se financian con las cuotas fijadas para los países miembros de cada organismo y con aportaciones voluntarias.

Como resultado, hay que hablar de la existencia de un complejo tejido de organizaciones multilaterales, que para entender sus distintas tareas pueden clasificarse desde dos enfoques: a) según la estructura organizativa: sus relaciones con el entramado de Naciones Unidas y su funcionamiento interno; b) según un criterio funcional, distinguiendo entre organismos financieros y operacionales.

Los dos gráficos siguientes sintetizan ambas estructuras:

Gráfico 28. La estructura de la Organización de las Naciones Unidas



**Gráfico 29. Organismos multilaterales: financieros y operacionales**

<p>Instituciones financieras: realizan una actividad de financiación del desarrollo, fundamentalmente a través de la concesión de créditos; es decir una función de intermediación financiera.</p>	
<p>— <i>Grupo Banco Mundial:</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo</li> <li>• Agencia Internacional de Fomento</li> <li>• Corporación Financiera Internacional</li> <li>• Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones</li> <li>• Instituto de Desarrollo Económico</li> <li>• Centro Internacional para Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones</li> </ul>
<p>— <i>Fondo Monetario Internacional</i></p>	
<p>— <i>Bancos Regionales:</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Banco Interamericano de Desarrollo</li> <li>• Banco de Desarrollo de África</li> <li>• Banco Asiático de Desarrollo</li> <li>• Banco Europeo de Desarrollo</li> </ul>
<p>— <i>Otros fondos</i></p>	
<p>Organismos operacionales: tienen como finalidad la asistencia técnica y financiera, pero siempre con carácter concesional y desde una identificación de cada organismo con un área específica de actuación.</p>	
<p>— <i>Programas y fondos</i></p>	
<p>— <i>Comisiones</i></p>	
<p>— <i>Organismos y agencias especializadas no financieras</i></p>	

**Cuadro 20. Los organismos de la ONU y el desarrollo**

En la ONU, las actividades de desarrollo y las de ayuda humanitaria están en numerosas ocasiones estrechamente mezcladas. En el caso del ACNUR (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados), sus actividades pueden calificarse sin duda como humanitarias. No ocurre lo mismo con las actividades del Programa Mundial de Alimentos (PMA), que distribuye alimentos en caso de urgencia, pero que de esta manera intenta utilizar la ayuda alimentaria para financiar proyectos; ni de la UNICEF, que contribuye también con medidas de urgencia, pero que igualmente se esfuerza en sostener acciones a largo plazo para las madres y los niños.

Fruto de su trabajo y de las investigaciones de sus expertos, tanto PNUD como UNICEF publican anualmente informes que son punto de referencia fundamental en el análisis del estado de la humanidad y el progreso de las personas. El PNUD publica su «Informe de Desarrollo Humano» y, por parte de UNICEF, destacan «El estado mundial de la infancia» y «El progreso de las Naciones», un documento que registra y evalúa los avances en supervivencia infantil, salud, nutrición, educación, planificación familiar y progreso de las mujeres.

Dentro del sistema de las Naciones Unidas, los principales organismos encargados de los temas humanitarios y de cooperación y desarrollo son:

#### **Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)**

Es el organismo central de las actividades de desarrollo dentro de la ONU. Fue creado en 1965 por la fusión de dos programas de cooperación técnica. Su estructura es compleja: recoge fondos destinados a financiar proyectos de desarrollo en todos los campos, pero él mismo no ejecuta más que una parte relativamente modesta. El resto de los fondos se distribuye entre las agencias especializadas para financiar sus propios proyectos de cooperación técnica. Dispone de una importante red de oficinas sobre el terreno, dirigidas por representantes residentes, encargados en general de coordinar las actividades de cooperación técnica de los grandes programas de la ONU y sus agencias.

El PNUD trabaja sobre todo en proyectos de desarrollo con una perspectiva a largo plazo. Económicamente, se nutre de aportaciones voluntarias y de los fondos que le asigna el presupuesto de la ONU. En los años noventa, su presupuesto se ha visto reducido dentro de las Naciones Unidas, y su participación en los flujos totales de la ONU ha quedado rondando el 20%. Su presupuesto anual era de cerca de 1.500 millones de \$ en 1994 y de 1.285 en 1996.

#### **Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)**

Creado de modo provisional en 1946 para acudir en ayuda de los niños de los países arrasados por la guerra, se convirtió en permanente en 1953. Su Consejo Ejecutivo cuenta con 36 miembros que establecen políticas, examinan los programas y aprueban los presupuestos de la organización. Sus recursos (944 millones de \$ en 1996) provienen de aportaciones voluntarias de los estados miembros y de fondos privados movilizados en la mayor parte de los casos por los comités nacionales, asociaciones de sostenimiento a la acción de la organización constituidos en cada país.

UNICEF ha prestado atención a todos los aspectos de la educación, la salud y el bienestar de los niños (incluyendo, por ejemplo, la distribución de agua potable, cuidados primarios de salud...) en países en desarrollo, pero también en ciertos países de Europa arrasados por la guerra y en países de la antigua URSS. Actualmente, UNICEF tiene en marcha programas en 161 países del mundo y se ha especializado, desde 1982, en una campaña de vacunación de todos los niños del mundo. Ha contribuido fuertemente a la elaboración del Convenio sobre los Derechos del Niño, aprobado en 1989 por la Asamblea General de la ONU, y ratificado por casi todos los países del mundo. Su objetivo central marca la línea actual de UNICEF:

«Promover el derecho de cada niño a la supervivencia, protegerlo contra la explotación y los malos tratos y propiciar que se plasme cabalmente su potencial como ser humano».



En la actualidad, UNICEF también ha incluido en sus programas la defensa de los derechos de las mujeres y las niñas, con el compromiso de promover la igualdad y apoyar su plena participación en el desarrollo. En el año 1997, sus áreas prioritarias han sido: supervivencia infantil, salud, nutrición, salud reproductiva, agua potable y saneamiento, trabajo infantil, educación, mujeres y niñas.

#### **Programa Mundial de Alimentos (PMA)**

Fue creado en 1963 como una filial común de la ONU y la FAO. Está especializado en la ayuda alimentaria a los países en vías de desarrollo y a aquellos que padecen hambre a consecuencia de guerras o catástrofes. Transporta cerca de un cuarto de la ayuda en alimentos que se distribuye anualmente, y sirve también para la compra y transporte de una parte de la ayuda alimenticia bilateral.

Desde 1991, sus actividades se han desarrollado considerablemente debido al aumento del número de catástrofes, conflictos y hambruna. Actualmente, el PAM dispone de 87 oficinas sobre el terreno y distribuye unos cinco millones de toneladas de cereales, de los que la mitad van en ayudas de emergencia, especialmente hacia el África Subsahariana.

En el año 1995, el PMA hizo un gasto total cercano a los 1.200 millones de dólares (1.191 millones \$), la mayor parte de los cuales se destinaron a los programas ordinarios de desarrollo (436), a la Reserva Alimentaria Internacional de Emergencia (424) y el resto a operaciones para situaciones prolongadas de refugiados y personas desplazadas y para otras operaciones bilaterales o especiales de urgencia.

#### **Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP)**

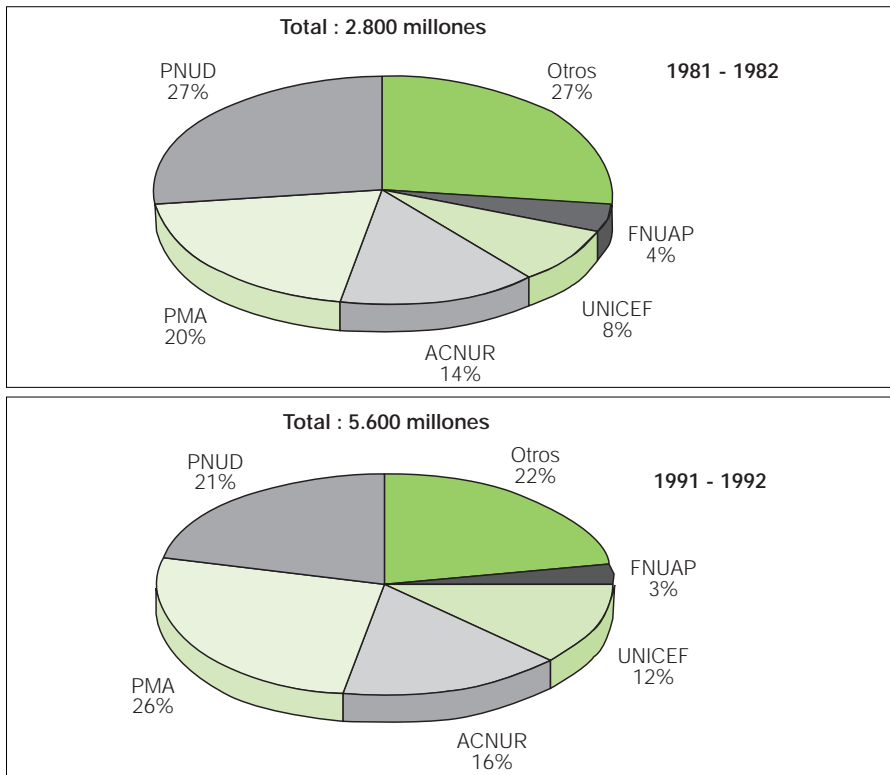
Es el organismo de las Naciones Unidas que se encarga del seguimiento y aplicación de los acuerdos y programas de la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo. Trabaja en colaboración con los gobiernos, los organismos del sistema de la ONU y los bancos de desarrollo, entre otros.

El FNUAP recibió un fuerte impulso en 1994, con la Conferencia Internacional de Población y Desarrollo. En 1995 y 1996, los ingresos de FNUAP rondaron los 300 millones de dólares (312 y 309, respectivamente), aportados por las contribuciones voluntarias de diferentes países.

La mayor parte de sus programas se dirigen a financiar campañas de salud reproductiva y planificación familiar, a la información y educación sobre el tema, y a la formulación y evaluación de políticas de población, así como al apoyo de las ONGs que trabajan en estos temas.

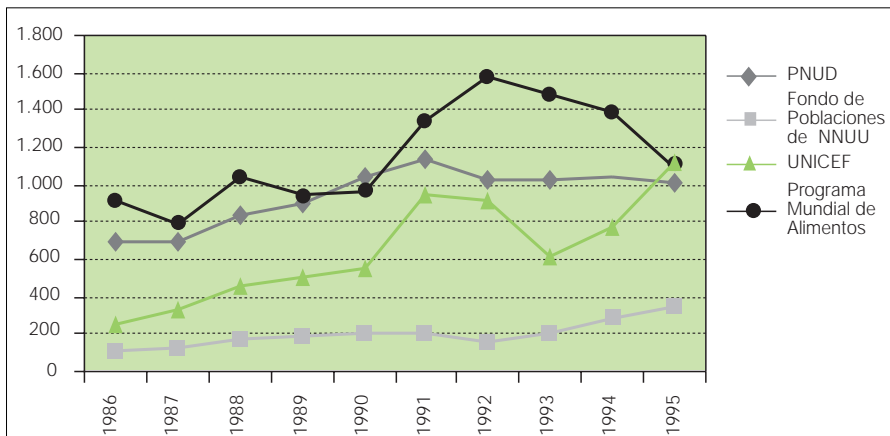
Trabaja también «la promoción de la igualdad de las mujeres, el consenso internacional sobre población y desarrollo sostenible y la pronta estabilización de la población mundial»

**Gráfico 30. Estructura de los recursos desembolsados por la ONU para actividades de cooperación al desarrollo, según organismos. 1981-82 y 1991-92**



Fuente: CAD 1996.

**Gráfico 31. Recursos de los principales organismos de ONU para la cooperación al desarrollo, 1986-1996**



## 4.2. LOS ORGANISMOS MULTILATERALES FINANCIEROS

En este apartado se incluyen aquellos organismos multilaterales que realizan una actividad de financiación del desarrollo; es decir, que se dedican, por un lado, a captar fondos y, por otro, a prestar en determinadas condiciones a los países que reúnan los requisitos establecidos.

### 4.2.1. El Grupo del Banco Mundial

A pesar de que se le conoce como el Banco Mundial, el nombre original y real del banco es el de *Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo* (BIRD). La denominación de Banco Mundial corresponde a un grupo de instituciones multilaterales, que comprende: el ya citado BIRD, la Asociación Internacional de Fomento (AIF), la Corporación Financiera Internacional, el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (OMGI) y otras dos organizaciones menos importantes.

Cuadro 21. Las organizaciones del grupo del banco mundial

- BIRD (Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo):
  - creado en 1944;
  - cuenta con más de 175 países miembros;
  - actúa como banco financiador de proyectos y programas de desarrollo.
- CFI (Corporación Financiera Internacional):
  - creada en 1956;
  - cuenta con 156 países miembros;
  - promueve el crecimiento del sector privado de los países en desarrollo.
- AIF (Asociación Internacional de Fomento):
  - creada en 1960;
  - cuenta con 156 países miembros;
  - concede préstamos en condiciones muy blandas a los países más pobres.
- OMGI (Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones):
  - creado en 1988;
  - cuenta con 154 países miembros;
  - garantiza las inversiones del sector privado externo en los países en desarrollo.

Instituto de Desarrollo Económico:

— creado en 1955;

— organismo de investigación sobre el desarrollo.

CIADI (Centro Internacional para Arreglo de las Diferencias relativas a Inversiones):

— creado en 1966;

— arbitraje de disputas.

a) *Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRD)*

El BIRD ha tenido un papel muy diverso, al igual que el FMI, a lo largo de estas décadas. En un principio, a pesar de su nombre, su preocupación fue más la reconstrucción de los países europeos asolados por la guerra que el desarrollo de los países no industrializados o recién independizados. Sólo a partir de finales de los años cincuenta comienza a financiar a los países en desarrollo, pero con un alcance muy limitado. Fueron los propios países en desarrollo los que denunciaron, en esa década, la desatención que sufrían por parte de los organismos multilaterales y reclamaron la necesidad de crear un fondo especial para el desarrollo económico. Pero la respuesta no fue acogida favorablemente y puede decirse que hasta fines de los años sesenta, y sobre todo en la década de los setenta, el BIRD no concentró su atención en los países en desarrollo.

A pesar de este nuevo enfoque, el BIRD no representaba la fuente principal de financiación del desarrollo, que era asumida por los recursos privados. Será con motivo de los problemas surgidos en los años ochenta con la deuda externa, cuando el BIRD pasará al primer plano, y se convertirá en la principal fuente de ayuda financiera por la vía multilateral.

Aunque parezca una redundancia hay que señalar que el BIRD es un banco, lo que quiere decir que *no regala* sino que *presta* el dinero, que debe recuperar lo que presta y que, en definitiva, su funcionamiento no se diferencia básicamente de la banca comercial. La diferencia principal con respecto a la banca comercial es que el BIRD no acepta depósitos de terceros, salvo las cuotas que aportan los países miembros. Esta observación es necesaria realizarla porque a veces se piensa que el BIRD es una institución de ayuda, en el sentido de que concede fácilmente dinero. Nada más alejado de la realidad.

En primer lugar, los fondos de que dispone el BIRD provienen (prácticamente el 90%) de los empréstitos que a su vez consigue el BIRD en los mercados financieros internacionales. Sólo un 10% de sus recursos son fondos propios, que corresponden a las cuotas que pagan los países miembros. Ello quiere decir que, si tiene que devolver los fondos con los que va a conceder créditos, éstos deben concederse a precios más altos y asegurar que van a ser devueltos. El BIRD es especialmente exigente en la selección de los créditos que concede, que además deben llevar el aval del gobierno del país a que se destinan, y que exigen que una parte importante del proyecto que se financia se haga con recursos locales. El BIRD pone límites a su participación en los proyectos para asegurar el interés de los ejecutores en hacerlo eficazmente y para no correr riesgos. Desde los años cincuenta se le han asignado las mejores puntuaciones en las clasificaciones que se realizan sobre la seguridad y garantía que ofrecen las instituciones susceptibles de crédito.

Así pues, los créditos del BIRD no son concesionales, sino que se hacen en términos casi similares a los del mercado. Es cierto que suelen tener algunas características especiales y que ofrecen algunas ventajas, como por ejemplo mayores plazos de devolución y destinarse a objetivos que suelen encontrar dificultad de interesar a la banca privada. Los principales países que recibieron préstamos del BIRD en 1996 fueron: China, México e Indonesia, que juntos abarcaron más del 30% de los préstamos concedidos; India, Brasil, Argentina y Rusia, con casi un 25%; Filipinas, Turquía, Marruecos, Pakistán, Nigeria, Polonia y Colombia, con algo menos del 20%. En resumen, una quincena escasa de países recibieron las tres cuartas partes de los créditos del banco. Aunque hay que tener en cuenta que la población que abarca esos países representa un porcentaje alto de la población de los países en desarrollo, también es cierto que, en general, todos ellos representan economías con posibilidades de crecimiento, y que los países más necesitados acceden en mínima escala a esos fondos.

El BIRD es algo más que una entidad que da créditos. Su influencia como institución que marca las pautas del pensamiento económico ha sido enorme en las últimas décadas. Su intervención se da de muchas maneras:

- a) negocia con las autoridades del país receptor para influir en que se adopten políticas que garanticen el resultado de las inversiones;

- b) promueve prácticas concretas para el diseño y ejecución de los proyectos;
- c) refuerza las instituciones locales, ofreciendo asistencia técnica y la formación de cuadros.

Pero su influencia no se limita sólo a la relación con los países receptores, sino que se extiende al ámbito general del pensamiento y de los encargados de las políticas de desarrollo. El Banco cuenta con un importante cuerpo de investigadores y dispone de una importante serie de publicaciones donde se difunden sus planteamientos ante las principales cuestiones del desarrollo. Entre la gran cantidad de trabajos que produce anualmente, destacan sus informes anuales sobre el desarrollo mundial, que constituyen una fuente de referencia obligada.

#### b) *Agencia Internacional de Fomento (AIF)*

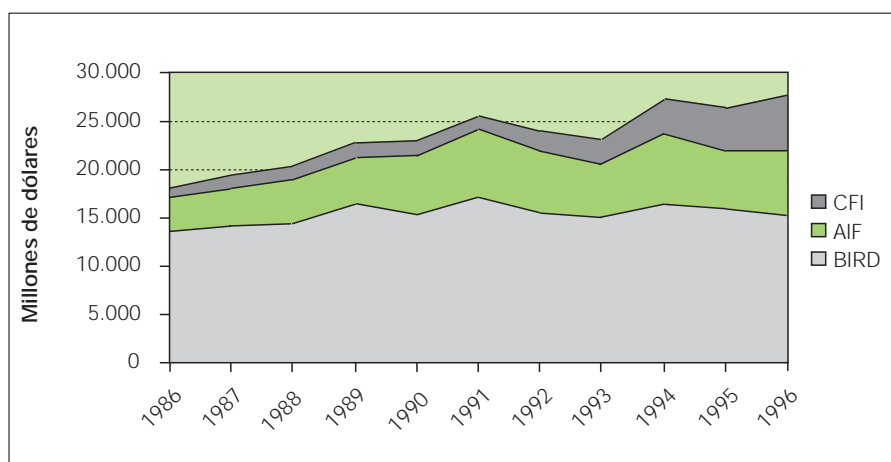
Se fundó en 1960, como una institución afiliada al BIRD, precisamente por la presión de los países en desarrollo que reclamaban un mejor acceso a los capitales que necesitaban y que el BIRD no lo proporcionaba. La AIF es la fuente más importante de créditos concesionales, es decir, de créditos blandos. En éstos los intereses son muy bajos, a veces hasta simbólicos, los plazos de vencimiento muy largos y el período de gracia o carencia (el tiempo que transcurre desde que se desembolsa el dinero hasta el comienzo del pago de intereses) es amplio. Todo ello hace que sea la fuente preferida, por no decir única, para los países más pobres. Por eso se requiere estar por debajo de un determinado nivel de renta per cápita para poder acceder a esos créditos.

Los principales países beneficiarios han sido India y China, que en 1996 se llevaron más del 30 por ciento. Pero en la lista de receptores aparecen muchos países realmente desfavorecidos, como los países del África subsahariana que reciben aproximadamente la mitad de los préstamos que concede.

Para poder realizar este tipo de préstamos, la AIF no puede conseguir sus fondos recurriendo a los mercados de capitales, sino que depende de las aportaciones que hagan los países con más recursos. Esto mismo hace que la financiación de la AIF descansa en bases débiles y dependa de la voluntad de los países más ricos. El principal donante, Estados Unidos, ha sido cada vez más remiso a reponer e incrementar los fondos. De hecho ha ido reduciendo sus aportaciones en términos reales, siendo ahora menores que a principios de los ochenta.

La evolución de los fondos de la AIF no da pie a ningún optimismo, como puede verse en el gráfico 32.

Gráfico 32. **Recursos comprometidos por el Banco Mundial 1986-1996**



Fuente: *Estudio Económico y Social Mundial 1997.*

### c) *Corporación Financiera Internacional (CFI)*

Es una institución creada en 1956 con el objetivo de promocionar la inversión privada en los países en desarrollo. Pretende movilizar recursos externos e internos para, junto con los fondos propios de la CFI, crear empresas. Para ello actúa de dos maneras:

- a) como una entidad financiera que concede préstamos en condiciones de mercado; se diferencia del BIRD en que no exige la garantía del gobierno;
- b) como socio accionista que participa directamente, asumiendo los riesgos que ello implica.

Al igual que el BIRD, la fuente principal de sus ingresos se encuentra en el mercado internacional de capitales, lo que le obliga a ser muy exigente con los créditos que concede. Por ello, la CFI tampoco es una fuente de fácil acceso para los países más pobres cuando quieren financiar proyectos de utilidad social.

La CFI ha alcanzado un gran desarrollo en los últimos años, ya que sus objetivos se corresponden totalmente con

las nuevas tendencias de la economía de las organizaciones internacionales, que prefieren la potenciación del sector privado frente a las ayudas oficiales concesionales del BIRD o de la AIF.

La otra institución que integra el Grupo del Banco Mundial presenta menos interés: es la OMGI, creada en 1988, que se limita a ofrecer garantías a los inversionistas privados. Dentro del Grupo hay que citar también la existencia de una instancia internacional (CIADI) para la resolución de litigios que se produzcan con ocasión de las inversiones externas, y que ofrece servicios de conciliación y arbitraje.

#### 4.2.2. El Fondo Monetario Internacional (FMI)

Propiamente no puede decirse que el FMI sea una institución que tenga como objetivo la financiación del desarrollo, pero lo cierto es que su influencia ha sido decisiva en las dos últimas décadas en las políticas económicas de los países, especialmente de los países en desarrollo.

Conviene recordar que el FMI nació al mismo tiempo que el Banco Mundial, en 1944, correspondiéndole en el reparto de funciones la misión de asegurar el funcionamiento del sistema monetario internacional. En concreto, su tarea era vigilar el manejo adecuado de los tipos de cambios de las monedas de los países, de manera que los países no practicaran políticas que provocaran tipos de cambios artificiales para conseguir ventajas en el comercio o en la captación de capitales. En resumen, se pretendía conseguir que los tipos de cambios permanecieran estables. El FMI se mantuvo en esa tarea mientras el sistema monetario funcionó pero, con la crisis que se declara en 1971 al romperse la convertibilidad del dólar en oro que era la base de todo el mecanismo, el sistema dejó de funcionar y los tipos de cambios empezaron a flotar, es decir a oscilar de acuerdo con su valor en los mercados.

Así termina una etapa de la vida del FMI, al ver que desaparece su función originaria. A partir de entonces, el FMI amplió su campo de acción en el campo de los créditos, ofreciendo una serie de préstamos, pero sin alcanzar la relevancia que en ese campo tenía el Banco Mundial.

Para comprender el protagonismo del FMI en las dos últimas décadas, hay que recordar el papel que jugó en la



crisis de la deuda externa. Cuando en 1982, México se declaró en mora, es decir, cuando anunció oficialmente su imposibilidad de pagar la deuda, un escalofrío recorrió los bancos norteamericanos y europeos al encontrarse con una situación que podía hacerse explosiva si otros países seguían esa conducta. El FMI surgió como la institución capaz de coordinar los esfuerzos para resolver la crisis, lo que le otorgó una gran relevancia de cara a los países en desarrollo, al imponer sus condiciones para la solución del pago de la deuda.

La actividad del FMI adquirió un carácter protagonista en los primeros años ochenta, liderando las negociaciones de la deuda y estableciendo las políticas a corto y medio plazo que los países debían seguir. Pero lo cierto es que no consiguió resolver el problema estructural del impago y su papel se limitó a asegurar que los países cumplieran con sus obligaciones de pago de la deuda externa, a costa de unos esfuerzos insostenibles. En la segunda mitad de los ochenta, el Banco Mundial interviene más activamente en las negociaciones y se produce una colaboración entre las dos instituciones, hasta el punto de que se llegó a plantear cuáles eran las diferencias entre ambas.

Aunque es incuestionable que el FMI amplió su actividad crediticia, ofreciendo una gama diversa de diferentes préstamos, no puede caracterizarse como un banco. Su mayor influencia no se encuentra en las cantidades de flujos financieros que otorgó, sino en su papel como institución que fiscaliza e impone la ortodoxia de la política económica. La relación del FMI con los problemas de los países en desarrollo se establece sobre todo por su gran influencia sobre las políticas internas y por impulsar con ellas un determinado modelo económico.

#### Cuadro 22. **El poder de decisión en el BIRD y el FMI**

Para comprender el funcionamiento del FMI y del BIRD, hay que tener en cuenta que los países miembros tienen, en ambos organismos, un poder de voto equivalente al monto de la cuota que pagan. Esta cuota se calcula según una fórmula en la que intervienen su Producto Interno Bruto (PIB), sus reservas en moneda extranjera y otros aspectos de su comercio exterior. En definitiva, la fórmula establece cuál es la posición de fuerza de cada país en la economía mundial.

La importancia de la cuota es que determina el número de votos de cada país y, tal como se calcula, los países más poderosos son los que tienen más poder de decisión. Aunque se han revisado los porcentajes de voto, la realidad es que la fuerza que poseen los países más ricos hace que, si se ponen de acuerdo, sus decisiones no pueden ser contrarrestadas por el resto de los estados miembros.

En concreto el G-7, que reúne a los siete países más ricos (Estados Unidos, Canadá, Reino Unido, Alemania, Italia, Francia y Japón), es quien determina las líneas estratégicas tanto del FMI como del BIRD.

Donde la actividad crediticia del FMI ha adquirido especial relevancia en los últimos años ha sido con los países de mayor potencial económico, que han recibido las mayores cantidades con gran diferencia. El FMI ha acudido en auxilio de los países que se encontraban en situación difícil o crítica y que podrían poner en riesgo el crecimiento de las economías desarrolladas. Los casos de México, Corea del Sur, Indonesia y Tailandia, en la crisis asiática; y, recientemente, al acudir para resolver los problemas de Rusia y Brasil, son ejemplos de esta función de salvaguarda que los países ricos han dado al FMI.

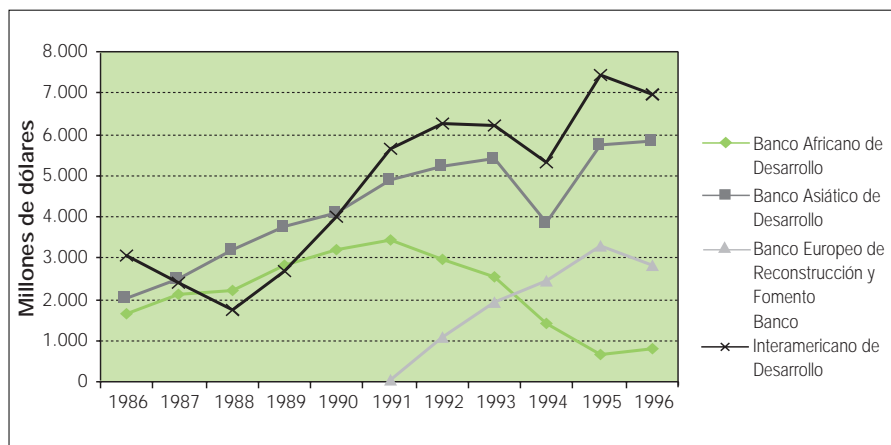
#### 4.2.3. Los Bancos Regionales de Desarrollo

Además del Grupo del Banco Mundial, se han creado una serie de bancos regionales más pequeños y, por ello, más capaces de promover formas de cooperación económica hacia los países en desarrollo, teniendo en cuenta sus necesidades más específicas.

El primer banco regional en aparecer es el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que se creó en 1959. Sin lugar a dudas, es el más importante de todos los bancos regionales, no sólo porque es el que más fondos tiene comprometidos sino por el papel jugado en su región en el campo económico y social. Los otros bancos son el Banco Africano de Desarrollo y el Banco Asiático de Desarrollo, que al igual que el BID nacieron como una alternativa o como un complemento al BIRD para atender más adecuadamente esas zonas geográficas. La evolución e importancia relativa de estos bancos regionales puede verse en el gráfico 33. En 1991 se creó el Banco Europeo para la Recons-

trucción y el Desarrollo (BERD) con el fin de conceder financiación a los países del centro y este de Europa, que puede considerarse como una mezcla de banco de negocios y banco de desarrollo. Hay otro grupo de bancos regionales surgidos al calor de procesos de integración regional, pero que sería muy largo detallar.

Gráfico 33. Recursos comprometidos por los Bancos Regionales de Desarrollo, 1986-1996



Fuente: Estudio Económico y Social Mundial 1997.

Cuadro 23. Los fondos concesionales de los bancos multilaterales de desarrollo

Los Bancos Multilaterales de Desarrollo (la AIF y los bancos regionales) han venido a proporcionar la tercera parte de los desembolsos blandos que recibían los países en desarrollo. Estos fondos concesionales que ofrecen los bancos se cubren con las donaciones de los gobiernos que establecen planes para tres o cuatro años con compromisos concretos de asignación de recursos de cada uno de ellos. El comportamiento de los países donantes en la reposición de los diversos fondos es fundamental para que sigan funcionando los préstamos blandos de los bancos multilaterales.

**Agencia Internacional de Fomento (AIF):** El año 1996 fue el final del décimo fondo y se hizo una convocatoria para cubrir un total de 18.000 millones de dólares para un período de tres años. Aunque los países donantes se habían comprometido a proporcionar 20.000 millones para el período 1997-1999, por diversas razones, este undécimo fondo encontró dificultades y la suma conseguida fue inferior a la del fondo anterior.

**Banco Interamericano de Desarrollo (BID):** A diferencia de otros fondos blandos, el del BID forma parte de la estructura del capital y no requiere que se celebren negociaciones especiales para disponer de recursos. En la más reciente reposición de fondos del BID, consiguió 1.000 millones de dólares para créditos blandos.

**Banco de Desarrollo de Africa (BDA):** Después de varios años de confusión y falta de acuerdo, los miembros del Banco acordaron posponer las negociaciones para la reposición del séptimo fondo. El monto solicitado era de 3.000 millones de dólares para créditos concesionales para el período 1996-98. La ventanilla blanda del BDA es mucho más importante que en el resto de bancos regionales, ya que sólo 14 de los 53 miembros del banco reúnen los requisitos necesarios para poder aspirar a préstamos no concesionales, por lo que dependen absolutamente de los créditos blandos para cubrir sus necesidades financieras.

**Banco Asiático de Desarrollo (BAD):** En enero de 1997 se consiguió el acuerdo para reponer el fondo concesional en 6.300 millones para el período 1997-2000. La importancia de este hecho se encuentra en que los donantes tradicionales del fondo proporcionan menos de la mitad de esos recursos. La mayoría de los recursos del fondo deberán provenir de fuentes diferentes y donantes regionales no tradicionales. Mientras que en el fondo anterior, los donantes tradicionales aportaron 4.200 millones del total de 6.000 millones, es decir el 70 por ciento.

*Fuente: OCDE, Informe CAD 1997.*

Los tres bancos regionales siguen el esquema del BIRD para la captación de fondos, es decir recurren a los mercados de capitales, lo que hace que sus préstamos se hagan también en condiciones muy cercanas a las de los bancos comerciales. Asimismo, cada banco regional dispone de una ventanilla blanda para conceder préstamos en condiciones concesionales en términos parecidos a los de la AIF. En el cuadro 23 puede verse que los bancos multilaterales encuentran cada vez más dificultades para cubrir sus fondos destinados a préstamos concesionales, fundamentalmente por la reticencia de los gobiernos donantes a aportar más fondos. En general, la estructura organizativa de estos bancos es bastante similar a la del Banco Mundial y de hecho cada uno de ellos supone un grupo de diversas instituciones.

## Cuadro 24. Las tendencias en el volumen de la financiación multilateral

### 1. Ayuda multilateral concesional

Alcanzó su punto más alto en el período 1994-96, con 20.000 millones de dólares por año. En líneas generales su comportamiento ha sido el siguiente:

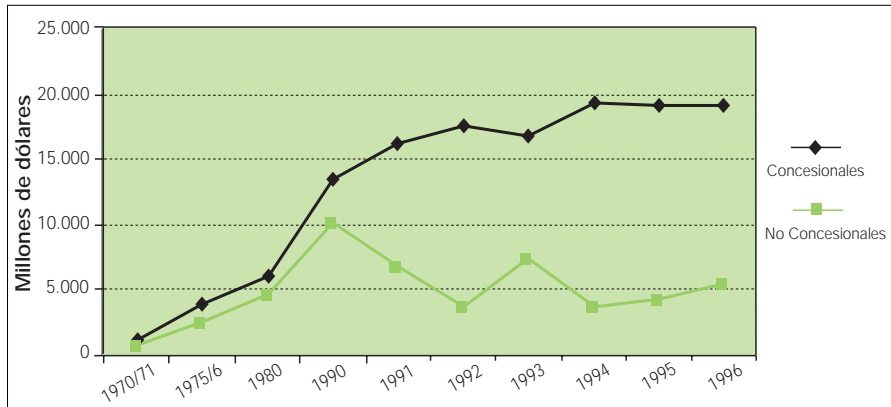
- los préstamos blandos de los bancos multilaterales de desarrollo han promediado 7.500 millones anuales;
- la ayuda proveniente de las agencias de la Unión Europea ha tenido una tendencia creciente, alcanzando los 5.000 millones anuales para los países en desarrollo y 1.000 millones para los países en transición;
- la ayuda de las agencias de las Naciones Unidas alcanzó su máximo en 1993, con más 6.000 millones, descendiendo a 5.400 millones en 1996, su nivel más bajo desde 1991;
- los préstamos concesionales del FMI han fluctuado considerablemente, en general han supuesto cantidades poco importantes respecto a las otras fuentes multilaterales, sólo en 1995 superaron los 1.000 millones.

### 2. Préstamos no-concesionales

Aunque descendieron considerablemente desde 1990, donde sumaron 10.800 millones, han vuelto a subir a partir de 1994, con 8.700 millones en 1996:

- los países en transición reciben el 40 % de estos fondos, mientras que reciben menos del 10% de las ayudas concesionales;
- hay que destacar que los flujos netos del BIRD hacia los países en desarrollo han sido negativos desde 1994;
- sin embargo, el BIRD es el principal proveedor de préstamos no concesionales a los países en transición;
- en conjunto, las organizaciones multilaterales han perdido importancia como facilitadores de préstamos no concesionales a los países en desarrollo, dejando en manos de la banca privada esa tarea.

Gráfico 34. **Financiación al desarrollo: organizaciones multilaterales**



Fuente: Informe CAD 1997.

### 4.3. EL SISTEMA DE LA UNIÓN EUROPEA

#### 4.3.1. La historia de la cooperación comunitaria

La historia de la cooperación de la actual Unión Europea se remonta a los inicios del proceso de la integración europea, en 1957, con la firma del Tratado de Roma. Aunque en él no se hacía una referencia concreta a la política de cooperación al desarrollo para los países firmantes, contenía algunas alusiones a la solidaridad con los países vinculados con las ex-potencias coloniales, pero sin que en ningún caso pudiera entenderse como una política europea común.

##### a) *La cooperación con la antiguas colonias*

Desde esa fecha y hasta 1973, en que se produjo la primera ampliación de la Comunidad Europea (CE), la política comunitaria de cooperación sirvió sobre todo para consolidar las relaciones especiales de los estados fundadores con sus territorios de ultramar: Francia, Holanda y Bélgica y ex-colonias, ubicadas fundamentalmente en África. Se estableció una relación de asociación con los llamados PTU (países y territorios de ultramar), primero otorgada por la CE y después —tras los primeros procesos de independencia y las Convenciones de Yaoundé I (1963) y Yaoundé II (1969)— negociada con dichos Estados. Esa relación se traducían en un tratamiento comercial favorable con exenciones al aran-

cel aduanero común, y en la creación en 1958 de un fondo de ayuda, el Fondo Europeo de Desarrollo (FED).

La sucesiva emancipación de muchas ex-colonias planteó una serie de problemas que, desde la CE, se fueron resolviendo más por la vía del pragmatismo que como desarrollo de una política de cooperación preconcebida. Se fueron constituyendo así unos mecanismos de cooperación cada vez más complejos que extendieron sus lazos a casi todos los países del mundo: primero hacia África Subsahariana (donde tenían sus colonias Francia, Bélgica e Italia) y más tarde, con la incorporación del Reino Unido en 1973, hacia los países de la Commonwealth. El Reino Unido exigió que con él se incorporaran también —como beneficiarios de la cooperación comunitaria— los 20 países de la Commonwealth y el entramado comercial y económico que mantenía con ellos.

De este modo, la CE amplió la cooperación de manera progresiva. Pero no se puede empezar a hablar de una política europea de cooperación con objetivos e instrumentos específicos hasta la firma del Acuerdo de Lomé en 1975, entre los nueve países de la Comunidad y los llamados países ACP (África, Caribe, Pacífico), 46 estados independientes que se agrupaban en esas tres regiones. La I Convención de Lomé entre la CE y los países ACP, la mayoría de ellos ex-colonias de sus estados miembros, pretendió dar un enfoque global al tema, con la participación relevante de los países beneficiados.

#### b) *La expansión de la cooperación*

La ayuda europea se concentró al principio en dos polos de interés geográfico claramente privilegiados: el primero, los países comprendidos en los acuerdos de Lomé y, el segundo, los países mediterráneos. Los primeros acuerdos de este último grupo se firmaron en 1976 con los países del Magreb —Marruecos, Argelia y Túnez—, y el año siguiente se suscribieron con Egipto, Jordania, Líbano y Siria.

Asia y América Latina irán entrando progresivamente en el curso de la década de los setenta, como destinatarios de la ayuda global (sobre todo financiera y técnica) hacia países en vías de desarrollo a los que la CE calificaría después como PVD/ALA no asociados (países en vías de desarrollo de Asia y América Latina). Pero en ellos la cooperación comunitaria será mucho menos importante que en los primeros, sobre todo porque no se les conceden los privilegios de acceso a sus mercados.

Este escenario sufre una modificación importante al finalizar los años ochenta, con los cambios en la Europa del Este. Los Países de Europa Central y del Este (PECE) y los Nuevos Estados Independientes (NEI) de la antigua Unión Soviética se convirtieron entonces en objetivos de especial interés de la ayuda comunitaria. En esta nueva coyuntura, la UE ha creado sistemas de ayuda financiera, técnica y política dirigidos a los países de Europa Central y Oriental (PHARE) y a los de la antigua Unión Soviética (Programa TACIS), con ayudas técnicas y financieras y establecimiento de relaciones comerciales.

Desde el punto de vista político, el papel de la Comunidad Europea en la política internacional ha tenido una importancia mucho menor que la de los estados miembros. En el tiempo de la Guerra Fría, mientras la cooperación al desarrollo se concebía como un instrumento de política exterior de las potencias en la esfera de influencia de cada uno de los bloques, las razones para la cooperación europea radicaban no tanto en la geopolítica del momento, como en los vínculos históricos de cada país con sus antiguas colonias.

Aunque la realidad no se corresponda con la teoría, por lo menos en sus enunciados, la CE defendía un enfoque de la cooperación al margen de los intereses políticos, basada en la búsqueda de un mejor reparto internacional del bienestar y en el desarrollo de los más desfavorecidos.

### *c) Las líneas de una estrategia europea de cooperación*

Hasta 1992, en las instancias comunitarias no se hablaba expresamente de una política comunitaria de cooperación al desarrollo. El Acta Única Europea de 1987 tampoco la mencionaba, y el tema seguía siendo una competencia de cada estado miembro, a los que se sumaba la Comunidad como un donante más sin que se previeran mecanismos de coordinación. Es con el Tratado de la Unión Europea (UE) de Maastrich, firmado en 1992, cuando considera por primera vez la cooperación al desarrollo como una política comunitaria. Ello quiere decir que los países miembros pierden algunas de sus competencias en cooperación para cederlas a los órganos comunitarios.

En principio, las claves de la nueva política comunitaria se pueden expresar en tres palabras, las tres 'ces': complementariedad, coherencia y coordinación. Pretende ser una política complementaria de las llevadas a cabo por los esta-



dos miembros, coherente con el resto de las políticas comunitarias de manera que éstas no atenten contra los objetivos de mejorar la situación económica y social de los países a los que se dirige, y coordinada entre la propia UE y los Estados miembros.

En su artículo 130, el Tratado de Maastricht formula claramente la idea de relacionar las prioridades del desarrollo con los objetivos políticos. Las políticas de desarrollo que apoya la Unión deben contribuir a la democracia, al estado de derecho y al respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales.

#### Cuadro 25. **Tratado de la Unión Europea**

Título XVII. Cooperación al desarrollo

Artículo 130 U.

1. La política de la Comunidad en el ámbito de la cooperación al desarrollo, que será complementaria de las llevadas a cabo por los estados miembros, favorecerá:

- el desarrollo económico y social duradero de los países en desarrollo y, particularmente, de los más desfavorecidos;
- la inserción armoniosa y progresiva de los países en desarrollo en la economía mundial;
- la lucha contra la pobreza en los países en desarrollo.

2. La política de la Comunidad en este ámbito contribuirá al objetivo general de desarrollo y consolidación de la democracia y del Estado de derecho, así como al objetivo del respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales.

3. La Comunidad y los estados miembros respetarán los compromisos y tendrán en cuenta los objetivos que han acordado en el marco de las Naciones Unidas y de otras organizaciones internacionales competentes.

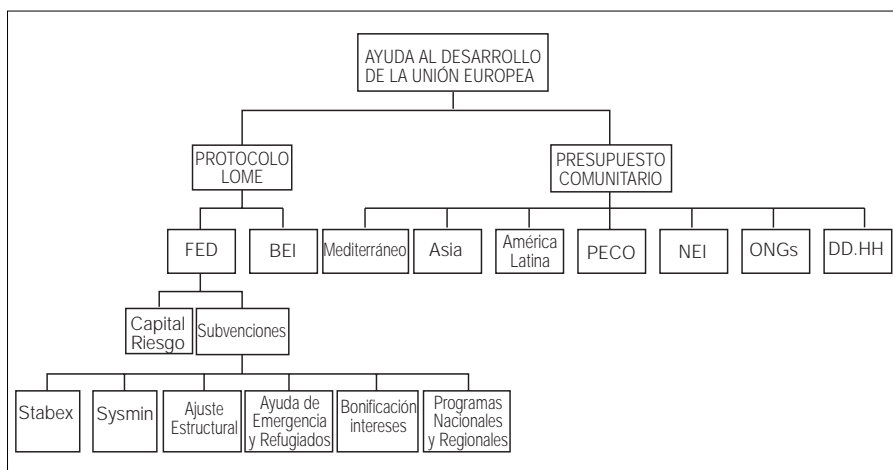
#### 4.3.2. **La estructura de la ayuda oficial al desarrollo comunitaria de la Unión Europea**

La ayuda al desarrollo que proviene de la Unión Europea supone la mitad de toda la ayuda al desarrollo del mundo, pero hay que precisar que en ese cómputo se incluyen tanto los recursos administrados directamente por las instancias

comunitarias como los que gestiona por separado cada uno de los países miembros. Es necesario, pues, diferenciar cuál es el alcance de la financiación comunitaria de la que sigue en manos de cada país, ya que en la realidad la parte principal de las aportaciones es propia de los países miembros y sólo una pequeña parte se destina a la gestión comunitaria.

Aunque presenta variaciones según los años, la estructura de los fondos europeos de cooperación pública al desarrollo supone cerca del 85% de los mismos controlados autónomamente por cada país miembro y un 15% administrado por la Unión Europea. Estas cifras demuestran la existencia de un profundo interés en cada Estado miembro por defender la gestión propia de sus recursos, de acuerdo con los objetivos de cada uno, y la voluntad de no ceder excesivas competencias en esta materia a las instancias comunitarias. En este apartado nos referimos a la cooperación comunitaria en sentido estricto.

Gráfico 35. **Esquema general de la estructura financiera de la ayuda al desarrollo comunitaria**



Desde la consideración del origen de los fondos, el conjunto de las asignaciones económicas que la Unión Europea destina a la cooperación al desarrollo de terceros países se compone de dos diferentes categorías:

- a) el Protocolo financiero de los Acuerdos de Lomé, que se repone periódicamente, cada cinco años, con las aportaciones negociadas de los países miembros y donde el Fondo Europeo de Desarrollo (FED) constitu-

ye la principal vía de financiación para ejecutar la cooperación destinada a los países ACP;

- b) el Presupuesto comunitario, que aprueba anualmente el Parlamento Europeo, en el que se recogen las distintas partidas donde se incluyen la cooperación que se dirige hacia otras regiones y las formas específicas de ayuda horizontal, como: alimentaria, humanitaria, organizaciones no gubernamentales o derechos humanos.

#### 4.3.3. Los principios y la orientación de los Acuerdos de Lomé

La firma en 1975 de los acuerdos de Lomé supuso, en principio, el reconocimiento del papel de los nuevos Estados tras la descolonización, así como sus derechos, su soberanía y unas ciertas condiciones de igualdad en sus relaciones políticas y económicas con los países de la Comunidad Europea. No hay que olvidar que Lomé nace en el contexto de los años setenta dominado por el diálogo Norte-Sur, y sus planteamientos responden de alguna manera a la propuesta del Nuevo Orden Económico Internacional lanzada desde los países en desarrollo.

Cuadro 26. **Objetivos y principios básicos de Lomé**

«La Comunidad y sus Estados miembros, por una parte, y los Estados ACP, por otra, celebran el presente Convenio de Cooperación con objeto de promover y acelerar el desarrollo económico, cultural y social de los Estados ACP y de profundizar y diversificar sus relaciones con espíritu de solidaridad y de interés mutuo»

«La Cooperación CEE-ACP\*, basada en un régimen de derecho y en la existencia de instituciones conjuntas, se ejercerá sobre la base de los siguientes principios fundamentales: la igualdad de los asociados, el respeto de su soberanía, el interés mutuo y la interdependencia; el derecho de cada estado a determinar sus opciones políticas, sociales, culturales y económicas; la seguridad de su relación basada en el acervo de su sistema de cooperación».

«Los estados ACP determinarán soberanamente los principios, estrategias y modelos de desarrollo de sus economías y sus sociedades respectivas».

\* CEE: Comunidad Económica Europea, nombre con el que entonces se designaba al ente comunitario.

#### a) *La evolución de Lomé*

La primera conferencia de Lomé se celebró en la capital de Togo en 1975, entre nueve Estados miembros de la Comunidad Económica Europea y 46 países del espacio ACP. Hasta entonces, las inversiones de la Comunidad Europea en los países de África, Caribe y Pacífico se regulaban y financiaban a través del FED, el Fondo Europeo de Desarrollo, suscrito en su primera edición al inicio de los años sesenta. En una primera época marcada por la descolonización, esos fondos dirigieron sus inversiones hacia la construcción y la mejora de las infraestructuras que no se habían realizado durante la colonia.

Las primeras actualizaciones del Convenio —Lomé II en 1980— continuaron en términos generales con las políticas de Lomé I. El cuestionamiento más fuerte llegó con Lomé III, en 1985, cuando se observó que se estaba dotando de infraestructuras a los países menos favorecidos, mientras sus habitantes seguían en situaciones extremas de pobreza. Se apostó entonces por el énfasis en el desarrollo rural y la seguridad alimentaria.

Lomé IV, firmado en 1990, marcó una innovación esencial en el ámbito sectorial de la ayuda con la afirmación del decidido apoyo de la Unión Europea al ajuste estructural, global y sectorial, sin olvidar la ayuda intensiva al desarrollo rural. En esta ocasión los acuerdos se firmaron por una duración de diez años, si bien se estableció la obligación de hacer una revisión a la mitad de su vigencia. Hoy en día, el convenio de Lomé implica a 15 Estados miembros y a 71 países ACP, lo que supone que abarca potencialmente una población de 500 millones de personas, entre los que se encuentran las tres cuartas partes de los países menos desarrollados.

En la revisión de Lomé, en 1995, se incluyeron como temas prioritarios: la promoción de la democracia y de la economía de mercado; la lucha contra la pobreza; la competitividad comercial; la mejora de la eficacia de la ayuda, así como mantener presentes las prioridades europeas en cada uno de estos ámbitos.

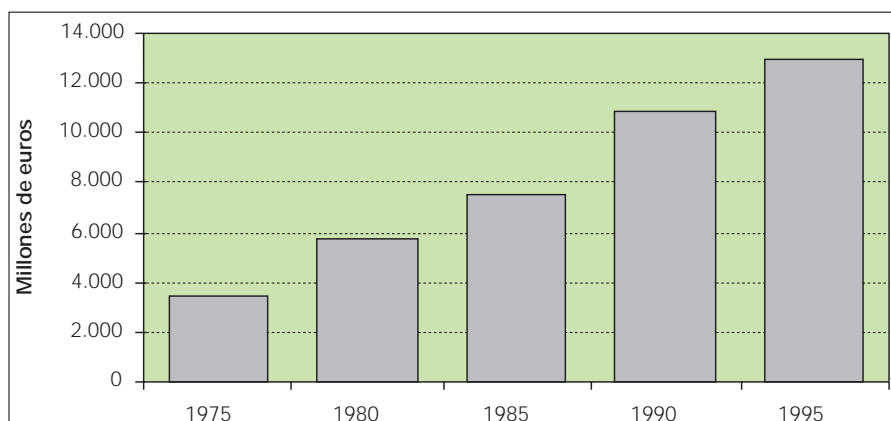
#### b) *Los mecanismos de cooperación financiera de Lomé*

La nota característica de Lomé respecto de otros instrumentos de cooperación practicados por países u organismos internacionales es que: a) primero, se concibe desde un enfoque integral de desarrollo como un mecanismo que supera las connotaciones de la ayuda meramente económica e

incluye un sistema de concesiones comerciales para favorecer el acceso de los productos de determinados países en desarrollo a los mercados europeos; b) segundo, se plantea como un instrumento de naturaleza contractual, que pretende que los objetivos de la cooperación sean el resultado de la negociación entre países donantes y receptores, para lo que se constituyen órganos paritarios a diferentes niveles tanto para la negociación como para la ejecución de los compromisos. Estos órganos paritarios son: el Consejo de Ministros ACP-CE, el Comité de Embajadores y la Asamblea Paritaria.

Las aportaciones económicas para Lomé se financian a través del Protocolo financiero, en el que se encuentra como partida fundamental el Fondo Europeo de Desarrollo (FED), y en segundo lugar las aportaciones del Banco Europeo de Inversiones. El FED es la fuente principal de fondos para Lomé, a la que contribuyen directamente todos los miembros de la Unión Europea. El FED no forma parte del presupuesto de la Comunidad y cada cinco años los países miembros deben acordar las cantidades con las que van a contribuir a la reposición de sus recursos. En 1996 entró en vigor el FED VIII, que se extiende hasta el año 2.000, y que incluye una asignación de 12.967 millones de ecus.

Gráfico 36. La Evolución de los FED-Lomé



- 1.º FED (1959-1964)
- 2.º FED (1964-1970), Convenio de Yaundé I
- 3.º FED (1970-1975), Convenio de Yaundé II
- 4.º FED (1975-1980), Convenio de Lomé I
- 5.º FED (1980-1985), Convenio de Lomé II
- 6.º FED (1985-1990), Convenio de Lomé III
- 7.º FED (1990-1995), Convenio de Lomé IV
- 8.º FED (1995-2000), Convenio de Lomé IV

Los FED se canalizan a través de instrumentos de cooperación muy diversos:

i) Programas Indicativos Nacionales (PIN) y Regionales (PIR)

La asignación de los recursos que corresponden a cada país ACP se establece de acuerdo a una fórmula ya establecida. Cada país entabla una negociación para determinar el destino de los recursos que le corresponden según el Convenio. El gobierno local acuerda con la UE los sectores y proyectos donde se va a canalizar la ayuda. Este acuerdo compromete a ambas partes. El PIN permite una planificación de la cooperación a mediano plazo y, en teoría, ofrece un marco adecuado para que se haga de manera coherente y ajustada a las necesidades propias de cada país.

Asimismo, cabe que estos programas se hagan con carácter regional y de hecho se han formulado para algunas regiones de África, Caribe, Océano Índico y Océano Pacífico.

ii) El Stabex y el Sysmin

Son ayudas financieras que se otorgan para estabilizar los ingresos de los países ACP cuyas economías dependen en un elevado grado de las exportaciones de productos primarios. Su objetivo es compensar las pérdidas que puedan producirse en los ingresos por exportaciones agrícolas (Stabex) y productos de la minería (Sysmin).

iii) Ayuda de urgencia y de refugiados

Hay que tener en cuenta que a estas partidas debe añadirse la que se contempla como ayuda humanitaria en el presupuesto para tener una cabal idea de las cantidades recibidas por los países ACP. Especialmente, los países de la región de los Grandes Lagos han sido destinatarios de fuertes sumas de ayuda humanitaria.

iv) Programas de ajuste estructural

v) Bonificación de intereses

c) *Los mecanismos de cooperación no financieros de Lomé*

Como ya se ha indicado, una de las características principales de los Acuerdos de Lomé es que superan el mero marco de los instrumentos financieros y se plantean conseguir la inserción de los países ACP en los mercados de los

países más industrializados. El capítulo de la cooperación comercial establece medidas que permiten el acceso al mercado comunitario, sin aranceles ni cuotas de cantidades, de la gran mayoría de los productos de los países ACP. En los diversos convenios se han ido ampliando estas ventajas comerciales, además de ofrecer financiación para impulsar estrategias de comercialización que ayuden a un mayor asentamiento de las exportaciones de esos países.

Este capítulo es uno de los más debatidos actualmente por dos razones. Una, porque se cuestiona la eficacia de estas medidas preferenciales al no haber conseguido que efectivamente los países ACP hayan consolidado su presencia exportadora en los mercados comunitarios, a pesar del trato especial concedido. Dos, porque este régimen resulta contradictorio con los nuevos acuerdos internacionales en materia de comercio regulados por la Organización Mundial de Comercio, que está en contra de las medidas discriminatorias entre países, como lo son aquellas no generalizables que favorecen a unos determinados en detrimento de los demás.

#### **Cuadro 27. La difícil negociación del 8.º FED**

Los Fondos Europeos de Desarrollo, pieza central de los acuerdos de Lomé, se alimentan de las aportaciones de los Estados miembros. Actualmente, cada cinco años se entablan negociaciones para acordar las cantidades que cada país miembro debe desembolsar. La última negociación se produjo tras la finalización del 7.º FED en 1995 y se hacía necesario reponer fondos para constituir el 8.º FED que cubre el período 1995-2000.

La propuesta de la Comisión Europea, apoyada por Francia, era alcanzar un fondo de 14.300 millones de ecus, cantidad que se consideraba necesaria para corregir los efectos de la inflación, además de tener en cuenta la inclusión de los tres nuevos miembros (Austria, Finlandia y Suecia). Alemania, Países Bajos e Italia se opusieron a la subida y defendieron mantener el nivel de sus aportaciones, mientras que el Reino Unido planteó directamente la necesidad de una reducción de las mismas. Los demás países tampoco mostraron mucho interés por la propuesta francesa y comunitaria de aumentar el FED.

Las negociaciones fueron tensas pero, tras diversas componendas, el acuerdo a que se llegó fue mantener el 8º FED al mismo nivel que el anterior, en términos reales. Lo ocurrido con el 8º FED se presenta como una señal que anuncia el fin de una época de la política de cooperación comunitaria, que empieza a cuestionar la preferencia dada a determinadas regiones y países, y que se manifiesta en esta reticencia de la mayoría de los países miembros a incrementar sus cuotas a los países ACP.

Además de los FED, el Protocolo financiero de los acuerdos fija las cantidades que aporta el Banco Europeo de Inversiones (BEI) para la concesión de créditos. El BEI no es una institución creada por Lomé, sino que existe desde el origen de la Comunidad en 1958. Opera como un banco regional que concede créditos a los países comunitarios y que progresivamente ha ido extendiendo su acción a los países ACP, mediterráneos y los demás con los que la UE tiene relaciones de cooperación.

#### 4.3.4. La cooperación comunitaria por la vía presupuestaria

El presupuesto anual de la Unión Europea contiene una serie de partidas que tienen como objetivo la cooperación al desarrollo. Estas partidas han ido cambiando a lo largo del tiempo, pero pueden agruparse en dos grandes categorías: a) la cooperación con las otras regiones geográficas fuera de los países contemplados en los Acuerdos de Lomé; y, b) las ayudas transversales y otra serie de rubros diversos, entre los que destaca la línea presupuestaria de cofinanciación a las organizaciones no gubernamentales. En los últimos años la partida de las ayudas se ha elevado considerablemente, llegando a suponer el 40% del total de la cooperación al desarrollo del presupuesto.

##### a) *La cooperación con otras regiones geográficas*

##### i) Mediterráneo y Oriente Medio

Después de los países ACP, los vecinos de la cuenca mediterránea han sido los más privilegiados en la cooperación comunitaria. La UE establece con ellos acuerdos de cooperación y de asociación que proporcionan beneficios comerciales y/o de ayuda procedentes del presupuesto comunitario y del Banco Europeo de Inversiones. Se han suscrito este tipo de acuerdos con once países del Magreb y el Mashrek. Los acuerdos de asociación se celebran con aquellos países cuya incorporación a la Unión se prevé para un futuro no lejano.

Hay que resaltar dentro de este apartado los programas MED que pretenden impulsar y reforzar la participación de la sociedad civil de esos países, así como la difusión de conocimientos técnicos entre los mismos por medio de redes descentralizadas.



La Conferencia Euromediterránea, celebrada en 1995, acordó incrementar la cooperación en tres grandes ámbitos: colaboración de política y seguridad; colaboración económica y financiera, donde se prevé el establecimiento gradual de una zona de libre comercio para el año 2010; y, colaboración social, cultural y humana.

#### ii) Asia y América Latina (ALA)

Aunque la cooperación comunitaria con estos países se inicia en 1976, la incorporación de España y Portugal a mediados de los ochenta supuso un fuerte impulso a una tendencia de progresiva presencia en América Latina. Tras una serie de disposiciones, la cooperación comunitaria a los países ALA se basa en el reglamento aprobado en 1992. Desde ese año, se adjudican paquetes de fondos cada cinco años, lo que ha reemplazado a la financiación anual anterior. El reglamento distingue la cooperación financiera y técnica centrada en los países y las regiones más pobres, y la cooperación económica dirigida a los países y regiones con potencial comercial, en los que pretende crear un entorno favorable a la inversión apoyando al sector privado, las pequeñas y medianas empresas, y el intercambio tecnológico.

Es de destacar la política comunitaria de ir firmando acuerdos bilaterales de cooperación con la mayoría de los países de América Latina y Asia. El contenido de estos acuerdos ha ido evolucionando y suelen distinguirse tres generaciones, según se van ampliando los contenidos. Los acuerdos de tercera generación se inician en los años noventa, además de la cooperación al desarrollo pretenden la profundización de las relaciones comerciales.

#### iii) Países de Europa Central y Oriental (PECO)

El mecanismo central de la cooperación con estos países es el Programa PHARE. Sus donaciones se otorgan según los Programas Indicativos Nacionales que determina la Comisión tras las propuestas de prioridades formuladas por los respectivos países. Su objetivo es financiar la reestructuración de las empresas estatales, la reforma de la administración pública, el sistema bancario y los sistemas legal y fiscal, la promoción de privatizaciones, la potenciación de la sociedad civil, las infraestructuras y los servicios sociales. Si se estima necesario, hasta un 10 % del PHARE puede llegar a gastarse en ayuda humanitaria.

#### iv) Nuevos Estados Independientes (NEI)

El programa TACIS, dirigido a estos países, se centra en la ayuda a la reforma económica y la reconstrucción de infraestructuras, especialmente en sectores como el energético. Sus objetivos son similares al PHARE.

#### b) *Otros instrumentos de cooperación*

##### i) La ayuda alimentaria

Su objetivo es conseguir que los países con problemas de abastecimiento consigan garantizar la seguridad alimentaria. Este capítulo ha sido uno de los que han sufrido un mayor cambio desde sus primeras propuestas a la actual. En sus orígenes, en las décadas de los cincuenta y sesenta, la ayuda alimentaria se guió más en función de los excedentes de producción agrícola de los grandes productores como Estados Unidos y los países europeos que de las necesidades de los países beneficiarios. El debate sobre cuáles deben ser los objetivos de la ayuda alimentaria surgió al comprobar los efectos perversos de las operaciones de entrega de alimentos sin la participación de los beneficiarios.

En este apartado, el cambio experimentado en la orientación de la ayuda alimentaria ha sido mucho mayor en el caso de la UE que de Estados Unidos. La nueva estrategia comunitaria para la ayuda alimentaria se fija en el Reglamento de 1996, cuyas características centrales son: plantear la coordinación de la ayuda alimentaria con los otros instrumentos de cooperación, especialmente la ayuda financiera y técnica; prever acciones de sustitución cuando un país deja de ser receptor de alimentos, de manera que se le ofrezca ayuda financiera y técnica para conseguir la seguridad alimentaria; dar mayor importancia a la compra de alimentos en el propio país destinatario o en terceros países, siempre considerando los intereses del beneficiario por encima de la colocación de excedentes del país donante; conceder mayor importancia a la definición de objetivos de desarrollo agrícola y de disminución de la vulnerabilidad alimentaria.

##### ii) La ayuda humanitaria

Este capítulo es coordinado y administrado desde la UE por la Oficina de Ayuda Humanitaria ECHO, que se encarga de las operaciones humanitarias en terceros países de todo el mundo, y a la cual destinamos un epígrafe especial.

#### 4.3.5. La Oficina Humanitaria de la Comunidad Europea, ECHO

La Oficina Humanitaria de la Comunidad Europea (ECHO) fue fundada en 1992, con la función de administrar y coordinar las operaciones humanitarias de la UE en terceros países. La ayuda humanitaria comunitaria ha alcanzado un gran impulso, situándose en torno a los seiscientos millones de ecus anuales, lo que convierte a ECHO en uno de los agentes más importantes de ayuda humanitaria en el mundo. Su presupuesto es similar al del conjunto de los Estados miembros de la Unión Europea o al total de la ayuda humanitaria de Estados Unidos. Si se considera a la Unión Europea en su conjunto, estados miembros más ayuda comunitaria, representan aproximadamente la mitad de la ayuda humanitaria mundial.

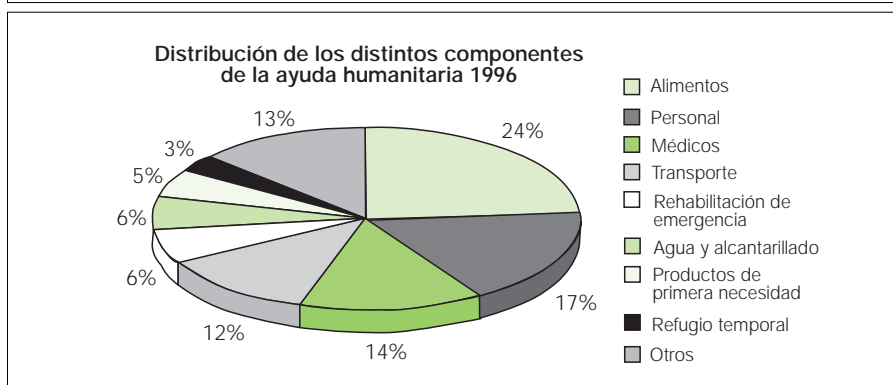
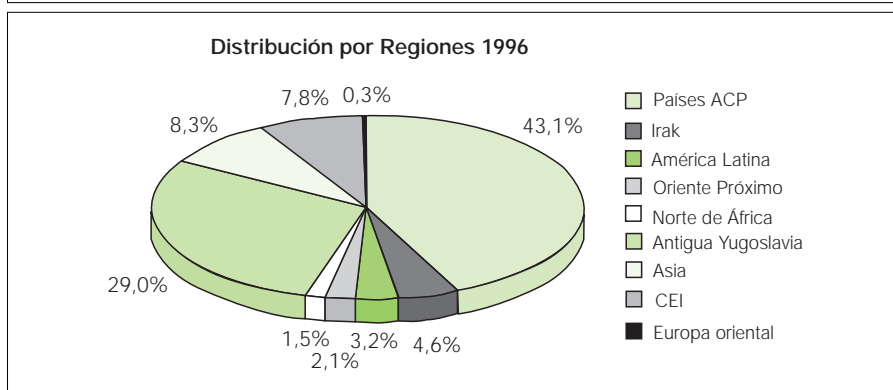
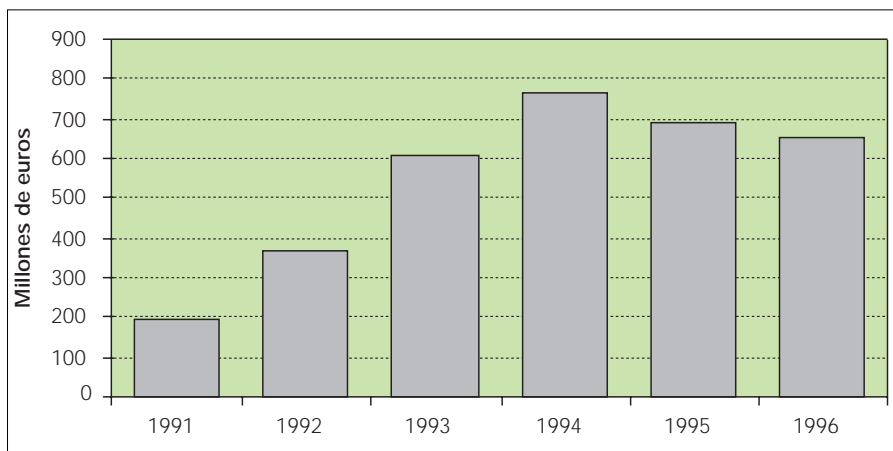
##### Cuadro 28. El mandato de ECHO

- salvar y proteger la vida en situaciones de emergencia y mitigar las secuelas inmediatas en catástrofes naturales o provocadas por el hombre;
- aportar la asistencia y el auxilio necesarios a los damnificados por crisis de mayor duración, como las guerras civiles prolongadas;
- financiar el transporte de la ayuda y procurar que sea accesible a aquellas personas a las que va dirigida;
- asistir a los refugiados o desplazados, ya sea en el país o región de acogida, o ayudándoles a reasentarse cuando regresen a su país;
- llevar a cabo obras de rehabilitación y reconstrucción a corto plazo para contribuir a que las víctimas recuperen un nivel mínimo de autosuficiencia, y, siempre que sea posible, atender a objetivos de desarrollo a largo plazo;
- garantizar un programa de preparación de catástrofes, que incluya sistemas de alerta rápida y financiación de prevención de catástrofes en regiones de alto riesgo.

ECHO ha intervenido en más de 70 países en los últimos años, financiando programas de ayuda para las víctimas de catástrofes naturales o de guerras. Sus áreas de intervención son muy variadas: alimentos, prendas de vestir, refugios, conducción de agua, cirugía de guerra, rehabilitación de

emergencia, vacunaciones, transporte, ayuda psicológica, víveres, desminados, etc. También administra un programa de prevención de catástrofes en zonas de riesgo.

Gráfico 37. Los datos de la ayuda humanitaria comunitaria, ECHO



Fuente: ECHOSTAT (ECHO en cifras, Informe 1996).

El concepto de ayuda humanitaria se extiende también a situaciones de necesidad económica que no necesariamente van unidas a guerras o catástrofes. Por ejemplo, dentro del programa PHARE de la UE para los países del este de Europa, ECHO trabajó en 1996 con el Ministerio búlgaro de Trabajo y Seguridad Social dando apoyo financiero directo (20 millones de ecus) para aumentar el poder adquisitivo de 500.000 familias en situación difícil, y para 550 instituciones que se hacen cargo de grupos vulnerables como huérfanos, minusválidos y ancianos.

ECHO trabaja en colaboración con ONGs, agencias de la ONU y otras organizaciones internacionales, con las que firma convenios o contratos-marco de colaboración, que es el instrumento donde se definen los términos generales y la condiciones de las relaciones entre ECHO y sus colaboradores asociados. Una vez precisadas las condiciones generales, resulta mucho más sencillo y rápido concretar las características de cada una de las operaciones de ayuda que va a llevar a cabo la organización asociada. En la misma línea de lograr una actuación rápida ante las emergencias, el Departamento puede tomar decisiones en pocas horas, por lo sencillo de sus procedimientos de decisión.

En promedio, cerca del 60% de su financiación se ejecuta por medio de proyectos gestionados por las ONGs, y una cuarta parte se destina a proyectos de los organismos y agencias de las Naciones Unidas, de las que ACNUR y el Programa Mundial de Alimentos son las principales colaboradoras.

Las características de la actividad de ECHO se reflejan en el gráfico 37 que recoge la evolución de sus presupuestos y la distribución de los recursos según regiones de destino y componentes de la ayuda.

#### **4.3.6. Montos y destino de la cooperación al desarrollo comunitaria**

Los datos de los presupuestos de 1995 y 1996 permiten dibujar la estructura del presupuesto comunitario en materia de cooperación según el peso o importancia de las principales líneas presupuestarias. El gráfico 38 ofrece la estructura global de la cooperación al desarrollo comunitaria por todos los conceptos (presupuestarios y extrapresupuestarios, como los Acuerdos de Lomé). Los recursos asignados a los países ACP van perdiendo peso relativo en el total de recur-

Los países de la cooperación. El conjunto de PECO y CEI alcanza el 21% del total, superando al conjunto del resto de países no-ACP, que sólo alcanzan a significar el 18%.

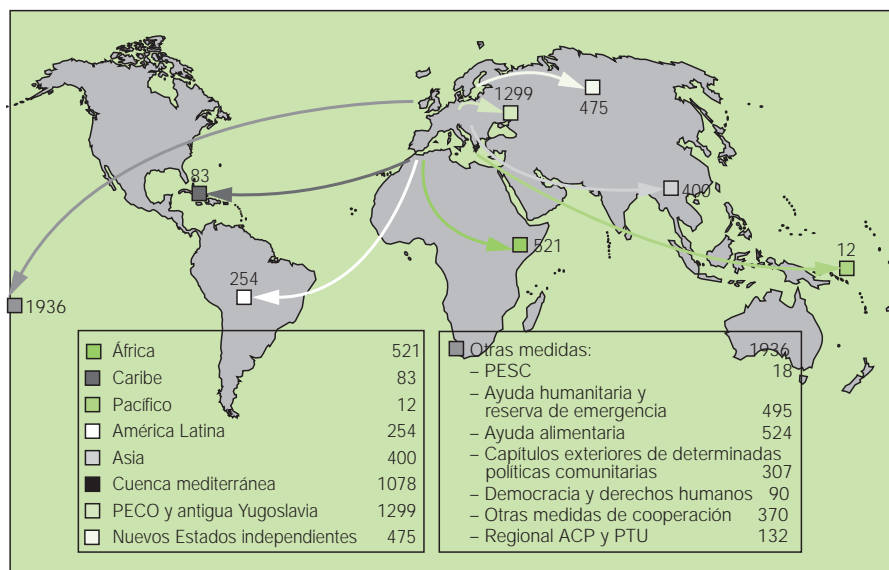
**Gráfico 38. Estructura del presupuesto total de la Comunidad Europea para el desarrollo asignado a las distintas zonas geográficas**

(Presupuesto global más media anual del FED)

Título	Porcentaje del presupuesto para el desarrollo de 1995	Porcentaje del presupuesto para el desarrollo de 1996
ACP (media por año del 8.º FED)	37	35
Asia (B7-30)	5	5
América Latina (B7-31)	3	3
África del Sur (B7-32)	2	2
Mediterráneo (B7-50)	7	8
PECO (B7-50)	15	15
CEI (B7-52)	6	6
Ex Yugoslavia (B7-54)	0.1	0.9

El gráfico 39 da una visión panorámica de la distribución geográfica de este monto total de la cooperación comunitaria.

**Gráfico 39. Reparto de la ayuda comunitaria en el mundo, 1997**



Un tema fundamental de la cooperación comunitaria es conocer cuál es el gasto real de los presupuestos de cooperación al desarrollo. Aunque los fondos para el programa de ayuda de la UE han aumentado considerablemente, aproximadamente la mitad de esos fondos comprometidos no se desembolsan, lo que cada año supone que unos 3.000 millones de ecus quedan sin ejecutarse. La falta de recursos humanos y personal especializado en la UE y sus delegaciones, la burocracia que retrasa los procesos de ejecución y la falta de capacidad institucional de los propios receptores, son las razones que se dan para comprender este enorme desfase presupuestario.

Para tener una idea clara de lo que supone este fenómeno, el gráfico 40 muestra las diferencias producidas en los últimos años tanto con las líneas presupuestarias como con los FED.

Gráfico 40. **Fondos comprometidos y realmente desembolsados del presupuesto comunitario y del FED hasta 1999**

Millones de euros

Años	Diferencias entre los fondos comprometidos y desembolsados	Diferencia entre las contribuciones previstas al FED y contribuciones efectuadas	Total de AOD que ha quedado sin gastar
1993	2.002	690	2.692
1994	2.129	500	2.629
1995	2.543	650	3.193
1996	2.632	1.950	4.582
1997	2.811	1.340	4.151
1998	3.101	750	3.851
1999	3.351	750	4.101
<b>Total</b>			<b>25.199</b>

*Fuente:* Intermón, 1997.

El siguiente gráfico 41 recoge las líneas generales presupuestarias en cooperación al desarrollo de la UE para los años 1995 y 1996.

Gráfico 41. **Líneas generales presupuestarias seleccionadas en el título B7, compromisos para 1995 y 1996**

(en millones de euros)

Título	Compromisos 1995	Compromisos 1996
Ayuda Alimentaria (B7-20)	591,9	530,9
Ayuda Humanitaria (B7-21)	326	379,5
Asia (B7-30)	395	406,5
América Latina (B7-31)	245,5	263
África del Sur (B7-32)	140	150
Mediterráneo (B7-4)	533,9	666
PECO (B7-50)	1.151,9	1.231
CEI (B7-52)	506,9	528
Ex Yugoslavia (B7-54)	5	78
ONG (B7-6)	357,8	398,1
Derechos Humanos (B7-7)	76	90,8
<b>TOTAL</b>	<b>4.329,9</b>	<b>4.721,8</b>

#### 4.3.7. **La revisión de Lomé: nueva fase de la política comunitaria de cooperación al desarrollo**

En la práctica, la política comunitaria europea de cooperación al desarrollo ha estado centrada básicamente en los acuerdos de Lomé, que durante años han sido el estandarte de la ayuda comunitaria. Cerca de la mitad de esa ayuda se canaliza todavía a través de los instrumentos incluidos en esos acuerdos. Sin embargo, en los años noventa los cambios producidos en Europa Oriental han llevado a que la cooperación con los países en transición adquiriera un papel cada vez más relevante, lo que hace que la destinada a los países ACP disminuya relativamente.

El Convenio de Lomé ha representado, y todavía lo es hoy, el mayor marco de cooperación al desarrollo a nivel mundial y, en opinión de muchos, el más progresista. Como se indicó antes, los objetivos de cooperación que contiene son el resultado de una serie de acuerdos contractuales, que permite compartir la responsabilidad entre donantes y receptores y que hace que sean los propios estados ACP quienes determinen las prioridades nacionales y la aplicación de los programas.

Sin embargo, tras la experiencia de casi veinticinco años Lomé es objeto de numerosas críticas, aunque entre



éstas conviene distinguir aquéllas que cuestionan su razón de ser y proponen su disolución, de aquéllas que destacan los aspectos que han funcionado mal y que deben corregirse para adecuar sus instituciones a los nuevos tiempos. El debate sobre Lomé ha alcanzado su mayor intensidad con ocasión del inicio de las negociaciones para el Convenio de Lomé V, que debe estar listo para comenzar su vigencia en el año 2000. Ya la última revisión de Lomé IV, realizada al llegar a la mitad del período de vigencia en 1995, se hizo en el marco de un nuevo enfoque más crítico y más político de la cooperación europea, señalado por dos elementos: el Tratado de Maastricht y el documento de análisis de la Comisión *Horizonte 2.000*, ambos publicados en 1992.

Desde los países europeos, el argumento central que se pone sobre la mesa es el fracaso de la cooperación al desarrollo tal como se ha realizado en las últimas décadas; consideran que los resultados conseguidos no son positivos en relación con los esfuerzos realizados. Además, los cambios en el escenario internacional añaden nuevos argumentos para plantear cambios sustanciales en la concepción de la cooperación. En el cuadro se recoge un texto que expresa el sentimiento de fracaso desde la óptica europea.

En el mismo informe de la Comisión que se señala en el cuadro, se criticaba que el modelo de Lomé no siempre ha sido capaz de proporcionar los estímulos suficientes para que los países beneficiarios realizaran esfuerzos positivos de reforma, y puede que, incluso en algunos casos, haya contribuido a que se mantengan políticas económicas incoherentes y a consolidar dirigentes políticos corruptos. Así como entiende que en los años setenta no se pusiera en práctica una política rígida de imponer condiciones previas políticas y económicas a los países de reciente independencia, como un contrapeso positivo a las estrategias de fuerte ingerencia política de las superpotencias rivales ; sin embargo, duda que este tipo de ayuda no condicionada haya servido para que los países en desarrollo asumieran la responsabilidad en el impulso de nuevas políticas, y que, por el contrario, se perpetuara la dependencia económica bajo la cobertura de una red de seguridad cómoda, que mantenía a muchos países totalmente dependientes de la ayuda. Por ello, las propuestas de las políticas comunitarias actuales ponen mucho más el acento en las condiciones previas no solamente económicas y técnicas, sino sobre todo políticas.

## Cuadro 29. Un sentimiento de fracaso

«Tras cuarenta años de cooperación al desarrollo, numerosos comentaristas expresan un sentimiento de fracaso. La mayor parte están convencidos de su necesidad, y más si tienen en cuenta que la ayuda al desarrollo no ha estado suficientemente centrada en la reducción de la pobreza. En realidad, una cooperación al desarrollo que trascienda la simple noción de ayuda queda en un concepto vital, y en numerosos casos, la ayuda no ha tenido efectos beneficiosos.

Sin embargo, la cooperación y la ayuda no parecen haber tenido una influencia dominante en la evolución económica y social de la mayor parte de los países en desarrollo, ni siquiera en los que han logrado acceder sin transición a la industrialización. Se puede afirmar también que la ayuda bilateral ha tenido efectos negativos, en la medida en que ha sido concedida para responder a los intereses políticos, económicos y de seguridad inmediatos o estratégicos de los países donantes, en que no estaba adaptada a las condiciones socioeconómicas y culturales de los países beneficiarios y petrificaba sus estructuras políticas ineficaces y probablemente corruptas. Por otro lado, la ausencia de coordinación entre los donantes, que a menudo persiguen objetivos contradictorios, ha obstaculizado la definición y la puesta en marcha de estrategias coherentes de desarrollo por los países beneficiarios.

Particularmente, la eficacia de las formas tradicionales de ayuda bajo la forma de proyectos puesta en práctica por los gobiernos de los países beneficiarios, suscita un escepticismo creciente. Esta ausencia de eficacia se debe, por una parte, a la dualidad y a la rigidez de las estructuras económicas, sociales, administrativas y políticas de los países beneficiarios que, a menudo, no son capaces de absorber la ayuda recibida y de velar para que se traduzca en una mejora permanente de su capacidad de desarrollo.

(...) En los países en los que la voluntad política y la capacidad administrativa de definir y de aplicar estrategias saneadas de desarrollo están ausentes, el impacto de la ayuda externa se pierde generalmente y los efectos secundarios desafortunadamente pueden surgir en términos de desplazamiento de actividades, de despilfarro y de (écremage).

Por otra parte, la ineficacia de la ayuda al desarrollo se debe a la falta de un comportamiento responsable por parte de los donantes. En particular, la ayuda bilateral se sigue concediendo en muchos casos bajo la forma de ayudas ligadas, lo que —según estudios recientes— reducen su eficacia al 15% menos de la ayuda acordada. Una parte insuficiente de la ayuda se dedica a los sectores sociales prioritarios y, en ciertos países, esta ayuda ha constituido esencialmente un instrumento de política exterior y ha tomado muy a menudo la forma de ayuda militar.

Aunque la ayuda suministrada por las instituciones multilaterales está generalmente mejor orientada hacia los países más pobres, no siempre ha sido suficientemente adaptada a las necesidades locales. A menudo, la administración de la ayuda por proyecto asegurada por los donantes no está apoyada por adecuados procesos de selección y seguimiento. Además, los países desarrollados recuperan con una mano lo que han donado con la otra, como lo muestran los ejemplos de restricciones del acceso a los mercados que afectan a la exportación de productos manufacturados y de explotaciones agrícolas financiadas por el mismo país que aplica esas restricciones.

Por otro lado, mientras se mantuvo el conflicto Este-Oeste, los países donantes apenas estaban dispuestos a desafiar a las élites de los países relevándolas de sus esferas de influencia respectivas, cualquiera que fuera su grado de corrupción.»

*(Extraído de: Commission Europeene, Secretariat general, «L'avenir des relations Nord-Sud», Les Cahiers de la Cellule Prospective, 1997, 1, Communautés européennes, Luxembourg, 1997).*

También se señala el escaso impacto que han tenido los acuerdos en el ámbito comercial, ya que no han servido para integrar a los países ACP en la economía mundial. En el caso de los países africanos, a pesar de haber sido los principales receptores de ayuda comunitaria (cerca del 60%), las relaciones comerciales con ellos han decaído progresivamente.

La preocupación por la eficiencia de la cooperación al desarrollo se ha convertido en un punto central del debate. Entre las propuestas que se hacen al respecto, la más importante es la de sustituir el tradicional sistema de financiación de proyectos por las ayudas globales a los presupuestos.

Pero tras estas consideraciones se esconde una sensación de cansancio sobre las formas tradicionales de cooperación. La propuesta de la Comisión para mejorar el impacto de la ayuda va hacia una reforma de las políticas en una línea que priorice: la democratización, la gobernabilidad, el ajuste y reforma económicos, y el desarrollo social y económico sostenible.

#### **4.3.8. El Acuerdo de Cotonou: la cooperación comunitaria después de Lomé**

Puede decirse que la época de Lomé ha dado paso a una nueva etapa de la cooperación comunitaria con el Acuerdo de Cotonou. Después de dieciocho meses de complicadas

negociaciones, la Unión Europea y los países ACP, éstos en número de 77, consiguieron llevar a buen puerto las mismas y firmaron en la capital de Benin, en junio del año 2000, el documento que recoge la estrategia de la cooperación al desarrollo para los próximos veinte años. La importancia que adquiere este hecho resulta fácilmente entendible si se considera que supone la alternativa a unos acuerdos, los de Lomé, que durante 25 años fueron el emblema de la cooperación comunitaria.

Resulta prematuro evaluar la trascendencia del cambio, en cuanto lo que significa de ruptura con el modelo anterior y sobre sus efectos para los países en desarrollo. Las opiniones al respecto se dividen según los intereses de quien las emite. Pero no hay duda que presenta aspectos innovadores interesantes y que ha alejado el fantasma de un posible abandono del compromiso comunitario por la cooperación al desarrollo. Sobre todo hay que destacar que se hayan incluido en el acuerdo los temas comerciales, logro que todas las partes consideran positivo, superando lo que hubiera sido un mero acuerdo financiero. Pero es necesario recalcar que el Acuerdo de Cotonou debe desarrollarse por medio de posteriores negociaciones para resolver cuestiones pendientes, precisamente las que atañen a los aspectos de las relaciones comerciales, que revisten gran importancia. A tal efecto existe un calendario establecido de temas donde se decidirán aspectos cruciales del régimen comercial.

#### Cuadro 30. Los pilares del Acuerdo de Cotonou

El siguiente esquema recoge los contenidos del acuerdo y ofrece una visión general de las cuestiones tratadas:

##### 1. *La dimensión política global*

- 1.1. Énfasis sobre el papel clave del diálogo político.
- 1.2. Políticas de consolidación de la paz, prevención y resolución de conflictos.
- 1.3. Elementos esenciales: el respeto de los derechos humanos, los principios democráticos y el estado de derecho; a cuyo efecto se establece un procedimiento para los casos de violación de las cuestiones anteriores.
- 1.4. El «buen gobierno».

##### 2. *La promoción del enfoque participativo*

Pretende promover la participación de la sociedad civil y de los actores económicos y sociales.

3. *La consideración central del objetivo de reducción de la pobreza*
  - 3.1. Concentración sobre la lucha contra la pobreza.
  - 3.2. Cuadro general de las estrategias de desarrollo.
  - 3.3. Enfoque integral de las estrategias de reducción de la pobreza.
4. *El establecimiento de un nuevo marco de cooperación económica y comercial*
  - 4.1. Objetivos.
  - 4.2. Modalidades y procedimientos.
5. *La reforma de la cooperación financiera*
  - 5.1. Principios directrices.
  - 5.2. Racionalización de los instrumentos de cooperación.
  - 5.3. Reforma del sistema de programación.

### *Los cambios del Acuerdo*

Los cambios más destacados pueden presentarse de una forma resumida en los siguientes puntos:

#### a) Participación

Cotonou avanza en la propuesta de incrementar la participación de los actores no estatales en el diseño y ejecución de la cooperación al desarrollo. Esta línea se corresponde con las anteriores propuestas hechas por los acuerdos de Lomé sobre la cooperación descentralizada. Aunque el verdadero alcance deberá comprobarse en la aplicación, no cabe duda que plantea una revisión de quiénes deben ser los agentes protagonistas de la cooperación, buscando nuevas relaciones de asociación con los mismos. No sólo prevé que los agentes no estatales se incluyan en la concepción y programación del proyecto, así como en la elaboración de la estrategia de cooperación nacional de cada país, sino que esos actores tendrán un mayor acceso a los recursos del FED. Los estados ACP deberán identificar quiénes serán elegibles para esta forma de ayuda: sector privado, sindicatos, sociedad civil, autoridades locales,...

## b) Pobreza

En consonancia con los objetivos estratégicos de la ayuda oficial al desarrollo establecidos de forma consensuada por los organismos multilaterales (Banco Mundial, Comité de Ayuda al Desarrollo, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo), la Unión Europea hace de la reducción de la pobreza el objetivo central del acuerdo. Este objetivo debe conseguirse tanto con la cooperación financiera como con la económica y comercial. Para ello los FED deberán promover las inversiones privadas, la participación de los actores no estatales, las reformas macroeconómicas y estructurales, acciones a favor de la juventud, el desarrollo social, la igualdad entre sexos y el desarrollo institucional. Se pretende que se produzca una complementariedad entre los distintos proyectos que abordan estas cuestiones.

Para conseguir que estas medidas sean eficaces en el objetivo de reducir la pobreza, el acuerdo señala la importancia de que se produzca la mayor implicación posible de los actores locales tanto del sector privado como estatales, de manera que las reformas que se emprendan no aparezcan impuestas desde afuera, sino que respondan a las prioridades y características de cada país.

## c) Cooperación financiera

### —*Recursos financieros*

El monto de los recursos financieros que los países de la Unión Europea aportarán será objeto de revisión, al igual que el acuerdo, cada cinco años. El noveno Fondo Europeo de Desarrollo, correspondiente al quinquenio 2000-2005 se eleva a 13.500 millones de euros. A ellos hay que sumar otros 9.500 millones de euros de FED anteriores que no se ejecutaron, que deberán llevarse a efecto en un plazo de siete años. Además, deben tenerse en cuenta 1.700 millones de euros para créditos del Banco Europeo de Inversiones.

### —*Instrumentos financieros*

Se han introducido novedades importantes, encaminadas a una mayor eficacia de la ayuda. Así, la programación de los recursos se basa más que en las fórmulas anteriores en los resultados que se pretenden conseguir. Cada país dispondrá de una estrategia de cooperación nacional. La novedad se encuentra en que esta estrategia se establecerá de forma dialogada con el país receptor, mientras que antes se fijaba unilateralmente por la Unión Europea. Con ello se

busca que la cooperación se inscriba en el contexto político, económico y social propio de cada país. Dentro de esta estrategia, se detallará un programa de trabajo indicativo por cinco años.

A cada país se le asigna una cantidad de la que podrá disponer en los cinco años, la cual se calcula en base a las necesidades y resultados conseguidos por el país. El destino de los fondos es muy amplio: ayuda macroeconómica, programas sectoriales, infraestructura tradicional, alivio de la deuda, ayuda suplementaria para compensar las pérdidas de ingresos de la exportación, cooperación descentralizada y ayuda humanitaria.

Se espera que las nuevas medidas permitan un desembolso más rápido y flexible, cuestión que constituía una de las lacras principales del sistema anterior, y que premien a aquellos países que ejecuten correctamente los gastos con fondos suplementarios. Está prevista la realización de un examen anual del programa de trabajo de cada país, para evaluar lo actuado y conseguir que la programación se adapte a la realidad y una mayor eficacia en el gasto.

#### d) Cooperación comercial y económica

Ha sido el capítulo más difícil de negociar y también el que presenta mayores novedades. Su objetivo no deja de ser un tanto ambicioso, pero no menos necesario: la integración progresiva de las economías de los países ACP en la economía mundial, aumentando su capacidad de oferta y de comercio, creando una dinámica comercial y estimulando la inversión privada, la integración regional y el crecimiento.

La concreción de las fórmulas comerciales que permitan conseguir este amplio abanico de resultados exigen adecuar las mismas con las normas de la Organización Mundial de Comercio (OMC), de manera que ésta las considere compatibles con sus principios de liberalización comercial. Para ello se hace necesario emprender una serie de negociaciones no sólo con la OMC, sino con los países beneficiarios. El objetivo es llegar a un sistema de liberalización comercial, pero después de un proceso de progresiva adaptación.

Durante un período de 8 años se mantendrán las preferencias comerciales no recíprocas actualmente en vigor, pero a partir de entonces se ha acordado un calendario para tratar los acuerdos económicos que sustituyan a las mismas y que deberán comenzar a negociarse a más tardar en sep-

tiembre de 2002. El acuerdo impulsa que estos acuerdos se hagan con los países agrupados en criterios regionales, de acuerdo a sus preferencias, aunque se tendrá una consideración especial para aquellos que no se integren y queden aislados. Es de destacar la importancia que concede Cotonou a que los países en desarrollo busquen formas integración regional para poder hacer frente con éxito a su inserción en la economía internacional. Como resultado final, las nuevas disposiciones comerciales deberán entrar en vigor a más tardar en el mes de enero de 2008, contemplando a partir de entonces un período de transición de 12 años hasta llegar a la liberalización comercial efectiva.



# 5

## La cooperación al desarrollo en los noventa

### **5.1. LOS CAMBIOS PROFUNDOS EN EL ESCENARIO INTERNACIONAL Y LA REVISIÓN DE LA RAZÓN DE SER DE LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO**

Plantear la necesidad, al terminar la década de los noventa, que la cooperación al desarrollo debe someterse a una revisión no supone, en principio, una novedad o un atentado a su continuidad, ya que las transformaciones que ha experimentado el escenario mundial son evidentes y, como se señalaba al inicio, la cooperación al desarrollo no tiene un contenido cerrado, sino que éste evoluciona a lo largo del tiempo.

La novedad radica en que los cambios anteriores se produjeron dentro de un mismo marco de referencias. Las diversas adaptaciones que experimentó en las últimas décadas se hicieron desde la convicción de que la cooperación al desarrollo era incuestionable. Lo relevante hoy es que ha cambiado ese marco y lo que se pone en cuestión no son tanto determinadas formas o mecanismos de la cooperación al desarrollo, como su razón misma de existir.

Difícilmente puede discutirse que la cooperación al desarrollo, tal como se ha practicado y se entiende, es el reflejo de la percepción, el análisis y la voluntad con que los países desarrollados han enfrentado los problemas del desarrollo. En ese diseño de las políticas de cooperación las fuerzas principales han sido dos: Estados Unidos, y los países de Europa Occidental, que hoy componen la Unión Europea. La primera a través de su política bilateral y su influencia en los organismos multilaterales, de manera destacada en el Banco Mundial y el Fondo Monetario; los

segundos, también por la vía bilateral, en la que cada uno ha tenido sus señas de identidad (de forma marcada los países nórdicos), pero donde más se ha plasmado su iniciativa ha sido en las políticas de cooperación impulsadas multilateralmente a través de las instancias comunitarias.

Cuando hoy se afirma que se tambalean los fundamentos de la cooperación al desarrollo es porque en ambos modelos, el norteamericano y el europeo -en éste tanto en su dimensión comunitaria como dentro de cada estado-, se pone a debate el sentido de su futuro. Para explicar esta pérdida de legitimidad de la cooperación al desarrollo, no puede señalarse un único acontecimiento como el causante de la crisis. Hagamos un repaso de los procesos principales ocurridos en las dos últimas décadas que han incidido en ese cambio radical de la percepción de la cooperación.

1. En primer lugar, se ha producido **un cambio importante del contexto político**. El colapso de las economías de planificación central y de los regímenes políticos que las impulsaban marca el fin de una era dominada por el conflicto Este-Oeste. El consenso occidental sobre la cooperación descansaba en gran medida en la convicción de que era necesaria para mantener el equilibrio mundial y contrarrestar la expansión soviética. La desaparición del móvil central arrastra a la institución. La bipolaridad, plasmada en la existencia de dos bloques y seña de identidad del antiguo orden, da paso a la multipolaridad en todos los aspectos, lo que desde la esfera económica se plasma en la constitución de tres polos principales: Estados Unidos, Unión Europea y Japón.

2. Toda alteración de un equilibrio, aun cuando éste se basara en la disuasión mutua ante la amenaza nuclear entre las dos grandes superpotencias, desencadena una etapa de transición que acarrea la aparición de una cierta inestabilidad hasta encontrar la nueva posición de equilibrio. La conjunción con los otros fenómenos novedosos que supone el progresivo desarrollo de la globalización, presenta un escenario de realidades que no resultan fáciles de manejar y que, además, pone de manifiesto la crisis de las instituciones internacionales vigentes, que se muestran incapaces de hacer frente a los nuevos problemas.

En resumen, en los noventa surge **un mundo más inestable política y económicamente**, que marca el final del orden internacional de la posguerra. En el nuevo escenario mundial, la idea de seguridad pasa de una preocupación por las cuestiones militares a tener en cuenta la dimensión

global de las cuestiones sociales y de los problemas medio-ambientales como factores causantes de inestabilidad.

**3. El cambio en la configuración del Sur**, donde ya no sirve la anterior percepción del mundo como la dualidad Norte-Sur. La brecha entre dos bloques, como antes ocurría, no es tan clara, aunque ello no quiere decir que las diferencias hayan disminuido. Al contrario, la distribución de los ingresos en el mundo es más desigual que nunca y ha crecido en las últimas décadas de forma espectacular, y ahora es una diferencia que se estira, más que un abismo que se agranda. El Sur no se presenta como una entidad distinta ni como una realidad homogénea. En todo caso, supone una categoría caracterizada sobre todo por su exclusión en el proceso de toma de decisiones políticas. Hoy los países en desarrollo como bloque no pueden ser objeto de un análisis conjunto. En ese grupo se encuentran nuevos países industrializados, países en transición de economías centralizadas a economías de mercado, países en los que el problema de crecimiento demográfico es grave, países que llevan decenios de estancamiento económico sin perspectivas de mejoras a medio plazo, y países que se ven progresivamente marginados en su participación en la vida económica que se dice globalizada.

**4. Junto a los cambios en el escenario político**, no son de menor importancia para la cooperación al desarrollo **los cambios en el escenario económico**. A juicio de los países desarrollados, desde que se estableció el marco de la cooperación, el contexto internacional ha experimentado una serie de cambios sin precedentes que cuestionan las bases mismas de la cooperación al desarrollo, que pueden sintetizarse así: la difusión acelerada de las innovaciones tecnológicas; las tendencias demográficas diferenciadas, con el crecimiento poblacional de los países en desarrollo frente a los desarrollados; el éxito de los países del sureste asiático y de algunos de América Latina, como muestra de que es posible salir del subdesarrollo sin la ayuda externa; el regreso de los flujos financieros privados a los países en desarrollo, que plantea la desaparición de uno de los objetivos centrales de la cooperación al desarrollo, como era el de proporcionar recursos financieros a los países en desarrollo. Se reitera que ésta es la visión que ofrecen los países donantes a la hora de caracterizar el nuevo escenario en el que se replantea la existencia de la cooperación.

**5. La fatiga de la cooperación**. Los países donantes muestran su decepción ante los resultados conseguidos tras

más de cuarenta años de diversos ensayos de fórmulas para el desarrollo. En un momento en que se ven abocados a tener que realizar mayores esfuerzos para equilibrar sus presupuestos, este argumento permite recortar una importante partida de gastos aduciendo la ineficacia de la ayuda. Pero también hay que explicar esa fatiga en el contexto de un debilitamiento de la convicción sobre su responsabilidad y compromiso en el objetivo del desarrollo. Se ponen en duda los mecanismos de cooperación puestos en funcionamiento, se critica la actuación de muchos gobiernos de los países en desarrollo que no han colaborado en poner en marcha reformas esenciales para que sus economías funcionen, se enfatiza la necesidad de adecuar la cooperación a las nuevas realidades, etc.

Todos estos planteamientos pueden aceptarse y, sin embargo, no tienen por qué conducir de manera automática a un cansancio que lleve a la desaparición de la cooperación al desarrollo, sino, por el contrario, a reconocer que esa realidad plantea con más urgencia que nunca el reto por encontrar los mecanismos apropiados para la próxima década, que respondan a las condiciones nuevas del mundo.

**6. Globalización y neoliberalismo.** La crisis o revisión profunda no puede entenderse sin encuadrar los procesos anteriores dentro de dos ejes transversales que marcan decisivamente la lectura y la comprensión del fenómeno del desarrollo:

- a) La quiebra del pensamiento del desarrollo.
- b) La creciente globalización económica, con la consiguiente interdependencia entre todos los países.

Ya se ha hecho referencia a las variaciones que experimentó el concepto de desarrollo en las décadas anteriores, pero esa evolución se produjo dentro de un cierto consenso que aceptaba la necesidad de una economía especializada del desarrollo.

La hegemonía actual del neoliberalismo pone en cuestión que los países en desarrollo requieran de políticas económicas o tratamientos analíticos diferenciados. Dentro de su convicción de liberar al máximo las fuerzas del mercado y de considerar a la iniciativa privada como la dinámica del sistema, la cooperación al desarrollo no deja de ser un instrumento extraordinario que, por tanto, no tiene sentido, e incluso puede resultar perjudicial. El pensamiento neoliberal considera que, si la cooperación al desarrollo no promueve los factores dinámicos del desarrollo tal como ahora

se entienden, puede suponer una interferencia en el buen funcionamiento de los mecanismos del mercado, y aumentar la presencia del estado en la vida económica. En conclusión, la cooperación debe rechazarse o reducirse al mínimo indispensable.

La globalización tiene también una particular interpretación desde este pensamiento, que puede resumirse en las siguientes líneas: la fórmula para llegar al desarrollo descansa en estos tiempos en aceptar el hecho de la globalización como una exigencia de la que nadie puede escapar. No queda otro remedio que caminar en la senda de la apertura de todos los países hacia la inserción en los nuevos mercados globales que se van creando día a día. La prosperidad y el desarrollo de los países pasa por esa obligada alineación, por la puesta en sintonía con la realidad de un mundo sin barreras. La cooperación al desarrollo ya no tiene sentido como política separada y, si cabe seguir considerándola así, su función no podrá ser otra que la de cooperar a la inserción en el mercado global. En este sentido trabaja el Banco Mundial, para quien los países en desarrollo deben conceder toda la importancia a políticas que ofrezcan incentivos adecuados al sector privado económico.

El nuevo pensamiento económico ha influido sobre la cooperación al desarrollo también desde el seno de los propios países donantes. Las exigencias de un riguroso control del presupuesto público, que implica equilibrar los gastos e ingresos de la administración estatal, ha llevado a muchos países donantes a recortar las partidas del gasto de la cooperación. El CAD señala cómo los países que tenían mayores déficits han sido los que más han recortado su aportación a la cooperación al desarrollo, mientras que los que tenían menores problemas en su equilibrio fiscal siguieron aumentando su ayuda en términos reales en estos últimos años.

## **5.2. LA EVOLUCIÓN DE LA AOD**

Este conjunto de procesos ha desembocado en una marcada tendencia de disminución de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) en los últimos años. Los montos totales de la ayuda oficial neta al desarrollo, que abarca los préstamos y donaciones de los gobiernos y de las agencias multilaterales, medidos en términos reales (es decir, eliminando el efecto del aumento del valor debido a la inflación), se había estancado de hecho en el decenio de los ochenta, pero en el actual la tendencia es claramente descendente. Especial-

mente a partir de 1993, la caída de la AOD se ha hecho patente con un descenso del 16% entre 1992 y 1996 (medida en términos reales); y esta tendencia se ha incrementado en 1997, período en el que el CAD reconoce una disminución del 3,2%.

#### Cuadro 31. **La AOD por habitante**

Un indicador muy gráfico de lo que ha supuesto la caída de la AOD en los países donantes es considerar cómo ha evolucionado la cantidad de AOD por habitante. Mientras que en el bienio 1985-86 a cada persona de los países desarrollados le correspondían 79 dólares al año; una década más tarde, en el bienio 1995-96, esa aportación per cápita se había reducido a 71 dólares, descendiendo en 1997 a 66 dólares.

Conviene resaltar este dato de la AOD por habitante. En primer lugar, porque coloca en su lugar el esfuerzo que realmente hacen los países desarrollados, que muchas veces se magnifica si sólo se tienen cuenta las cifras totales que hablan de miles de millones, y se relativiza al comprobar la pequeña cantidad que supone la AOD considerada como aportación personal. En segundo lugar, hay que hacer notar que la reducción de esa cuota por habitante en más de un 10% se produce después de un período en el que el ingreso por habitante ha experimentado un ascenso en los países desarrollados entre el 1 y el 2%, lo que todavía agrava el alcance del recorte.

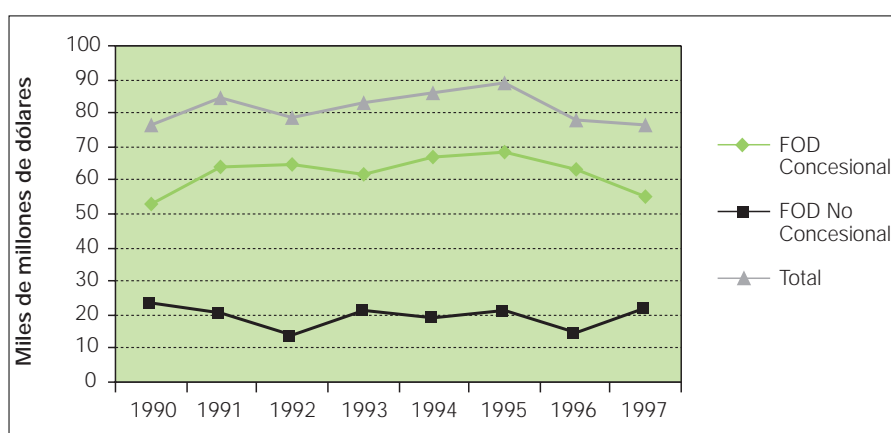
Este descenso refleja las limitaciones que han tenido los países donantes para disponer de recursos concesionales, debido a los recortes presupuestarios que efectúan en sus partidas de gastos y que afectan de manera directa a las correspondientes a la cooperación internacional. Las partidas destinadas a la cooperación al desarrollo han sufrido una mayor reducción a la hora de proceder a los ajustes presupuestarios que otras partidas.

Es importante destacar que -junto a la pérdida de importancia de la AOD como mecanismo de la política exterior en el nuevo marco internacional y de los demás procesos antes señalados- los argumentos que se barajan para justificar esta disminución descansan en consideraciones de índole doméstica. Se arguyen razones como la necesidad de consolidar los equilibrios presupuestarios o la existencia de una débil presión de la opinión pública para mantener los niveles de la ayuda en la mayoría de los países donantes, debida en parte al escepticismo sobre la eficacia de la

AOD, y también la prioridad que se concede a cubrir las necesidades crecientes de pobreza y marginación en las propias sociedades desarrolladas.

Con esto no sólo se reducen los flujos concesionales, sino que muchos gobiernos han tomado la decisión de limitar la cantidad destinada a la concesión de préstamos directos, por considerar que ya no son necesarios ante el aumento de los flujos privados que se ofrecen a los países en desarrollo. Los países donantes adoptan una política de subsidiariedad en este campo, considerando que corresponde al mercado ser la primera fuente de abastecimiento de créditos y que, sólo en caso de que éste no funcione, tiene sentido ofrecer créditos públicos.

Gráfico 42. **Financiación Oficial del Desarrollo de países miembros del CAD 1990-1997**



	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
FOD concesional	52,9	64,0	64,7	62,0	67,2	68,2	63,5	55,1
FOD no concesional	23,7	20,8	14,0	21,5	19,0	21,1	14,5	21,7
<b>TOTAL</b>	<b>76,5</b>	<b>84,8</b>	<b>78,6</b>	<b>83,4</b>	<b>86,2</b>	<b>89,3</b>	<b>78,1</b>	<b>76,8</b>

Fuente: OCDE, 1999.

En la evaluación que hacen de la situación, los donantes consideran que algunos países en desarrollo pueden actualmente prescindir de las fuentes oficiales y acudir directamente a los mercados internacionales de capital para satisfacer sus necesidades de financiación. Esta actitud de-



fendida por el Banco Mundial es recogida por el CAD, que aconseja a los gobiernos donantes mirar cuidadosamente cómo otorgan sus créditos, por entender que la posibilidad de que los proyectos se financien con capital privado es mayor que antes.

La puesta en práctica de esta política se manifiesta en el gráfico 42, donde puede apreciarse que los flujos no concesionales experimentaron un fuerte retroceso en 1996, dentro de una línea claramente descendente. Si se comparan las cifras de 1990 y 1996, el descenso es casi del 50%.

El análisis de los datos estadísticos debe hacerse con cautela para no deducir conclusiones erróneas. En concreto, hay que tener en cuenta las situaciones específicas que se producen cada año y que pueden alterar las tendencias si no se analizan separadamente. Por ejemplo, en 1997 las cifras de financiación oficial al desarrollo pueden dar a entender que se interrumpe la caída en las cantidades destinadas a flujos no concesionales. Pero la explicación se encuentra en los fondos asignados a superar la crisis financiera de los países del sureste asiático. La operación de rescate efectuada con Tailandia supuso 9.000 millones en créditos no concesionales sólo para este país. Si del total de recursos no concesionales se excluyen la operación de Tailandia y el repago hecho por México de sus deudas de 1995, los flujos oficiales no concesionales supondrían la cifra más baja de toda la década.

Esta política de reducción de los préstamos oficiales tiene sus límites. Los propios países donantes reconocen que no puede pensarse que los flujos privados se destinen a cubrir los requerimientos financieros de los sectores sociales -educación, salud, etc.-, ya que la inversión en ellos no produce beneficios. En estos casos, el CAD considera que la AOD debe proporcionar al menos una parte de las necesidades financieras y de los recursos técnicos que no pueden conseguirse localmente. Dentro de esta línea, puede apreciarse una ligera tendencia ascendente en el destino de la ayuda bilateral hacia estos objetivos sociales. Así, la ayuda en educación subió de un 8.7% del total de la AOD bilateral en 1991 a un 11.2% en 1995, y la salud, en el mismo período, de un 3.2% a un 5.5%.

En esta nueva línea estratégica de las prioridades que establece la AOD bilateral, hay que entender otros dos procesos:

- a) El primero, la subida de los gastos en ayuda de emergencia, que experimentó un fuerte aumento después de 1990.
- b) El segundo, que la mayor caída de la ayuda bilateral se da en los apoyos a programas como la disminución de la cuota dedicada a reducir la deuda externa de los países en desarrollo.

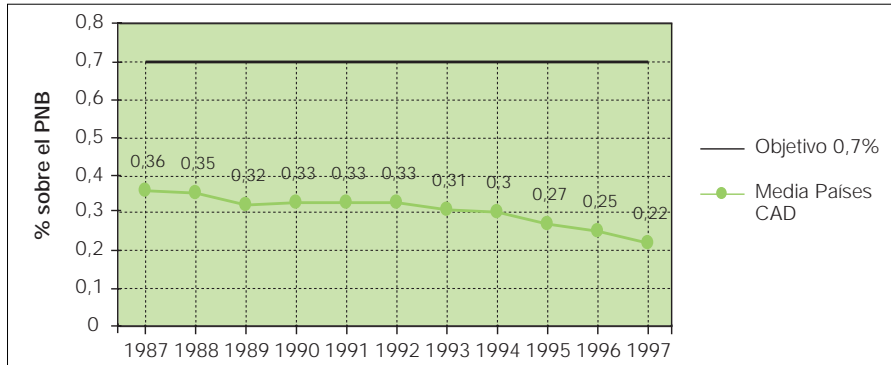
#### 5.2.1. **Un criterio para evaluar la AOD: la referencia del 0.7%**

El análisis de la evolución de las cantidades de AOD que van de los países desarrollados a los países en desarrollo, consideradas sin ninguna referencia, no permite hacer juicios evaluativos sobre los alcances de esa tendencia decreciente. No resulta fácil determinar cuáles son los criterios que deben tenerse en cuenta para evaluar el grado de incumplimiento o de gravedad de esa disminución de cara a los objetivos de conseguir el desarrollo.

La cuota del 0.7% fijada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, aunque tenía un carácter meramente orientativo sin vinculación alguna para los países, se ha convertido en un punto de referencia en la evaluación del comportamiento de los flujos de la ayuda oficial. Cuando se estableció ese porcentaje, la finalidad era plantear una meta, sabiendo que no era posible que de manera inmediata los países cumplieran con ese objetivo, pero que progresivamente debían tender hacia él. Al mismo tiempo, la fijación del 0.7% era una referencia mínima. Se consideraba que para conseguir que los países en desarrollo cumplieran con sus objetivos de desarrollo y que las diferencias entre países ricos y pobres fueran decreciendo, era necesario que los países ya desarrollados transfirieran por lo menos el 0.7% de su PNB hacia los países en desarrollo bajo condiciones concesionales. En otras palabras: que la AOD debería alcanzar el 0.7% de su PNB.

Si se analiza la AOD desde esta perspectiva, la evolución del porcentaje que representa al PNB de los países donantes el panorama es desolador. En primer lugar, el promedio general nunca ha superado en la última década la mitad de la cuota, es decir no ha sobrepasado el 0.36%. Pero es que, a partir de ese nivel, el proceso ha sido de progresivo descenso: si al comienzo de los años ochenta ese porcentaje suponía el 0.34%, en 1997 se cayó hasta el 0.22%, el porcentaje más bajo de su historia. En los años 1995 y 1996, el descenso medido en términos reales ha supuesto un 9 y un 4.2%, respectivamente.

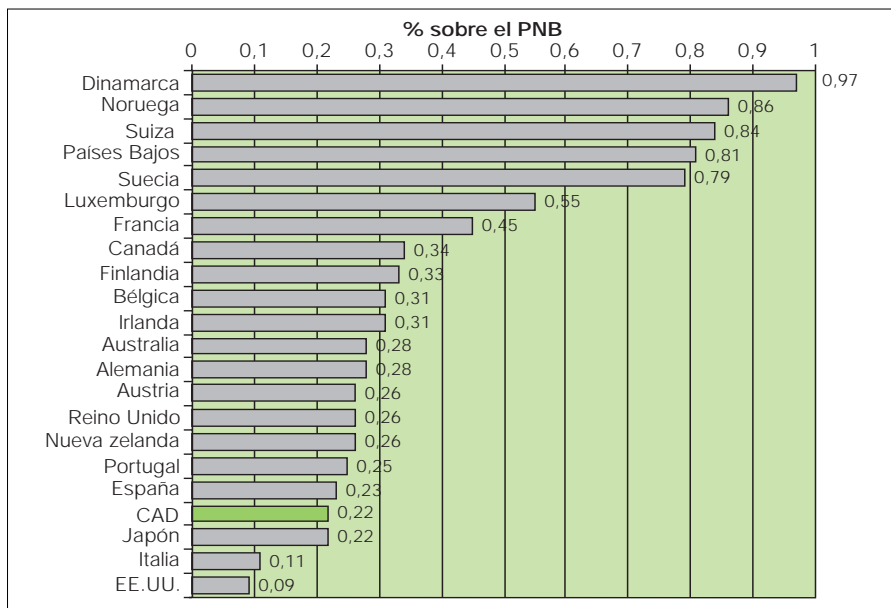
**Gráfico 43. Evolución de la AOD de los países donantes (CAD) (% sobre el PNB)**



Fuente: Intermón, 1998.

Esta evolución se ha producido a pesar de que en la Cumbre de Río (1992, sobre Medio Ambiente y Desarrollo), en la de Copenhague (1994, sobre Desarrollo Social) y en muchas otras manifestaciones realizadas sobre la prioridad de la lucha contra la pobreza como objetivo de la cooperación al desarrollo, se ha venido ratificando el 0.7% como meta. La realidad es, como se decía, muy distinta y desde 1992 el descenso ha sido de un 17% en términos reales.

**Gráfico 44. Porcentaje sobre el PNB de la AOD de los países del CAD**



Fuente: CAD, 1999.

Además de conocer la evolución del promedio general de los países donantes, tiene interés el análisis pormenorizado del comportamiento de los diferentes países. Si se comparan los porcentajes de la AOD sobre el PNB de los diferentes países donantes puede verse un abanico muy amplio de resultados. Desde el bloque de los países nórdicos (Dinamarca, Noruega, Suecia y Países Bajos) que superan con creces la cuota del 0.7% y se destacan del resto, hasta los bajísimos porcentajes alcanzados por Japón y Estados Unidos.

Esta caída de la AOD se ha dado de manera especial en los países más potentes económicamente, lo que le da una mayor importancia al proceso por su efecto demostración hacia el resto de los donantes. El declive en algunos de los países más significativos del G-7, que agrupa a las economías más fuertes del mundo, añade un elemento de deslegitimación al objetivo del 0.7%. Si fijar un porcentaje igual para todos los países, sin tener en cuenta sus niveles de riqueza, suponía ya de por sí una mayor carga para los menos fuertes económicamente, el peso de la AOD descansa cada vez más sobre éstos.

En el año 1997, ha sido precisamente la disminución en la asignación de fondos producida en los países del G-7 la que ha hecho caer el total de la AOD. Sólo Canadá y Japón, de entre los países de ese grupo, han aumentado sus dotaciones de cooperación. Han sido los demás países donantes los que todavía mantienen más o menos estables sus aportaciones. Esta situación puede repercutir dentro de esos países ricos, debilitando la posición de quienes defienden el objetivo del 0,7%, al levantarse movimientos críticos apoyados en la tibieza o el abierto desinterés que muestran los líderes del mundo. En este sentido, el papel de Estados Unidos es significativo por su descenso especialmente pronunciado, que lo convierte en el país donante con menor porcentaje, un 0.12% en 1996, habiendo perdido incluso su puesto de máximo donante absoluto, que ha pasado a Japón. El CAD estima una fuerte disminución de este porcentaje para los próximos años.

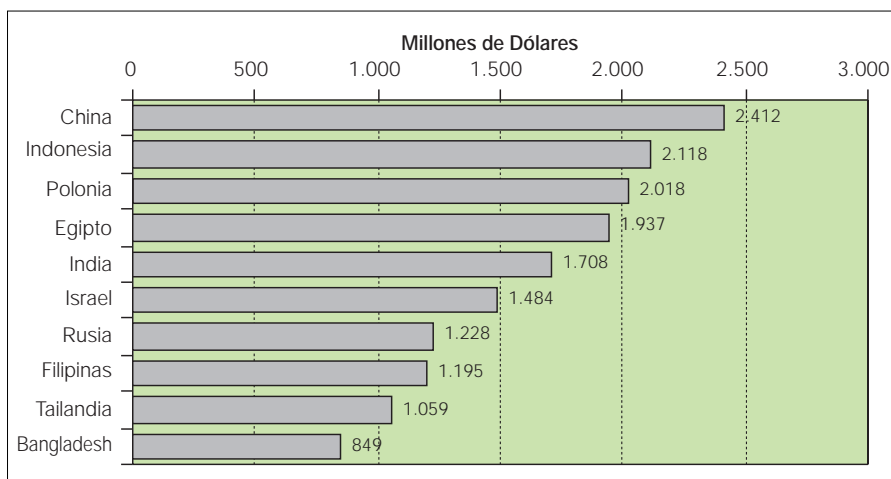
### **5.2.2. El destino de la ayuda según regiones y países**

Otro criterio convencional para evaluar la AOD suele ser el destino de la ayuda, considerado desde el punto de vista de los países receptores. Realmente, no puede hablarse de

grandes cambios sensibles, ya que muchas de las relaciones que se establecen entre los países en el marco de la cooperación se realizan a largo plazo. Si se analiza la lista de los diez principales países receptores de cada país donante, se puede apreciar que no ha sufrido apenas modificaciones en los últimos veinticinco años. Pero, aun así, hay ciertos datos que deben tenerse en cuenta sobre el comportamiento de la AOD de cara a los países receptores.

Recientemente, la asignación de la AOD ha venido marcada por la puesta en práctica de nuevos criterios. El Banco Mundial señala que el descenso en los flujos netos concesionales durante los años noventa ha ido acompañado de esfuerzos para mejorar la eficiencia de la ayuda destinándola a aquellos países que ofrecen mejores resultados en cuanto a poner en marcha las reformas políticas económicas. Es decir, considera la realización de las reformas como un criterio de elección de países para recibir ayuda.

**Gráfico 45. Los diez países principales receptores de AOD, 1995-1996**



Fuente: CAD, 1997.

Los países donantes son cada vez más selectivos a la hora de asignar ayuda a los países, y para ello tienen en cuenta los resultados conseguidos por los posibles países receptores en cuestiones como:

- a) Democratización y estabilidad política, asunto que se ha convertido en una especie de pre-requisito.

- b) La adopción de los programas de reformas económicas impulsadas por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial.

Este cambio de actitud se confirma al comprobar la lista de los diez países que han recibido más AOD en el año 1996 del siguiente cuadro, que responde a países caracterizados por sus relativos éxitos en las reformas emprendidas. Este es el caso de China, Indonesia, Polonia, Rusia, Filipinas y Tailandia, donde la AOD adquiere la connotación ya señalada anteriormente de apoyo a los países que se hallan dispuestos a emprender la modificación de sus economías.

#### Cuadro 32. La verdad de la AOD según el PNUD

A pesar de las definiciones, en la práctica, la distribución de la AOD en el mundo no se rige por los criterios que priman el desarrollo humano de los países más pobres. Por ejemplo, más de una cuarta parte de la AOD mundial está vinculada a la compra de bienes y servicios de los países donantes.

El Informe sobre Desarrollo Humano de 1994 del PNUD marcó un hito en el análisis de la ayuda al desarrollo, y proporciona muchas claves sobre sus límites y fracasos, cuestionando su sentido y su eficacia a la hora de contribuir al bienestar real de los más pobres.

El Informe del PNUD señala los principales motivos de ese balance:

1. La AOD no va dirigida a los sectores más necesitados, sino a los grupos más privilegiados de las zonas urbanas y a los campesinos o propietarios más ricos de las zonas rurales.
2. La AOD no va destinada a los países más pobres, sino a los que tienen un nivel económico superior. El 68% de los pobres del mundo sólo reciben el 32% de la ayuda. Egipto, por ejemplo, recibe 280 \$ por pobre, mientras Bangladesh recibe 17 y la India sólo 7.
3. La AOD no está centrada en los campos prioritarios del Desarrollo Humano, como educación básica, atención primaria a la salud, abastecimiento de agua potable, nutrición, etc. A nivel mundial, sólo el 7 % de la AOD bilateral y el 16 % de la multilateral va destinada a estos sectores básicos. La construcción de carreteras, autopistas y centrales eléctricas, por el contrario, son los objetivos que reciben más ayuda. Con frecuencia, además, la ayuda a sectores prioritarios sólo beneficia a sectores privilegiados de la población (educación universitaria frente a la básica, hospitales modernos frente a los centros de asistencia primaria).

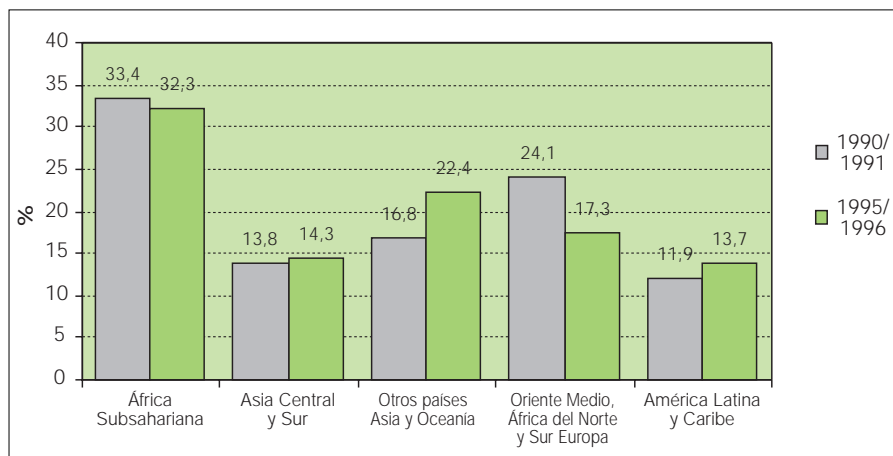
4. Los diez países que entre 1990-93 recibieron más AOD sólo han destinado un 8% de la ayuda a los sectores mencionados como de prioridad humana. Algunos, como China e Indonesia, no llegan ni al 3%.
5. La ayuda no va destinada a los países más pobres, sino preferentemente a países amigos o aliados en los intereses estratégicos del donante. El 68% de la ayuda japonesa, por ejemplo, va destinada a los países asiáticos de su entorno, y el 43% de la de EEUU se dirige a Oriente Medio. Tanto los donantes como los receptores estimulan estas distorsiones: los donantes quieren que su asistencia coincida con sus intereses comerciales, de manera que prefieren usarla como vehículo para promocionar sus propios equipos y consultores; por razones políticas, también quieren que su ayuda sea muy visible. Así, por ejemplo, se preocupan más de la construcción de edificios que de los gastos periódicos necesarios para su buen aprovechamiento.
6. Los países del Sur que destinan más recursos a finalidades militares recibieron -hasta 1992- 2,5 veces más AOD que los habitantes de países que, por el contrario, destinan menos a la compra de armas o al mantenimiento de ejércitos.
7. La mitad de los diez primeros países receptores de la AOD, que acaparan un tercio de toda la ayuda mundial, tienen unos gastos militares superiores a la ayuda recibida. Esta «ayuda para el desarrollo», por tanto, les sirve para ahorrar un presupuesto económico que luego destinarán a la compra de armamento. Siete de estos países, además tienen unos gastos militares superiores al 3% de su PIB, y cuatro superan el 5%, lo que es verdaderamente desorbitado.
8. Los países donantes de AOD no parecen tampoco preocuparse demasiado por la situación de los derechos humanos de los países receptores, y más bien parecen preferir aquellos en los que impera la ley marcial y el orden militar, al suponer que en estos países habrá más estabilidad política y mejor gestión económica.
9. Aunque se sabe que la asistencia técnica es una pieza fundamental de la cooperación, el 90 % de la ayuda en ese sentido es para pagar a nuestros propios especialistas, y no para formar a la gente de los países receptores.
10. Hasta ahora, la AOD ha hecho aumentar la centralización económica, en vez de disminuirla y promover la participación de los municipios, regiones y ONGs locales.

Fuente: PNUD (1994), *Informe sobre Desarrollo Humano, 1994*. Cuadro 4.7, p. 85.

Tomado de PNUD, *Informe sobre el Desarrollo Humano 1994*, cap.4, según síntesis de Fisas, V. En «Papeles para la Paz» n.º 55.

Sin descender a un análisis detallado por país, que resultaría excesivamente largo, cabe hacer algunas reflexiones sobre la evolución de la AOD respecto a ciertas regiones que agrupan países en desarrollo y permiten un análisis más global de las tendencias.

Gráfico 46. Cambios en el destino de la AOD por regiones (Porcentajes)



Fuente: CAD, 1997.

Resulta llamativa la caída de la ayuda a África Subsahariana, una región caracterizada por englobar a la mayoría de los países menos adelantados, aquellos que presentan indicadores más débiles de desarrollo. La explicación del descenso se encuentra en el recorte de la AOD dirigida a cuatro países (Somalia, Sudan, Zaire y Kenya) subsaharianos. A los tres primeros, la decisión de disminuirles los flujos de ayuda se tomó por consideraciones al margen de las necesidades objetivas de los mismos, por entender los países donantes que el mal funcionamiento del Estado impedía que la ayuda fuera efectiva.

El ascenso para la región de Asia y Oceanía se debe al aumento de la ayuda a China, que aun cuando vio como se le recortaba la ayuda tras los sucesos de Tiannamen, de 1989, volvió a recibir fuertes cantidades a partir de 1995. Este dato corrobora, al igual que el anterior, la introducción en la práctica de la política de la ayuda de los nuevos criterios de selección de países receptores, donde influyen más la evaluación de su comportamiento de cara a las reformas económicas que otros factores.



La fuerte disminución que se aprecia en la ayuda a Egipto e Israel debe leerse con cierto relativismo, ya que la misma se produce tras un período -a principios de los noventa- en que había experimentado un incremento considerable dado el papel de ambos países en la Guerra del Golfo. Puede decirse que, más que un descenso, supone un regreso a los niveles normales.

Tal vez el criterio más señalado es el que tiene en cuenta los cambios producidos en el destino de la AOD por grupos de países según su ingreso. Sin convertirlo en una referencia absoluta, representa un campo importante de evaluación: analizar la evolución de la AOD de acuerdo a su comportamiento con los, en principio, países más necesitados de acuerdo a sus bajos niveles de renta por habitante.

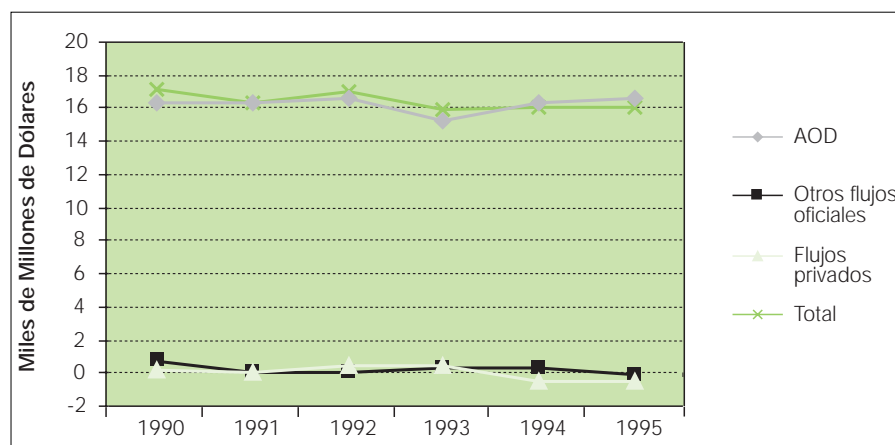
En líneas generales, el comportamiento de la AOD, según los datos del CAD, resulta frustrante. Los países menos desarrollados recibieron en el período 1985-86 el 34.9%, mientras que en 1995-96 ese porcentaje descendió al 30.1%. Que a lo largo de una década se produzca esta caída en la ayuda a un grupo amplio de países, más de cuarenta, caracterizados no sólo por sus bajos niveles de ingreso, sino también por otros datos de bajo desarrollo, otorga especial significación a esta tendencia. La conclusión es la confirmación de una tendencia ya repetida: la progresiva pérdida de fuerza del criterio de las necesidades objetivas de los países receptores a la hora de conceder la AOD, en favor del criterio que tiene en cuenta la docilidad de los países para aplicar las reformas económicas.

La cuota de la AOD que los países desarrollados destinaron a los países menos desarrollados en la primera mitad de los noventa volvió a descender. En 1995, los países donantes dedicaron sólo el 0,06% de su PNB a ayudar a estos países, cuando en 1990 esa cuota había sido del 0,09%, y ello a pesar de existir un compromiso específico adoptado en la Segunda Conferencia de Naciones Unidas sobre los Países Menos Desarrollados (Paris, 1990), que establecía incrementar la ayuda dirigida a esos países.

Pero las necesidades de financiación de estos países son crecientes por la urgencia que tienen para superar su bajo desarrollo humano y las carencias de infraestructuras. Muchos países del grupo denominado de los menos desarrollados se encuentran en él por haber padecido conflictos internos de los que han salido recientemente y que están intentando superar las consecuencias de los mismos. Unos se hallan realizando programas de rehabilitación y recons-

trucción, otros han iniciado las reformas económicas con el apoyo de las instituciones financieras multilaterales. Pero todavía la mayoría tiene importantes cargas de deuda externa a las que no pueden hacer frente por razones obvias. Ello hace que su acceso a los mercados de capitales privados sea muy problemático, ya que no pueden ofrecer garantías suficientes. En consecuencia, si no reciben los recursos financieros de la Ayuda Oficial al Desarrollo, verán ahogadas sus posibilidades de salir de su situación.

Gráfico 47. **Flujos netos de recursos a los países Menos Desarrollados 1990-1995**



	1990	1991	1992	1993	1994	1995
AOD	16,3	16,3	16,6	15,2	16,3	16,6
Otros flujos oficiales	0,7	0	0	0,3	0,3	-0,1
Flujos privados	0,2	0	0,4	0,4	-0,5	-0,5
<b>TOTAL</b>	<b>17,2</b>	<b>16,3</b>	<b>17,0</b>	<b>15,9</b>	<b>16,1</b>	<b>16,0</b>

Fuente: UNCTAD 1997: *The Least Developed Countries 1997 Report*.

Si se analiza el comportamiento de la AOD según los grupos de países de acuerdo a sus niveles de ingreso —aunque se ofrecen explicaciones puntuales de los cambios en las tendencias de la AOD dentro de cada grupo—, lo cierto es que son los grupos de más bajo ingreso los que ven disminuida su ayuda en mayor porcentaje que la disminución global de la AOD, mientras que a los de mediano ingreso se les incrementa.

El propio Banco Mundial reconoce que la caída de la ayuda al desarrollo no corresponde a un descenso de las necesidades de la ayuda. Las cifras de población en los países de bajo ingreso aumentaron de 2.400 millones de personas en 1980 a 3.200 millones en 1995. Tomando como referencia la línea de pobreza de 1 dólar/día del Banco Mundial, el número de pobres en los países en desarrollo se elevó de 1.200 millones en 1987 a 1.300 millones en 1993. Esta contradicción resulta tan patente que plantea una crítica de peso a la AOD. La respuesta general es la focalización de la AOD en la lucha contra la pobreza.

### **5.1. LAS ALTERNATIVAS PARA EL FUTURO DE LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO**

Nadie discute la necesidad de realizar profundas reformas en el actual sistema de la cooperación, tanto por parte de los donantes como de los receptores. La cuestión se encuentra en cuál debe ser la dirección en que se canalicen las reformas. El nuevo marco internacional, la progresiva interdependencia económica y el protagonismo de los flujos privados de capital forman los tres factores centrales a considerar. Pero, según la perspectiva que se adopte, las propuestas difieren substancialmente.

#### **5.3.1. La visión desde el CAD**

La posición oficial mantenida por el Comité de Ayuda al Desarrollo afirma la creación de un consenso entre los países donantes sobre una *nueva agenda de financiación del desarrollo*. Esta nueva agenda se basa en la interrelación de los tres procesos que considera claves para analizar el actual marco del desarrollo:

- a) la casi universal adopción en la última década de las estrategias de desarrollo basadas en el mercado;
- b) la globalización del comercio y financiera, que modifica las oportunidades y retos que enfrentan los países en desarrollo;
- c) las nuevas tecnologías de la información y la comunicación que favorecen, y de alguna manera exigen, la iniciativa descentralizada, una adaptación más rápida y que las decisiones sean adoptadas por las empresas.

Este nuevo marco plantea, para el CAD, un modelo de financiación del desarrollo completamente distinto del vigente hasta ahora. Se abandona decididamente la financiación pública como el eje de la AOD. Ahora deberán ser los sistemas financieros privados los que decidan ellos mismos la distribución de los recursos entre los países. De ahí la importancia que se otorga a que los países en desarrollo potencien sus sistemas financieros internos, para que sean capaces de movilizar sus recursos internos, ya que no van a poder esperar nuevos créditos de las agencias internacionales o bilaterales.

La agenda de cooperación financiera internacional que se defiende desde el CAD, en consonancia con el Banco Mundial y el FMI, implica fundamentalmente promover el mejor funcionamiento posible de los mercados internacionales de capitales. Se supone que la liberalización máxima de ese mercado será la mejor garantía para que todos los países puedan encontrar los recursos que necesitan.

Además, los países tendrán que: mantener la estabilidad macroeconómica (inflación, deuda pública, etc.); realizar políticas eficaces de desarrollo; conseguir que las autoridades actúen de acuerdo a las reglas del buen gobierno; e invertir en el progreso del desarrollo humano, con especial atención a la reducción de los niveles de pobreza.

En resumen, los países desarrollados creen que la fórmula del futuro desarrollo se encuentra en la adopción del modelo que ellos propugnan, basado en la liberalización y en la disminución del papel de las instancias públicas (gobiernos o agencias multilaterales) en la financiación del desarrollo. Más aún, la cooperación al desarrollo se centrará en que los países alcancen resultados económicos satisfactorios y en el funcionamiento correcto del estado, empresas y sociedad civil de acuerdo a las nuevas reglas. La ayuda concesional se reduce y cumplirá una función complementaria, pero nunca deberá servir para llenar las brechas de financiación de los países en desarrollo. Estos tendrán que buscar dentro de ellos mismos los recursos, o bien ganarse la confianza de los mercados internacionales.

El vuelco respecto a los principios que dominaban la AOD en las décadas anteriores es total. La AOD tal y como se entendía antes queda reducida a conseguir unos objetivos muy concretos y determinados de lucha contra la pobreza. En el cuadro se pueden ver los objetivos que se marca el CAD para el próximo siglo.

### Cuadro 33. Las nuevas líneas de la ayuda al desarrollo del CAD

En la revisión de las líneas de trabajo a seguir en el campo de la cooperación, el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE, en mayo de 1997, reconoció la necesidad de apoyar cambios importantes en los países dependientes de la ayuda, incidiendo especialmente en la urgencia de fomentar el cambio social en cuatro áreas que definió como áreas claves: conflicto, paz y cooperación al desarrollo; desarrollo participativo y buen gobierno; equidad de género y «empoderamiento» de las mujeres; y, desarrollo del medio ambiente.

En cada área, el CAD subraya la importancia de fortalecer la capacidad de las sociedades de los países en desarrollo para gestionar problemas y explotar nuevas oportunidades. De hecho, las cuatro áreas están interrelacionadas: por ejemplo, la prevención de conflictos y la construcción de la paz debieran ser vistas como la base necesaria para el desarrollo sostenible y como una parte integral del reto de la cooperación al desarrollo. Pero ello depende también de la calidad de gobierno y de la promoción adecuada de la participación de mujeres y hombres en los procesos democráticos, en los sistemas judiciales y en los de seguridad, que al mismo tiempo tienen que funcionar adecuadamente. El «empoderamiento» de las mujeres requiere y contribuye a un tiempo a enfoques participativos de gobierno. Y, además, los problemas medio-ambientales tienen consecuencias muy negativas para la estabilidad social y política, sobre todo cuando para los ciudadanos es cada vez más difícil satisfacer las necesidades básicas de sus familias, y los ecosistemas locales se saturan y agotan.

Estas son las líneas de trabajo que se marcó el CAD en cada una de las cuatro áreas:

#### **Conflicto, paz y cooperación al desarrollo**

La ayuda de los donantes para el apoyo en la prevención de conflictos y la reconstrucción post-conflicto incluye actividades en áreas como: democratización, justicia y reforma de la seguridad, mediación y negociación en las relaciones intercomunitarias, educación y capacitación en la pluriculturalidad, libertad y acceso a la información, reintegración de poblaciones desarraigadas, desmovilización de ex-combatientes y restauración de la capacidad para la gestión económica.

#### **Desarrollo participativo y buen gobierno**

La democratización, el papel de la sociedad civil, los derechos humanos, los sistemas legales y la descentralización democrática han sido los temas de trabajo preferentes en publicaciones y talleres de trabajo de los países de la OCDE desde el año 1993.

### **Equidad de género y «empoderamiento» de las mujeres**

El CAD considera que la inversión en estas áreas obtendrá resultados muy positivos sobre la pobreza, el desarrollo económico, la tasa de fertilidad, la salud familiar y el bienestar general de un país. Por ello, recomiendan integrar el tema la mayoría de las actividades y políticas de los donantes, y tanto en los enfoques bilaterales como multilaterales de la cooperación al desarrollo en lo que se refiere a: pobreza, desarrollo económico, procesos democráticos y derechos humanos, educación, salud, sostenibilidad medio-ambiental, resolución de conflictos.

El CAD ha adoptado un Marco de Acción de Género que integre este objetivo y garantice su cumplimiento en todos sus campos de acción.

### **Desarrollo del Medio Ambiente**

El desarrollo de los temas ambientales del Grupo de Trabajo del CAD constituye un cuerpo de políticas y material práctico desde hace varios años, impulsando especialmente la promoción de la capacidad de las sociedades de los países en desarrollo para tratar los temas y problemas medioambientales y buscarles soluciones. Uno de los últimos documentos al respecto (Taller CDE, Roma, diciembre 1996) remarca especialmente la necesidad de los países en desarrollo de adquirir las capacidades para hacer frente a su propia problemática medioambiental, pero sin olvidar la necesidad de caminar hacia un desarrollo sostenible y con equidad en medio del complejo marco de la globalización.

*Fuente: DAC-OCDE, Report, 1997; pags.19-21.*

### **5.3.2. La visión alternativa**

La posición de los donantes parte de su convicción de que la fórmula que proponen es la mejor para todos. Según las estimaciones de la OCDE, en su informe *The World in 2020: Towards a New Global Age*, si todos los países siguieran sus indicaciones, el escenario dentro de veinte años ofrecería un mundo en el que los países en desarrollo han crecido más que los países desarrollados y nos encontraríamos al inicio de una nueva era.

Pero esta visión no es compartida por muchos países en desarrollo, organizaciones de la sociedad civil de países más desarrollados y organismos multilaterales de desarrollo. En primer lugar, las tendencias de los últimos años, cuando se han puesto en práctica las reformas, ofrecen un preocu-

pante panorama de agudización de las desigualdades y la aparición de nuevos procesos de empobrecimiento. Estos fenómenos se están produciendo tanto en el seno de los países desarrollados como de los países en desarrollo, dando origen a peligrosas situaciones de inestabilidad social, que implican también inestabilidad política. Si se analizan los comportamientos de los países considerados en su conjunto, las desigualdades se acentúan: unos encuentran canales de prosperidad en el marco de la globalización, mientras otros se ven excluidos de la participación en los beneficios de la misma.

En segundo lugar, el optimismo en el éxito de las nuevas propuestas no parece estar tan bien fundamentado. Los organismos multilaterales económicos, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, no se han caracterizado precisamente por su acierto en las predicciones. Las recientes crisis de México y de los países del sureste asiático tomaron absolutamente por sorpresa a esos organismos, que sólo supieron reaccionar cuando la crisis había estallado ya. Más aún, se les achaca que su papel de rectores de la economía internacional sólo se manifiesta cuando se trata de salvaguardar los intereses de las economías más desarrolladas, pero no muestran el mismo interés ante los problemas de los países más pobres, que ven cómo se posterga la solución a los mismos año tras año. El ejemplo del lento proceso de condonación de la deuda a los países en situación de imposibilidad de pagar la misma, es muy elocuente.

En tercer lugar, aun suponiendo que las reformas prescritas funcionen, éstas no garantizan que traigan consigo el cumplimiento de los objetivos de desarrollo humano que se consideran fundamentales. Si no se introducen estos objetivos con la misma prioridad que los objetivos económicos, la historia se repetirá, y las cuestiones centrales del desarrollo de los pueblos quedarán siempre condicionadas a la voluntad de los países ricos. Las críticas del PNUD al comportamiento de la AOD son muy significativas de esta posición crítica.

Por ello, desde muchos ámbitos se vuelve a plantear que el tema de la cooperación al desarrollo no es sólo una cuestión de cómo considerar la situación de los países más desfavorecidos, sino de plantear un marco de reglas de juego que asegure que todos los países pueden encontrar su espacio en este mundo globalizado. Ese marco debe asegurar la equidad como punto central de referencia. Los problemas de distribución de los recursos mundiales se presentan

como el gran reto de las próximas décadas, desde la preocupación por cumplir con los objetivos del desarrollo humano.

El marco de cooperación al desarrollo desde esta visión crítica no tiene una formulación tan precisa como las de los países donantes, pero sí existe un consenso de preocupaciones y énfasis que se manifiesta en las múltiples declaraciones de organizaciones no gubernamentales y en las cumbres internacionales sobre el desarrollo.

**Cuadro 34. Propuesta de Griffin para un cambio de la cooperación al desarrollo**

Uno de los economistas más prestigiosos sobre los temas de desarrollo, y uno de los artífices del concepto de desarrollo humano, Keith Griffin, señala que —a pesar de los enormes cambios experimentados en el mundo y las enormes diferencias que se dan entre 1945 y 1995— el marco de la cooperación al desarrollo sigue funcionando con las mismas instituciones de hace cincuenta años. Ese marco tampoco ha sufrido especiales cambios tras la caída del muro de Berlín en 1989, aunque sí se han modificado las políticas concretas.

Griffin sugiere superar ese conglomerado de agencias bilaterales y multilaterales, bancos de desarrollo que ofrecen créditos y de agencias de Naciones Unidas que proporcionan asistencia técnica. Propone crear una institución única que tenga tres funciones:

- a) Crear una red de seguridad global para transferir recursos de los países ricos a los países más pobres, que reemplace al actual sistema; esta red se financiaría por medio de un impuesto progresivo sobre el PNB, donde los países más ricos pagarían más que los menos ricos.
- b) Corregir los fallos del mercado global, creando un marco institucional que posibilite las negociaciones intergubernamentales en temas que son de mutuo interés pero que se encuentran fuera del funcionamiento normal del mercado, como la cuestión del medio ambiente.
- c) Asegurar que las reglas de la economía global liberal se respetan por todos los participantes. Su tarea principal sería evitar la discriminación de los países pobres frente a los ricos y ofrecer remedios eficaces cuando los países ricos infringen las reglas del juego y perjudican a los países pobres.

Estas tres funciones, en su conjunto, constituyen un instrumento de largo plazo para promover la eficacia y la equidad en un sistema económico global dirigido por el mercado.



## Bibliografía

ALDECOA LUZÁRRAGA, Francisco (Coord.) (1998); *Cooperación para el desarrollo: textos jurídicos y políticos de los Estados de la Unión Europea*. Gobierno Vasco, Secretaría de Acción Exterior, Vitoria-Gasteiz.

Recoge los documentos legislativos y las declaraciones políticas que contienen las directrices de las políticas de cooperación de los distintos estados de la Unión Europea. Es una obligada obra de referencia a la hora de querer conocer los planteamientos de otros países. Los documentos que tratan de la composición y características de los organismos que gestionan la cooperación y aquellos que definen las prioridades de la estrategia de cooperación resultan de especial interés si se quiere profundizar en el conocimiento de la ayuda oficial al desarrollo o, simplemente, buscar sugerencias para mejorar las estructuras propias. Contiene un índice de referencias de direcciones en Internet.

ALONSO PÉREZ, Matilde (1999); *Desarrollo y cooperación*. Tirant lo Blanch, Valencia.

Es uno de los escasos libros sobre la materia que se han publicado en castellano con la finalidad de servir de manual en la enseñanza. Aunque pensado para la formación universitaria y no de manera específica para quienes se dedican a la cooperación, resulta de interés como obra de referencia. Hay que advertir que más de la mitad del libro se dedica a cuestiones de teoría del desarrollo.

ALONSO, José Antonio (1997); *El sistema de cooperación internacional al desarrollo: consideraciones críticas*. *Sistema*, n.º 138, mayo 1997, pp.73-99.

Una visión muy completa de las grandes cuestiones que se plantea en la actualidad la cooperación internacional al desarrollo.

BERZOSA, Carlos (1991); *1949-1989: cuarenta años de cooperación al desarrollo*. *Pensamiento Iberoamericano*, n.º 19, enero-junio 1991.

FRERES, Christian (1997); *La cooperación al desarrollo bilateral de la Unión Europea con América Latina*. AIETI, Madrid.

Estudia el comportamiento de las políticas de cooperación al desarrollo de los países europeos con América Latina. Hace un análisis pormenorizado de cada país. Interesante apéndice estadístico con datos de los países donantes y receptores.

GÓMEZ GIL, Carlos (1996); *El comercio de la ayuda al desarrollo: historia y evaluación de los créditos FAD*. Libros de la Catarata, Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, Madrid.

Analiza la política estatal de cooperación al desarrollo y la creación de los créditos FAD. Evalúa la utilización de estos créditos en los últimos veinte años. Estudio pormenorizado del destino geográfico y sectorial. Es una referencia necesaria para conocer el funcionamiento de este instrumento.

INTERMÓN (varios años); *La realidad de la ayuda. Una evaluación independiente de la ayuda al desarrollo española e internacional*. Intermón, Barcelona.

La organización no gubernamental Intermón publica anualmente un informe sobre la evolución de los montos de la ayuda oficial al desarrollo y de las cuestiones más candentes sobre los problemas de la cooperación. Hay que destacar su carácter crítico y el análisis que realiza de los datos. Posee abundante información que permite estar al día en las cuestiones básicas de la cooperación. Abarca tanto la dimensión global de la ayuda al desarrollo, como la comunitaria europea y la del estado español.

MARTÍNEZ GONZÁLEZ-TABLAS, Angel (1995); *Visión global de la cooperación para el desarrollo: la experiencia internacional y el caso español*. Icaria, CIP, Madrid.

Una reflexión general sobre la cooperación y sus formas históricas. Analiza las políticas de cooperación al desarrollo española y comunitaria.

NAVARRO, Alberto y otros (1992); *La política comunitaria de cooperación para el desarrollo: la participación de empresas y organizaciones no gubernamentales para el desarrollo en sus fondos*. AECE, Madrid.

Abundante información que permite conocer el funcionamiento de las distintas modalidades de cooperación al desarrollo comunitaria.

STOKKE, Olav (Ed.) (1996); *Foreign Aid Towards the Year 2000: Experiences and Challenges*. EADI Book Series n.º 18, Frank Cass, Londres.

Aunque hemos limitado la bibliografía a las obras publicadas en castellano, a pesar de la gran cantidad de publicaciones en inglés, hacemos una excepción en este caso por considerarla una de las más completas para tener una visión de las cuestiones claves de la cooperación. Participan en ella diversos autores reconocidos como

expertos en el tema. El artículo de Stokke es un excelente compendio de la evolución de la cooperación y de sus actuales desafíos.

VARIOS (1994); *La cooperación internacional para el desarrollo: ámbito y configuración*. CIDEAL, Madrid.

Contiene trabajos de: Carlos Berzosa sobre la cooperación en el sistema de las relaciones internacionales; M.<sup>a</sup> Angeles Saez y Francisca Segundo sobre la cooperación para el desarrollo de la Unión Europea; José A. Alonso sobre la ayuda oficial al desarrollo española; y, Bruno Podesta sobre los agentes de cooperación al desarrollo.

VARIOS (1997); *Jornadas sobre Cooperación Europea. Análisis y Perspectivas de los Programas de los Países de la Unión Europea para la Ayuda al Tercer Mundo*. Vitoria-Gasteiz, 2-5 de diciembre de 1996. Gobierno Vasco, Secretaría General de Acción Exterior, Vitoria-Gasteiz.

Recoge las ponencias presentadas en las Jornadas que se tuvieron en Vitoria-Gasteiz a finales de 1996. El libro consta de dos partes. En la primera se agrupan las presentaciones hechas en las sesiones plenarias, en las que se expusieron las características de las políticas de cada uno de los gobiernos de los países de la Unión Europea, además de la comunitaria, recogida a través de tres direcciones generales, y del gobierno vasco. En la segunda parte se contienen los trabajos realizados en los distintos seminarios temáticos sobre: asistencia técnica y desarrollo, comercio alternativo-comercio justo y desarrollo, las ongds en la Unión Europea, red de datos de cooperación (Internet), universidad y desarrollo y visión de la cooperación europea desde el Sur. Finaliza con un interesante aporte de Hélan Jaworski sobre los retos de la cooperación europea. En relación con este manual, resultan de especial aplicación este último trabajo y la primera parte de la obra.

VARIOS (1997); *Desarrollo, maldesarrollo y cooperación al desarrollo: África Subsahariana*. Seminario de Investigación para la Paz, Centro Pignatelli, Zaragoza.

Ponencias presentadas al Seminario sobre temas como: Paz, derecho y desarrollo; paradigmas y temas actuales del desarrollo; desarrollo social y ética del desarrollo; y, cooperación al desarrollo.

VARIOS (1997); *La cooperación descentralizada al desarrollo desde los gobiernos regionales y locales*. Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), Madrid.

Ofrece una visión de las políticas de cooperación de los gobiernos de las comunidades autónomas de Andalucía, País Valenciano y País Vasco; así como de las diputaciones y ayuntamientos de las dos primeras. Expone los objetivos y criterios con que se concibe la cooperación en las diferentes autonomías y analiza la evolución seguida en cada una de los fondos, así como del destino de los mismos. Desde el punto de vista práctico, hay que destacar la información que da sobre los órganos que gestionan la cooperación y las características de las distintas convocatorias.

## Informes de organismos internacionales

Banco Mundial (Varios años); *Informe sobre el Desarrollo Mundial*. World Bank, Washington.

Aunque en cierto sentido sea una obra para una formación especializada, hay que dejar constancia que es la referencia obligada para los indicadores convencionales de desarrollo. Por otra parte, cada año dedica su informe a un tema específico del desarrollo que en algunos casos resulta especialmente interesante para la cooperación.

OCDE (Varios años); *Development Co-operation: Efforts and Policies of the Members of the Development Assistance Committee*. OCDE, Paris.

Existe una versión en francés y ocasionalmente se publicó en castellano. Constituye la referencia básica para la información de la cooperación al desarrollo. En primer lugar, contiene los datos oficiales sobre los montos de financiación y cooperación al desarrollo, desagregados por países de origen y destino, así como según los distintos flujos por los que se canalizan los fondos. En segundo lugar, ofrece información sobre las políticas de cooperación de cada país donante. Por último, pero no lo de menor importancia, contiene los pronunciamientos del Comité de Ayuda al Desarrollo sobre los principios y características que deben seguir las estrategias de desarrollo de los países miembros.

PNUD (Varios años); *Informe sobre Desarrollo Humano*. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Naciones Unidas. La edición y distribución en castellano en los últimos años corresponde a Mundi-Prensa Libros, S.A., Madrid.

Desde el año 1990 el PNUD publica anualmente el Informe sobre el desarrollo humano. En cada uno trata un tema específico, además de analizar la evolución de los distintos indicadores que el PNUD utiliza (índice de desarrollo humano –IDH–, índice de desarrollo relativo al género, índice de potenciación de género, índice de pobreza humana). Cuestiones como: la financiación del desarrollo humano, las dimensiones globales del desarrollo humano, la desigualdad, las diferencias de género, la participación, el crecimiento económico, la erradicación de la pobreza y el consumo, han constituido los ejes de sus informes. Es innegable la influencia que ha ejercido en los diferentes organismos de Naciones Unidas y en algunos gobiernos para definir las prioridades del desarrollo y de la cooperación.

### Nota:

Además de la bibliografía reseñada, hay que hacer mención de la revista: *Desarrollo y Cooperación*. Revista Instituto Universitario de Desarrollo y Desarrollo (IUDC), Universidad Complutense de Madrid. Constituye una referencia indispensable para estar al día de los debates sobre la cooperación.