

Edita
Instituto Universitario de Desarrollo
y Cooperación (IUDC)
Universidad Complutense de Madrid
Donoso Cortés, 65-6ª
28015 Madrid

Consejo asesor

Presidente:
Antonio Fernández Poyato (FIIAPP)
Vocales:
Francisco Aldecoa Luzárraga (UCM)
Carmelo Angulo Barturen (FIIAPP)
Celestino del Arenal Moyúa (UCM)
Carlos Berzosa Alonso-Martínez (UCM)
Mª Emilia Casas Bahamonde
(Tribunal Constitucional)
Lorenzo Fernández Franco
(IUDC-UCM)
Francesc Granell Trías
(Universidad Central de Barcelona)
José Miguel Insulza Salinas
(Organización de Estados Americanos)
María A. González Encinar
(Instituto Cervantes Bruselas)
Norberto E. Consani (IRI-La Plata)

Consejo de redacción

Alfredo Arahuetes García (ICADE)
Maribel Castaño García (UCM)
Noé Cornago Prieto
(Universidad del País Vasco)
José Déniz Espinós (UCM)
Alfonso Dubois Migoya (HEGOA)
Felipe González A.
(Universidad del País Vasco)
Rafael Grasa Hernández
(Universitat Autònoma de Barcelona)
José Antonio Nieto Solís (UCM)
Gustavo Palomares Lerma (UNED)
Irene Rodríguez Manzano
(Universidad de Santiago de Compostela)
Ignacio Soletó Martín (FIIAPP)

Dirección

L. Alfonso Gamo Rodríguez
(Fundación Carolina-CeALCI)
José Ángel Sotillo Lorenzo (UCM)

Coordinadora editorial

Enara Echart Muñoz (IUDC-UCM)

Colaboradores

Bruno Ayllón Pino (IUDC-UCM)
Cecilia Carballo de la Riva
(Fundación IPADE)
Florencio Gudiño (OIT-Perú)
Carlos Illán Sailer (Parlamento Europeo)
Ruth Jaramillo Blasco (AECID)
Elena Pérez-Villanueva (Embajada de
España en Tailandia)
Francisco Rey Marcos (IECAH)
Joaquín Tasso (Comisión Europea)
Juan M. Toledano (IUDC-UCM)
Javier Surasky (IRI-La Plata)

Secretaría de redacción

Jorge García Burgos (IUDC-UCM)
Leticia Bendelac Gordon (IUDC-UCM)

ISSN: 1137-8875
D.L.: M-21909-1997



IUDC - UCM

Revista Española de DESARROLLO Y COOPERACIÓN

Nº 29
INVIERNO 2012

FONPRODE y la cooperación financiera para el desarrollo

Presentación **3**
Alfredo Macías

TEMA CENTRAL

El FONPRODE: algunas implicaciones
para la planificación y la gestión de la
política de desarrollo **7**

*Javier Cortés Fernández y
Francisco González Pacheco*

Los antecedentes normativos del
FONPRODE **23**

Claudio Otero

La reforma legal del FAD: dos visiones,
dos fondos, se aleja la coherencia **39**

Pablo José Martínez Osés

El creciente papel de las instituciones
financieras de desarrollo en la promoción
del crecimiento de los países menos
avanzados; modelos institucionales **63**

*Manuel de la Rocha Vázquez
y Guadalupe de la Mata*

La dimensión ética en la elaboración del
Código de Financiación Responsable
del FONPRODE **83**

Cecilia Carballo y Carlos Díaz

El FONPRODE y la rendición de cuentas
en la política española de cooperación al
desarrollo **97**

Anna Ayuso y Katty Cascante

Donaciones y créditos concesionales:
impacto en el desarrollo **119**

*Rafael Domínguez y Sergio
Tezanos*

El impacto de la financiación externa en
la vulnerabilidad de los países africanos **155**

*Jorge Gutiérrez, Iratxe Amiano y
Eduardo Bidaurratzaga*

El FONPRODE y la lucha contra la pobreza:
un desafío estratégico, institucional y
metodológico **177**
Alfredo Macías

OTROS TEMAS

Los discursos sobre *accountability* en el
sistema de cooperación al desarrollo español **199**
*Alejandra Boni, Jordi Peris, Miriam
Acebillo Baqué, Rose Mary McGee,
Carola Calabuig, Andrés Hueso*

La acción de las grandes ciudades y los
gobiernos locales frente a los más graves
problemas mundiales de desarrollo **213**
Miguel Ángel Martín López

Acciones futuras para el desarrollo de
servicios sociales como forma de protección a
los menores en la ciudad de Tánger **227**
*Yolanda de la Fuente y Eva María
Sotomayor*

La construcción cultural de la lucha contra la
mutilación genital femenina desde el discurso
de las mujeres lideresas en Malí **241**
*María Hernández-Padilla, M^a Luisa
Grande-Gascón, Susana Ruiz-Seisdedos,
Mónica Póo-Ruiz y M^a Dolores
Ochoa-Rodríguez*

SECCIONES FIJAS

La agenda de cooperación internacional para
el desarrollo 2011 **257**
Juan Pablo Prado y Diana Tadeo

Seguimiento de la Cooperación Sur-Sur **271**
Javier Surasky

RESEÑAS **293**

Cómo contactar con el IUDC-UCM:

INSTITUTO UNIVERSITARIO DE DESARROLLO Y COOPERACIÓN.
UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID (IUDC-UCM)
Donoso Cortés, 65 - Sexto. 28015 Madrid
Teléfonos: (+34-1) 394 64 09 / 18. Fax: (+34-1) 394 64 14
Correo electrónico: iudcucm@pdi.ucm.es
URL: <http://www.ucm.es/info/IUDC>

PRESENTACIÓN

ALFREDO MACÍAS*

La entrada en vigor del Fondo de Promoción del Desarrollo (FONPRODE) representa una importante novedad en el escenario institucional del sistema español de cooperación, particularmente en el ámbito de la ayuda reembolsable. Después de la controvertida y dilatada experiencia del Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD), existía un gran interés en conocer cómo las autoridades españolas resolverían los problemas generados por años de prácticas y de lógicas de trabajo instaladas en la ambigüedad de la ayuda ligada. La nueva Ley, su desarrollo reglamentario y las problemáticas que se abren de forma simultánea son los temas generales que se abordan en el próximo bloque de artículos. Los mismos pretenden abrir un debate necesario y oportuno sobre los designios de la cooperación española en general y de sus instrumentos financieros en particular, con la intención de ahondar en una perspectiva de desarrollo tan carente hasta la fecha.

En el primer artículo, Javier Cortés y Francisco González explican las características principales del instrumento. Posteriormente, intentan interrogarse sobre la potencialidad del FONPRODE para convertirse en una herramienta eficaz al servicio de la política de desarrollo, derivando en la problemática sobre el ciclo de gestión de las operaciones financieras reembolsables. En el segundo artículo, Claudio Otero aborda los antecedentes normativos del FONPRODE, haciendo hincapié en la relevancia que ha tenido la presión de la comunidad internacional y de la sociedad civil española para que se produjese este cambio legislativo. En el tercer artículo, Pablo Martínez Osés nos detalla el proceso de reforma legal como protagonista privilegiado del mismo. Su contribución resulta muy relevante para comprender por qué la sociedad civil de nuestro país permanece todavía muy escéptica con respecto a los hipotéticos cambios sustanciales que pueda albergar el FONPRODE desde el punto de vista de una orientación más coherente de la cooperación financiera española en términos de desarrollo humano.

Los siguientes textos tienen un carácter más parcial, pero a la vez más positivo. Manuel de la Rocha y Guadalupe de la Mata entran a debatir el

* Investigador "Parga Pondal" en la Universidad de Santiago de Compostela.

papel creciente de las instituciones financieras de desarrollo en el mundo de la cooperación. Analizan la concepción de desarrollo que está detrás de la relevancia de las mismas y, después de introducirnos en ciertas experiencias internacionales sobre modelos institucionales y metodologías sobre evaluación del impacto, reflexionan sobre las posibles lecciones que se puedan extraer para el caso español. A continuación, Cecilia Carballo y Carlos Díaz analizan el contenido específico del Código de Financiación Responsable del FONPRODE, mientras que Anna Ayuso y Katty Cascañe hacen lo propio con la problemática de la rendición de cuentas alrededor de la creación del FONPRODE.

Por último, antes del artículo de conclusiones, se exponen dos trabajos de carácter analítico. Por un lado, Rafael Domínguez y Sergio Tezanos realizan un estudio sobre el impacto en desarrollo de los créditos concesionales y de las donaciones, abriendo un interesante debate sobre cuál de ambos instrumentos tiene mayor potencial de impactar favorablemente en el desarrollo. Por otro lado, Jorge Gutiérrez, Iratxe Amiano y Eduardo Bidaurreaga analizan cómo la AOD continúa jugando un papel clave en la financiación externa y en la vulnerabilidad de las economías subsaharianas.

Esperamos que la publicación resulte de interés para los lectores, y que permita abrir un debate sobre el futuro de la cooperación financiera para el desarrollo en nuestro país. Para no repetir errores del pasado, es importante que los diversos actores implicados en el sistema español de cooperación comprendan y asuman en toda su integridad la importancia de este debate. En buena medida, tener la posibilidad de perfilar en los próximos años un balance más favorable de la ayuda reembolsable en términos de desarrollo, requiere de la colaboración, de la vigilancia y de la visión crítica de todas y de todos. No perdamos la oportunidad.

TEMA CENTRAL

EL FONPRODE: ALGUNAS IMPLICACIONES PARA LA PLANIFICACIÓN Y LA GESTIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO

JAVIER CORTÉS FERNÁNDEZ*
Y FRANCISCO GONZÁLEZ PACHECO**

PALABRAS CLAVE

FONPRODE; Cooperación financiera; Ayuda reembolsable; Cooperación Española; Planificación.

RESUMEN

Tras destacar en sus primeras líneas que el FONPRODE supone, al mismo tiempo, una oportunidad y un reto para la Cooperación Española, el artículo dedica su primera parte a repasar las operaciones que se pueden financiar con cargo al mismo, prestando especial atención, por su novedad, a las operaciones de cooperación financiera y a los requisitos que las mismas deben cumplir según la normativa del FONPRODE. Tras ello, la segunda parte del artículo se centra en el análisis de determinadas cuestiones relativas a la importancia de la planificación estratégica de las operaciones que debería tenerse en cuenta para asegurar que la cooperación financiera contemplada por el FONPRODE se integre como un instrumento más al servicio de la política española de desarrollo.

ABSTRACT

Noting in its opening lines that FONPRODE is, at the same time, an opportunity and a challenge for Spanish cooperation, the article

* Licenciado en Ciencias Económicas y Empresariales.

** Licenciado en Derecho, Magíster en Desarrollo y Ayuda Internacional.

dedicates its first part to review the operations that can be funded paying special attention, due to its novelty, to financial cooperation operations and its requirements under the rules of FONPRODE. The second part of the article focuses on the analysis of certain issues related to the importance of strategic planning of operations that should be taken into account to ensure that financial cooperation provided by the FONPRODE is integrated as an instrument at the service of the Spanish development policy.

RÉSUMÉ

On note dans les lignes d'ouverture que le FONPRODE est en même temps une opportunité et un défi pour la coopération espagnole, l'article consacre sa première partie à examiner les opérations qui peuvent être financées accordant une attention spéciale, due à sa nouveauté, aux opérations de coopération financière et les exigences qu'il doivent satisfaire en vertu des règles du FONPRODE. La deuxième partie de l'article se centre sur l'analyse de certaines questions relatives à l'importance de la planification stratégique des opérations qui devraient être prises en compte pour assurer que la coopération financière fournie par le FONPRODE soit intégrée comme un instrument au service de la politique espagnole de développement.

El Fondo para la Promoción del Desarrollo (FONPRODE), creado por la Ley 36/2010, de 22 de octubre, supone la culminación de la reforma del Fondo de Ayuda al Desarrollo, largamente esperada y ya prevista en la Ley 38/2006, de 7 de diciembre, reguladora de la gestión de la deuda externa.

El nuevo Fondo, que empezará a funcionar plenamente tras la reciente entrada en vigor de su reglamento¹, supone, por tanto, la desaparición de un instrumento criticado por intentar aunar dos finalidades que tanto el Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)² como la sociedad civil especializada entendían desde hace tiempo cada vez más difíciles de conciliar: la internacionalización de las empresas españolas y la cooperación al desarrollo.

1. Real Decreto 845/2011, de 17 de junio, por el que se aprueba el Reglamento del Fondo para la Promoción del Desarrollo (Boletín Oficial del Estado del 25 de junio).

2. ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO: "DAC Recommendation on Untying ODA", Paris, 2008.

Pero no sólo eso, pues el nuevo Fondo contempla, entre las actuaciones susceptibles de ser financiadas con cargo al mismo, distintos instrumentos de cooperación financiera reembolsable absolutamente desvinculados de intereses comerciales españoles, prácticamente sin antecedentes en nuestro país, salvo por la actividad del Fondo de Concesión de Microcréditos en el ámbito microfinanciero.

Por tanto, con el FONPRODE se abre un amplio abanico de posibilidades para que la Cooperación Española lleve a cabo operaciones que ya vienen siendo realizadas por otros países de nuestro entorno y que tienen un gran potencial para fortalecer el tejido productivo de los países en vías de desarrollo³.

Sin embargo, como toda oportunidad, la aprobación del FONPRODE también conlleva una serie de retos que la Cooperación Española deberá afrontar y solventar. Muchos de estos, en los que nos centraremos en el presente capítulo, derivan de la necesidad de que el FONPRODE y, por tanto, el conjunto de instrumentos que contempla, se integre en la política española de desarrollo, respondiendo a sus objetivos, establecidos en la Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo y en los distintos documentos de planificación de la Cooperación Española (Planes Directores, estrategias sectoriales y marcos de asociación país, o Planes Anuales de Cooperación Internacional, fundamentalmente).

Esta necesidad se hace aún mayor si se atiende al volumen de fondos que previsiblemente se canalizarán a través del FONPRODE en los próximos años⁴.

Por tanto, en las siguientes líneas, se pretenden exponer algunos de los retos que implica el FONPRODE para la planificación y la gestión de la política española de desarrollo, lo que conlleva, realizar antes un breve repaso sobre las actuaciones que pueden ser financiadas con cargo al mismo, centrándonos, por su novedad, en las actuaciones de cooperación financiera.

Operaciones financieras y requisitos

El FONPRODE no puede considerarse un instrumento *per se*, sino un fondo para la financiación de distintos instrumentos, en algunos casos arraigados en la cooperación española, como las contribuciones a organismos multilaterales

3. En este sentido, puede consultarse el siguiente informe: DALBERG GLOBAL DEVELOPMENT ADVISORS: The Growing Role of Development Finance Institutions in International Development Policy, Copenhagen, 2010.

4. La Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2011, dota el FONPRODE con 945,23 millones de euros para el año 2011.

de desarrollo o las modalidades de ayuda programática, y en otros, como el de la cooperación financiera, más novedosos.

Esta variedad añade importancia a la definición de mecanismos de coordinación, que permitan la participación de las distintas unidades de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional (SECI) y de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) en el ciclo de las operaciones, facilitando así que el FONPRODE se integre en los principios y lineamientos de la política española de desarrollo.

El artículo 2 de la Ley, desarrollado posteriormente en el capítulo II del Reglamento, recoge las distintas clases de operaciones que pueden recibir financiación del FONPRODE. Así, en primer lugar, se mencionan proyectos, programas y actuaciones de carácter programático con carácter de donación de Estado a Estado, es decir, operaciones que, como las de enfoque sectorial, han supuesto en los últimos años una importante apuesta de la Cooperación Española por el cumplimiento de los principios de eficacia de la ayuda marcados en la Declaración de París sobre Eficacia de la Ayuda y la Agenda de Acción de Accra. Por tanto, es necesario que la entrada en vigor del nuevo instrumento no suponga una alteración de los esquemas básicos que se han seguido hasta ahora para el desarrollo de estas operaciones.

En segundo lugar, el FONPRODE canalizará a partir de ahora buena parte de las contribuciones y aportaciones a organismos y fondos multilaterales de desarrollo, que han experimentado un espectacular aumento en los últimos años, facilitado sin duda por su inclusión entre las operaciones susceptibles de recibir financiación con cargo al extinto Fondo de Ayuda al Desarrollo.

Por tanto, el FONPRODE “heredará” aportaciones enmarcadas en programas de cooperación con organismos, marcos de asociación de la Cooperación Española con organismos multilaterales, etc., lo que pone de nuevo de manifiesto la importancia de la coordinación.

Junto a este tipo de operaciones que podríamos denominar “tradicionales”, el FONPRODE introduce, como decíamos al inicio del presente artículo, nuevas posibilidades de actuación para las instancias responsables de la Cooperación Española que hasta la fecha eran, bien inexistentes, bien muy restringidas.

Así, el FONPRODE podrá financiar contribuciones a Fondos en instituciones financieras internacionales, si bien es cierto que acotadas a unos determinados sectores. Desde la perspectiva que nos ocupa, es decir, la de las

implicaciones del FONPRODE para la planificación y la gestión de la política de desarrollo, estas operaciones añaden complejidad, en la medida en que la identificación y negociación de operaciones debe realizarse en coordinación con el Ministerio de Economía y Hacienda, según prevé la normativa reguladora del FONPRODE. En este sentido, los órganos gestores de la cooperación al desarrollo deberán velar por la participación de los representantes de este Ministerio en los procesos que corresponda, evitando así que se sigan procedimientos paralelos al margen de los previstos para el resto de operaciones.

Por otro lado, se introducen otras operaciones de cooperación financiera, que se vienen a sumar a las operaciones microfinancieras, que como comentamos ya se venían realizando por el Fondo de Concesión de Microcréditos, y que pasarán a realizarse con cargo al FONPRODE⁵.

Así, a partir de ahora la Cooperación Española podrá financiar créditos, préstamos y líneas de financiación a Estados y entidades públicas de países en vías de desarrollo, con el propósito de fortalecer su tejido económico y productivo. Debe señalarse que estas actuaciones cobran una especial importancia en unos momentos actuales en los que estos países tienen mayores dificultades para acceder al crédito, lo que dificulta llevar a cabo proyectos que, por otra parte, son difícilmente financiables por la vía de la donación. Por ello, el hecho de que la Cooperación Española pueda llevar a cabo estas operaciones crediticias de forma desligada, debe considerarse, *a priori*, un avance.

Por otro, el FONPRODE abre la puerta a que la Cooperación Española pueda participar en instrumentos que hasta ahora le estaban vedados. Así, según señala el artículo 10 del Reglamento del FONPRODE, se podrán financiar aportaciones de capital y cuasicapital a instituciones y vehículos de inversión financiera que tengan por objeto el desarrollo del tejido productivo o el apoyo a pequeñas y medianas empresas de países en desarrollo. De entre ellos pueden mencionarse fondos de capital privado, capital riesgo y capital semilla, caracterizados por proveer financiación a empresas con difícil acceso a otras fuentes de financiación en distintas etapas de su actividad, y que en los últimos años están recibiendo importantes inversiones por parte de las entidades financieras de desarrollo.

5. La disposición transitoria décima de la Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado determinó la liquidación del Fondo de Concesión de Microcréditos y el traspaso de sus operaciones y documentos contables al Fondo para la Promoción del Desarrollo.

Los requerimientos de las operaciones de cooperación financiera reembolsable

Tras ello, debemos detenernos en una serie de requisitos que deberán cumplir las operaciones de cooperación financiera⁶, establecidos en su mayoría en la normativa reguladora del FONPRODE. Su correcta comprensión es fundamental a la hora de la integración de estas actuaciones en los procedimientos de planificación y gestión de la Cooperación Española, más aún si, como veremos, ello implica la participación de agentes distintos de la AECID, como la Intervención General de la Administración del Estado o el Ministerio de Economía y Hacienda.

En primer lugar, y como ya se ha mencionado, las actuaciones de cooperación financiera no pueden tener carácter ligado, es decir, aquella que *“se concede a condición de que el receptor la utilice para adquirir bienes y servicios a proveedores del país donante”*⁷. Con ello, se pretende, por un lado, atender las recomendaciones del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE sobre ayuda desligada y, por otro, hacer del FONPRODE un instrumento exclusivamente dedicado a la cooperación para el desarrollo.

En segundo lugar, deberá velarse por el impacto en desarrollo de estas operaciones, cuestión que ha sido recogida en el Reglamento regulador del FONPRODE en su artículo 11, previéndose la elaboración de un código de financiación, conteniendo los criterios generales que deberán respetarse desde un punto de vista medioambiental, de derechos humanos y laborales, entre otras cuestiones, así como una metodología de gestión para resultados de desarrollo adaptada a las especiales características de la cooperación financiera.

Además, y tal y como establece el artículo 19 del Reglamento del FONPRODE, cada operación contará con un informe previo en el que se analice el impacto en desarrollo de cada operación y en el que se valorará la adicionalidad que aporta la Cooperación Española a la operación, el desempeño social, de género y medioambiental, de qué manera encaja con los objetivos generales de la Cooperación Española y, por último, la viabilidad financiera de la operación.

Todo ello es especialmente importante pues, como se ha señalado, las operaciones de cooperación financiera pueden tener un efecto positivo en el desarrollo de

6. En algunos casos, estos requisitos se establecen para todas las operaciones financiadas con cargo al FONPRODE, mientras que otros son únicamente para las operaciones de cooperación financiera reembolsable.

7. AGENCIA ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO, Glosario de 99 términos de Eficacia de la Ayuda en la Cooperación Española (<http://www.aecid.es/web/es/noticias/2011/2011-05/2011-05-05-glosario.html>)

los países receptores si se enfocan correctamente pero, una mala gestión de las mismas puede conllevar efectos distintos de los deseados.

Por otro lado, las actuaciones que se lleven a cabo deberían ser computables como Ayuda Oficial al Desarrollo. No se trata de una obligación legal, pero parece pertinente, pues la AOD supone en la actualidad uno de los principales medios a la hora de medir los esfuerzos de los distintos países a favor de los países en vías en desarrollo.

Acudiendo a los criterios fijados por el CAD de la OCDE para determinar qué puede ser clasificable como AOD, las operaciones crediticias deberán cumplir los siguientes requisitos:

- *“se administra con el principal objetivo de promover el desarrollo económico y el bienestar de los países en vías de desarrollo; y*
- *Es concesional y conlleva un elemento de donación de al menos el 25% (calculado con un tipo de descuento del 10%)”⁸.*

Otro de los requisitos que deben cumplir las actuaciones de cooperación financiera de la Cooperación Española, es que estas no contribuyan al sobreendeudamiento de los países receptores. En este sentido, y además de que la normativa reguladora del FONPRODE prohíbe la concesión de financiación reembolsable a países que se encuentren en una situación de alto endeudamiento, todas las operaciones reembolsables que se pretendan financiar con cargo al FONPRODE deberán contar, según establece el artículo 22 de su Reglamento, con un informe en el que se analizará el impacto de la misma sobre la deuda del país y su alineación con sus políticas de endeudamiento, si conlleva endeudamiento por parte del sector público. Dicho informe, que analizará igualmente el riesgo financiero de la operación, deberá ser validado por el Ministerio de Economía y Hacienda.

Por último, la cooperación financiera tendrá que cumplir un requisito relacionado en este caso, no con la eficacia del mismo y su repercusión en el desarrollo, sino con el esfuerzo económico español y el cumplimiento de los objetivos de déficit público fijados por Bruselas. Así, el artículo 13.2 de la Ley del FONPRODE se refiere a la fijación de un límite del presupuesto anual del FONPRODE que no podrá impactar en el déficit público, lo que implicará que cada operación que se pretenda financiar con cargo al FONPRODE sea analizada previamente por la Intervención General de la Administración del Estado.

8. ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO: Is it ODA?, noviembre 2008, página 1.

Evidentemente, el esfuerzo en el cumplimiento de este límite deberá ser soportado por las operaciones de cooperación financiera, que tendrán mayoritariamente carácter reembolsable, pues aquellas actuaciones con carácter de donación tendrán siempre efectos en el déficit público.

Sin embargo, no toda operación de cooperación financiera reembolsable, por el mero hecho de serlo, será considerada de manera automática como no generadora de déficit público, sino que deberá cumplir los requisitos que marque la oficina estadística de la Unión Europea, Eurostat⁹.

Por tanto, la variedad de instrumentos financiables con cargo al FONPRODE, lo novedoso de la cooperación financiera, la necesidad de cumplir con los requisitos anteriormente expuestos y la participación en distintas fases del instrumento de entidades distintas del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (MAEC) y de la AECID, hacen imprescindible que desde el primer momento se establezcan mecanismos que permitan integrar al FONPRODE en los procesos de planificación y gestión de la Cooperación Española.

FONPRODE, un instrumento al servicio de la política de desarrollo

Por todo lo anteriormente expuesto, el desafío más exigente a la hora de gestionar este nuevo Fondo es precisamente el de responder a su esencia de instrumento al servicio de la política de cooperación para el desarrollo.

El FONPRODE, tanto la vertiente más novedosa que suponen las operaciones de cooperación financiera reembolsable, como la tradicional vía de donación, no se regirá por otra política que no sea la de Cooperación al Desarrollo y su gestión deberá estar absolutamente encajada en los documentos de planificación de esta política, como son el Plan Director, Estrategias Sectoriales, Marcos de Asociación País (MAP) y Planes Anuales de Cooperación Internacional, así como en los documentos de Programación Operativa de la AECID. Estos documentos de planificación marcan los objetivos de la política de desarrollo y la gestión del FONPRODE debe estar orientada inequívocamente a obtener resultados positivos en estos objetivos de desarrollo.

Así, las contribuciones a programas u organismos multilaterales de desarrollo deberán ajustarse a la estrategia multilateral y a los marcos de asociación estratégicos que se firmen en el ámbito multilateral con los organismos socios

9. EUROSTAT: Manual on Government Deficit and Debt. Implementation of ESA 95, Luxemburgo 2010.

seleccionados por la Cooperación Española. En este sentido se deberían programar los recursos e integrarse en la programación operativa de la AECID.

De igual manera, las operaciones de donación con cargo al FONPRODE, es decir, programas, proyectos o cualquiera de las modalidades de ayuda programática, deberían estar identificadas en el marco de asociación estratégico con el país socio, de igual manera que lo estarían si los recursos para estas operaciones vinieran de otros ámbitos presupuestarios.

La necesidad de conocer a fondo el FONPRODE, por cuanto permite operar con instrumentos de deuda y de inversión nunca antes utilizados en la Cooperación Española, conlleva asumir un desfase en el tiempo para ajustar de manera óptima la propuesta de política de desarrollo y las estrategias para alcanzar sus objetivos. La nueva dimensión de actuación que permite este Fondo y las posibilidades de impacto en desarrollo que presentan las operaciones de cooperación financiera reembolsable, han de incorporarse necesariamente a los procesos de análisis, diagnóstico y propuesta política y estratégica de la Cooperación Española.

No obstante, no sería tampoco correcto aseverar que el nuevo instrumento no podrá ser funcional en los marcos políticos y estratégicos ya definidos en la Cooperación Española. Los Planes Directores, tanto el del periodo 2005-2008, como el correspondiente al periodo 2009-2012 ya plantean el crecimiento económico como una condición necesaria no suficiente para el desarrollo humano sostenible. La generación de renta para el desarrollo humano sostenible a través del empleo decente y por tanto el fortalecimiento del tejido económico y empresarial se convierten en un vector de actuación de la Cooperación Española, establecido tanto en los Planes Directores como en la estrategia sectorial de la Cooperación Española para el crecimiento económico y promoción del tejido empresarial¹⁰.

Es evidente que el FONPRODE, al permitir llevar a cabo tanto operaciones de deuda como de inversión en los tejidos productivos de los países socios, puede contribuir de forma determinante al logro de los objetivos de desarrollo en este ámbito sectorial. De hecho, el instrumento (o, mejor dicho, conjunto de instrumentos) que representa el FONPRODE no puede ni debe dar lugar a una política o estrategia de actuación diferente a la recogida en los documentos de planificación de la Cooperación Española elaborados por la

10. DIRECCIÓN GENERAL DE PLANIFICACIÓN Y EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO (SECRETARÍA DE ESTADO DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL, MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y DE COOPERACIÓN): Estrategia de Crecimiento Económico y Promoción del Tejido Empresarial, 2011.

Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo (DGPOLDE), discutidas y consensuadas con los diversos actores de la Cooperación Española.

Por otro lado, uno de los ámbitos estratégicos que define el Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012, directamente vinculado con los compromisos de la Declaración de París y la Agenda de Acción de Accra, es la asociación en términos de eficacia en el logro de resultados de desarrollo, con cada uno de los países socios de la Cooperación Española.

Así, los MAP son el documento estratégico que contiene en qué términos va a asociarse la Cooperación Española, fruto de un diálogo de políticas con los distintos actores de desarrollo del país socio, y que debe incorporar el análisis y diagnóstico de las oportunidades y fortalezas de la Cooperación Española.

En este sentido, el FONPRODE debe empezar a contemplarse en dichos MAP e incluirse en el diálogo de políticas con los actores económicos públicos y privados, cámaras de comercio, inversores, etc.

Debe señalarse a este respecto, que estos procesos de planificación geográfica están diseñados con la flexibilidad adecuada para ser capaces de responder a las nuevas oportunidades estratégicas que ofrezcan las coyunturas cambiantes de los entornos en los que operan, renovando de manera anual la planificación para los siguientes tres o cinco años. Por tanto, los procesos de planificación están habilitados para integrar este nuevo instrumento con sus nuevas posibilidades de actuación de forma adecuada.

Ciclo de gestión de las operaciones financieras reembolsables con cargo al FONPRODE orientada a resultados de desarrollo

Otro de los principios de actuación que debe regir la puesta en práctica de toda la política de desarrollo española es el enfoque de gestión orientada a contribuir al logro de resultados de desarrollo. Las operaciones de cooperación financiera reembolsable que se realicen con cargo al FONPRODE deberán, por tanto, regirse bajo este principio y, para tal fin, en la AECID se ha definido un ciclo de gestión que permitirá una orientación a resultados de desarrollo de las mismas.

Este ciclo de gestión responde a la premisa de que la planificación del uso de este instrumento corresponde a los documentos y procesos de planificación

de la política de desarrollo. No obstante, la gestión de las operaciones de cooperación financiera reembolsable del FONPRODE (deuda e inversión) no es similar a la de los instrumentos tradicionalmente empleados por la Cooperación Española; su especificidad exige definir correctamente los procesos de identificación y elegibilidad de las operaciones, su valoración preliminar y formulación, su proceso de aprobación, seguimiento y evaluación final.

En este capítulo nos centraremos en la fase inicial del ciclo de gestión de estas operaciones financieras reembolsables, donde convergen los procesos de identificación y elegibilidad de las operaciones y los procesos de planificación de la política y las estrategias de desarrollo.

La identificación de operaciones susceptibles de ser financiadas con cargo al FONPRODE podrá originarse en varios ámbitos del sistema de cooperación español, pero cabe prever que la Oficina del FONPRODE se nutrirá de propuestas de financiación a través de dos vías.

En primer lugar, a través de su identificación en un determinado MAP, vía esta que es la que quizás pueda aportar más valor añadido en términos de coherencia estratégica de la Cooperación Española. Y ello, porque el hecho de que una propuesta estratégica como son estos MAP integren en su proceso de elaboración la posibilidad de ofrecer acceso a financiación al tejido económico y empresarial del país socio a través de este nuevo instrumento es un esquema, cuando menos, muy atractivo para enriquecer las posibilidades de lograr resultados de desarrollo del país socio.

La posibilidad de establecer un diálogo con actores económicos y empresariales del país socio, públicos y privados, con la comunidad de inversores nacionales e internacionales, cámaras de comercio, etc., e incorporarlos a la definición de un marco de incentivos compatibles con los procesos de desarrollo del país socio es un escenario al que debe ir evolucionando la Cooperación Española. Por tanto, es aquí donde debería surgir el grueso de las operaciones susceptibles de ser financiadas por este nuevo FONPRODE para responder de manera fiel a la característica de instrumento de la política de desarrollo.

A este respecto, debe tenerse en cuenta la necesidad de llevar a cabo un adecuado análisis macroeconómico del país, de las políticas fiscales, financieras, industriales, del tejido empresarial de la composición de las matrices productivas del país socio se hace necesario para adaptarse a las nuevas capacidades de la cooperación. La inversión extranjera directa puede ser detonante, o no, de procesos de desarrollo en el país socio. La Cooperación Española debe ser

capaz de analizar y planificar a qué tipo de resortes de la coyuntura y estructura económica del país socio quiere dirigir sus intervenciones financieras reembolsables y qué tipo de efecto que contribuya a desencadenar procesos de desarrollo quiere provocar.

De igual manera, la complementariedad que se puede lograr con el resto de instrumentos tradicionales de la cooperación española puede suponer un salto cualitativo en las propuestas de planificación estratégica. Cada contexto debe marcar qué tipo de MAP será el escogido, desde la planificación de marcos incentivo compatibles con el desarrollo¹¹, atrayendo inversores privados nacionales y extranjeros, fortaleciendo el tejido empresarial y la generación de empleo y renta, hasta la planificación de MAP con mayor peso de políticas de donación y apoyo a políticas públicas en los que la inversión en pequeñas y medianas empresas (PYME) o financiación de infraestructura productiva puede ser un efecto complementario a la centralidad de la propuesta estratégica; en los distintos escenarios, y esquemas de complementariedad entre instrumentos, el verdadero valor agregado para lograr resultados de desarrollo en la ejecución de los instrumentos, también de las operaciones de cooperación financiera reembolsable, reside en el propio proceso de planificación estratégica.

Esta nueva dimensión que se abre al análisis de la Cooperación Española exige, como no podía ser de otra manera, un refuerzo de las capacidades de la AECID y del resto de actores para el óptimo aprovechamiento del nuevo instrumento financiero reembolsable. Será imprescindible incorporar a los análisis de los contextos una perspectiva económica, empresarial y financiera.

Sin embargo, la realidad a fecha actual es que la Cooperación Española todavía no dispone de estas capacidades. Por este motivo, en un primer momento es complicado que se identifiquen muchas operaciones en los MAP, máxime cuando además el “FONPRODE reembolsable” está dotado de un volumen de recursos muy importante y con una exigencia de gestión muy alta. Para que el contexto de cada MAP genere el suficiente flujo de identificación de operaciones para nutrir el grueso de la gestión del FONPRODE será necesario, cuando menos, un esfuerzo mantenido en la dotación de recursos y capacidades en el medio/largo plazo.

Esta complementariedad óptima en los esquemas de planificación estratégica entre la cooperación financiera y cooperación técnica planteada en este

11. En este sentido se hace referencia a ALONSO, José Antonio (director): Cooperación con los Países de Renta Media; Editorial Complutense, Madrid, 2007.

capítulo no es, no obstante, algo habitual entre las prácticas de otras entidades financieras de desarrollo o bancos de desarrollo. La normativa reguladora del FONPRODE apuesta por la misma y por el carácter de instrumento de la política de desarrollo, quizás inspirado en el modelo de cooperación financiera alemán, que respondió en este sentido a las recomendaciones del ejercicio de Evaluación entre Pares del CAD de la OCDE (Peer Review) del año 2005¹².

En el mismo se criticaba la pérdida de eficacia de la política alemana de desarrollo al no existir ninguna vinculación en la planificación ni en la programación de las operaciones de la, por entonces, Agencia Alemana de Cooperación Técnica (GTZ) y la planificación y programación de las operaciones de la Empresa Alemana de Inversión y Desarrollo (DEG), entidad financiera de desarrollo vinculada al sector privado, o el Banco de Desarrollo alemán (KfW Cooperación) banco de desarrollo vinculado al sector público. Como reacción a estas recomendaciones, el propio Ministerio de Cooperación Económica y Desarrollo alemán (BMZ) dio un paso adelante, consolidando todo el ejercicio de planificación estratégico de la asociación con el país socio en términos de apropiación, diálogo de políticas, alineamiento, etc., y fijando los objetivos estratégicos de la política de desarrollo alemana, al tiempo que encomendaba tanto a GTZ como a DEG y KfW Cooperación a programar sus recursos orientados a conseguir resultados en estos objetivos estratégicos, así como a buscar sinergias y complementariedades entre las distintas instituciones de desarrollo; por supuesto siempre sobre el entendido de que los recursos reembolsables y los no reembolsables se programan, se identifican y se gestionan de manera muy diferente (son por así decirlo, “animales distintos”), pero han de compartir objetivos de desarrollo comunes.

Por otro lado, debe tenerse en cuenta que la programación de los recursos financieros reembolsables con cargo al FONPRODE, según el texto del Reglamento, debe incorporarse a la programación operativa de la AECID. Es importante señalar en este punto que, al menos hasta el momento, el presupuesto del FONPRODE no es presupuesto de la AECID, sino que está ubicado en los créditos con los que se dota a la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y por tanto no va a estar contemplado en el contrato de gestión plurianual con el que se da cumplimiento a las exigencias de la Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias estatales para la mejora de los servicios públicos.

Asimismo, para la programación de los recursos, se presentan una serie de dificultades, ya que las operaciones de deuda o de inversión son difícilmente

12. ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO: DAC Peer Review of Germany, 2006.

programables con detalle en un espacio plurianual; se podrá explorar con mayor énfasis el entorno que se considere estratégico en la planificación para identificar oportunidades de inversión, pero no será posible conocer de antemano cuántas ni qué operaciones van a ser identificadas en un país, o sector, ni los detalles de las mismas; ni siquiera si las identificadas pasarán los filtros de elegibilidad.

El propio Código de Financiación Responsable, al que se alude en el artículo 11 del Reglamento, determina que el Fondo deberá asumir operaciones que demuestren su rentabilidad de manera individual y su carácter reembolsable. El Fondo no debe perder valor a lo largo del tiempo, y sus operaciones de financiación deben garantizar que son reembolsables al final del periodo de vida de las mismas. A tal fin, el propio ciclo de gestión de las intervenciones financieras en su fase de elegibilidad de las operaciones, establece un criterio de diversificación de riesgos de la cartera global del FONPRODE. Esta diversificación debería especificar qué porcentaje de operaciones pueden abordarse por regiones geográficas, sectores de inversión e instrumentos financieros, y deberá ser la base para la programación de los recursos en un escenario plurianual.

Observemos que la variable geográfica se define en término de región y no país, dada la dificultad insalvable de establecer a nivel país el número de operaciones, en qué sectores y a qué tipo deberán corresponder para garantizar el valor global de la cartera del FONPRODE.

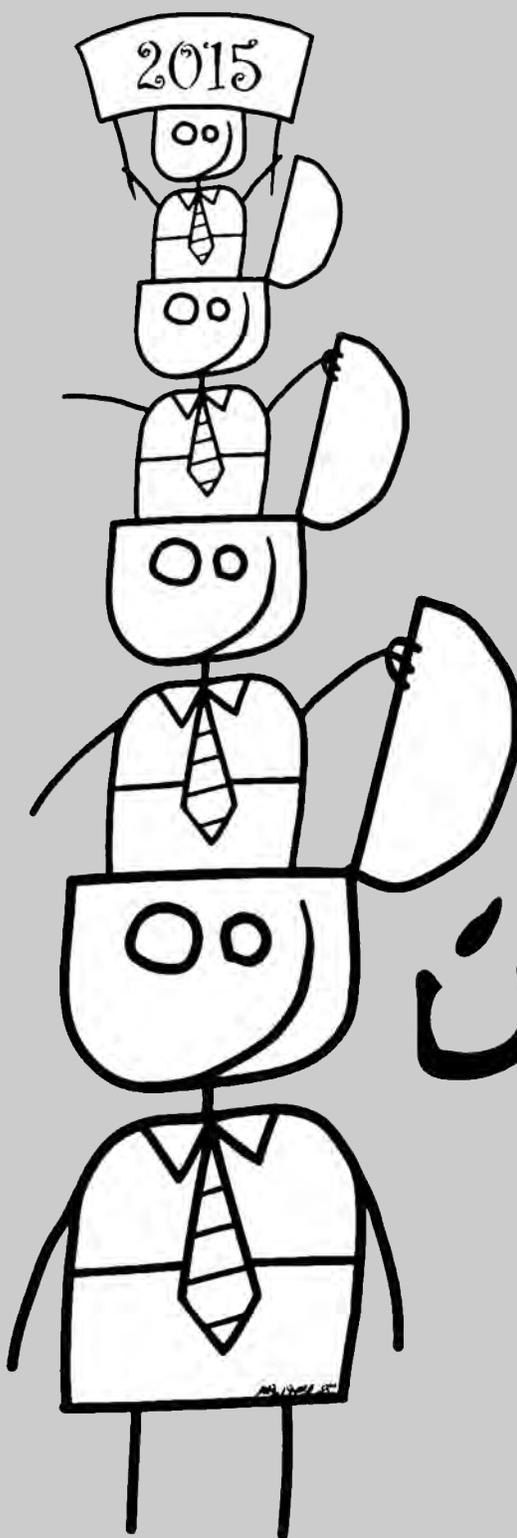
Precisamente esta distribución por regiones nos permite introducir la segunda vía de identificación de operaciones para gestionar los recursos del FONPRODE y orientar esta gestión a lograr resultados de desarrollo: las identificaciones que surjan fruto del trabajo en red que realice la Cooperación Española, tanto con las instituciones financieras de desarrollo homólogas, como en el ámbito de inversores públicos y privados en países en desarrollo. La característica habitual de las operaciones identificadas en estos foros o redes (en este caso específicamente operaciones de inversión) es la de la movilización de un volumen importante de recursos y la expectativa de una rentabilidad atractiva para atraer todo tipo de inversores a estos países en desarrollo, para lo que suele ser imprescindible diversificar la cartera de operaciones en una lógica regional, no circunscrita a un solo país.

En este caso, el engarce con las propuestas de planificación estratégica se producirá en el sentido de cómo contribuyen estas operaciones al logro de los objetivos de desarrollo establecidos en la estrategia sectorial de crecimiento económico y promoción del tejido empresarial así como en la propuesta del Plan Director sobre crecimiento económico para la reducción de la pobreza.

El ciclo de gestión de las intervenciones establece asimismo en la fase de valoración preliminar en términos de elegibilidad de las operaciones previamente identificadas, otros elementos de convergencia con los procesos de planificación de la Cooperación Española.

En este sentido, la metodología escogida para acompañar el ciclo de gestión de las operaciones establece como condición *sine qua non* una correlación significativa entre los países destino de las operaciones y los del Plan Director. De igual manera, establece toda una coherencia con el Código de Financiación Responsable y con cada operación identificada con las políticas del Plan Director, con las estrategias sectoriales y con los MAP de los países donde se van a llevar a cabo estas operaciones.

Esta coherencia deberá ser valorada en cada operación tanto por la DGPOLDE en términos de coherencia política y estratégica, como por las distintas unidades sectoriales y geográficas de la AECID. De esta manera se pretende garantizar varios objetivos: en primer lugar informar a todas estas instancias de la política de desarrollo de las operaciones que se están planteando desde el FONPRODE; en segundo lugar, que todas estas operaciones estén informadas por la valoración que hacen los técnicos de la cooperación española; en tercer lugar evitar operaciones que rompan esta coherencia y por tanto no respondan a los procesos de planificación de la cooperación ni a los objetivos de la política; y, por último, y en cuarto lugar, integrar este instrumento dentro de los procesos de la política de cooperación y de la AECID en particular, para lograr la máxima complementariedad y lograr un acercamiento a ese óptimo valor agregado que sería el incorporar al FONPRODE financiero reembolsable a los procesos y a las propuestas de planificación estratégica de la política de cooperación para el desarrollo como un instrumento de pleno derecho de la misma.



INSTITUTO
UNIVERSITARIO
DE DESARROLLO
Y COOPERACIÓN
UCM



 Dirección General de Inmigración
Cooperación al Desarrollo y Voluntariado
CONSEJERÍA DE SERVICIOS SOCIALES
Comunidad de Madrid

ÚNETE

OBJETIVOS
DE DESARROLLO
INTERNACIONAL
AGENDA 2015

www.fundacion-ipade.org

LOS ANTECEDENTES NORMATIVOS DEL FONPRODE

CLAUDIO OTERO*

PALABRAS CLAVE

FONPRODE; Cooperación financiera; Desarrollo humano; FAD; Paquete de Helsinki.

RESUMEN

Con el presente artículo se pretende hacer una aproximación a los antecedentes más destacados del Fondo de Promoción del Desarrollo (FONPRODE). Para ello se valoran aspectos históricos, doctrinales y jurídicos, todos ellos enmarcados en una sistemática temporal. A través de ellos, se deduce que el FONPRODE se configura como un instrumento de cooperación sucesor del Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD), adaptado a la nueva situación internacional y a los nuevos requerimientos de la sociedad española. El FONPRODE nace con la vocación de aportar a la política española de cooperación un instrumento financiero que le permita al Estado español cumplir los compromisos internacionales de ayuda asumidos, en general, con la comunidad internacional y, en particular, con los países en vía de desarrollo.

ABSTRACT

The present article makes an approach to the most outstanding background of the Fund for Development Promotion (FONPRODE). For this proposal it assess the historical, legal and doctrinal aspects, all framed in a temporary systematic. Through them, it follows that

* Cuerpo de Gestión de la Administración de la Xunta de Galicia. Cursa el Máster Oficial en Desarrollo Regional e Integración Económica de la USC.

the FONPRODE is configured as an instrument of cooperation successor of the Development Assistance Fund (FAD), adapted to the new international situation and requirements of Spanish society. The FONPRODE was created with the aim of providing Spanish cooperation policy a financial instrument that allows the Spanish government to fulfill the commitments made by international aid with the international community, and in particular with developing countries.

RÉSUMÉ

Cet article offre une compréhension des antécédentes du Fond pour la Promotion du Développement (FONPRODE). De ce fait, sont évalués les aspects historiques, doctrinaux et juridiques, dans une systématique temporelle. A travers eux, on en déduit que le FONPRODE est configuré comme un instrument de coopération successeur du Fonds d'Aide au Développement (FAD), adaptés à la nouvelle situation internationale et les nouvelles exigences de la société espagnole. Le FONPRODE est créé dans le but de contribuer à la politique espagnole de coopération en temps qu'instrument financier permettant au gouvernement espagnol de tenir les engagements pris par l'aide internationale avec la communauté internationale et, en particulier, avec les pays en développement.

Introducción

El objeto de este capítulo es identificar las principales normas jurídicas, ciertos internacionales, y hechos sociales más significativos en materia de cooperación al desarrollo de los últimos años, con el objetivo de aproximarnos de una manera más certera al estudio del Fondo para la Promoción del Desarrollo (FONPRODE). Para ello, nos fijaremos en aquellas problemáticas que nos faciliten la comprensión de las políticas de cooperación al desarrollo de la actualidad, y observaremos las bases —jurídicas y doctrinales— que se fueron cimentando para el alumbramiento del FONPRODE.

El FONPRODE responde a las peticiones de reforma del Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD), que durante muchos años tanto la sociedad civil española como los organismos internacionales venían solicitando. El FONPRODE nace con la vocación de aportar a la política española de cooperación un instrumento financiero que le permita al Estado español cumplir los compromisos

internacionales de ayuda asumidos, en general, con la comunidad internacional y, en particular, con los países en vía de desarrollo. Por ello, examinaremos en primer lugar los créditos FAD y cómo llegaron a convertirse en el principal instrumento de cooperación de la Administración española. En segundo lugar, destacaremos la entrada en el sistema de cooperación internacional de desarrollo y los efectos del establecimiento del llamado Paquete de Helsinki. Ya en el siglo XXI, nos interesaremos por la prolija agenda internacional del desarrollo: los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), la *Declaración de París* y la Ley de Deuda Externa española. Para finalizar, haremos una breve referencia al mapa actual de los instrumentos financieros herederos del FAD.

Antecedentes normativos de la Ley 36/2010, de 22 de octubre, por la que se crea el Fondo para la Promoción del Desarrollo

En el Estado español, puede señalarse como primer instrumento normativo de relevancia en la materia el Real Decreto-ley 16/1976, de 24 de agosto, de Ordenación Económica, de Medidas Fiscales, de Fomento de la Exportación y del Comercio Interior (RDL 16/76). En el mismo se crea el FAD, que se va a convertir en el principal referente de la cooperación financiera al desarrollo hasta la entrada en vigor de la reciente regulación establecida en la Ley 36/2010, de 22 de octubre, del Fondo para la Promoción del Desarrollo.

Los inicios de la cooperación al desarrollo española: el FAD

El Estado español pasa de ser un país que recibe ayuda oficial al desarrollo (AOD) a ser donante en un período de tiempo relativamente corto. En 1973, se produce una gran crisis económica mundial, cerrando un largo ciclo expansivo de la economía internacional iniciado con el final de la II Guerra Mundial. Como parte de las medidas más importantes para salir de la crisis, los países desarrollados intentan incentivar sus exportaciones, al fin de proteger sus industrias productoras de bienes y servicios, con el objetivo de mantener e incrementar el empleo y, de este modo, evitar crisis sociales en sus territorios. Con estas metas se crean programas para exportar estos bienes y servicios a países en vía de desarrollo mediante ayuda de naturaleza crediticia.

Las operaciones de crédito y seguro a la exportación con AOD están reguladas mediante el llamado Consenso de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), que se acordó el 1 de julio de 1976, formado por los principales países de nuestro entorno, entre los que se encuentra el Estado español. Su finalidad es establecer una mayor disciplina y transparencia en

materia de financiación del comercio exterior, con el fin de evitar la competencia desleal entre los países que utilicen la AOD para incentivar sus exportaciones. El *Consenso OCDE* rige las operaciones de naturaleza concesional, que a diferencia de la financiación comercial, se concede en términos más favorables que los de mercado, e incorpora por tanto un determinado grado de donación.

En este contexto de fuerte crisis, el Gobierno dicta el RDL 16/76, que es el antecedente jurídico más importante de la cooperación financiera para el desarrollo en el Estado español. Se trata de un conjunto de medidas fiscales y de fomento de la exportación para reactivar e impulsar nuestra economía, similar al implementado por el resto de los países integrantes del *Consenso OCDE*. En palabras del propio texto legal: “es aconsejable que España inicie un sistema de mayor presencia en los países en vía de desarrollo. A tal efecto, se prevé la creación de un Fondo que pretende dar sistemática y agilidad a la concesión de créditos de Estado a Estado, lo que también redundará en beneficio de la exportación española de bienes y servicios”. El artículo 7 del RDL 16/76 crea el FAD como principal instrumento para la internacionalización de las empresas de nuestro país. Ahora bien, debido a que constituyen préstamos que se realizan en condiciones concesionales, como analizaremos, también se considera AOD.

Es de destacar también en este momento, el Real Decreto 509/76, de 24 de febrero, del Crédito Oficial, modificado por Real Decreto 2399/77, de 19 de septiembre, sobre la composición y funciones de la Comisión Interministerial para la Ayuda al Desarrollo, y sobre los criterios para la administración y aplicación del FAD. Por otro lado, el Real Decreto 325/81, de 6 de marzo, crea la Secretaría de Estado de Comercio, a la que se le atribuye la administración del FAD. Los créditos FAD se convirtieron, con el paso del tiempo, en un importante instrumento normativo del Estado para ejecutar su política de cooperación al desarrollo. Como principales características de los mismos se pueden citar las siguientes:

- a) Es un fondo sin personalidad jurídica, es decir, que no puede operar por sí mismo en el tráfico jurídico sino que necesitará la participación del Consejo de Ministros para que su actuación pueda tener efectos vinculantes frente a terceros.
- b) Son créditos, esto es importante ya que la AOD se configura, salvo excepciones, con naturaleza jurídica de préstamo, es decir, cantidades que el Estado español presta a terceros Estados pero que estos se obligan a devolver a la fecha de su vencimiento. No son corrientes financieras a fondo perdido.
- c) Son créditos que se estructuran con un componente de donación, que se establecen en unas determinadas condiciones financieras más flexibles

a las que rigen en las operaciones comerciales ordinarias. Se trata de condiciones privilegiadas referentes al plazo de amortización, tipos de interés, período de carencia, etc.

- d) Son créditos fundamentalmente ligados, este carácter subyace de la propia filosofía de su creación ya que el FAD se configura como un instrumento para la internacionalización de la empresa española. Que sean créditos ligados implica que los países receptores de la ayuda deben destinarla a la adquisición de productos o servicios españoles. Este rasgo se flexibiliza mediante la Ley 62/2003 y la Ley 24/2005, que posibilitan la adquisición de servicios o bienes de cualquier procedencia. La actual regulación normativa del FONPRODE precisamente configura a los créditos de AOD como no ligados, señalándose como una de las principales diferencias del FONPRODE con el FAD.
- e) Son créditos bilaterales de Estado a Estado en su origen, ya que a partir de la Ley 31/91 se permite también como receptoras de créditos FAD a empresas residentes en los países en vía de desarrollo.

Los años 80: la explosión del FAD

No debemos dejar de destacar que el Estado español, aunque en 1977 firma el último convenio de préstamo con el BM, no cesa de ser calificado como país de renta intermedia hasta el año 1981 por el propio BM, al tiempo que el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE mantuvo a nuestro país como potencial receptor de ayudas hasta el año 1985. De este modo se da la circunstancia de que el Estado español por un lado, va dibujando, ejecutando e incrementando una política de cooperación al desarrollo con los países menos favorecidos y por otro lado, es a la vez considerado como país receptor de dicha ayuda hasta la mitad de los ochenta.

En estos años, el FAD cobró protagonismo como instrumento de cooperación, aunque en la práctica seguía prevaleciendo la vertiente del instrumento de apoyo a la internacionalización de la empresa española. Otro de los hechos que provoca el aumento de la ayuda ligada es la denominada crisis de la deuda de 1982. Tras el estallido de la crisis se produce una retirada de financiación privada a los países en desarrollo, originándose por ello, un aumento de las corrientes de AOD hacia los países más pobres. En el marco de la cooperación bilateral sobresale el Plan Especial de Cooperación V Centenario, configurándose como un instrumento orientado hacia la cooperación con América Latina. Este plan, junto a otros acontecimientos como la Expo de Sevilla y las Olimpiadas de Barcelona en 1992, hace que los créditos FAD se incrementen exponencialmente en el período. Es ilustrativo el gran salto, casi del 300%, producido a finales de la década, pasando las autorizaciones de créditos

FAD por parte del Gobierno de 220.834.144,70 € en 1988 a 622.628.887,05 € en 1989 (Gómez Gil, 2008: 44). Este avance en la cooperación financiera al desarrollo es más significativo, aún sin cabe, ya que se consolida el cambio de tendencia en los años posteriores, manteniéndose las autorizaciones por parte del Gobierno en el entorno a los 600 millones de euros. Este incremento, de finales de la década de los 80 y principios de los 90, se concentra principalmente en países del área de América Latina.

La década de los 90: la entrada en el sistema internacional de cooperación; el Paquete de Helsinki; la Ley de Cooperación Internacional al Desarrollo

Una vez establecidos los pilares orgánicos fundamentales por los que transcurre el día a día de la cooperación al desarrollo, en nuestro país, los noventa se van a caracterizar singularmente por tres hechos. La entrada del Estado español en 1991 en el CAD de la OCDE, la reforma del *Consenso OCDE* por el Paquete de Helsinki, y la aprobación de la Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo (LCID).

Después de una larga espera, el Estado español entra a formar parte del CAD de la OCDE en diciembre de 1991. Es en este momento cuando se considera que España se incorpora al sistema internacional de cooperación al desarrollo. Este retraso, en relación a los países de nuestro entorno, se debe tanto a razones cuantitativas como a razones cualitativas. Desde un punto de vista cuantitativo, la Administración española destinaba pocos recursos a la cooperación, menos que la media de los países miembros del CAD. Desde un punto de vista cualitativo, el gran hándicap era el exceso de protagonismo del FAD en la cooperación española, ya que se destinaban fuertes recursos financieros para el fomento de la internacionalización de las empresas españolas, lo que reflejaba en términos relativos una excesiva ayuda ligada.

El CAD es el organismo legitimado para determinar si un gasto puede ser o no caracterizado como AOD. De hecho en la práctica los países miembros, en caso de duda, consultan con el CAD si pueden o no computar un gasto como AOD. Los criterios que debe cumplir una actuación para que sea considerada AOD son los siguientes:

- *Requisito de actividad*: debe haber un flujo, una corriente, una transferencia de recursos, ya sea en efectivo, ya sea con la entrega de productos o con la realización de servicios. Las corrientes que se computan como AOD se concentran en las transacciones que puedan tener un probable impacto en el desarrollo, por ello los préstamos a plazo de un

año o menos no se cuentan. Los reembolsos del principal de los préstamos de AOD se computan como corrientes negativas, y se deducen para llegar a la AOD neta. Los intereses se registran, pero no se computan en las estadísticas de corrientes netas. Cuando se declaran como AOD las inversiones oficiales directas en un país en desarrollo debido a su intención de promover el desarrollo, el producto de su venta posterior se registra como corriente negativa, independientemente de si el comprador se encuentra en un país desarrollado o en desarrollo.

- *Requisito subjetivo*: los flujos deben dirigirse a países que figuran en la Lista del CAD y a instituciones multilaterales con destino a dichos países. La ayuda, por su parte, tiene que proporcionada por organismos oficiales, ya sean gobiernos estatales, regionales, locales o por sus organismos ejecutivos.
- *Requisitos objetivos*:
 1. Debe perseguirse como objetivo prioritario la promoción del desarrollo y el bienestar de los países en vías de desarrollo. Como vemos la redacción es interpretable, el elemento clave es la intención de la iniciativa. De este modo por ejemplo, en lo referente a seguridad se excluyen los gastos de ayuda militar, aunque se podrían incluir los gastos que se ocupen de la formación de la policía civil o los gastos en los que incurran los países donantes por supervisar unas elecciones o por eliminar minas antipersonas.
 2. La corriente es de carácter concesional y contiene un elemento de donación de al menos el 25%, esto es, los préstamos deben suponer para el prestatario algún tipo de onerosidad en relación a los costes del mercado.

La reforma del *Consenso OCDE*, mediante el Paquete de Helsinki en 1991, afecta de manera decisiva al funcionamiento del FAD. Esta reforma se origina, por un lado, por los efectos que estaban teniendo la ayuda ligada en los países en vías de desarrollo —fundamentalmente en el crecimiento de su deuda externa— y, por otro lado, con la excesiva vinculación de la ayuda. Con el Paquete de Helsinki se limita la ayuda, mediante créditos concesionales ligados, a los países más pobres y a proyectos financieramente no viables, salvo tres excepciones: a) créditos por importe inferior a los 2 millones de DEG, b) créditos que comporten un grado de donación superior al 80%, y c) las operaciones en que el país receptor esté clasificado como País Menos Adelantado (PMA). La reforma provoca un cambio drástico en cómo la Administración española debe gestionar su política de desarrollo, ya que gran parte de los créditos FAD estaban dirigidos a países de Latinoamérica, como Argentina o México. A raíz de la reforma del *Consenso OCDE*, la mayoría de los países de América Latina no iban a poder optar a un crédito FAD. El descenso de la

ayuda canalizada a partir del FAD se observa con claridad entre los años 1995 y 1996, año en que entra en vigor a todos los efectos el Paquete de Helsinki en el Estado español. Mientras en el año 1995 se aprueban créditos FAD por el Gobierno por un importe de 473.332.588,08 €, en 1996 la cantidad desciende a 297.654.134,96 (Gómez Gil, 2008: 44).

El Paquete de Helsinki genera el inicio de una nueva etapa del FAD, ya que, a partir del mismo, el uso de la ayuda ligada a la exportación es sólo operativo si se prima su carácter de ayuda. Como consecuencia, el FAD acentúa su vertiente como instrumento de cooperación. Como transformaciones más significativas del FAD en el período citamos dos:

1. El cambio en la especialización geográfica del instrumento, se produce un fuerte crecimiento del peso de África como destino de los créditos FAD.
2. La modificación de la distribución sectorial del instrumento, el FAD se reorienta a proyectos de carácter social, sobre todo en el ámbito educativo y sanitario.

Por otra parte, desde finales de la década de los noventa, el CAD viene insistiendo en la desvinculación de la AOD, aprobando en 2001 la Recomendación de Desvinculación de la Ayuda a los PMA. Al proceder a desligar la AOD se posibilita la adjudicación de los contratos a países en desarrollo o a otros países de la OCDE distintos del propio donante. De esta manera, se facilita el abaratamiento y mejora de las ofertas de los proyectos gracias a una mayor competencia en los procesos de contratación. La desvinculación implica que no se pueden utilizar los créditos FAD con PMA, pero por el contrario, se abren nuevas vías de negocio para las empresas españolas, al poder acudir a las licitaciones de proyectos financiados con fondos concesionales de otros países. La desvinculación de la ayuda es también un útil instrumento para:

- Fortalecer la responsabilidad de los países en desarrollo en su propio desarrollo, al ser estos los que identifican, seleccionan licitan y realizan los proyectos.
- Contribuir al desarrollo de las empresas y los mercados locales.
- Evitar distorsiones sobre los flujos de comercio internacional.

El uso de la ayuda ligada en los países en desarrollo se ha ido reduciendo progresivamente tras la aprobación del Paquete de Helsinki y la Recomendación del CAD de Desvinculación de la Ayuda a los PMA. El Estado español no es una excepción, en 2005, el 13,4% de los compromisos bilaterales brutos se mantenían vinculados, con una reducción desde el 32,4% en 2004 y el 44%

en 2003 (CAD, 2007: 66 y 80). Datos significativos si tenemos en cuenta que en 1993 el 80 % de los desembolsos bilaterales tenían el carácter de préstamos (CAD, 2002: 15).

Como anticipamos, en 1998 se promulga la LCID configurándose como la norma que regula el régimen jurídico de la política española de cooperación internacional para el desarrollo (art. 1º). La LCID establece las prioridades de la Administración española en la materia, desglosándolas en dos tipos, sectoriales y geográficas. La definición de estas prioridades será establecida en los Planes Directores de Cooperación y en los Planes Anuales de Cooperación. Aunque la LCID establece como objetivo fundamental la erradicación de la pobreza (art. 2º), lo cierto es que no aparece en el propio texto jurídico como prioridad geográfica la ayuda al África Subsahariana. Hubo que esperar unos años para que el Gobierno empezase a realizar un cambio de destino de su cooperación hacia los países más necesitados de todo el Planeta. A mayores, en la ayuda destinada a países de renta media se deben observar las recomendaciones del CAD de cerciorarse de que la ayuda se destine efectivamente a la erradicación de la pobreza (CAD, 2002: 18). Aspecto importante si tenemos en cuenta que la AOD española siempre tuvo como su destino natural Latinoamérica, compuesta en gran medida por países de renta media, ya que el Estado español tiene ventaja comparativa en la región debido a sus vínculos históricos y culturales. En definitiva, este progresivo giro de la ayuda de Latinoamérica al África Subsahariana (Intermón, 2011: 47) tiene incidencia en el proceso de la paulatina desvinculación de la ayuda española, ya que gran parte de estos países son denominados PMA, por lo que no deberían recibir ayuda ligada como vimos más arriba.

La primera década del siglo XXI: los Objetivos de Desarrollo del Milenio; la Declaración de París; la Ley de Gestión de la Deuda Externa

El CAD elaboró en 1996 un importante informe denominado *El Papel de la Cooperación para el Desarrollo en los albores del siglo XXI*. En él se propone una cooperación basada en dos puntos básicos: la concretización de unos objetivos comunes de desarrollo, y el establecimiento de buenas prácticas para la gestión eficaz de la ayuda (Tezanos, 2010). En septiembre de 2000, en la *Cumbre del Milenio* la Asamblea General de la ONU establece los ODM, que se han convertido en la principal referencia de actuación para las diversas agencias de la ONU, para las distintas Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo (ONGD), así como para las agencias de cooperación al desarrollo de los distintos países. En el Estado español, por poner un ejemplo cercano, la *Declaración del Milenio* y los ODM configuran una agenda y metodología común en la lucha contra la pobreza, por lo que son el principal

referente de la política española de cooperación. Durante los siguientes años se celebran sucesivas cumbres o conferencias internacionales, que han ido reafirmando el compromiso mundial con el cumplimiento de los ODM.

En 2002 se celebra la *Conferencia sobre la Financiación para el Desarrollo en Monterrey*, patrocinada por la ONU, con el objetivo prioritario de fijar recursos financieros concretos para el cumplimiento de los ODM. De esta conferencia, surge el denominado *Consenso de Monterrey* que pretende una mayor coordinación entre los países desarrollados y los países en vía de desarrollo para la consecución de los ODM. Los países más desarrollados deberán aumentar la cantidad y calidad de su AOD y los países receptores de esa ayuda deberán mejorar la eficiencia de la gestión de sus Gobiernos. En Monterrey, se identificaron cinco aspectos clave para la consecución de esos compromisos: 1) la movilización de recursos financieros nacionales e internacionales para el desarrollo; 2) el comercio internacional como promotor del desarrollo, garantizando el acceso a los mercados de los países más avanzados de los productos de los países pobres; 3) el aumento de la cooperación financiera y técnica internacional; 4) la deuda externa, cuyo alivio permitiría liberar recursos y orientarlos hacia la consecución de objetivos de desarrollo; y, finalmente, 5) el tratamiento de cuestiones sistémicas, que se concreta en el impulso a una mayor coherencia y cohesión de los sistemas monetarios, financieros y comerciales internacionales en apoyo del desarrollo. La Conferencia de Monterrey tiene como su principal logro el conseguir un importante aumento en la financiación de la AOD. En 2008 se celebra en Doha la *Conferencia de Seguimiento sobre Financiación del Desarrollo*, pero ya en un contexto de fuerte crisis financiera internacional, lo que supone un estancamiento en las partidas destinadas a la AOD en los presupuestos de los países donantes.

Una vez acordados los ODM y definidas algunas medidas para financiarlos, los esfuerzos de la comunidad internacional se orientan a buscar las claves para ser más eficientes en la provisión de la ayuda. De este modo, se establece un marco de acción denominado Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda, impulsado básicamente por el CAD y el BM. De este Foro, emanaron tres importantes documentos:

- *La Declaración de Roma sobre Armonización* (2003), adopta normas o principios de prácticas recomendadas para la armonización de la asistencia de los donantes.
- *La Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo* (2005), establece las grandes arterias sobre las que va a deambular la AOD a partir de ese momento. Afirma los principios de apropiación,

alineamiento, armonización, gestión orientada a resultados, y mutua responsabilidad. Además, en la tercera sección de la Declaración, se establecen 12 indicadores específicos para medir el progreso a escala nacional con supervisión internacional.

- *El Programa de Acción de Accra* (2008), complementa los principios de París con la inclusión de todos los actores de desarrollo, aunque no propuso nuevas acciones para mejorar la calidad de la ayuda.

En 2006 la UE adoptó el Consenso Europeo de Desarrollo que, al rebusco de la *Declaración de París*, pretende una mayor eficacia y calidad en su AOD. A tal fin, se incide en la búsqueda de los principios de coordinación, complementariedad y armonización entre los donantes europeos. En 2007, el Consejo de la UE aprueba el denominado Código de Conducta con el propósito de acelerar el proceso de coordinación entre los donantes. Según el Código, los Estados de la UE deben concentrar su ayuda en un máximo de dos sectores por país. En cada sector, tras la evaluación de las ventajas comparativas, se designará un donante principal al objeto de coordinar el resto de donantes —mediante acuerdos de cooperación delegada—. De igual modo, los Estados miembros también deben ir definiendo sus países prioritarios, sobre los que priorizarán su AOD. De este modo, se consigue un mejor reparto geográfico de la ayuda entre los países socios, evitando tanto duplicidades como dolorosas ausencias en los respectivos espacios geográficos del planeta (Muñoz Gálvez, 2011: 29-31).

Como consecuencia de la agenda internacional de desarrollo, el Plan Director 2005-2008 propone el objetivo de que la cooperación española deje de ser una política de ayudas, para convertirse en una verdadera política de desarrollo. Se trataría de configurar esta política bajo el principio de transversalidad, en la que participen el conjunto de las administraciones con competencias en la materia, y en consecuencia, que deje de ser una competencia específica de los departamentos ministeriales que gestionan la AOD. De este modo, esta nueva política de desarrollo se debe insertar como un elemento sustancial de la acción exterior del Estado. Este nuevo horizonte de alcanzar una verdadera política de desarrollo, supone incorporar unos principios de actuación —recogidos en diversos organismos internacionales— como son el principio de apropiación y alineamiento de políticas, la orientación a resultados o la coherencia de políticas (Consejo de Cooperación, 2006: 1). Este avance en el diseño de la cooperación de la Administración española venía siendo reclamado por el CAD en sus sucesivos informes *inter partes*, en particular se subrayaba la no idoneidad del instrumento FAD para una ayuda que debe estar marcada por tales principios (CAD, 2002: 16, 17).

El principio de coherencia en la política de desarrollo, como decíamos, es un principio referente en el contexto internacional. El objetivo 8º de los ODM, sobre la necesidad de “promover una asociación mundial para el desarrollo”, va en esa dirección, en aras que las distintas políticas públicas con incidencia en el desarrollo de los países más necesitados de apoyo sumen esfuerzos para ofertar una mayor eficacia de la ayuda. Un ejemplo desatascado de lo anterior es el tratamiento de la deuda externa. A estos efectos, en el Estado español se dicta la Ley 38/2006, de 7 de diciembre, de Gestión de la Deuda Externa (LGDE). En la Exposición de Motivos se explica cómo las situaciones de alto endeudamiento originan unos problemas evidentes al desarrollo de muchos países, lo que dificulta una estrategia eficaz de desarrollo. La LGDE tiene por objeto, según el artículo 1º, la determinación de los principios y la regulación de los instrumentos en los que ha de fundarse y desarrollarse la gestión de la deuda externa que España ostenta como acreedora. Además es también destacable que la gestión de la deuda externa se vincule a la política de cooperación al desarrollo, conforme al Plan Director de la Cooperación Española.

El artículo 3º establece los principios rectores de la política española en la gestión de la deuda externa. Entre ellos destacan la cooperación al desarrollo y la condicionalidad. El principio de cooperación al desarrollo se refiere a que: “las medidas en materia de deuda exterior se adaptarán a las necesidades de desarrollo de los países deudores y serán proporcionadas a los problemas financieros de estos...”. Esto es, se tendrán en cuenta las circunstancias e intereses particulares de cada deudor al tiempo de gestionarse su deuda. Por otro lado, el principio de la condicionalidad establece que: “España se asegurará de que sus actuaciones de deuda exterior sean acompañadas por políticas del país deudor tendentes a solucionar los desequilibrios que les condujeron a una situación de endeudamiento que requiera tratamientos excepcionales...”. Aquí vemos el claro influjo de los acuerdos internacionales que el Estado español negoció y firmó. Pensemos por ejemplo en el denominado *Consenso de Monterrey*, más arriba analizado.

El artículo 4º se circunscribe a la enumeración de los instrumentos de gestión de la deuda externa. Entre los mismos se encuentran:

- las reestructuraciones, aplazamientos y moratorias de los vencimientos de deuda,
- las condonaciones de deuda,
- las aportaciones a fondos para la reducción de la deuda de los países en vías de desarrollo contraída con las Instituciones Financieras Multilaterales,

- las operaciones de conversión de deuda externa por desarrollo humano con inversiones públicas y privadas en función de las prioridades del país receptor, o
- las operaciones de recobro anticipado, titulización de deuda y venta de deuda.

Por otra parte, según el artículo 5.2: “los programas de conversión se dirigirán a la promoción de inversiones y proyectos que promuevan el desarrollo de los países beneficiarios, en los sectores que estos consideren prioritarios, de acuerdo con el principio de soberanía local del proceso de desarrollo. Para ello se fomentará, en primer lugar, la participación de actores locales, primando el apoyo al tejido productivo y asociativo local, al objeto de que las operaciones de conversión de deuda maximicen el impacto de desarrollo en los países beneficiarios”. La conversión de deuda por desarrollo en el Estado español es una de las notas más destacables de nuestra actuación en materia de cooperación. Desde las primeras experiencias, a finales de los años 90 en Marruecos y Costa Rica, a las realizadas a principios del nuevo siglo con Honduras, Nicaragua o Ecuador, el Estado español siempre apostó por este instrumento de gestión de deuda pública, ahora normativizado en el artículo 5.2 de la LGDE.

En las Disposiciones Transitorias 1ª y 3ª de la LGDE, se insta al Gobierno a presentar en las Cortes Generales, sendos Proyectos de Ley para la regulación del FAD y de la Compañía Española de Crédito a la Exportación (CESCE). Disposiciones relevantes ya que son dos de los instrumentos que más deuda originan en los países en vía de desarrollo. En base a dicho mandato legal, se dicta la Ley 36/2010 por la que se crea el FONPRODE y que sustituye al FAD.

Como último antecedente significativo, de las reformas operadas en 2010 en la materia que nos ocupa, citamos la Ley reguladora de los Presupuestos Generales para el año 2007. En su artículo 58, dedicado al FAD, se realiza ya un deslinde claro entre las partidas dedicadas a cooperación al desarrollo y las protagonizadas por la internacionalización de la empresa española. La nueva realidad de los créditos FAD se concluye con una tercera partida, los fondos reservados para las Instituciones Financieras Internacionales y para la Gestión de la Deuda Externa (FIDE) —bajo la tutela del Ministerio de Economía y Hacienda—. Las tres partidas que componen el FAD presentan aplicaciones presupuestarias distintas y gestores de las mismas también diferenciados. Se opta por tanto, por alterar el tradicional principio de unicidad presupuestaria del FAD, con el objetivo de ofertar una mayor transparencia y claridad al instrumento.

Dos novedades normativas en la cooperación al desarrollo española: el FIEM y el FONPRODE

En el año 2010 se materializa una gran reforma de la normativa que da amparo a nuestra política de cooperación internacional para el desarrollo. Fue una reforma necesaria y oportuna que se había demorada en exceso en el tiempo. En principio, representa un triunfo de la sociedad civil ya que llevaba años esperando que se actualizasen los instrumentos normativos y financieros que hacen posible la cooperación al desarrollo. Constituye también un cumplimiento de las exigencias operadas por parte de diversos organismos del sistema internacional de cooperación al desarrollo, en especial del CAD de la OCDE en las sucesivas evaluaciones de la cooperación española.

Esta reforma está caracterizada por el deslinde que se produce entre los fondos que se establecen para la ejecución de las políticas de internacionalización de la empresa española y de las políticas de AOD. De esta manera, se logra una especialización de cada instrumento a sus fines específicos, evitándose las limitaciones del instrumento anterior. A este objeto se aprueban la Ley 11/2010, de 28 de junio, para la reforma del apoyo financiero a la internacionalización de la empresa española, y la Ley 36/2010, de 22 de octubre, del Fondo para la Promoción del Desarrollo. Además, se establece también la distinta dependencia orgánica de cada uno de los fondos creados. De este modo, las políticas de internacionalización de la empresa española se llevan a cabo por el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio a través del Fondo para la Internacionalización de la Empresa (FIEM). Las políticas de cooperación al desarrollo son competencia del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación a través del FONPRODE. Por último, la Ley de Presupuestos del Estado para el año 2011 deja de manifiesto la operativa distinta de los dos fondos, al dedicarle preceptos diferentes. Por un lado, el artículo 55 regula el FONPRODE, por otro lado, el artículo 56 prescribe el FIEM.

Por lo que respeta al FIEM, se configura como un instrumento para la política comercial ya que, atendiendo al carácter crónico de nuestro déficit comercial, parece necesario seguir apostando por instrumentos de apoyo financiero oficial a la exportación (ICE, 2008: 22).

Reflexiones finales

No es nuevo en la tradición jurídica del Estado español el caminar bajo el aliento de las normativas internacionales y comunitarias. El desarrollo del sistema de ayuda coincide con la paulatina adhesión del Estado español a los

foros multilaterales y con una participación cada vez más activa en el escenario internacional. También ejerce una presión importante sobre los poderes públicos la sociedad civil, escenificada en el Consejo de Cooperación al Desarrollo y en las distintas ONGD, sobre la necesidad de la reforma de nuestras políticas de cooperación al desarrollo, y en particular del instrumento financiero del FAD. El FAD desde su inicio tuvo que batallar con su doble naturaleza: apoyar la exportación de bienes y servicios españoles y favorecer el desarrollo de los países beneficiarios de la financiación. Esta doble finalidad limitaba los objetivos a conseguir por la Administración española, ya que o se acentúa la búsqueda de inversiones para las empresas españolas —en cuyo caso en la selección de países y sectores se priorizan las oportunidades de negocio—, o se prima el desarrollo de los países socios —supuesto en el que posiblemente tendrá más sentido fomentar la participación de empresas locales—. Esta situación, que generaba una enorme vinculación de la ayuda española, junto con la intensa agenda internacional del desarrollo de los últimos años, son las motivaciones que llevaron a la creación del FONPRODE. Con este nuevo instrumento los avances son sustanciales al eliminarse cualquier finalidad de tipo comercial del fondo; al desligarse la ayuda financiera con cargo al fondo, o al integrarse plenamente el FONPRODE en el sistema de cooperación, con la tarea de ejercer de canal ejecutor de los correspondientes Planes Directores, Planes Anuales y demás documentos de la cooperación española.

El texto legal permite a la Administración española instrumentalizar con cargo al nuevo fondo créditos, préstamos y líneas de financiación aunque con condiciones sustancialmente diferentes a las de los créditos FAD. Estas condiciones protegen más a los países receptores de la ayuda y son ilustrativas del cambio realizado en el ordenamiento jurídico. De este modo, se podrán llevar a cabo operaciones de naturaleza crediticia, siempre y cuando su ejecución no genere ayuda de tipo ligada. Por otro lado, estas actuaciones deben servir de apoyo al desarrollo endógeno de los países socios. Finalmente, entre otras condiciones, se deberán tener en cuenta las consideraciones de riesgo y sostenibilidad de la deuda del país receptor.

Bibliografía

- ARIAS, Marta (2006), *Créditos FAD: el debate que nunca llega*, Economía Exterior, Núm. 35. 2005/2006, p. 6.
- CAD (2002): *Examen de la Cooperación española 1999-2001: Recomendaciones e Informe de la Secretaría del CAD*, OCDE, París, p. 110.
- CAD (2007): *Examen Inter Partes de España*, OCDE, París, p. 123.

- COLOM JAÉN, Artur (2008): *La nueva agenda del sistema de cooperación: ¿el fin del Consenso de Washington?*, Revista de Economía Mundial 18, pp. 79-92.
- CONSEJO DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO (2006): *Informe sobre cumplimiento del principio de Coherencia de Políticas*, Madrid, p. 58.
- GÓMEZ GIL, Carlos (1996): *El Comercio de la Ayuda al Desarrollo – Historia y Evaluación de los Créditos FAD*, Madrid, Los Libros de la Catarata/IUDC/Ayuntamiento de Getafe, p. 329.
- GÓMEZ GIL, Carlos (dir.) (2008): *La Ilegitimidad de los Créditos FAD – Treinta Años de Historia*, 1.ª ed., Barcelona, Icaria Editorial S.A., p. 196.
- ICE (2008): *Boletín Económico de ICE Nº 2940*, Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, Madrid, p. 166.
- INTERMÓN OXFAM (2011): *La Realidad de la Ayuda 2010*, Madrid, p. 210.
- MUÑOZ GÁLVEZ, Elena (2011): *La cooperación europea al desarrollo: oportunidades de coordinación tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa*, Madrid, Fundación Alternativas, p. 51.
- SOTILLO LORENZO, José Ángel (2011): *El Sistema de Cooperación para el Desarrollo: Actores, Formas y Procesos*, Madrid, Los Libros de la Catarata/IUDC.
- TEZANOS VÁZQUEZ, Sergio (2010). *América Latina y El Caribe – Mapa Estratégico para La Cooperación del Siglo XXI*, Cizur Menor (Navarra), Editorial Aranzadi, S.A., p. 301.

LA REFORMA LEGAL DEL FAD: DOS VISIONES, DOS FONDOS, SE ALEJA LA COHERENCIA

PABLO JOSÉ MARTÍNEZ OSÉS*

PALABRAS CLAVE

AOD reembolsable; FAD; FONPRODE; Coherencia de políticas; Reforma legal.

RESUMEN

Desde que las organizaciones sociales se empiezan a ocupar sistemáticamente del seguimiento de la política de cooperación internacional española el FAD ha estado en el centro de sus denuncias. La doble finalidad que pretende la constitución del instrumento desde su creación ha sido poco menos que un gran dolor de cabeza para los gestores gubernamentales. El doble mandato del instrumento debía por un lado contribuir con claridad a los propósitos de desarrollo al tiempo que debía servir como herramienta para la promoción de las exportaciones españolas.

ABSTRACT

Since social organizations begin to systematically address the monitoring of Spanish international cooperation policy, FAD has been at the center of their complaints. The dual purpose intended by the constitution of the instrument from its inception has been nothing short of a major headache for government managers. The dual mandate of the instrument should, on one hand, clearly contribute to the purposes of development while, on the other, be a tool for the promotion of Spanish exports.

* Coordinador de la Plataforma 2015 y más.

RÉSUMÉ

Depuis que les organisations sociales ont commencé à suivre systématiquement la politique de coopération internationale espagnole, le FAD a été leur sujet de plaintes. Le double objectif visé par la constitution de l'instrument depuis sa création a toujours été un problème pour les gestionnaires du gouvernement. Le double mandat de l'instrument devait clairement contribuer aux objectifs de développement, au même temps qu'être un outil pour la promotion des exportations espagnoles.

Importancia y descenso del FAD en la AOD española: convivencia de dos visiones de desarrollo

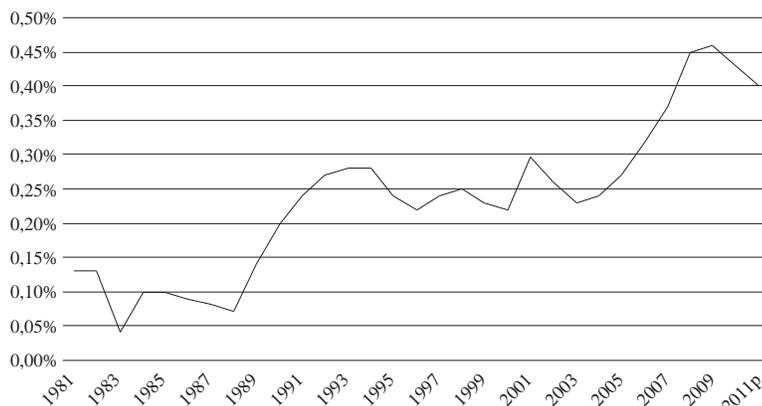
Desde que las organizaciones sociales se empiezan a ocupar sistemáticamente del seguimiento de la política de cooperación internacional española el FAD ha estado en el centro de sus denuncias. Durante muchos años se sucedieron las denuncias del enorme peso que los intereses exportadores y comerciales tenían en las prácticas y en la configuración de la política de cooperación para el desarrollo española. Las razones para este excesivo componente comercial en la ayuda española son diversas, pero sin duda, contribuyó a ello las facilidades que el Real Decreto de 1976 otorgaba para la aprobación de préstamos concesionales a países en desarrollo que proporcionaran contratos de exportación a empresas españolas¹. La doble finalidad que pretende la constitución del instrumento desde su creación ha sido poco menos que un gran dolor de cabeza para los gestores gubernamentales. El doble mandato del instrumento debía por un lado contribuir con claridad a los propósitos de desarrollo al tiempo que debía servir como herramienta para la promoción de las exportaciones españolas.

La AOD española a lo largo de su historia ha presentado dos ciclos de crecimiento concentrados en pocos años. Entre 1988 y 1994 la AOD superó por primera vez el 0,20% de AOD/PNB, ampliando esencialmente el componente reembolsable y ligado de su ayuda, consolidando la AOD española en los años siguientes en torno al 0,25% de AOD/PNB, con oscilaciones menores que se mantendrían hasta el segundo periodo de crecimiento de la AOD española que se produjo entre 2005 y 2008².

1. RD 16/1976 de 24 agosto (BOE 25 agosto), derogado posteriormente por la disposición adicional 22ª del RD 62/2003 de 30 de diciembre (BOE 31 de diciembre), que sin embargo no modifica la doble finalidad del instrumento a la que nos referimos en este momento.

2. De hecho el promedio del periodo 1990-2004 es 0,25%.

Gráfico 1. AOD/RNB 1981-2011



Los datos proceden de PACI Seguimiento 1998, 2002, 2008 y 2009. Los datos para 2010 proceden de las cifras preliminares publicadas por el CAD/OCDE y los datos para 2011 proceden del PACI 2011 (Previsión).

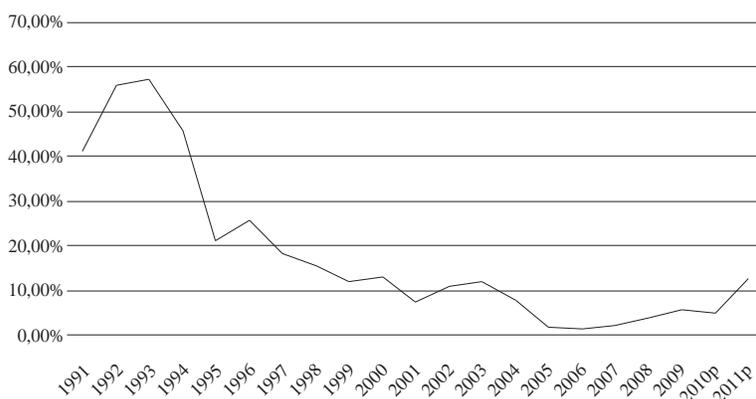
Si en este segundo periodo (2005-2008) el crecimiento se concentró en los componentes multilaterales de la ayuda, en el primer ciclo (1990-1994) coincidente con el reconocimiento de España como país donante por parte del CAD, se debió principalmente a operaciones financiadas con el FAD en un contexto de fuerte internacionalización de las empresas españolas. Eran los años previos a la crisis económica de 1993, los años de la Exposición Universal de Sevilla, de la Olimpiadas en Barcelona y de los eventos conmemorativos del quinto centenario que sin duda constituyeron un escenario propicio para facilitar la imagen española en el exterior y con ella las exportaciones de sus empresas. El componente comercial de la ayuda llegó a alcanzar entre 1991-1994 un promedio del 50% del total de la AOD neta española (ver gráfico 2). A partir de 1992 con la entrada en vigor del paquete de Helsinki en el marco del Consenso de la OCDE se diferencian las normativas para los créditos comerciales (Consenso de Helsinki) de los créditos con componente de ayuda. Estos últimos verán a partir de ese momento limitaciones geográficas, sectoriales y algunas otras específicas para la distribución de ayuda ligada³. Entre otras razones esta nueva normativa estrecharía el margen de actuación de los intereses comerciales en la AOD española haciendo que esta se reduzca relativamente⁴. La importancia del componente comercial de nuestra ayuda

3. MARTÍNEZ GONZÁLEZ-TABLAS, Ángel, *Visión global de la Cooperación para el Desarrollo*, CIP/FUHEM-ICARIA, Barcelona, 1995. GÓMEZ GIL, Carlos, *Los créditos FAD en la AOD española*, p. 478.

4. *La realidad de la Ayuda 1996*, Intermón, Barcelona, 1996. P. 33. El Paquete de Helsinki reducía notablemente el número de sectores, especialmente para ayuda ligada, e impedía operar con países como México, Argentina, Venezuela o Uruguay, algunos de ellos entre los principales receptores en los años anteriores a la norma internacional.

hasta 2004 ha sido tan innegable como desconocida por parte de la sociedad española, y su influencia también puede expresarse en términos de distribución geográfica (China y Marruecos como principales receptores de nuestra ayuda durante muchos años). Este dato suele sorprender al público no especializado, lo que a mi juicio es un indicador de que el componente comercial de la ayuda no ha formado parte del discurso público con el que la administración española ha tratado de legitimar socialmente su política de cooperación. Este componente comercial más bien ha tratado de mantenerse alejado de los focos.

Gráfico 2. FAD/AOD 1991-2011 (desembolsos netos del FAD en relación a la AOD total neta)



Los datos proceden de PACI Seguimiento 1998, 2002, 2008 y 2009. Los datos para 2010 y 2011 proceden de los respectivos PACI-Previsión y Presupuestos Generales del Estado. (Nótese que los datos del 2011 son los primeros que aparecen en los Presupuestos Generales bajo la denominación FONPRODE, es decir que por primera vez se trata de ayuda reembolsable con cargo a FONPRODE, pero no contemplan los préstamos para la internacionalización que ya no computarán como AOD).

A partir de 2004 dos razones explican la reducción del peso relativo del FAD en la AOD española que llega a estar por debajo del 2% del total de AOD neta en 2005 y 2006. Por un lado el incremento espectacular del total de la AOD basado en el aumento de otras partidas distintas del FAD reembolsable y por otro lado la decisión política de cumplir los estándares y exigencias de la agenda internacional de desarrollo que exigen la disminución de la ayuda reembolsable a un amplio conjunto de países, y la desaparición de la ayuda ligada, especialmente en proyectos dirigidos a los Países Menos Adelantados. Así: *“La política respecto a la concesión de créditos bilaterales FAD se está adaptando al compromiso asumido en el CAD de no ligar los proyectos de inversión en infraestructuras y desarrollo social a PMA y que la AOD a los*

países HIPC además de no vincularse a la compra de bienes y servicios españoles, se componga sólo de donaciones. Estos términos en la ejecución de nuestra AOD, que para el 2009-2012 se quiere consolidar, se desarrollan en el marco de la Declaración de París para la eficacia de la Ayuda y la Agenda de Acción de Accra⁵”.

Consecuencia de esa acción los desembolsos netos del FAD se reducen por debajo de 50.000 euros en los años 2005 y 2006 suponiendo menos del 2% del total de AOD neta. Este descenso progresivo hasta la práctica desaparición del componente comercial en la AOD española estaba fundamentado en una evidente voluntad política de cumplir con las recomendaciones internacionales en materia de calidad y eficacia de la ayuda en términos de resultados de desarrollo⁶. Alejando por lo tanto aquellos otros argumentos que han justificado durante años la existencia del componente comercial y que han tratado de presentar el desarrollo de las economías de los países empobrecidos y el aumento de las exportaciones españolas como partes de un círculo virtuoso que retroalimentaba ambas necesidades de forma simultánea.

Hasta el año 2004 la configuración de la AOD española puede explicarse mediante la convivencia de dos visiones de desarrollo difícilmente compatibles, con sus consecuentes programaciones y propuestas de acciones diferenciadas. Por un lado la visión basada en los principios del desarrollo humano y centradas en una constante mejora y homologación de las políticas de ayuda oficial a partir de los estándares y recomendaciones establecidas por el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE, y por otro lado la visión anclada en la internacionalización de las empresas españolas como objetivo principal, aunque posteriormente trata de justificar sus beneficios para las comunidades de los países receptores en indicadores relativos al empleo, el crecimiento de infraestructuras, o en términos de inversión extranjera directa. Esta falta de coordinación entre ambas políticas, que bien puede expresarse en términos de confrontación entre conceptualizaciones distintas del desarrollo, ha sido denunciada en numerosas ocasiones, tildando por ello de *bicefalia* al sistema de cooperación español. Aún cuando las cifras del FAD Reembolsable y ligado habían sido reducidas notablemente el CAD advertía seriamente al gobierno español en su informe *peer review* del año 2007 sobre la escasa integración de FAD en el marco estratégico de

5. PACI Seguimiento 2008, MAEC, p. 31. Disponible en <http://www.maec.es/es/MenuPpal/CooperacionInternacional/Publicacionesydocumentacion/Documents/2008Seg%20PACI.pdf> consultado el 09/09/2011.

6. En honor a la verdad el descenso del FAD Neto en 2006 y 2007 también se debe a la no contabilización de algunas operaciones por cambios en el criterio de contabilización, que no fueron adecuadamente actualizadas hasta el año 2008. El PACI Seguimiento de 2008 (pp. 31-33) recoge el listado de las operaciones tardíamente contabilizadas y actualizadas durante 2008.

la cooperación española: *“However, it was still not clear whether, or how, the microfinance programme was integrated into AECI’s strategic approach. This was also true for FAD loans. While field-level efforts seemed to improve co-ordination with the broader Spanish aid programme, a key weakness of this approach was the technical process of managing the loans remotely from Madrid with little regard for the procedural and legal framework of partner countries”*⁷.

Esta falta de integración de la cooperación reembolsable y de la ayuda ligada españolas con los discursos y planificaciones estratégicas de la política de cooperación debía ser el objeto fundamental de una reforma legal largamente demandada por las organizaciones sociales del movimiento de solidaridad internacional español. El FAD se convierte así en el símbolo de las incoherencias que limitan seriamente las posibilidades del sistema español de cooperación de homologarse con aquellas que mejor orientan sus acciones y sus instrumentos a los objetivos de desarrollo internacionalmente promovidos. El conjunto de intereses que durante décadas tratan de compatibilizarse en las ejecuciones del FAD no logran sino poner de manifiesto las contradicciones, cuyos análisis terminan por centrarse en el carácter reembolsable y ligado del instrumento. Desde la óptica del desarrollo se avanza en el análisis de las consecuencias —principalmente en forma de incremento de la Deuda Externa— que la ayuda reembolsable tiene para los países receptores. En este sentido se sugieren limitaciones en los destinos de los préstamos vinculadas primero a la condición de sobreendeudamiento de algunos países, y en segundo lugar a las necesidades de inversión para el desarrollo que los países presentan. Especialmente para los países con mayores problemas de endeudamiento y pobreza. Respecto del carácter ligado del instrumento la perspectiva del desarrollo es mucho más unánime en el análisis de sus consecuencias, exponiendo la falta de adecuación, de apropiación y el encarecimiento de las acciones vinculadas a las exportaciones. Además considerando al instrumento como de demanda cabía preguntarse si la demanda del mismo correspondía a los países receptores o más bien al grupo de interés de los exportadores españoles. El FAD constituyó durante muchos años un instrumento que permitía reunir en una sola operación las demandas de financiación de los países con las ofertas de bienes y servicios del sector exportador español. El círculo quedaba completo con el carácter reembolsable de esta ayuda que permitía por lo tanto realizar estas operaciones sin impacto en el déficit público español. El problema es que este círculo sólo parecía virtuoso para los balances del donante y para los intereses de su lobby exportador, mientras que la agenda de desarrollo de los países receptores quedaban

7. DAC Peer Review of Spain, OCDE, 2007.

en segundo plano, cuando no directamente contrariados por las múltiples consecuencias de las operaciones.

Desde el año 2005 el FAD ha ido perdiendo peso en lo que a operaciones de internacionalización se refiere y a favor de operaciones vinculadas a la agenda de desarrollo. Para ello el Gobierno hubo de establecer en las sucesivas leyes de acompañamiento presupuestario de forma explícita la dedicación de *porciones* del FAD a programas de desarrollo humano sostenible desligados (2005) y a Organismos y Fondos Fiduciarios Internacionales (2006)⁸. Esta tendencia se consolidaría legalmente con la Ley Presupuestaria de 2007 en la que se optó por dividir la unicidad de la dotación presupuestaria del instrumento, pasando este a nutrirse de tres aplicaciones distintas vinculada cada una de ellas a un fin diferente y consignadas cada una de ellas en el presupuesto de los tres ministerios con iniciativa de aprobación de operaciones⁹. Estas tendencias situaban al MITYC en una difícil tesitura para responder a las demandas del grupo de interés de exportadores respecto a la creciente reducción de los fondos destinados a internacionalización. En realidad y tras sucesivas decisiones y reformas el FAD ha ido pasando de financiar casi exclusivamente las operaciones ligadas de fomento de la exportación a financiar además otras iniciativas diversas en su finalidad como acciones de ayuda humanitaria y de emergencia, cuotas, suscripciones y aportaciones de capital a las Instituciones Financieras Internacionales (IFI), así como contribuciones y cuotas a Organismos Multilaterales de Desarrollo (OMUDES).

Por parte de las organizaciones sociales y desde la visión de la cooperación la demanda de reforma legal debía consolidar legislativamente los dos criterios rectores que habían orientado las decisiones en los últimos años: la limitación sectorial y geográfica en función de criterios de desarrollo de la cooperación reembolsable y la desaparición de las prácticas de ayuda ligada en aras de una mayor coherencia interna de la AOD. Sin embargo la visión desde el MITYC sobre la reforma del instrumento respondería sobre todo a consolidar las antiguas prácticas de internacionalización y a encontrar nuevas vías para incrementar las subvenciones a la internacionalización.

8. Se trata de la Ley 2/2004, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2005, art.55; y de la Ley 30/2005, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2006. Este fondo fue ampliado posteriormente por la Ley 38/2006 del 7 de diciembre, reguladora de la gestión de la deuda externa, pasando de 330 millones de euros a 528 millones de euros adicionales dirigidos al Fondo PNUD para los ODM.

9. A partir de los PGE 2007 se consignan por separado, lo que contribuía no sólo a fijar aplicaciones presupuestarias según sus diferentes finalidades sino que además suponía un trasvase de presupuestos fundamentalmente del MITYC al MAEC. De esta forma el MAEC no evitaba las tradicionales dificultades para ver sus propuestas de operaciones aprobadas en la CIFAD pero sí se impedía al menos que el MITYC pudiera disponer de fondos previamente asignados al denominado FAD Cooperación.

El acuerdo salomónico: los dos anteproyectos

Aunque los dos anteproyectos de Ley fueron hechos públicos en noviembre de 2009, al menos desde junio de 2008 tenemos constancia de que existe un acuerdo entre los ministerios implicados para abordar la reforma legal del instrumento, basado en la creación de dos instrumentos diferenciados según su finalidad. La publicación de un capítulo monográfico sobre el FAD en el Boletín de Información Comercial Española (ICE)¹⁰ da a conocer cuál es la posición del MITYC respecto de la reforma, afirmando por primera vez su necesidad y estableciendo cuál debe ser la orientación de la misma. El Gobierno tenía la obligación legal de realizar la reforma desde que en diciembre de 2006 se aprobó la Ley de Deuda Externa¹¹, en cuyas disposiciones transitorias primera y tercera el gobierno quedaba comprometido a entregar un proyecto de Ley para la regulación del FAD y otro para la reformulación de la CESCE, con lo que se pretendía modificar sustancialmente para adecuarlos a la nueva Ley el funcionamiento de los dos instrumentos españoles que intervienen en la generación de la deuda externa en los países receptores.

La publicación del MITYC justifica someramente la utilidad que el FAD ha tenido para aumentar las exportaciones españolas y arroja las conclusiones de un estudio sobre los efectos de arrastre que dichos préstamos han tenido en términos de generación de puestos de trabajo e indirectamente en el crecimiento de la economía española. Al tiempo el documento trata de conciliar estos resultados con las exigencias determinadas por la política de cooperación, sin dejar de reconocer las dificultades y ambivalencias que el FAD tiene para responder a las dos finalidades que establece su estatuto legal:

“Las directrices que emanan del CAD a finales de los noventa comienzan a cuestionar la vinculación de la ayuda a la exportación así como la planificación geográfica y sectorial de nuestro primer Plan Director de Cooperación que centra el interés de nuestra cooperación lejos de algunos de los principales receptores del FAD, como China. Estas demandas del mundo de la cooperación contrastan con las crecientes demandas de apoyo financiero de nuestras empresas en unos mercados cada vez más competitivos. Una y otra realidad exigen del instrumento un mayor esfuerzo a favor de uno y otro objetivo, lo que da lugar

10. *EL FAD: un análisis desde su creación hasta la actualidad...*, Boletín de ICE, nº 2940, 11 al 20 de junio de 2008.

11. Ley 38/2006 del 7 de diciembre, reguladora de la gestión de la deuda externa, BOE del 8 de diciembre.

a una creciente dificultad del FAD para cumplir con ambos objetivos de forma simultánea"¹².

Esencialmente la propuesta del MITYC establece que la reforma del FAD ha de reconocer la incompatibilidad entre las dos finalidades del instrumento, y para resolverla se han de crear dos instrumentos diferenciados en función de sus finalidades. Uno de ellos que responda a las *"tradicional y crecientes demandas de la Política de Cooperación Internacional [...] Paralelamente será preciso crear un nuevo instrumento, que responda a las necesidades en materia de internacionalización"*¹³. Según el mismo texto el primero de los instrumentos debe ser *"100 por 100 no reembolsable, 100 por 100 desligado, que coadyuve a la consecución de los objetivos de Desarrollo del Milenio y los compromisos presupuestarios de España en materia de AOD (0,5 por 100 PIB en 2008 y 0,7 por 100 en 2012)"*, mientras que el nuevo instrumento de internacionalización debe, además de cubrir las antiguas prácticas de internacionalización del FAD incorporar algunas *"nuevas detectadas y que permitirían a nuestras empresas responder a los nuevos retos de los mercados internacionales"*¹⁴.

A partir de este momento las negociaciones entre las Secretarías de Estado de Comercio (MITYC) y de Cooperación Internacional (MAEC) aún tardarían un año y medio en concretar los borradores de sendos anteproyectos, el del Fondo para la Promoción del Desarrollo (FONPRODE) y el del Fondo para la Internacionalización de la Empresa (FIEM)¹⁵. A la vista de ambos anteproyectos es fácil concluir que el trabajo de negociación no se basó en ningún intento de explorar cómo ambas políticas podían ser reformadas para contribuir coherente y complementariamente a los principios del desarrollo, sino que se limitó al reparto de competencias entre los departamentos. Con ello se obviaban las incoherencias que en términos de desarrollo habían ofrecido ambas políticas, presentando ambas como independientes, como si no pudieran relacionarse en función de los resultados que proporcionan. Al quedar

12. *El FAD: un análisis desde su creación hasta la actualidad...*, Boletín de ICE, nº 2940, 11 al 20 de junio de 2008, p. 10.

13. *El FAD: un análisis desde su creación hasta la actualidad...*, Boletín de ICE, nº 2940, 11 al 20 de junio de 2008, p. 33.

14. Esencialmente esas nuevas oportunidades detectadas se refieren a: a) la posibilidad de otorgar préstamos sin exigir la garantía soberana, b) atender a proyectos de "especial interés para la política comercial española" más allá del apoyo a la exportación, que se refiere a aquellos en los que haya transferencia de tecnología española, o de filiales, o que se relacionen con inversiones extranjeras directas de empresas españolas, y c) especial vocación de apoyar proyectos en régimen de partenariado público-privado (PPP). No obstante el propio texto no lo toma como un listado exhaustivo por cuanto sugiere que el nuevo instrumento también debe servir para *"aquellas otras [necesidades en materia de internacionalización] que puedan surgir y se juzgue oportuno atender en cada momento"*.

15. Ambos Anteproyectos fueron aprobados para su remisión a Cortes en el Consejo de Ministros el 6 de noviembre de 2009. El FONPRODE presentado por el MAEC y el FIEM por el MITYC.

centrada la negociación sobre la cuestión competencial los intereses corporativos de la administración, y no el diseño de las políticas, serían los que guiarían el devenir de la reforma.

En el marco del acuerdo salomónico que obviando incoherencias perseguía mantener la legitimación de las prácticas anteriores, las dificultades principales de la negociación residieron en la distribución de competencias de uno y otro ministerio en el conjunto de las operaciones que regularía el fondo reformado. Especialmente en lo que se refiere a la parte reembolsable del FONPRODE, puesto que contrariamente a la propuesta inicial del MITYC, finalmente el anteproyecto de Ley establece cinco tipos de operaciones que serán financiadas con cargo al FONPRODE, una de las cuales de carácter crediticio. Contradiciendo igualmente aquella intención de que el instrumento reformado fuera completamente desligado, el Anteproyecto del FONPRODE incorporaba como excepción la posibilidad de que ciertas acciones de emergencia y ayuda humanitaria puedan ser ofrecidas de manera exclusiva a proveedores españoles de bienes y servicios “*cuando la urgente ejecución de la ayuda venga justificada por situaciones de guerra o catástrofe*”¹⁶. De forma que los anteproyectos mostraron con claridad que el pacto interministerial se ceñía a la división del antiguo instrumento en dos distintos y en principio, gestionados independientemente por cada uno de los dos Ministerios. Sin embargo y a la vista de los dos Anteproyectos, las prácticas de ayuda reembolsable y las posibilidades para seguir prestando ayuda ligada quedaban recogidas en ambos fondos. En definitiva, los Anteproyectos venían a resolver en parte disputas corporativas de los ministerios por las competencias —en materia de gestión de determinados fondos y créditos—, pero contribuían básicamente a alejarnos de los acuerdos y las propuestas promovidos por la comunidad internacional y expresados en diferentes textos políticos y programáticos como hemos señalado más arriba¹⁷.

Una de las razones que mejor pueden explicar el resultado de esta negociación en la elaboración de los anteproyectos es precisamente la diferencia que existe en la administración española entre los cuerpos responsables de Economía y Comercio, centrados y fuertemente empoderados en la gestión de posiciones acreedoras y en prácticas de internacionalización, con el cuerpo diplomático responsable de Exteriores que no tiene una tradición vinculada al carácter multidisciplinar que exige el Desarrollo, careciendo por ejemplo de

16. Anteproyecto de Ley del FONPRODE, art. 2.3., el texto no aclaraba si estas operaciones ligadas contempladas por el FONPRODE serían de carácter reembolsable o no.

17. Los ya mencionados Declaración de París, Agenda de Acción de Accra y recogidos en el Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012, entre muchas otras referencias y declaraciones expresadas en los últimos años.

especialistas en Economía y Financiación del Desarrollo. Pero otra clave para el análisis nos la puede proporcionar el conocimiento de las opiniones de los grupos de interés que pueden situarse tras cada una de las políticas. En este punto cabe detenerse un poco en resumir cuáles son las implicaciones que, en varios aspectos, tienen de forma relacionada ambas políticas de internacionalización y de cooperación para el desarrollo. Son bien conocidas las que se establecen desde las perspectivas de la AOD y cuál es el peso relativo que los intereses exportadores tienen en el conjunto de la AOD a lo largo de nuestra historia. Muchas de las denuncias conocidas proceden precisamente del interés por que España disponga de una AOD más adecuada a estándares internacionales y legitimada socialmente en las prácticas de solidaridad, lo que hacía aparecer a la cooperación reembolsable ligada a intereses comerciales como una perversión de la pretendida ayuda. Por otro lado, tras la reforma ambos fondos podrán financiar operaciones reembolsables con garantía soberana lo que supone la posible generación de deuda externa para los países beneficiarios de los mismos. Desde la aprobación de la Ley de Deuda Externa a finales de 2006 la gestión de la misma por parte del Estado español debía estar *“vinculada con la política de cooperación española, conforme a las prioridades y estrategias del Plan Director de la Cooperación Española”*¹⁸, y para ello además de instruir que el PACI debe incluir cada año los objetivos y actuaciones previstas en materia de gestión de la deuda externa, sitúa en la Comisión Interministerial de Cooperación Internacional la obligación de armonizar y proporcionar coherencia a todas las actuaciones sectoriales relacionadas¹⁹. En este sentido la reforma del FAD tenía entre sus principales retos establecer claridad jurídica sobre los criterios útiles para realizar una gestión coherente de las posibilidades acreedoras del Estado español, que debía estar guiada precisamente por un análisis preciso de la relación entre endeudamiento externo y posibilidades de desarrollo de los potenciales receptores. A este respecto la Ley de Deuda Externa es clara al afirmar en sus principios rectores que *“Las medidas en materia de deuda exterior se adaptarán a las necesidades de desarrollo de los países deudores y serán proporcionadas a los problemas financieros de estos”*²⁰.

Así las cosas y como prueba evidente del interés que el sector empresarial exportador español tiene en que no se relacione la gestión de la deuda externa con criterios de desarrollo son las declaraciones realizadas por el Presidente del Club de Exportadores e Inversores Españoles, Balbino Prieto, poco después de la aprobación de la Ley. Bajo el titular *“El Club de Exportadores*

18. Ley 38/2006 de 7 de diciembre, de gestión de la deuda externa, art. 1.2.

19. Ley 38/2006 de 7 de diciembre, de gestión de la deuda externa, art. 7.1 y 7.3.

20. Ley 38/2006 de 7 de diciembre, de gestión de la deuda externa, art. 3.b.

negocia cambiar la Ley de Deuda Externa en el Congreso”, la información remite a contactos con los principales partidos de la cámara dirigidos a presionar para que la reforma de la ley recoja los intereses de las empresas exportadoras españolas y reclama un “consenso civil” que compatibilice políticas de cooperación y de internacionalización. Respecto de la Ley de Deuda, el Club la califica de disparatada, llena de inexactitudes y de redacción lamentable. La considera en definitiva, “*sesgada hacia una parte del conflicto, que hoy en día se maneja por parte de las ONG y otros organismos de forma superficial e interesada*”²¹. Lo superficial y desinteresado del análisis parece ser el establecimiento de la relación entre endeudamiento y desarrollo en los países, relación que al proporcionar limitaciones para otorgar préstamos a países HIPC y en general a países con problemas de endeudamiento perjudicará las posibilidades de las exportaciones. También en las mismas declaraciones se cuestiona la utilización de activos del FAD para contribuciones a organismos multilaterales de desarrollo, denunciando así lo que consideran una desviación de fondos para la internacionalización hacia otros fines. Tres años después, los dos anteproyectos tratan de representar ese “consenso civil” cristalizado de forma salomónica, mediante la creación de dos instrumentos reembolsables y ligados aunque a sendos intereses.

Respecto a las competencias, por un lado el MITYC lograba mantener la gestión de los fondos de internacionalización de manera independiente del MAEC —la presencia de los mismos en el nuevo Comité del FIEM será tan testimonial e insignificante como lo era en la antigua CIFAD— con lo que evitaría las continuas demandas y requerimientos de los responsables políticos de la cooperación que tanto habían interferido y obstaculizado su trabajo. Por otro lado el MAEC asumía el control de un fondo para cooperación, evitando así tener que solicitar la tramitación de cada gasto a los gestores de Comercio. Con las únicas excepciones de las aportaciones y contribuciones a las IFI y a los fondos administrados por ellas cuyas identificaciones serían realizadas por el MEH, y las otras operaciones reembolsables que requerirán el informe previo del MEH²². Pero ahí finalizaba el acuerdo puesto que ambos fondos podrían operar prácticamente sin límites geográficos, en todos los sectores de actuación, mediante operaciones reembolsables e incluso a través de acciones ligadas a la compra de bienes y servicios españoles. Las limitaciones para las operaciones de uno y otro en la redacción de los Anteproyectos aún eran difusas y de difícil operativa en la mayoría de los casos. El reparto de las competencias había distribuido las distintas operaciones entre los cuerpos que habitualmente las

21. Diario *Expansión*, lunes 19 de febrero de 2007, disponible en <http://www.expansion.com/2007/02/19/economia-politica/economia/958082.html>, consultado el 15 de septiembre de 2011.

22. Anteproyecto de Ley del FONPRODE, art. 5.2 y 4 respectivamente.

realizaban perdiendo así la oportunidad de acompañar la reforma legislativa de reformas institucionales que hubieran contribuido a avanzar en materia de coordinación y coherencia de políticas.

Los trámites legislativos

Una de las consecuencias directas del pacto interministerial para la elaboración de los dos anteproyectos es que tendrían tramitaciones legislativas separadas. El FIEM pasaría por las Comisiones de Industria, Turismo y Comercio del Congreso y del Senado, mientras que el FONPRODE lo haría por las Comisiones de Cooperación Internacional para el Desarrollo de ambas cámaras. Y en función de eso cada una de las tramitaciones tendría unos protagonistas e interlocutores diferentes además de un calendario propio. La evidente relación entre uno y otro fondo serían a partir de entonces aún más difíciles de establecer.

La tramitación legal por separado debía facilitar que el FIEM no fuera observado ni analizado con la mirada de la cooperación para el desarrollo y que el FONPRODE fuera recibido por el mundo de la cooperación como un avance significativo respecto del FAD por no operar ya en el marco de la política de internacionalización. El Consejo de Cooperación fue el primero en reaccionar puesto que en el breve dictamen que hizo público tras conocer los Anteproyectos afirmaba *“que la reforma del FAD debiera plantearse de forma integral, preservando el principio de coherencia de políticas que forma parte del mandato legal de la Ley de Cooperación para el Desarrollo y de los principios rectores del III Plan Director de la Cooperación Española. [...] el Consejo reclama que se le remita el Anteproyecto de Ley de Reforma del Sistema de Apoyo Financiero a la Internacionalización (FIEM), para que pueda ser objeto de análisis e informe”*²³.

Estas y otras llamadas de atención a la necesidad de incorporar una perspectiva de coherencia de políticas en la elaboración de ambas leyes será una constante por parte de los sectores y grupos relacionados con la cooperación durante todo el proceso de tramitación legislativa. De la misma forma que serán rechazadas o ninguneadas por parte del Gobierno. Ninguna de las propuestas que solicitaron la coordinación formal del trabajo sobre ambas leyes surtieron efecto, ni la constitución de una Comisión conjunta en el Parlamento

23. Informe del Consejo de Cooperación sobre la propuesta de normativa del Fondo para la promoción del desarrollo (FONPRODE), 5 de noviembre de 2009, disponible en http://www.maec.es/es/MenuPpal/CooperacionInternacional/Publicacionesydocumentacion/Documents/InformeCCD_%20FONPRODE.pdf, consultado el 10 de agosto de 2011.

—formada por representantes de las de comercio y cooperación—, ni la mencionada remisión del FIEM al Consejo de Cooperación, ni la supervisión política por parte de la Comisión Delegada del Gobierno para la Cooperación al Desarrollo de ambas leyes²⁴. Sólo los esfuerzos de las organizaciones sociales y cierta flexibilidad mostrada por la Comisión de Cooperación del Congreso permitieron que pudieran relacionarse ambos trámites legislativos, hasta incorporar numerosas modificaciones en uno y otro que finalmente han estado basadas en los mismos principios. También ha resultado funcional la interlocución con diputados y senadores de los grupos minoritarios, que por causa de su exigua representación en algunos casos la misma persona acudía a ambas comisiones a participar en los trámites de ambos proyectos.

Así los calendarios de tramitación fueron independientes produciéndose la curiosidad de que el FONPRODE no fue aprobado en primera instancia por la Comisión del Congreso hasta que el FIEM, más rápido en su tramitación, no había regresado al Pleno del Congreso para su aprobación definitiva.

	Publicación Anteproyectos	Aprobación Comisiones Congreso	Aprobación Pleno Senado	Aprobación Congreso Definitiva	Aprobación Reglamento
FIEM	17 nov. 2009	23 marzo 2010	26 mayo 2010	28 junio 2010	30 dic. 2010
FONPRODE	17 nov. 2009	30 junio 2010	6 octubre 2010	22 octubre 2010	17 junio 2011

Ambos trámites siguieron la misma lógica en la introducción de sus modificaciones, para lo que fue esencial que el Grupo Socialista en el Gobierno no contara con mayoría suficiente en el Senado. Durante la tramitación en el Congreso el Grupo Socialista evitó que se introdujeran enmiendas que realizaran cambios sustanciales al pacto interministerial fijado en los Anteproyectos. Posteriormente en el Senado, y ante la certeza de que las reformas que pactaran en resto de grupos quedarían fijadas definitivamente en sendas leyes, el Grupo Socialista se avino a pactar una buena parte de las modificaciones que habían sido recogidas en diferentes enmiendas, proporcionándole finalmente a ambas leyes cambios muy relevantes respecto de su primera versión.

Esta situación no es nueva en las tramitaciones legislativas en materia de cooperación. Ya durante el trámite de la Ley de Cooperación en 1998 los cambios pactados por todos los grupos a excepción del Gobierno fueron definitivos

24. La Comisión Delegada del Gobierno para la Cooperación al Desarrollo sólo se reunió para la posterior aprobación del Reglamento del FONPRODE, pero no hizo reflexión alguna respecto de la coherencia de ambas políticas con el Desarrollo. La nota de prensa publicada —única información pública— con motivo de la aprobación del Reglamento está disponible en: http://www.lamoncloa.gob.es/ServiciosdePrensa/NotasPrensa/Vicepresidenciaprimer/2011/ntrp20110218_Comision.htm

para la aprobación del articulado definitivo. En aquella ocasión el Grupo Popular tenía mayoría absoluta en el Senado y con ella modificó el texto que había sido muy mejorado en el Congreso donde no disponía de apoyos suficientes para mantener su propuesta. El voto de CiU en la vuelta al Congreso rechazando las enmiendas populares del Senado permitió que se recogieran algunas de las demandas expresadas por las organizaciones sociales e impidió que el texto quedara balanceado hacia las posiciones defendidas por Economía y los grupos exportadores²⁵.

Esta situación repetida en sendos trámites legislativos con más de una década de distancia entre sí debería incorporarse como un aprendizaje de cierta relevancia para los diferentes actores e intereses implicados. El demandado “consenso civil” que compatibilice las políticas de cooperación y las de internacionalización no puede considerarse alcanzado mediante pactos corporativos en el interior de la administración, sino que exige de un debate profundo sobre la política de Desarrollo que más allá del ámbito estricto de la política de Cooperación para el Desarrollo, propugne una visión del Desarrollo coherente, de forma que establezca criterios políticos para el diseño de actuaciones desde todos los departamentos ministeriales. En otras palabras podría afirmarse que es preciso avanzar en el ámbito de la Coherencia entre políticas (*intra-country coherence*) con el Desarrollo²⁶.

La participación de las organizaciones sociales en la reforma: importancia y limitaciones

Los actores sociales de la cooperación, esencialmente organizaciones sociales y algunos expertos, han sido protagonistas fundamentales durante la tramitación de la reforma. La constante interlocución con diputados y senadores de los grupos parlamentarios ha constituido el eje de actuación a través del cual se han producido la mayoría de las mejoras que los textos han obtenido durante su trámite parlamentario. La elaboración de enmiendas a petición o no de los grupos parlamentarios y la discusión de los numerosos textos que iban proponiendo unos y otros han constituido una frenética actividad en los meses que duró la tramitación. Hasta tal punto que se extendió rápidamente el uso de un verbo de nueva creación para embromar el trabajo que se estaba realizando con tanta intensidad y frecuencia: *fonprodear*. El esfuerzo se centró en

25. Jerez, A., Sampedro, V., y López Rey, J.A., “Del 0,7% a la desobediencia civil”, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 2008. pp. 149-150.

26. Alonso, José Antonio, Aguirre, Pablo, Madrueño, Rogelio y Millán, Natalia, “Coherencia de políticas para el desarrollo en cinco donantes del CAD: lecciones para el caso español.” *Documento de trabajo número 42*. Fundación Carolina. Madrid, 2010, p. 7.

el establecimiento de una serie de propuestas de enmiendas en primera instancia, para después en la parte final de las negociaciones entre los grupos establecer una serie de mínimos indispensables o líneas rojas en ambos textos legales, algunas de las cuales fueron incluidas en las versiones definitivas.

Para ello las organizaciones han realizado un esfuerzo notable de acercamiento a sabiendas de que su unión ante los grupos parlamentarios constituía un factor esencial para lograr la influencia suficiente en el marco de una reforma legal tan fundamental como largamente demandada. Pero ha sido un acercamiento cargado de dificultades por causa de las diferentes posiciones que las organizaciones representan en la actualidad respecto de las cuestiones que se dirimían en la reforma del FAD. Si bien existe un amplio consenso sobre la necesidad de eliminar la ayuda ligada del sistema de cooperación, no puede decirse lo mismo sobre la idoneidad de la cooperación reembolsable. Existe un amplio espectro de posiciones al respecto que van desde la consideración de que toda la cooperación debe ser estrictamente realizada mediante donaciones hasta quienes sugieren que una condicionada política de ayuda reembolsable puede constituir una oportunidad de desarrollo importante para los países receptores. En realidad se podría afirmar que, a pesar de las críticas y demandas de reforma legal que las organizaciones habían protagonizado, en cierto sentido la reforma les pilló con el pie cambiado. El hecho de que el FAD reuniera en sus operaciones el componente financiero y el interés comercial, propició que las reflexiones y los análisis fueran siempre sobre el conjunto, de forma que al inicio del trámite legislativo muy pocas organizaciones disponían de una reflexión serena sobre las posibilidades de la cooperación financiera reembolsable desvinculada de los intereses comerciales y exportadores. Tampoco existe un conocimiento sistemático en las organizaciones de las prácticas más o menos similares que, en materia de cooperación financiera reembolsable para el desarrollo, realizan otros países donantes del entorno de España. Prueba de la desconfianza que la cooperación reembolsable genera en el sector es la formulación con que se trata la cuestión en el Pacto de Estado contra la Pobreza entre cuyas medidas se establece “*Concentrar el incremento de la Ayuda Oficial al Desarrollo en los instrumentos no reembolsables, asegurando, en línea con la trayectoria de los últimos años, que la cooperación reembolsable no supere el 5% del total de la AOD*”²⁷. Ante la reducción relativa del componente comercial de nuestra ayuda durante los años 2005 y 2006, las ONG representadas por la Coordinadora parecen satisfechas considerando que debe mantenerse esa tendencia durante los próximos años. Sin embargo entre las iniciativas legislativas que promueve el mismo

27. Pacto de Estado contra la Pobreza, firmado por los partidos políticos con representación parlamentaria y la Coordinadora de ONGD el 19 de diciembre de 2007, B.1.c). Disponible en http://www.coordinadora-ongd.org/uploads/descargas/libro_pacto.pdf

Pacto se recoge la reforma del FAD “*a fin de convertirlo en un instrumento crediticio integrado y coherente con el objetivo de lucha contra la pobreza*”²⁸. Nada se especifica acerca de si este instrumento crediticio debería limitarse a los programas de microcréditos y a las aportaciones a instituciones y organismos más o menos conocidas o si preveían otras modalidades de cooperación financiera reembolsable como acabaría estableciendo el FONPRODE.

Por otro lado cabe destacar aún con brevedad que las organizaciones sociales no han logrado acompañar sus trabajos de interlocución y diálogo con los grupos parlamentarios de un marco de movilización y sensibilización pública acordes con la importancia de la reforma. Varias pueden ser las razones que expliquen la ausencia de movilización por parte de las organizaciones así como la incapacidad para trasladar los debates a los medios de comunicación. Se han argüido reiteradamente la excesiva complejidad técnica de los asuntos a tratar y las consiguientes dificultades para trasladarlos de forma divulgativa a la opinión pública, y el contexto de crisis económica que desplazaba las preocupaciones. Lo cierto es que las organizaciones deberán reflexionar seriamente sobre la pérdida de movilización social que el llamado movimiento por la solidaridad ha sufrido en la última década, si comparamos este trámite legislativo con el que dio lugar a la Ley de Cooperación entre 1996 y 1998²⁹. La mejor argumentación técnico-política que pueda realizarse eleva su potencial de influencia cuando se presenta respaldada por evidentes y explícitas acciones de movilización social.

El FONPRODE: limitaciones y condicionantes para su orientación al desarrollo

Las organizaciones que durante los últimos años habían tenido como eje de su análisis y de su actividad sociopolítica las cuestiones relacionadas con la deuda externa se aglutinan en la Campaña Quién Debe a Quién (QDQ) y defendían el principio general de que España no debe otorgar préstamos a países de menor renta que la española, considerando que las posiciones acreedoras de España en los países receptores de su ayuda constituyen un obstáculo a sus oportunidades de desarrollo. Cabe mencionar que numerosas organizaciones forman parte simultáneamente de la Coordinadora y de QDQ, lo que da lugar en los primeros momentos, ante la aparición de los

28. Pacto de Estado contra la Pobreza, firmado por los partidos políticos con representación parlamentaria y la Coordinadora de ONGD el 19 de diciembre de 2007, C.b).

29. Jerez, A., Sampedro, V., y López Rey, J.A., “Del 0,7% a la desobediencia civil”, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 2008. pp. 138-150. Extenso y detallado relato de la combinación de propuestas con actos de calle realizados por el movimiento de solidaridad con motivo de la tramitación de la Ley.

anteproyectos, a comunicados públicos defendiendo posiciones diferenciadas por parte de las mismas organizaciones³⁰. En realidad el debate sobre los límites a esa nueva cooperación financiera coherente con la lucha contra la pobreza acababa de abrirse a gran parte del sector, precisamente por la necesidad de fijar posiciones y enmiendas que exigía el trámite legislativo. Es a partir de ese momento que las organizaciones deben precisar cuáles son sus propuestas en el establecimiento de condiciones y limitaciones para el conjunto de la cooperación reembolsable. De hecho de los cinco tipos de operaciones que el FONPRODE incluiría, cuatro son ya conocidas habituales del sistema de cooperación español: a) programas bilaterales, b) aportaciones y programas en OMUDES, c) asistencias técnicas y evaluaciones del Fondo, y d) aportaciones y contribuciones en IFI. La quinta, con carácter crediticio y por lo tanto explícitamente reembolsable, incluía el actual programa de Microcréditos —también con experiencia de casi una década— y una serie de nuevas operaciones en la modalidad de cooperación financiera como las adquisiciones de capital en fondos y vehículos de inversión³¹.

La estrategia de las organizaciones sociales, a falta de un consenso completo sobre este particular, se centrará en establecer una batería de limitaciones y condicionantes orientados a evitar que estas nuevas operaciones se realicen desde la óptica comercial financiera y que su identificación y operativa quede fijada estrictamente a demandas específicas de los países receptores y a criterios de desarrollo. Se trabajó y se realizaron propuestas sobre a) limitaciones geográficas en función del nivel de renta y de desarrollo de los países receptores, sobre b) condicionalidades basadas en criterios de sostenibilidad del endeudamiento de dichos países, sobre c) limitaciones sectoriales que evitaran la ayuda reembolsable en programas y proyectos de servicios sociales básicos (SSB), sobre d) la distribución de competencias en el entendido de que el MAEC representaría mejor que el MEH y el MITYC los criterios de desarrollo, sobre e) mecanismos de transparencia y control social de las operaciones y de forma general f) estableciendo un límite porcentual al conjunto de ayuda reembolsable respecto del total de la AOD. Estas propuestas sólo quedaron finalmente recogidas de forma parcial y con insuficiente precisión en la mayoría de los casos, aunque supusieron el núcleo de las discusiones y lograron modificar y matizar gran parte del articulado.

30. Es destacable por ejemplo que un número importante de Coordinadoras Autonómicas suscriben los comunicados de QDQ y no los de la Coordinadora.

31. A efectos de esta reflexión tomamos como referencia la clasificación tal y como queda en la versión definitiva de la Ley (art. 2). En el Anteproyecto figuraba una clasificación diferente que distribuía las mismas operaciones en seis epígrafes constituyendo una clasificación menos racional.

Lo cierto es que el establecimiento de principios, criterios y valoraciones para este conjunto de nuevas acciones recibirá su tratamiento específico y detallado en las negociaciones de dos textos posteriores que el desarrollo de la Ley FONPRODE exigía establecer para crear la nueva institucionalidad necesaria para una adecuada ejecución de estas prácticas: el Reglamento del FONPRODE³² y posteriormente el Código de Financiación. El Reglamento desarrolla la Ley estableciendo el Comité Ejecutivo del FONPRODE y la Oficina del FONPRODE, por lo que las discusiones versarán fundamentalmente sobre las nuevas capacidades que este instrumento demanda del sistema de cooperación y su adecuada integración con el resto del sistema. Ambas cuestiones exceden a las pretensiones de este artículo pero requieren de un sereno análisis que incorpore un horizonte de reforma institucional especialmente difícil, aunque no inabordable, en tiempos de ajuste del gasto público. Respecto del Código de Financiación la pretensión era incorporar criterios operativos para guiar de forma efectiva la gestión de la cooperación reembolsable, de forma que permita evaluar a partir de diversas variables la elegibilidad —y por lo tanto el descarte— de las operaciones. Será finalmente en la discusión relativa al Código en la que se alcancen acuerdos sobre marcos de referencia más amplios que los análisis más ortodoxos para el funcionamiento de la ayuda reembolsable³³. En ambos procesos de diálogo el interlocutor por parte del Gobierno se centraba ya únicamente en la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional (SECI) y fue el trabajo en el Consejo de Cooperación el que vehiculó las aportaciones y discusiones sobre sendos borradores. El borrador del Reglamento fue dictaminado por el Consejo de Cooperación que elevó un informe consensuado con todos sus miembros que sugería algunas modificaciones de calado. La repentina desvinculación de algunas de sus recomendaciones por parte de la SECI resultó sorprendente después de semanas de arduas negociaciones, lo que provocó sobre la marcha votos particulares de varios miembros del Consejo expresando su rechazo a este tipo de prácticas y advirtiendo de la desconfianza que dichas actitudes generan en el diálogo en el seno del Consejo. Esta situación no volvió a repetirse con motivo del dictamen sobre el Código de Financiación, cuya versión final incorporó las propuestas de modificación consensuadas. El proceso de reforma legislativa concluyó finalmente en agosto de 2011, cerrando así dieciocho largos meses de intenso trabajo.

El FONPRODE pasa así a convertirse en el instrumento más importante de la cooperación española atendiendo a su disposición presupuestaria. Integrado

32. Real Decreto 845/2011, de 17 de junio, por el que se aprueba el Reglamento del Fondo para la Promoción del Desarrollo.

33. En él finalmente se incorporan criterios y estándares internacionales concretos sobre Derechos Humanos, Impactos Sociales y Ambientales, Igualdad de Género, Sostenibilidad de la Deuda Externa, y Transparencia informativa. Un análisis del alcance y la operativa del mismo se realiza en otro artículo de esta obra.

formalmente en la AECID la constitución de la Oficina del FONPRODE arroja algunas dudas sobre su integración real, así como de su capacidad operativa teniendo en cuenta la negativa sistemática por parte del Gobierno a dotar de nuevas capacidades y catálogos al personal de la AECID. La solución basada en encomiendas de gestión apuntan a que gran parte del trabajo de gestión del FONPRODE recaerá finalmente en empresas propiedad del MITYC, lo que puede hacer superfluo el esfuerzo legislativo orientado a su completa adscripción a los principios del desarrollo, para lo que se consideró estratégico apostar por que fuera el MAEC el único responsable de sus operaciones. Lo cierto es que el FONPRODE estaba operando de facto durante 2009 y 2010 en el marco de sus cinco tipos de operaciones, antes de que la Ley fuera aprobada. Esto supuso que los debates con los grupos políticos estuvieran limitados por el interés de la Administración de consolidar algunas de las recientes prácticas en el nuevo marco legislativo. La ausencia de información pública respecto de las operaciones realizadas en ese periodo constituyó, además de un déficit en materia de transparencia, un obstáculo más para poder comprender cabalmente los intereses de la Administración en mantener algunos de los aspectos criticados.

El FIEM: se consolida la internacionalización, se aleja la CPD

Las diferentes posiciones y matices con que el conjunto de organizaciones analizaba las cuestiones que se dirimían en la reforma supusieron más de un contratiempo serio en la ejecución de una estrategia de incidencia compartida. Especialmente cuando el primero de los proyectos —FIEM— llegó al Senado, parte de las organizaciones consideraron imprescindible renunciar a mayores consideraciones y debates y centrar la actividad de incidencia en el establecimiento de una serie de líneas rojas con las que aparecer de forma unánime y contundente ante los grupos parlamentarios. La discusión sobre los puntos que esta síntesis debía contener no logró alcanzar un acuerdo total, puesto que un grupo de ONG encabezados por la Coordinadora Estatal, Intermon Oxfam y la Campaña del Milenio de NNUU en España consideró que sólo sería posible influir sobre tres aspectos. El otro grupo encabezado por QDQ, la Plataforma 2015 y más y nueve Coordinadoras Autonómicas consideraron esencial sumar dos cuestiones más a los tres puntos, con el criterio de que independientemente de las dificultades para que fueran asumidos, por coherencia debían constituir parte de las denominadas líneas rojas. Los tres primeros puntos pretendían a) exigir que el FIEM no computara como AOD, b) que no pudiera destinarse a los países comprendidos en las diferentes clasificaciones como Países Menos Adelantados (PMA), países con Índice de

Desarrollo Humano (IDH) bajo y Países Pobres Altamente Endeudados (PPAE-HIPC en inglés), y c) que se establezcan mecanismos públicos de control, seguimiento y evaluación. Las otras dos pretendían d) impedir que se otorguen créditos a operaciones que no salvaguarden los DDHH excluyendo la financiación de material de doble uso militar, policial o de seguridad, así como la de servicios sociales básicos; y e) contemplar la posibilidad de realizar auditorías de proyectos para analizar su legitimidad. Finalmente el texto aprobado en el Senado y posteriormente en el Congreso recogió las cuatro primeras demandas, aunque algunas de ellas sólo parcialmente y con la suficiente imprecisión como para constituir limitaciones efectivas. En resumen el FIEM no computará como AOD, sólo podrá destinarse a países HIPC en condiciones excepcionales y tras remisión a Consejo de Ministros y no podrá financiar material de doble uso ni exportaciones a servicios sociales básicos como educación, salud y nutrición. La importancia de estas modificaciones conseguidas en el Senado era tal que las organizaciones sociales, de nuevo reunidas en una misma comunicación conjunta, se dirigieron una vez más a los Diputados solicitando su voto favorable a las mismas. En esa carta enviada a todos los representantes de la Cámara Baja las organizaciones anticipaban sus agrídulces impresiones respecto al texto final: *“Solicitamos que estas enmiendas se voten no porque den respuesta completa a nuestras demandas, si no porque de no ser aprobadas, el grave retroceso de La Ley en relación a las obligaciones internacionales de nuestro país con relación a los derechos humanos, la generación de deuda externa y la lucha contra la pobreza será aún mayor”*.

En cuanto al carácter ligado de la ayuda, como ya decíamos, el panorama se presentaba bastante más sencillo de consensuar. De forma unánime se pretendía desterrar esta práctica del sistema de ayuda español, por lo que fácilmente se establecieron propuestas para eliminar las posibilidades de ayuda ligada que presentaba el Anteproyecto del FONPRODE. Respecto del FIEM las organizaciones estaban ante la dificultad de proporcionar análisis, argumentos y propuestas que realmente lograran condicionar las operaciones de internacionalización a criterios de desarrollo. Esta posibilidad, además de alejada de las capacidades y experiencia de las organizaciones sociales, suponía romper con el elemento central del pacto interministerial que dio lugar a los dos Anteproyectos al suponer cierta deslegitimación de las políticas de internacionalización no condicionadas a criterios de desarrollo. Así las cosas, las organizaciones optaron por sugerir y proponer una medida que, orientada a *limpiar* la AOD de operaciones ligadas, obviaba sin embargo la perspectiva de la Coherencia de Políticas con el Desarrollo (CPD): que el FIEM no computara en ningún caso como AOD. Finalmente ambas cuestiones quedarían recogidas en sendos textos legales: el FONPRODE operará con carácter no

ligado y los desembolsos de FIEM no computarán como AOD³⁴. La gran perdedora de la reforma legal parece haber sido la CPD, lo que parece un resultado fácilmente explicable teniendo en cuenta la primacía que en la negociación ha tenido la compatibilización de dos conjuntos de intereses, expresados en dos políticas públicas, la de internacionalización y la de cooperación, y basadas en visiones claramente diferenciadas del Desarrollo. Tal y como concluye una investigación realizada recientemente *“la reforma acometida sólo ha conseguido garantizar que las operaciones ligadas no computen como AOD pero no, en lo que afecta directamente a la CPD y al impacto real de estos flujos en los países socios, que las actividades orientadas a la promoción de la empresa española integren la visión del desarrollo, objetivo que pudiera haber quedado incluso más alejado”*³⁵. Aunque tanto la Ley como el Reglamento del FIEM mencionan como uno de los principios rectores del instrumento la CPD —situándola al mismo nivel que las políticas de creación de empleo y de promoción de la actividad empresarial, lo que indica una interpretación muy particular de la CPD—, lo cierto es que la operativa del mismo queda en manos del MITYC, de forma que no tendrá que negociar la aprobación de las operaciones con otros departamentos o ministerios.

Conclusiones

La reforma del FAD ha logrado en primera instancia consolidar y ampliar la política de internacionalización de la empresa aunque esta no vaya a computarse como AOD. De igual forma se consolidan el resto de operaciones habituales del FAD de los últimos años, con un fuerte componente multilateral destinado tanto a OMUDES como a IFI o el programa de microcréditos. Se inauguran nuevas modalidades de cooperación financiera reembolsable cuya orientación general es el desarrollo y en la que el sector privado tendrá un papel central como beneficiario o intermediario de sus acciones. La Ley recoge un límite establecido en el 5% del total de AOD bruta para la cooperación reembolsable además de la obligación de planificar anualmente sus operaciones en el marco de los PACI, aunque el hecho de que en los últimos años supere el 10% y el 12% arroja dudas sobre la voluntad de cumplimiento de esta limitación, especialmente en tiempos de ajuste del gasto público que pueden hacer más atractivos los incrementos de partidas que no generan déficit. Con esta reforma se abren numerosos retos, algunos novedosos como el

34. Ley 36/2010, de 22 de octubre, del Fondo para la Promoción del Desarrollo, art. 2.1. y Ley 11/2010, de 28 de junio, de reforma del sistema de apoyo financiero a la internacionalización de la empresa española, art. 12.4, respectivamente.

35. Millán, Natalia; Santander, Guillermo; Aguirre, Pablo y Garrido, Anabel, “La coherencia de políticas para el desarrollo en España: mecanismos, actores y procesos”, Plataforma 2015 y más, Madrid, 2011. En prensa.

seguimiento de la elegibilidad y la operatividad de los nuevos tipos de operación de cooperación financiera reembolsable; y otros que ya acumulan tiempo de demanda pero requieren ahora mayor urgencia como la reforma institucional del sistema que incorpore e integre las capacidades necesarias para la gestión de una política de cooperación de creciente complejidad y diversidad.

La reforma del FAD ha partido de un problema de integración y de coherencia de políticas públicas, que parte de visiones contrapuestas sobre el desarrollo y en consecuencia sobre el diseño y el perfil de las políticas de desarrollo más adecuadas. La Coherencia de Políticas para el Desarrollo como horizonte de transformación del conjunto de políticas del Estado para orientar su contribución al desarrollo es la gran perdedora de la reforma, que se ha fundamentado en un reparto de competencias y de partidas presupuestarias entre diferentes cuerpos de la administración, de forma salomónica. Manteniendo lo existente sin revisión y proporcionando nuevos mecanismos en un sentido y el otro.

La participación de las organizaciones sociales y expertos ha sido fundamental para que los objetivos de las políticas de desarrollo hayan vehiculado las modificaciones realizadas a los textos en los trámites legislativos, que a pesar de haber logrado mejorar notablemente los anteproyectos de Ley, no han conseguido instrumentos legales inequívocos. Con los textos legales aprobados no pueden evitarse discrecionalidades, y pueden permitir la ejecución de prácticas muy dispares en cuanto a su contribución al desarrollo. Sin embargo tanto las Leyes aprobadas, como sus primeros desarrollos reglamentarios incorporan numerosas referencias que deben servir para sostener el trabajo de seguimiento e incidencia por parte de las organizaciones a partir de la entrada en funcionamiento de los nuevos fondos. Las organizaciones, no obstante deberán mejorar notablemente sus capacidades técnicas y de análisis sobre operaciones e instrumentos cuya complejidad ha aumentado notablemente, además de avanzar en la decisión de incorporar entre sus tareas los análisis y el seguimiento de políticas que no computan como AOD pero que intervienen con claridad en los procesos de desarrollo. Parece fundamental que los primeros esfuerzos se centren en el seguimiento de los diferentes mecanismos de control y de transparencia que han quedado establecidos de forma que la ingente información que generan ambos fondos esté disponible para el análisis crítico.

Bibliografía

ALONSO, José Antonio, AGUIRRE, Pablo, MADRUEÑO, Rogelio y MILLÁN, Natalia, “Coherencia de políticas para el desarrollo en cinco

- donantes del CAD: lecciones para el caso español.” *Documento de trabajo número 42*. Fundación Carolina. Madrid, 2010.
- DAC Peer Review of Spain, OCDE, 2007.
- FAD: un análisis desde su creación hasta la actualidad..., Boletín de ICE, nº 2940, 11 al 20 de junio de 2008.
- GÓMEZ GIL, Carlos, Los créditos FAD en la AOD española, en MARTÍNEZ GONZÁLEZ-TABLAS, Ángel, *Visión global de la Cooperación para el Desarrollo*, CIP/FUHEM-ICARIA, Barcelona, 1995.
- INTERMÓN, La realidad de la Ayuda 1996, Intermón, Barcelona, 1996.
- JEREZ, Ariel, SAMPEDRO, Víctor, y LÓPEZ REY, José A., “Del 0,7% a la desobediencia civil”, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 2008.
- MARTÍNEZ GONZÁLEZ-TABLAS, Ángel, *Visión global de la Cooperación para el Desarrollo*, CIP/FUHEM-ICARIA, Barcelona, 1995.
- MILLÁN, Natalia; SANTANDER, Guillermo; AGUIRRE, Pablo y GARRIDO, Anabel, “La coherencia de políticas para el desarrollo en España: mecanismos, actores y procesos”, *Plataforma 2015 y más*, Madrid, 2011. En prensa.
- PACI Seguimiento 2008, MAEC.
- Pacto de Estado contra la Pobreza, firmado por los partidos políticos con representación parlamentaria y la Coordinadora de ONGD el 19 de diciembre de 2007, B.1.c). Disponible en http://www.coordinadora-ongd.org/uploads/descargas/libro_pacto.pdf

EL CRECIENTE PAPEL DE LAS INSTITUCIONES FINANCIERAS DE DESARROLLO EN LA PROMOCIÓN DEL CRECIMIENTO DE LOS PAÍSES MENOS AVANZADOS; MODELOS INSTITUCIONALES

MANUEL DE LA ROCHA VÁZQUEZ*
Y GUADALUPE DE LA MATA**

PALABRAS CLAVE

Instituciones Financieras de Desarrollo; Cooperación financiera; Instrumentos reembolsables; PYME; Crecimiento económico.

RESUMEN

En la última década, las Instituciones Financieras de Desarrollo (DFI) se han convertido en actores esenciales en la financiación del desarrollo, complementando los flujos de ayuda tradicional de las agencias de desarrollo. Centradas en el crecimiento económico, las DFI utilizan instrumentos financieros reembolsables para apoyar al sector privado local en los países menos avanzados. En España, la creación del FONPRODE abre nuevas posibilidades para trabajar en cooperación financiera, de manera similar a como lo vienen haciendo desde hace años las DFI en Europa. Este artículo pretende mostrar algunas de las mejores prácticas de las DFI y extraer lecciones que sirvan para el FONPRODE en el futuro.

* Coordinador de Economía Internacional, Fundación Alternativas.

** SeniorBanker, Banco Europeo de Inversiones (BEI).

ABSTRACT

In the last decade, the Development Financial Institutions (DFI) had become key players in development finance complementing traditional aid flows of development agencies. Focusing on economic growth, DFI uses refundable financial instruments to support local private sector in less-developed countries. In Spain, the creation of FONPRODE opens new possibilities for work in financial cooperation, in a similar way as they have done for years DFI in Europe. This article intends to show some of the best practices of the DFI and draw lessons for the FONPRODE in the future.

RÉSUMÉ

Dans la dernière décennie, les Institutions Financières de Développement (DFI) sont devenus des acteurs clés du financement du développement, complétant les flux d'aide des agences traditionnelles de développement. Se concentrant sur la croissance économique, les DFI utilisent des instruments financiers remboursables par le secteur privé local dans les pays le moins avancés. En Espagne, la création du FONPRODE ouvre de nouvelles possibilités pour la coopération financière, comme ils l'ont fait durant des années les DFI en Europe. Cet article vise à montrer quelques-unes des meilleures pratiques des DFI et tire des leçons qui servent pour l'avenir du FONPRODE.

Introducción, crecimiento económico, flujos financieros y el papel fundamental de las PYME

El crecimiento económico es un elemento fundamental en la lucha contra la pobreza. Así lo demuestra la experiencia reciente y lo corrobora una extensa literatura que incluye una serie de estudios sobre los niveles de pobreza realizados en varios países en vías de desarrollo en los 80 y en los 90 (Dollar and Kraay 2002; Foster and Székely 2001; Kraay 2006; Ravallion y Chen 1997).

En este sentido, la agenda internacional de desarrollo apoya y aplica estrategias basadas en el crecimiento económico, centrando su atención en el sector privado local como principal motor de crecimiento y de creación de empleo.

Dentro del sector privado las Pequeñas y Medianas Empresas (PYME) merecen especial atención ya que representan algo más del 60% del PIB y el 70% del empleo total en los países de bajo ingreso y casi un 70% del PIB y un 95% del empleo total en los países de renta media¹. Sin embargo, a pesar de su importancia, las PYME tienen problemas de acceso a la financiación, lo que afecta su capacidad de crecimiento y en algunos casos su supervivencia. Por ello la necesidad imperante de mejorar su financiación para maximizar el potencial de creación de riqueza y empleos desaprovechado.

El problema de la financiación de las PYME en países en vías de desarrollo, se ve afectado i) por la falta de acceso de acceso a la financiación local (mercados financieros domésticos poco eficientes) y ii) por la volatilidad de los flujos financieros internacionales. Por ejemplo, la reciente crisis económica internacional ha tenido un impacto importante sobre los flujos financieros hacia los países en desarrollo. Especialmente notable fue la caída en 2008 y 2009 de los flujos privados (Mold 2010), especialmente los créditos bancarios, las inversiones en cartera y la financiación del comercio, que afectan de una manera desproporcionada a las PYME. La importancia relativa de cada fuente de financiación del desarrollo difiere considerablemente dependiendo de la región que se analice, siendo África la zona que presenta mayor dependencia con la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), y donde se observa menos concentración de los flujos de capital privado.

En general, se espera que las corrientes oficiales sean menos volátiles, representando una fuente más segura y constante de ingresos frente a los flujos de capital privado, que pueden estar sometidas a variaciones bruscas. En este contexto, la cooperación financiera a través de las llamadas Instituciones Financieras de Desarrollo (DFI) surge como un tipo de financiación de importancia crítica para inyectar liquidez directa en los sistemas financieros y sectores empresariales de los países en desarrollo, y para atraer de nuevo capital privado mediante sistemas de garantías y apalancamiento.

Las siguientes secciones analizarán en mayor detalle el papel de dichas instituciones y sus diferentes modelos institucionales y operativos. La reciente aprobación de la Ley del Fondo para la Promoción del Desarrollo (FONPRODE) en España abre nuevas posibilidades para trabajar en operaciones financieras reembolsables en países en desarrollo, de manera similar a como lo vienen haciendo desde hace años las DFI. La puesta en marcha del FONPRODE constituirá un reto de primera magnitud para la Cooperación Española, para lo cual las experiencias de otros países pueden ser enormemente útiles.

1. Ayyagari, M.; T. Beck & A. Demirgüç-Kunt (2003), "Small and Medium Enterprises Across the Globe", *Policy Research Working Paper*, 3127. Washington DC: Banco Mundial.

El valor añadido de las DFI para los países en desarrollo

Las estrategias de financiación oficial al desarrollo se pueden englobar en tres grandes vías complementarias para canalizar recursos a los países en desarrollo: la ayuda oficial (bilateral y multilateral), los bancos de desarrollo (BM y regionales) y las instituciones financieras de desarrollo (nacionales y regionales). Cada una atiende vías diferentes para apoyar al sector privado.

Cuadro 1. Estrategias complementarias de la política internacional de desarrollo

Ayuda al desarrollo	Bancos de Desarrollo	Instituciones Financieras Internacionales
Donaciones, sector público y sociedad civil Asistencia humanitaria y de desarrollo	Préstamos, inversión y garantías así como donaciones y subvenciones Sector público y privado	Instrumentos financieros reembolsables Financiación del sector privado. PYME y microempresas Instrumentos financieros

La *Ayuda Oficial*, canalizada a través de las agencias bilaterales de desarrollo o las agencias de Naciones Unidas, da más peso al sector público mediante donaciones para atender políticas públicas, especialmente en los sectores sociales.

Los *Bancos Multilaterales de Desarrollo (BMD)*, como el Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Africano de Desarrollo, el Banco Europeo de Inversiones o el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo, suelen atender al sector público y privado en proyectos a gran escala. Tradicionalmente los BMD utilizan préstamos concesionales y de mercado para su financiación.

Finalmente, la tercera vía es las llamadas *Instituciones Financieras de Desarrollo (DFI)*, que proporcionan financiación al sector privado, especialmente a las PYME de los países en vías de desarrollo, a través de préstamos e inversiones en sectores y proyectos que no tienen fácil acceso a la financiación por parte de inversores privados, pero con gran importancia estratégica para generar crecimiento económico. En este sentido, los sectores más importantes suelen ser las infraestructuras (carreteras, energía, telecomunicaciones), el sector financiero o el tejido productivo.

Las tres líneas de actuación se complementan y tienen como objetivo común la promoción del desarrollo económico de los países la reducción de la pobreza.

Principios de actuación de las DFI en el apoyo al sector privado: sostenibilidad, complementariedad, adicionalidad y efecto catalizador

El crecimiento de las DFI en los últimos diez años ha sido espectacular, particularmente en Europa. La cartera de inversiones de las DFI europeas ascendía a fines de 2010 a unos 18,5 miles de millones de Euros, invertidos en países de renta media y baja, siendo África el continente que concentra el grueso de su cartera (28%). Cada año las DFI europeas financian nuevos proyectos por valor de unos 4.000 millones de Euros, lo que corresponde aproximadamente al 6% de toda la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) que proporcionaron los gobiernos europeos (Dalberg, 2011). En términos de resultados por ejemplo, un estudio reciente indica que en 2008 las DFI Europeas juntas sostuvieron cerca de 2 millones de empleos directos e indirectos a través de sus inversiones. Además, gracias a sus operaciones generaron cerca de 2 mil millones de Euros en ingresos fiscales para los gobiernos de países en desarrollo (Dalberg, 2011).

La actividad de las DFI de apoyo al sector privado y a las actividades generadoras de crecimiento económico compone un elemento clave de la política internacional de desarrollo, ofreciendo una estrategia distinta a la de las dos primeras líneas de actuación y complementándolas.

La característica más notoria de las DFI, que las diferencia de las agencias bilaterales de desarrollo, es su naturaleza de instituciones financieras, es decir ofrecen productos financieros que deben ser rentables y cubrir sus gastos de funcionamiento para permitir el sostenimiento económico de las instituciones. Esta es la razón por la que los instrumentos utilizados no son a fondo perdido, como es el caso en las donaciones típicas de las agencias bilaterales, si no que están estructurados como productos financieros bancarios (préstamos, equity, garantías, etc.) que los receptores están obligados a devolver. La ventaja de estos mecanismos es que los fondos son reciclables y una vez que un proyecto es repagado, o las acciones vendidas, los fondos se pueden utilizar para financiar nuevas empresas o proyectos.

La estrategia de apoyo al sector privado llevada a cabo por las DFI también se diferencia de las actividades de Financiación al Sector Público (segunda línea de actuación) implementada por la mayoría de los bancos de desarrollo multilaterales y regionales. En este caso, no tanto en los instrumentos, como en los receptores de la financiación (entidades y proyectos públicos vs. sector privado).

Gracias a su naturaleza y capital público o semi-público las DFI pueden tomar mayores riesgos y ser más innovadoras que los inversores privados. Precisamente esta función pionera tiene el objetivo de detectar y corregir fallos de mercado que a menudo sobrevalora los riesgos en distintos mercados detrayendo a inversores comerciales de invertir en sectores con alto potencial de desarrollo y en los que se pueden obtener también retornos financieros. En definitiva las DFI buscan potenciar los siguientes tres elementos en sus actuaciones: adicionalidad, efecto catalizador y demostración y sostenibilidad.

Cuadro 2. Valor de las DFI en la promoción del sector privado

Enfoque de las DFI europeas	Adicional - Ir allí donde los inversores no van	Catalizador - Entrar el primero y que los demás sigan	Sostenible - Reducir la dependencia de la ayuda
¿Qué significa?	Invertir en regiones, sectores o segmentos de población que están mal cubiertos. Por ejemplo: <ul style="list-style-type: none"> • PMA, África, post-conflictos, • Sector financiero, agroindustria; • PYME. 	Demostrar a otros inversores como operar inversiones en entornos de alto riesgo. Ser los primeros en entrar en sectores poco cubiertos. Movilizar otros inversores.	Generar recursos fiscales sostenibles y crecientes para gobiernos. Promover estándares responsables de gobernanza, derechos laborales, medioambientales, etc.
¿Cómo funciona?	Enfoque de largo plazo permite a las EDFI invertir en segmentos de riesgo mayor en países en desarrollo.	La experiencia, conocimiento y know-how de las EDFI permite a otros invertir en países en desarrollo.	Contribuye a generar recursos fiscales sostenibles para gobiernos locales. Sirve como canal para una ejecución de políticas responsable.

Fuente: adaptado de Dalberg 2011.

Sostenibilidad, ya que acompañan sus inversiones de sólidos análisis técnicos, que garantizan su viabilidad, incluyendo estrategias de salida, y además proporcionan asistencia técnica a los gobiernos para que diseñen las políticas apropiadas para aumentar las inversiones en el sector.

Adicionalidad mediante inversiones pionera o innovadora en países, regiones y sectores que son considerados muy arriesgados por los inversores privados. Además de la sostenibilidad de sus operaciones y de la complementariedad con otros actores, las DFI buscan adicionalidad en sus intervenciones, es decir actúan allí donde otros inversores no entran. Para lograrlo centran su actividad en:

- 1) las zonas geográficas y segmentos y tipos de empresas que más dificultades encuentran para obtener financiación, como las PYME, agroindustria, o las zonas post-conflicto;
- 2) Los sectores con baja capitalización, como los servicios financieros, el sector energético o la infraestructura.

Efecto catalizador y demostración logrando atraer inversores privados al demostrar la viabilidad y rentabilidad de muchas de sus inversiones. Las DFI tratan de movilizar otras fuentes de financiación, siendo los primeros en apoyar empresas no servidas por el sector privado y demostrando cómo trabajar con ellas, aportando así su experiencia, sus conocimientos y su estándares (de gobierno corporativo, laborales, medioambientales, etc.) para permitir que otros también participen en la financiación (efecto catalizador).

Razón de ser y prioridades de la actividad de las DFI en el apoyo al sector privado

El apoyo directo a empresas del sector privado en países en vías de desarrollo se justifica por la existencia de problemas de acceso a las fuentes externas de financiación (privadas) por parte de las empresas.

La falta de acceso a la financiación depende de varios factores, fundamentalmente del grado de desarrollo del sector financiero local y de su marco regulatorio así como de algunas características de las empresas, como su tamaño o el sector en el que actúan.

Por ejemplo, las empresas más grandes, propiedad de multinacionales o parte de grandes conglomerados domésticos y las empresas involucradas en la exportación, tienden a tener mejor acceso a la financiación, mientras que las PYME y microempresas tienen más problemas para obtener financiación privada. Por sectores, las empresas mineras y petroleras y el sector financiero tienen menos problemas de acceso a la financiación. Las empresas situadas en países más pobres y con sectores financieros y mercados de capitales más desarrollados y líquidos tienen mayor y mejor acceso a la financiación.

Cuadro 3. Actuación de las principales DFI europeas en 2009 por sectores

DFI	Sector financiero	Infraestructuras	Agroindustria	Industria/ manufacturas	Otros	Número de proyectos
CDC	23%	34%	6%	18%	19%	794
DEG	35%	19%	13%	27%	6%	670

Cuadro 3. Actuación de las principales DFI europeas en 2009 por sectores (cont.)

DFI	Sector financiero	Infraestructuras	Agroindustria	Industria/ manufacturas	Otros	Número de proyectos
FMO	42%	24%	3%	30%	2%	904
Proparco	45%	36%	4%	12%	2%	354

Fuente: Kingombe (2011).

Diferentes instrumentos de inversión de las DFI europeas: inversión en fondos de capital riesgo, inversión directa, project finance

Las DFI utilizan diversos instrumentos para financiar proyectos del sector privado, principalmente capital, casi-capital, préstamos y garantías. La elección de los instrumentos para las intervenciones depende de cada caso concreto y de la modalidad de la intervención (directa o indirecta).

Instrumentos y mecanismos de financiación directa

Las DFI pueden financiar directamente a las empresas a través de préstamos, inversiones de capital o garantías, también pueden participar y estructurar algunos mecanismos híbridos u operaciones de titulización.

Los *préstamos de las DFI*, suelen tener plazos más largos y mayor flexibilidad en el repago que la financiación privada disponible en el mercado local o internacional. La obtención de financiación de una DFI tiene como objetivo no sólo proporcionar parte del capital necesario para el desarrollo de la empresa sino también atraer a otros posibles financiadores preferentemente privados (efecto catalizador). En cuanto a los tipos de interés aplicables, en general la estrategia de sostenibilidad de las DFI conlleva construir un modelo de fijación de precios que funcione para el prestatario y para la institución y que a la vez sea capaz de volver a crear el modelo de negocios. Para que sea viable, una DFI debería reducir el uso de subsidios recurrentes o tener una clara política sobre su uso, siempre justificado por una necesidad no cubierta por otros inversores y evitando intervenciones que rompan los precios en mercado local. Las DFI tienen distintos enfoques en cuanto la política de subsidios, algunas los excluyen completamente, mientras que otras los aplican en determinados casos.

Las *inversiones en capital* suponen un grado de involucración más importante en la estrategia de la empresa. En este caso las DFI se convierten en accionistas

de la empresa local asumiendo mayores riesgos que en caso de la concesión de préstamos. En general, este tipo de inversiones también pretende atraer inversores privados y aportar valor en cuestiones de estrategia y de gobierno corporativo. Las DFI suelen tener como objetivo invertir en empresas con alto potencial de crecimiento, para salir de la inversión en un margen temporal de entre 5 y 7 años.

Las *garantías* permiten reducir el riesgo de operaciones bancarias locales y así mejorar el acceso al crédito de las empresas.

En todos estos casos la DFI asume los riesgos de impago o de quiebra de las empresas financiadas directamente y por ello realiza evaluaciones detalladas de la empresa beneficiaria. Esto incluye el análisis de la información financiera disponible en los últimos entre 3 y 4 años y de los planes de negocio y estrategia a 3-5 años, así como una visita para entrevistar a los responsables de las áreas importantes de la empresa y los directores del comité de administración (el llamado *due diligence*).

Utilización de instrumentos y mecanismos para la financiación indirecta

Para financiar Pequeñas y Medianas Empresas y a microempresarios las DFI canalizan sus fondos a través de intermediarios financieros locales, que seleccionan y financian directamente a los beneficiarios finales. Estos intermediarios pueden ser bancos, instituciones microfinancieras reguladas y no reguladas, fondos de inversión y otros instrumentos y estructuras financieras como la titulización. En general los intermediarios están mucho mejor posicionados que las DFI para seleccionar y evaluar la capacidad de pago de las PYME y las microempresas domésticas.

El objetivo en este caso es canalizar fondos a través de intermediarios financieros locales apoyando así, al mismo tiempo, el desarrollo del sector financiero local. Las DFI apoyan distintos intermediarios según si objetivo es facilitar el acceso de las PYME y microempresas al capital o al crédito.

Para favorecer el acceso al crédito de las PYME locales, los intermediarios financieros seleccionados suelen ser bancos locales o instituciones de microcrédito. Las DFI, proporcionan líneas de crédito para que los intermediarios financien con ellas a beneficiarios finales específicos, que suelen ser PYME o microempresas. Además del criterio del tamaño de la empresa se pueden añadir algunos criterios relacionados con el sector de actividad (por ejemplo préstamos al sector agrícola, ganadero) la zona geográfica (regiones más desfavorecidas) o tipo de emprendedor (mujeres o familias desfavorecidas, etc.).

El análisis de las DFI se centra en la capacidad de gestión de los intermediarios de líneas de crédito a PYME y microempresas y en su capacidad para repagar la línea de crédito sin entrar a analizar el riesgo crediticio de los beneficiarios finales. En este caso, el riesgo de impago de los beneficiarios lo asume directamente el intermediario.

Las DFI también pueden convertirse en accionistas de los bancos o instituciones de microcrédito invirtiendo en su capital. De esta manera consiguen reforzar la capitalización de las instituciones y también aportar mejores prácticas. Al convertirse en accionistas, los DFI tienen derecho a votar en las Juntas Generales de Accionistas y en muchos casos seleccionan a un consejero en los comités de administración de los intermediarios, aportando un gran valor en las decisiones estratégicas y de gobierno corporativo.

En el caso de la mejora del acceso al capital las DFI invierten en fondos de capital riesgo que inviertan en empresas y proyectos locales.

En todos estos casos, el objetivo es mejorar el acceso a la financiación de empresas sostenibles y rentables, apoyando así la creación de valor, de empleo y contribuyendo a la reducción de la pobreza. Se trata no sólo de atender las necesidades no cubiertas por financieros privados, si no de atraer otras fuentes de financiación (efecto catalizador).

Otros instrumentos no financieros

A menudo las DFI completan sus inversiones con otro tipo de instrumentos más tradicionales y propios de las agencias bilaterales, como la asistencia técnica, el diálogo político para apoyar y facilitar mejoras del marco regulatorio y el gobierno corporativo.

Diferentes modelos institucionales de DFI: Se presentan brevemente las principales DFI y los modelos que existen: CDC, Proparco, KFW-DEG, Norfund, etc.

Las DFI aplican distintos modelos de negocio, estructuras organizativas y productos para conseguir sus objetivos. Las áreas que les diferencian son: la estructura de gobierno corporativo y financiación, la estrategia de inversión (la elección de instrumentos financieros y focus geográfico) y el modelo de financiación (directa o indirecta).

Las diferentes estructuras organizativas y de gobierno corporativo y de fondeo

Los marcos institucionales y las estructuras organizativas de las DFI dependen de la estrategia nacional, así como del reparto de responsabilidades y competencias de las acciones de desarrollo a nivel gubernamental. En este sentido, las DFI son casi todas de titularidad pública, aunque en algunos casos presentan un accionariado mixto. En general, las DFI suelen ser empresas de capital público, cuyos propietarios son total o parcialmente las agencias de desarrollo o los ministerios de desarrollo correspondientes. Este modelo tiene la ventaja de que ofrece autonomía a las instituciones, pero garantizando que operan bajo las mismas prioridades y directrices de la política general de desarrollo. Ver cuadro 4.

Cuadro 4. Rasgos institucionales de las principales DFI europeas

DFI	País	Año creación	Personalidad jurídica	Propiedad estatal	Accionistas	Competencia
BIO	Bélgica	2001	S.A.	51%	Ministerio de Cooperación de Cooperación 51%, SBI (49%)	Cooperación
CDC	Reino Unido	1948	Public Ltd Company	100%	DFID (100%)	Cooperación
DEG	Alemania	1962	S.A. (GmbH)	100%	100% KFW Banco Público	Cooperación
FMO	Holanda	1970	S.A. (N.V.)	51%	51% Estado 51% bancos privados	Ministerio de Economía
PROPARCO	Francia	1977	S.A.	69%	AFD59%	
NORFUND	Noruega	1997	Compañía Especial	100%	Ministerio de Asuntos Exteriores	Cooperación
SWEDFUND	Suecia	1978	S.A. (AB)	100%	Ministerio de Asuntos Exteriores	AAEE
SIFEM	Suiza	2005	S.A.	0%	Private (mandato público)	SECO - Ministerio de Economía
COFIDES	España	1988	S.A.	61%	ICEX, ICO, ENISA (61%), BBVA, BSCH	Ministerio de Comercio e Industria

Fuente: Elaborado a partir de información de la European Financial Development Institutions.

Ejemplos del primer modelo son el caso británico en el que el DFID (la agencia de cooperación al desarrollo) es propietario del 100% de la EFD británica

(CDC group), o los modelos nórdicos, como el noruego (Norfund), el sueco (Swedfund), o el finlandés en el que el Ministerio de Asuntos Exteriores es propietario del 100% de NORFUND. DEG de Alemania es parte del banco KfW, 100% de titularidad pública.

Los modelos francés, holandés, español o belga representan las estructuras de accionariado mixto, la agencia Francesa de Desarrollo es propietario del 60% de PROPARCO y el Ministerio de Cooperación belga es propietario del 50% de BIO, una de las dos DFI belga. FMO de Holanda, es 51% de capital público y el resto de titularidad privada pero proveniente de diversos ministerios. COFIDES también tiene una parte de titularidad privada en manos de bancos.

El caso de Suiza es la excepción, pues SIFEM es un fondo de inversión de propiedad privada, que se encarga de administrar la cartera de inversiones de la Secretaría de Estado suiza para Asuntos Económicos (SECO), así como de otras entidades privadas y públicas.

Al igual que las agencias de desarrollo tradicionales, las DFI tienen un mandato de desarrollo, que debe equilibrar con su objetivo de rentabilidad. Además, con pocas excepciones, las operaciones de las DFI no están ligadas a intereses comerciales o financieros de sus países de origen. COFIDES, FMO y la norteamericana OPIC son algunas de las pocas excepciones, pues mantienen algún tipo de condicionante en relación a los intereses nacionales.

Las DFI se diferencian de las agencias bilaterales de desarrollo en varios aspectos. En primer lugar, las DFI no suelen ser departamentos o agencias públicas, sino que al ser instituciones financieras, son compañías sujetas a derecho privado. Este aspecto es fundamental que las DFI tengan autonomía, flexibilidad y capacidad para tomar decisiones con cierta agilidad y contratar profesionales preparados. Esto se debe a que aunque puedan ser capital público, las DFI trabajan, invierten y operan con actores privados y por lo tanto deben adaptarse a sus ritmos y necesidades para ser efectivas.

Al mismo tiempo las DFI son instituciones financieras que ofrecen productos y servicios financieros más o menos sofisticados que requieren de conocimientos, formación y experiencia muy especializada, que hay que obtener en el mercado con salarios y expectativas competitivas.

Por último, los consejos de administración de las DFI suelen estar constituidos por una combinación de representantes del sector público y privado con la necesaria experiencia y conocimientos para tener éxito.

Las estrategias de inversión

Las DFI también pueden clasificarse por su estrategia de inversión en cuanto a la elección de instrumentos y su enfoque geográfico. La mayoría de las DFI tienen una estrategia que concentra su actividad en determinados sectores o zonas geográficas así como en instrumentos y productos financieros específicos. Al mismo tiempo, para reducir el riesgo, las DFI necesitan diversificar su exposición. El equilibrio entre la especialización y la necesidad de diversificación es manejado de distinta forma entre las DFI. Por ejemplo la institución financiera de desarrollo danesa (IFU) concentra una parte importante de su actividad (el 63%) en un solo sector, industria y manufacturas. Sin embargo su actividad está muy diversificada en cuanto a las zonas geográficas en las que actúa.

En cuanto a los productos utilizados, las DFI suelen combinar el uso de préstamos, capital y garantías. Un estudio realizado en el 2011 con datos del 2009, muestra que las DFI europeas utilizan suelen combinar los tres productos, con un uso preferente de inversiones en capital (55%), seguido de los préstamos (43%) y muy de lejos de las garantías (2%)².

Financiación directa vs. financiación indirecta

Por último, las DFI utilizan, como hemos mencionado anteriormente, distintas modalidades de financiación. Algunas actúan sólo de forma directa, otras sólo de forma indirecta y otras utilizan las dos. Por ejemplo, en Reino Unido, CDC actúa como fondo de fondos que sólo invierte en gestoras de fondos de inversión, en España COFIDEs opera fundamentalmente ofreciendo financiación directa a empresas y proyectos, mientras que Alemania, Bélgica, Holanda, Francia, Noruega y Suiza operan con ambas modalidades.

La medición del impacto en desarrollo de las Instituciones Financieras de Desarrollo

La medición del impacto y los resultados de las operaciones financiadas por las DFI es uno de los asuntos más complejos y espinosos en relación a sus actuaciones. Por un lado las DFI tienen que lograr un equilibrio saludable entre la rentabilidad financiera de sus operaciones, que les permita obtener retornos suficientes para mantener el valor real de sus inversiones en el largo plazo y así garantizar las sustentabilidad de las instituciones, y al mismo tiempo lograr

2. Véase Dalberg (2011).

un impacto sobre los procesos de desarrollo de los países o sectores en los que invierta.

Generalmente las DFI fueron establecidas con el objetivo de lograr resultados de desarrollo amplios, entendidos como la contribución a un mayor crecimiento económico, hacerlo más inclusivo y mejorar las condiciones de vida de las poblaciones.

Casi todas las DFI establecen otros objetivos más concretos, como la creación de empleo, incremento de exportaciones que genera divisas, aumento de ingresos fiscales, y la transferencia de tecnología y valor añadido. Algunas DFI también incluyen entre sus objetivos la provisión de mejores bienes y servicios para las poblaciones más desfavorecidas o desatendidas. También entre las DFI suele figurar de manera prominente el objetivo de mejorar las condiciones y entorno para el surgimiento y crecimiento del sector privado.

Metodologías para la medición del impacto en desarrollo

Existen dificultades comunes a todas las DFI a la hora de medir los impactos en desarrollo, algunos de los cuales son comunes a otras agencias de desarrollo tradicionales. Entre ellos están:

- Tiempo y coste que conlleva una medición rigurosa que vaya más allá del proyecto y tenga en cuenta las externalidades, *spill overs*.
- Problemas de comparabilidad entre costes y beneficios y entre sectores.
- Problemas de atribución de impacto, es decir, lograr aislar los resultados de los que no se habrían producido si la inversión no hubiera tenido lugar.

Generalmente las DFI tienden a ser muy pragmáticas en sus enfoques a la hora de medir resultados concentrándose en aquellos indicadores cuantitativos más fácilmente cuantificables, como son el número de empleos generados, directos o indirectos, el número de empleos para mujeres, el incremento de las exportaciones, el aumento de los ingresos fiscales.

A lo largo de los años se han desarrollado dos metodologías principales entre las DFI para medir el impacto en desarrollo amplio de sus inversiones. Ambas utilizan proxis o indicadores relacionados, que son ponderados de acuerdo a cada metodología para llegar a indicadores comparables.

- El *enfoque de desarrollo sostenible* es el utilizado por los bancos multilaterales de desarrollo y también por el CDC. Se basa en sistema DOTS

(Development Outcome Tracking System) del IFC para el monitoreo y también por los estándares desarrollados por el Grupo de Cooperación en Evaluación (ECG) del IFC, para evaluaciones ex post. Esta metodología establece indicadores sectoriales específicos para proyectos, con un enfoque basado en valoraciones cuantitativas. Las ponderaciones utilizadas para los indicadores pueden variar y se determinan según el contexto del país.

- La segunda metodología más común es la que se centra en la *contribución al desarrollo amplio* de los proyectos, a través de puntuaciones estandarizadas y ponderadas. Este enfoque es el que utilizan la mayoría de las DFI Europeas y se basa en el sistema GPR (Corporate-Policy Project Rating) de medición de efectos en desarrollados, creado por la alemana DEG. Al tener una valoración/medición cuantitativa basada en puntuaciones estandarizadas de indicadores homogéneos, los proyectos se pueden valorar comparativamente unos con otros.

Los dos enfoques comparten muchos puntos en común, suelen examinar los efectos directos de las operaciones en cuanto a: retornos financieros, nivel de empleo creado, impuestos pagados y acceso de la población a servicios básicos (por ejemplo líneas de teléfono o electricidad). La diferencia entre ellos se refiere fundamentalmente a como tratan los impactos en desarrollo. El ECG está más enfocado a medir resultados específicos (outcomes), mientras que el GPR puede pretender medir efectos en desarrollo más amplios, que se valoran cualitativamente.

A pesar de que el interés en el tema es cada vez mayor con un número creciente de investigaciones en curso, existen muchas lagunas en el conocimiento sobre el impacto directo a nivel macro de las inversiones de las DFI. La mayoría de las DFI europeas están adoptando el sistema PRG, lo cual permite realizar comparaciones armonizadas de unas instituciones a otras.

Una de las limitantes de las DFI es que suelen medir sus impactos proyecto a proyecto, para luego agregar todos los resultados. El reto es lograr medir el impacto sectorial, regional o macroeconómico que una determinada inversión ha podido tener. Es decir, si se financia una carretera o una planta de generación eléctrica, el impacto económico será mucho mayor que los puestos de trabajo generados en su construcción y mantenimiento, pero esto no es fácilmente medible, salvo a través de sofisticados modelos econométricos, que las DFI no utilizan por su coste.

En cuanto al impacto medioambiental y social, las DFI reportan ex ante sobre estos aspectos, lo que significa que verifican que los estándares establecidos

se han cumplido. Es importante señalar que las inversiones de DFI en empresas privadas pueden tener un importante impacto sectorial en cuanto a la elevación de los estándares sociales o medioambientales, o lo que es lo mismo, el efecto demostración puede generar externalidades importantes y ayudar a una elevación de dichos estándares en todo un país o una industria.

Algunas DFI llevan a cabo valoraciones ex ante antes de aprobar los proyectos, a lo largo de la vida de estos, así como evaluaciones posteriores, otras por el contrario solo realizan valoraciones ex ante. Por ejemplo, el sistema DOTS del IFC permite realizar evaluaciones ex ante y monitorear los indicadores durante la vida del proyecto, pero luego se complementa con evaluaciones más profundas pasado un tiempo de conclusión del proyecto, llevadas a cabo por el dpto. de evaluaciones, que es independiente, y se aplica a una muestra aleatoria de operaciones.

La evidencia empírica sugiere que la agricultura, la infraestructura y el sector financiero y manufacturero son los que tienen mayor potencial de impacto en desarrollo.

La mayoría de las DFI no reportan impacto en desarrollo por tipos de instrumentos, ya sea crédito o entrada en capital (equity), por lo que no es posible saber de manera categórica cuál de los dos es más conveniente. En principio parecería que la entrada en capital es un instrumento potente para tener mayor influencia en empresas y proyectos y así maximizar el enfoque de desarrollo, promover mejoras en la gobernanza, estándares medioambientales, sociales, etc.

La mejora de la medición del impacto en desarrollo

La metodología más exhaustiva y extendida de medición de los impactos en desarrollo es el llamado análisis de coste-beneficio, que permite cuantificar el impacto a través de rigurosos métodos de evaluación, tales como los test por control aleatorios, análisis de sensibilidad, etc. Sin embargo, este tipo de metodologías exigen un trabajo previo muy voluminoso en cuanto a recogida de datos y tiempo, lo cual no es muy propicio para organizaciones pequeñas.

A menudo las DFI suelen argumentar que sus operaciones tienen importantes efectos catalizadores de atracción de inversiones. Es típico que reporten como parte del impacto de sus operaciones el total invertido por otros organismos en fondos de inversión o proyectos en los que invierten. Sin embargo, es dudoso que esto esté justificado. La clave está en desagregar

si realmente las inversiones de otras DFI no se habrían producido sin la presencia de la primera, o son simplemente una cantidad adicional. Es más podría ocurrir que la presencia de DFI en un proyecto o fondo de inversión tenga un efecto atrayente de inversores privados, pero también puede ocurrir lo contrario. Al mismo tiempo si todas las DFI contabilizan las inversiones de otros donantes como parte de su impacto, se produce una doble contabilización a nivel agregado.

Esto mismo es extensible a la creación de empleo, el crecimiento y expansión de una empresa o la mejora de estándares sociales o medioambientales. La dificultad para las DFI está en medir el efecto adicional generado gracias a su inversión, que no se habría producido solo con inversores privados. En el caso del empleo, por ejemplo es muy difícil discernirlo.

Esta sección ha tratado de exponer algunas de las dificultades y limitaciones existentes, a la hora de medir el impacto de las inversiones de las DFI en los países en desarrollo. Pero esto no significa, ni mucho menos, que no se puedan mejorar los sistemas y metodologías. Muy al contrario. Una de las claves reside en establecer buenos sistemas de monitoreo e identificar buenos indicadores que son capaces de identificar el vínculo entre los resultados del proyecto y los impactos en desarrollo, es decir en qué medida un cierto proyecto de inversión ha contribuido al desarrollo más amplio de una región, país o comunidad. La identificación de los indicadores apropiados, que sean fácilmente obtenibles y a un coste razonable, es clave para el establecimiento del sistema de monitoreo a lo largo de la inversión. Además, estos indicadores pueden ayudar también si se lleva a cabo una evaluación ex post.

Conclusiones

En la última década, las DFI se han convertido en actores esenciales en la financiación del desarrollo complementando los flujos de la cooperación más tradicional de las agencias de desarrollo.

Su papel se enmarca dentro de las estrategias de desarrollo basadas en fomentar el crecimiento económico a través del apoyo al sector privado local en los países menos avanzados. El objetivo fundamental es apoyar el modelo productivo y la creación de empleo a nivel endógeno y de manera sostenible, aumentando así el ingreso de las familias. De esta forma se pretende no sólo mejorar la renta disponible sino también contribuir a la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

La reciente aprobación del FONPRODE en España abre nuevas posibilidades para trabajar en operaciones financieras reembolsables en países en desarrollo, de manera similar a como lo vienen haciendo desde hace años las DFI en Europa y en otros países industrializados. La puesta en marcha del FONPRODE constituirá un reto de primera magnitud para la Cooperación Española. Será especialmente importante que España aprenda de la experiencia institucional y operacional de otras DFI de su entorno, como las europeas, para aprovechar las buenas prácticas y know-how adquirido por estas últimas.

Bibliografía

- ACEMOGLU, D., S. JOHNSON, and J. ROBINSON. 2001. "The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation." *American Economic Review* 91 (5): 1369-1401.
- ARELLANO, M., and S. R. BOND. 1991. "Some Tests of Specification for Panel Data: Monte Carlo Evidence and an Application to Employment Equations." *Review of Economic Studies* 58 (2): 277-297.
- AVENDAÑO, Rolando and Javier SANTISO: "Are sovereign wealth funds' investments politically biased? A comparison with mutual funds". OCED Development Centre. Working Paper No. 283, 2010.
- AYYAGARI, M.; T. BECK & A. DEMIRGÜC-KUNT (2003), "Small and Medium Enterprises Across the Globe", Policy Research Working Paper, 3127. Washington DC: Banco Mundial.
- BARROS, R., and M. FOGUEL. 2000. "Focalização dos gastos públicos sociais e erradicação da pobreza no Brasil." In *Desigualdades e Pobreza no Brasil*, ed. R. Henrique. Rio de Janeiro: Institute for Applied Economics.
- BARROS, R. P., R. MENDOÇA, and R. HENRIQUES. 2000. "Desigualdade e pobreza no Brasil: retrato de uma estabilidade inaceitável." *Revista Brasileira de Ciências Sociais* 15 (42): 123-142.
- BILS, M., and P. KLENOW. 2000. "Does Schooling Cause Growth?" *American Economic Review* 90: 1160-1182.
- BORTES, Cristina "Literature review of development returns to DFIs investment in private enterprises". Nathan EME Department for International Development February 2011
- BOURGUIGNON, F. 2003. "The Growth Elasticity of Poverty Reduction: Explaining Heterogeneity across Countries and Time Periods." In *Growth and Inequality*, ed. T. Eichler and S. Turnovsky. Cambridge, Massachusetts: MIT Press.

- DALBERG, Global Development Advisors. "The Growing Role of the Development Finance Institutions in International Development Policy". Second edition, 21 January 2011.
- DATT, G., and M. Ravallion. 1992. "Growth and Redistribution Components of Changes in Poverty Measures: A Decomposition with Application to Brazil and India." *Journal of Development Economics* 38 (2): 275-295.
- FERREIRA, F., P. Lanjouw, and M. Neri. 2003. "A Robust Poverty Profile for Brazil Using Multiple Data Sources." *Revista Brasileira de Economia* 57 (1): 59-92.
- FERREIRA, F., and R. Barros. 1999. "The Slippery Slope: Explaining the Increase in Extreme Poverty in Urban Brazil, 1976-1996." *Brazilian Review of Econometrics* 19 (2): 211-296.
- FERREIRA, F., P. Leite, J. Litchfield. 2005. "The Rise and Fall of Brazilian Inequality." Mimeo, World Bank, Washington, DC.
- FORBES, K. 2000. "A Reassessment of the Relationship between Inequality and Growth." *American Economic Review* 90 (4): 869-887.
- KINGOMBE, Christian, Isabella Massa and Dirk Willem te Velde (2011); "CDC's position in the wider DFI architecture", Overseas Development Institute, 17 January 2011.
- KINGOMBE, Christian K.M. (2011) "Mapping the new infrastructure financing landscape", ODI Background Note April 2011.
- MASA, Isabella y Dirk WILLEM TE VELDE (2011) "The role of development finance institutions in tackling global challenges". ODI Project Briefing 65, September 2011.
- MENEZES-FILHO, N. 2001. "Educação e Desigualdade." In *Microeconomia e sociedade no Brasil*, ed. M. Lisboa, and N. Menezes-Filho. Rio de Janeiro: Contra Capa Livraria.
- MOLD, Andrew, Annalisa Prizzon, Emmanuel Frot, Javier Santiso. "Flujos de ayuda en tiempos de Crisis" Conference on Development Cooperation in Times of Crisis and on Achieving the MDGs. IFEMA Convention Centre (Madrid). 9-10 June 2010.
- NERI, M. 1995. "Sobre A Mensuração do Poder Aquisitivo dos Salários Em Alta Inflação." *Pesquisa e Planejamento Econômico* 25 (3): 497-525.
- PESSOA, S., V. Gomes, and F. Veloso. 2003. "Evolução da Produtividade Total dos Fatores na Economia Brasileira: Uma Análise Comparativa." *Pesquisa e Planejamento Econômico* 33 (3): 389-434.
- ROCHA, S. 2003. *Pobreza no Brazil - afinal, de que se trata?* Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas.
- SETTEL, Daniel, Abu Chowdhury, and Ryan Orr "The Rise of MDFI Investments in Private Equity Funds". The Spring 2009 Journal Of Private Equity.

- SIMON, John y Julia Barmeier (2011); "More than Money: Impact Investing for Development". Center for Global Development. Washington, DC.
- WORLD BANK (2003). "Brazil: Inequality and Economic Development". Working paper, World Bank, Washington, DC.
- WORLD BANK (2005), "Pro-poor growth in the 90s", Operationalizing Pro-poor Growth Research Programme. Washington DC.

LA DIMENSIÓN ÉTICA EN LA ELABORACIÓN DEL CÓDIGO DE FINANCIACIÓN RESPONSABLE DEL FONPRODE: ¿ÉTICA O ESTÉTICA? CAMBIAN LAS FORMAS, ¿Y EL ESTADO?

CECILIA CARBALLO* Y CARLOS DÍAZ**

PALABRAS CLAVE

Ética; Estética; Coherencia; Representatividad; Complementariedad.

RESUMEN

Dejando al margen el debate sobre si es necesario o no, implicar al conjunto del sector privado en los objetivos de desarrollo humano pretendidos por la cooperación financiera, creemos que el CFR debería de haber estado basado sobre la premisa de si lo que es bueno para el sector privado es bueno para las personas en situación de pobreza, y haber programado en detalle soluciones (algunas de carácter sancionador) a las posibles externalidades negativas que puedan generarse con la actividad empresarial desde la ejecución de actuaciones financiadas por el Fondo.

ABSTRACT

Leaving aside the debate over whether is necessary or not to involve the entire private sector in human development objectives pursued

* Directora Ejecutiva Fundación Instituto de Promoción y Apoyo al Desarrollo (IPADE).

** Responsable de la Gestión Económico-Financiera, de RRHH y Administración de la Fundación IPADE y Secretario del Patronato.

by financial cooperation, we believe that the FCR should have been based on the premise of whether what is good for the private sector is good for people in poverty, and have programmed in detail solutions (some of a penalty) to the possible negative externalities that may arise from doing business with the implementation of actions financed by the Fund.

RESUMÉ

Laissant de côté le débat sur la nécessité, d'impliquer l'ensemble du secteur privé dans les objectifs du développement humain poursuivi par la coopération financière, nous croyons que le CFR devrait avoir été fondé sur la base de ce qui est positif pour la secteur privé est positif pour les plus nécessiteux, et avoir programmé des solutions (certaines pénalisantes) en vers les possibles externalités négatives qui peuvent résulter des affaires avec la mise en œuvre des actions financées par le Fonds.

Introducción

“El FONPRODE tiene como finalidad la erradicación de la pobreza, la reducción de las desigualdades e inequidades sociales entre personas y comunidades, la igualdad de género, la defensa de los derechos humanos y la promoción del desarrollo humano y sostenible en los países empobrecidos.”

(Art. 1, Ley 36/2010)

Las estrategias de la lucha contra la pobreza se insertan en una lógica económica global que no es neutra, favorece a unos en detrimento de otros. El liberalismo económico considera al mercado como un hecho natural y no cuestiona su articulación como construcción social.

Tal y como entendemos la lucha contra la pobreza, esta se contrapone al pensamiento neoliberal, que considera a una parte de la humanidad inhábil para integrarse al mercado, con incapacidad para generar valor agregado. Para los liberales sociales, se debe fomentar la incorporación de las personas empobrecidas al mercado, ya sea haciéndolas capaces de vender su fuerza de trabajo, ya sea transformándolas en pequeños empresarios (esa idea de que todas las personas pobres tienen que ser emprendedoras...) lo que explica, entre otras cosas, el peso que se le da al microcrédito integrado al sistema bancario.

La pobreza es un problema social históricamente construido. En el mundo actual, debe ser analizado bajo la luz de las relaciones sociales existentes, tanto en el interior de cada sociedad, como en un plano global. Ciertamente, los contextos climáticos, geográficos, demográficos, tienen un rol importante y limitante, pero siempre respecto de las formas en que se construyen económica y políticamente las sociedades.

Existe cierto consenso en que la riqueza producida puede satisfacer todas las necesidades; sin embargo, las dificultades para acabar con la pobreza no residen exclusivamente en el reparto desigual de la riqueza, sino el hecho de que para generar esta, es necesario apoyarse en la carencia de derechos y oportunidades. En palabras de F. Houtart, el crecimiento es posible gracias a los *working poor* de Estados Unidos o los países anglosajones, los desempleados en la de Europa continental, los mal pagados en las economías emergentes o las masas inútiles en el Sur.

Desde finales del siglo XX y durante la primera década del siglo XXI el mundo ha comprobado como el crecimiento se ha posibilitado a costa de la reducción de las protecciones sociales, la privatización de los servicios públicos y el aumento de las desigualdades, todo ello agravado por una crisis que lejos de acabar tiene visos de perpetuarse.

En el caso de la política de cooperación, los efectos de la crisis sobre nuestra AOD son directamente proporcionales a la apuesta de nuestra cooperación por la ayuda reembolsable. No porque se piense que es más eficaz o que su demanda haya aumentado por parte de los receptores; sino, simplemente, porque en una época de restricciones presupuestarias se considera que, al no provocar déficit presupuestario, podrá escapar mejor a la reducción de los presupuestos y, mediante su utilización, se podrá mantener o aumentar lo computable como AOD; que es la mayor preocupación de los dirigentes.

Tampoco podemos pasar por alto la capacidad que ofrecen estos instrumentos y modalidades de ayuda de seguir bombeando dinero al exterior sin necesidad de que se emplee para algo concreto. Los receptores de los flujos (reembolsables o no) los guardan y los emplean en función de sus calendarios, proyectos y políticas¹.

En definitiva, es sobre este telón de fondo, sobre el que se inserta la estrategia de lucha contra la pobreza de la cooperación española y el desarrollo de nuevos instrumentos y modalidades de ayuda.

1. Mediante ese procedimiento se logra un instantáneo aumento de la AOD. Esa práctica es aún más reprochable cuando actualmente España obtiene una parte importante de sus recursos presupuestarios endeudándose a altas tasas de interés.

Contexto

Uno de los instrumentos más controvertidos y característicos de la cooperación española, fue el Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD).

Este archiconocido instrumento ha sido duramente criticado por su apoyo a la internacionalización de las empresas españolas y por estar alejado de los objetivos de las políticas antipobreza.

El 7 de diciembre del año 2006 entró en vigor la Ley Reguladora de la Gestión de la Deuda Externa (38/2006), que obligaba al Gobierno a reformar en profundidad los dos grandes mecanismos generadores de deuda externa y de apoyo financiero a la internacionalización de las empresas españolas: el FAD y los créditos que asegura la Compañía Española de Seguros de Crédito a la Exportación (CESCE). El mandato de esta reforma tenía los objetivos de minimizar su impacto sobre la generación de deuda externa, eliminar la Ayuda ligada a los intereses comerciales españoles y cumplir con los compromisos de la política española de cooperación. En noviembre del 2009, el Gobierno presentó dos proyectos de reforma de ambos instrumentos que concluyeron con la aprobación de dos leyes: la creación del Fondo para la Promoción del Desarrollo —FONPRODE— y la Reforma del Sistema de Apoyo Financiero a la Internacionalización de la empresa española (que contempla dos medidas: la creación de un nuevo instrumento, el Fondo para la Internacionalización de la Empresa —FIEM— y por otro lado, la reforma de CESCE).

La Ley de Reforma del Sistema Financiero que reforma el FAD fue finalmente aprobada a lo largo del pasado año. En junio se creó el Fondo para la Internacionalización de la Empresa (FIEM), cuya gestión le compete al Ministerio de Industria, Turismo y Comercio (MITC), y en octubre se aprobó el Fondo para la Promoción del Desarrollo (FONPRODE), que será gestionado por el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (MAEC).

La Ley 36/2010, de 22 de octubre del FONPRODE, culmina por lo tanto, con la reforma del FAD y supone un avance en la política española de cooperación.

La creación de un Fondo dedicado al desarrollo internacional y desvinculado de otros intereses supone dar respuesta a una reivindicación histórica de la sociedad española y, especialmente, de las entidades sin ánimo de lucro especializadas en cooperación internacional. Esta ley contempla la separación de las operaciones ligadas a intereses comerciales españoles respecto de la AOD, la nueva atribución al MAEC de los fondos canalizados a través de las instituciones financieras

internacionales o la limitación a un máximo del 5% de la AOD para la concesión de ayuda reembolsable.

Sin embargo pese a las bondades señaladas, los cambios no han cumplido con las exigencias de una cooperación de calidad, tanto desde el punto de vista de la eficacia como desde el de la coherencia de políticas. En definitiva, más que consolidar las reformas emprendidas en nuestro sistema de cooperación hacia políticas de desarrollo que cuestionen la base de la pirámide, han traído de nuevo a la palestra el eterno debate sobre cuál es la responsabilidad del Estado español en esta materia.

En línea con lo anterior y tal como señalan Ignacio Martínez y Pablo Martínez, los principales aspectos críticos que no ha solucionado la reforma radican en que se han alejado las posibilidades de construir una política pública de desarrollo que informe tanto a las políticas de internacionalización de la empresa española como a las políticas de la nueva cooperación financiera y reembolsable orientada a la lucha contra la pobreza.

La realidad muestra cómo mientras el FIEM queda como un instrumento del MITC, dedicado a la promoción de la internacionalización de la empresa española; el FONPRODE continúa vinculado en su operacionalización a los criterios del Ministerio de Economía y Hacienda (MEH), cuando su propósito, sus fines y su creación se deben a la promoción del desarrollo humano y sostenible. Para algunos expertos, el MAEC ha cedido la poca influencia que tenía sobre la política de internacionalización, y a cambio no ha obtenido el control total del nuevo instrumento de cooperación financiera orientado a los fines del desarrollo.

Visto lo anterior, ¿podemos pensar realmente que el FONPRODE se configura como un instrumento completamente desligado de los intereses de la política de internacionalización española y está, por completo, al servicio de la política de cooperación?

La respuesta a la anterior pregunta debiera de ser contundente e indubitada sobre todo pensando que en los presupuestos generales del estado del ejercicio 2011, la AOD asciende a unos 3.600 millones de euros, de los cuales más de 2.000 están gestionados desde la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y correspondiendo, de ellos, a la Oficina del FONPRODE una cantidad cercana a los 950 millones de euros² (datos suministrados por el responsable de la Oficina del FONPRODE).

2. Esto supone que el 68% de su presupuesto se destinará a Cooperación para el Desarrollo sin impacto en Déficit Público.

Ámbito de aplicación

Durante el presente año, se ha desarrollado la normativa que regula el FONPRODE y que tiene su traducción en el Reglamento de funcionamiento del fondo. Este se articula sobre cinco ámbitos fundamentales: i) instrumentos y competencias, ii) implicaciones para la gestión, iii) capacidades técnicas y humanas, iv) principios rectores de las operaciones financieras y v) transparencia y rendición de cuentas.

El mencionado texto, contemplaba la redacción de un Código de Financiación Responsable (CFR), exigiendo su aplicación antes de la aprobación de operaciones. Era por lo tanto necesario, un documento de obligado cumplimiento que reflejara las pautas guía para la financiación de carácter reembolsable de la cooperación española, haciendo imperativo que esta esté vinculada a criterios estrictos de desarrollo humano, e insertándose operativamente en los objetivos y estrategias de la cooperación española.

El Código de Financiación Responsable es la herramienta que debería servir para definir con garantías que las operaciones de que sea objeto el FONPRODE en materia de cooperación financiera reembolsable contribuyan a la finalidad con que fue creado.

A tal fin el Código de Financiación debe: i) introducir garantías para que las operaciones finalmente seleccionadas y aprobadas privilegien acciones y entidades beneficiarias que de manera proactiva incorporen en su marco regulador, su funcionamiento, el diseño y ejecución de sus operaciones, resultados e impactos positivos en la reducción de la pobreza, el cumplimiento de los derechos humanos, la igualdad de género y la protección del medioambiente. ii) contener mecanismos que permitan descartar operaciones y/o beneficiarios que arrojen alguna duda sobre la coherencia de sus acciones con los principios del desarrollo recogidos en el III Plan Director de la Cooperación Española.

Análisis específico del CFR

Además de las consideraciones relativas al instrumento y la política de la que es parte, el CFR enfatiza sobre algunos aspectos éticos que merecen ser comentados.

Premisas fundamentales

Cuando una persona realiza cualquier tipo de acción dentro de unos parámetros de racionalidad y equilibrio, maneja para la toma de sus decisiones, claves que inherentemente invocan a criterios éticos. En función de la finalidad

de la acción a llevar a cabo, establece los mecanismos pertinentes que hacen que se consiga el objetivo final dentro de un marco de lógica y coherencia.

Por extrapolación de lo anterior, la eticidad de los gestores públicos, aparece pues como más fundamental, si cabe, que en el ámbito privado, dado que el fin primordial de la Administración es servir con criterios de objetividad a los servicios generales de la sociedad.

No obstante lo anterior, debemos de pararnos a reflexionar según comenta Giraldo, sobre el hecho, de que cientos de veces, los criterios que maneja una Administración, tales como la eficiencia, la eficacia, la productividad, la rentabilidad, se quedan muy cortos en cuanto a la comprensión del término “ética”, puesto que en la mayoría de los casos, solo propenden por desarrollar el pequeño núcleo o negocio en el cual participan, sin tener en cuenta un contexto mucho más amplio en el que se hallan inmersos.

Es en el anterior sentido en el que la aplicación de la ley no es suficiente, pues deja al margen importantes aspectos, difíciles de delimitar en reglas precisas. Ha de ser por tanto la normativa, complementada y animada desde la Ética, por un lado con medidas de autorregulación y voluntad decidida de ir más allá del cumplimiento de la misma; y por otro, sobre todo, con el deseo firme por desarrollar hábitos de conducta en quienes se ocupan profesionalmente de estos asuntos. Y es en el precitado ámbito en donde, desde nuestro punto de vista, el Código de Financiación Responsable del FONPRODE, no consigue elevarse por encima de un mero recopilatorio de posibles aplicaciones de estándares (por otro lado nada desdeñables aunque insuficientes), y dar un paso adelante.

Se dice que muchas de las decisiones que se toman en temas financieros tienen que ver no sólo con medios, sino también con fines. Analicemos pues, que finalidad tiene el FONPRODE para verificar que las decisiones financieras que dimanen de su aplicación se ajustan al objetivo de su creación.

Dice el Código que *“el FONPRODE tiene como finalidad la erradicación de la pobreza, la reducción de las desigualdades e inequidades sociales entre personas y comunidades, la igualdad de género, la defensa de los derechos humanos y la promoción del desarrollo humano y sostenible en los países empobrecidos”*.

Parece obvio que tan alta finalidad, que comporta los máximos deseos del ser humano, debiera de estar sostenida ineludiblemente por una fuerte base ética, y ¿qué mejor posibilidad de soporte ético para un instrumento de la política

de cooperación que un Código que sea una herramienta que garantice la consecución de los fines y que se defina más allá de la ley y de los insuficientes estándares establecidos?

Aparecen, por lo tanto, entorno al Código cuestionamientos que la Administración debe obligatoriamente atender, sin los cuales el instrumento no cumpliría adecuadamente su fin. Así la Administración debería de plantearse, entre otras, algunas preguntas tales como: ¿se puede cumplir la finalidad establecida en el instrumento sin contemplar una financiación responsable? ¿Sabemos con certeza cuales son los componentes de una financiación responsable? ¿Podemos delimitar los parámetros de RSC adecuados en las entidades beneficiarias del Fondo? ¿Sabemos cómo y a quién transmitir la información relevante y oportuna sobre las operaciones que se desarrollen desde el Fondo?

Desde las anteriores premisas y desde la coherencia con los fines de desarrollo expuestos en los apartados anteriores, es desde donde se debe de construir la base de un Código de Financiación Responsable. Nos debemos pues preguntar ¿Es el CFR del FONPRODE un código que atiende a las mismas?

Desarrollo del CFR

Sin ánimo de realizar un desarrollo analítico exhaustivo del Código, trabajo que se extralimita de la intención de este artículo, si parece oportuno realizar una revisión del mismo que destaque los aspectos más relevantes según nuestra consideración.

Lo primero que queremos destacar es la dificultad que hemos tenido para tener acceso al CFR definitivamente aprobado. Sería importante recordar el artículo 32 del Reglamento del FONPRODE denominado Transparencia e Información sobre la actividad del FONPRODE el cual especifica que: *“La Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo hará públicas a través de sus memorias, de su página web o de cualquier otro medio que considere conveniente, respetando la normativa vigente: a) El código de financiación responsable previsto en el artículo 11.2. b)...”*.

Finalmente tuvimos acceso al mismo, pero sería conveniente que la Administración fuese especialmente diligente en los temas de acceso público a la información.

A todos los efectos, el Código se nos aparece como una herramienta tibia que se acerca a un documento, teórico, en el que se habla de principios y valores

casi exclusivamente y que no avanza con determinación sobre la gestión del instrumento. Posibilidad, esta última, que podría servir como elemento referencial en la selección de las operaciones financiables con cargo al Fondo.

Hubiera sido deseable que el documento aprobado hubiese dado “un paso adelante” en el impulso de *referencias propias*, que apoyadas en los estándares actuales, completara una herramienta potente que posibilitara el establecimiento de umbrales que permitieran discriminar las valoraciones sobre prácticas, riesgos, externalidades y resultados.

En cuanto a las consideraciones sobre la concepción del desarrollo que se anuncia en el CFR, las dimensiones social y cultural son de vital importancia para el tipo de operaciones financiables por el Fondo y dependen de la participación de actores que son claves en la ejecución de las actividades, sin los cuales la viabilidad de las intervenciones no estaría garantizada. Tal es el caso de las organizaciones locales, las propias comunidades, las familias y las y los productores. Quizá el CFR podría haberse focalizado con mayor insistencia hacia la participación de los actores mencionados, generando de esta manera una guía de gestión con participación real de los afectados finales por los proyectos financiados por el fondo.

En este sentido, hay una serie de variables fundamentales que deberían ser incorporadas a los procesos de toma de decisiones y a las evaluaciones de factibilidad de operaciones. En concreto, hablamos de diversidad social, reglas de las organizaciones y cultura institucional, actores participantes y el grado de participación de los mismos, así como los factores de riesgo tanto interno como externos que pueden afectar en el progreso de las operaciones y no son los tradicionalmente analizados cuando se valora el riesgo (incluyendo acts of god).

Dentro del apartado de *Criterios Generales* que se mencionan en el CFR nos parece interesante señalar algunas consideraciones sobre algunos de los estándares que el Código establece como referencias básicas.

Así, en primera instancia merece una mención especial las indicaciones del CFR con respecto a la aplicación de las normas de la Corporación Financiera Internacional (CFI) para la elaboración del impacto social y ambiental. Es importante delimitar con claridad las mismas dado que la experiencia hasta ahora adquirida muestra que el principio bajo el que suele actuar la Corporación Financiera Internacional se fundamenta principalmente en la promoción de la inversión privada, con independencia del tipo de inversión, y priorizando en primera instancia la viabilidad económica.

Debemos así mismo recordar que, al margen de denuncias por la falta de mecanismos de control, evaluación, transparencia y participación de la sociedad civil, las medidas de la CFI se han revelado como insuficientes en las garantías con los Derechos Humanos (recordar que la evaluación del Independent Evaluation Group 2011 mostraba carencias en la lucha contra la pobreza). Hay que recordar también, que la CFI ha sido denunciada por organizaciones de la sociedad civil debido al apoyo que la misma ha prestado a empresas que operan o tienen sede en paraísos fiscales, fomentando así la fuga de capitales desde los países de intervención.

Otro apartado que nos gustaría destacar se encuentra dentro de los *Criterios Específicos*, y es el referente a las *medidas para la prevención del endeudamiento insostenible*, cautelas con respecto al Marco de Sostenibilidad de la Deuda (MSD). En ocasiones, las evaluaciones sobre la sostenibilidad de la deuda realizadas por el Fondo Monetario Internacional (FMI) se han demostrado inadecuadas. Por ello, es importante que el Código hubiera definido *criterios adicionales de valoración*. En concreto, sería interesante que la Oficina de FONPRODE elaborase los criterios a través de los cuáles se van a realizar “la carga de la deuda sobre el crecimiento del PIB y el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio”, debiéndose precisar si este análisis sería complementario al MSD o sería para aquellos casos en los que no se trate de créditos de Estado a Estado.

Un apartado que no queremos dejar de tratar es el denominado en el CFR como *Directrices para un “Diálogo activo” con los gestores de Fondos*. Literalmente dice “*podrán ser beneficiarias empresas que presenten un proyecto viable de futuro, y acorde con las prácticas establecidas en este código en materia social, ambiental y de derechos humanos, aun cuando partan de deficiencias iniciales de gestión. Por el contrario, se considera que el FONPRODE puede aportar valor añadido influyendo favorablemente en la gestión de estos aspectos*”. Tras una redacción adecuada en cuanto al tipo de proyecto que deberán presentar las empresas beneficiarias, y una intención más que interesante por innovadora e incentivadora, aparece sin embargo como poco delimitado en el CFR, *el alcance y forma* en que el instrumento podrá aportar valor añadido en la mejora de las deficiencias iniciales de gestión de las mencionadas empresas. Surgen, por tanto, debida a la anterior falta de definición, dudas razonables sobre la aplicabilidad real del concepto de Diálogo activo.

En consonancia con lo anterior, también observamos que el CFR adolece de una mayor clarificación y definición de alcance sobre los posibles mecanismos de acompañamiento a las pequeñas empresas potenciales beneficiarias del fondo por parte de la Oficina del FONPRODE, con relación a su posible participación final en el mismo.

Pese a las bondades (que las hay), estos fondos no suelen contar con las *herramientas de información, control y rendición de cuentas*, ni mucho menos mecanismos legales de sanción y/o exclusión, que garanticen la total transparencia y la participación de la sociedad civil. Y es este quizá, en el caso del FONPRODE, uno de los puntos significativamente más débiles de su Código de Financiación.

Así, por ejemplo, existe una carencia tanto de delimitación como de desarrollo apropiado, en la afirmación simplista (aunque de trasfondo complejo) a la que hace referencia el Código de que la Oficina del FONPRODE adoptará: *“un procedimiento unificado de información que los beneficiarios deberán aportar para mostrar el cumplimiento de los criterios sociales, medio ambientales, de promoción de derechos humanos, laborales, de igualdad de género y como estos contribuyen a unos resultados de impactos en desarrollo”*.

Así mismo en relación con las herramientas de información, control y rendición de cuentas, la existencia de un Mecanismo de Reclamación, ágil y de fácil acceso, por parte de las personas o colectivos afectados (o sus representantes) por las actuaciones del Fondo ante la Oficina de FONPRODE aparece como un factor indispensable para dotar de la mayor transparencia a las actuaciones financiadas. Este mecanismo debería de haber sido susceptible de una amplia y pormenorizada regulación dentro del propio Código con inclusión de procedimientos detallados de seguimiento, información y sanción (en su caso) que en la redacción actual no se vislumbran. La propuesta sobre el procedimiento de tramitación de reclamaciones que se muestra en el Código es limitada, imprecisa y está poco desarrollada, dejando un margen grande a que la aplicación del Mecanismo no tenga los resultados deseados.

Dado el tipo de operaciones y de entidades susceptibles de financiar por el Fondo, la *calidad en la información* de las mismas debería de ser objetivo primordial del Código.

Como complemento a los mecanismos de información, transparencia, control y rendición de cuentas sería interesante que el CFR hubiera determinado un procedimiento de sistematización de “buenas y malas” prácticas para mejorar las operaciones a futuro gestionadas desde el Fondo.

Conclusiones

En nuestra opinión constatamos la aprobación del FONPRODE como un importante paso para la política española de cooperación, y creemos que tanto el Reglamento como el Código de Financiación Responsable reflejan cierta

voluntad de regular el nuevo instrumento, vinculando este con la finalidad por la que ha sido creado.

No obstante lo anterior, la creación de una Oficina, con capacidades limitadas, plantea serias dudas sobre el seguimiento y la valoración de las distintas operaciones.

Nos parecería, sin embargo, muy interesante que la propia Oficina del FONPRODE aprovechara la posibilidad normativa que se le ofrece para realizar modificaciones, mejoras o adaptaciones del Código, por lo que consideramos que sería oportuno prever un proceso de revisión de los contenidos del mismo, que permitiera la incorporación de medidas propias que potenciaran la herramienta de manera que la convirtieran en una verdadera herramienta de gestión de las operaciones financiadas por el Fondo.

También pensamos que sería aconsejable que el Código hubiera incluido indicadores en el procedimiento para la aprobación de las operaciones tal como se indica en el Reglamento del FONPRODE.

Dejando al margen el debate sobre si es necesario o no, implicar al conjunto del sector privado en los objetivos de desarrollo humano pretendidos por la cooperación financiera, creemos que el CFR debería de haber estado basado sobre la premisa de si lo que es bueno para el sector privado es bueno para las personas en situación de pobreza, y haber programado en detalle soluciones (algunas de carácter sancionador) a las posibles externalidades negativas que puedan generarse con la actividad empresarial desde la ejecución de actuaciones financiadas por el Fondo.

Bibliografía

- CANALES ALIENDE, José Manuel “Los retos y los problemas actuales de la evaluación del sector público y el nuevo papel de las Entidades Fiscalizadoras Superiores” Revista Valenciana d’ Estudis Autonòmics nº 36. Valencia, 2001, pp. 23-40.
- CANALES ALIENDE, José Manuel. Algunas reflexiones sobre la ética pública. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002.
- CHAPMAN, Richard A. Ethics in Public Service for the New Millenium Ashagate Publishing. Londres, 2000.
- COOPER, T.L. Handbook of Administrative Ethics Nueva York, 2000.

- CORTINA, Adela La ética de la sociedad civil. Editorial Anaya. Madrid, 1994.
- DRI, María Susana “Análisis de los proyectos de ley sobre ética pública” *Prudentia Iuris* nº42. Buenos Aires, 1996, pp. 72-90.
- ESTÉVEZ ARAUJO, José A. Working poor, working rich. Attac España. Documento de Trabajo. 19 noviembre 2009.
- GARCÍA MEXIA, Pablo “La ética pública. Perspectivas actuales” *Revista de Estudios Políticos* nº114. Madrid, 2001, pp. 131-168.
- HONORATO M., Juan “Ética pública y gestión municipal” *Revista de Derecho*. Concepción, 1995, pp. 163-170.
- HOUTART François. El sentido de la “lucha contra la pobreza” para el neoliberalismo. Quinto Informe anual de la Plataforma 2015 y más “El perfil social del desarrollo”. Madrid, 2007.
- MARTÍNEZ, Ignacio y MARTÍNEZ, Pablo. “Balance de la cooperación española: crisis, estancamiento y debilidad política”, *Anuario 2010. Las políticas globales importan*. Madrid, 2011, pp. 45 a 58.
- MARTÍNEZ BARGUEÑO, Manuel. “La ética, nuevo objetivo de la gestión pública” en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*. Nº10. Septiembre-diciembre de 1997. INAP. Madrid, pp. 19 a 32.
- RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime. Principios de ética pública. ¿Corrupción o servicio? Editorial Montecorvo, S.A. Madrid, 1993.
- RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime. Ética Institucional. Ed. Dykinson. Madrid, 1996.
- RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime. La ética en la Administración pública. México, 2009.
- SHIPLER, David K. The working poor: invisible in America. Vintage Books, 2005.

La Fundación IPADE (Instituto de Promoción y Apoyo al Desarrollo) es una Organización No Gubernamental de Desarrollo que desde 1987 trabaja por el desarrollo humano sostenible de poblaciones vulnerables de América Latina, África y Asia.

Desde entonces ha hecho posible que miles de familias de una treintena de países dispongan de agua potable y electricidad en sus viviendas. Hoy, a través de sus proyectos de desarrollo, está presente en Ecuador, Bolivia, Perú, Guatemala, Mauritania, Marruecos, Túnez y Filipinas.

Su trabajo sobre el terreno lo compagina con proyectos de sensibilización y educación para el desarrollo dirigidos a la población española en materia de desarrollo sostenible, la relación entre la degradación medioambiental y la pobreza o la necesidad de un compromiso de todos para alcanzar en 2015 los Objetivos de Desarrollo del Milenio de Naciones Unidas.

Con tu colaboración, nuestro trabajo es posible.

¡Únete!



Hazte socio-colaborador de IPADE

Nombre y apellidos	NIF	
Domicilio	Población	CP
Provincia	Teléfono	E-mail

Mi colaboración es de: 10€ 20€ 30€ 50€ Otra
Con periodicidad: Trimestral Semestral Anual Única

Transferencia a la cuenta corriente: **La Caixa nº 2100 2337 49 0200098999**

DOMICILIACIÓN BANCARIA:

Banco/Caja	Domicilio	CP
Población	Provincia	Titular
Cuenta	Firma y Fecha	

_____ de _____ de 20__

EL FONPRODE Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS EN LA POLÍTICA ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO

ANNA AYUSO* Y KATTYA CASCANTE**

PALABRAS CLAVE

Rendición de Cuentas; Donación; Ayuda reembolsable; Financiación responsable; Multilateral.

RESUMEN

El FRONPRODE se configura como instrumento financiero que a pesar de su naturaleza, insiste en ser compatible con la contribución al desarrollo. Para hacer ese propósito verificable se deben establecer unos mecanismos específicos de rendición de cuentas. Su marcado enfoque multilateral y convivencia con instrumentos similares en otras cooperaciones europeas, incluida la Comisión, obliga a incorporar los marcos internacionales de rendición de cuentas sobre su doble función crediticia y concesional. En este capítulo se analiza como la agenda de la eficacia de la ayuda aborda la rendición de cuentas y qué cabría esperar del sistema español en su relación con este instrumento.

ABSTRACT

FONPRODE is configured as a financial instrument that despite their very nature, insists on being compatible with the contribution

* Investigadora Principal de la Fundación CIDOB.

** Responsable del Área de Cooperación al Desarrollo del Observatorio de Política Exterior de la Fundación Alternativas.

to development. To that purpose it should be established verifiable specific mechanisms of accountability. Its multilateral approach and coexistence marked with similar instruments in other European cooperation, including the Commission, requires international frames that incorporate accountability for its dual role: credit activity and concessional lending. This chapter discusses how the agenda of aid effectiveness addresses accountability and what should be expected from the Spanish system in relation to this instrument.

RÉSUMÉ

Le FONPRODE est configuré comme un instrument financier qui, malgré sa nature, insiste pour être compatible avec la contribution au développement. Pour que cette fin soit vérifiable il doit être mis en place des mécanismes spécifiques de responsabilité. Son approche multilatérale et de coexistence avec des instruments similaires dans la coopération européenne, y compris la Commission, exige que les cadres internationaux intègrent la responsabilité de son double rôle, créditrice et de prêts concessionnels. Ce chapitre explique comment l'agenda d'efficacité de l'aide aborde la responsabilité et ce que l'on attendrait du système espagnol par rapport à cet instrument.

Con la aprobación del Real Decreto 845/2011 que crea el Fondo para la Promoción y Desarrollo (FONPRODE), el gobierno socialista de Rodríguez Zapatero cumple con una promesa largamente reivindicada, tanto del interior de la sociedad civil española como desde las instituciones internacionales como el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización de Cooperación y Desarrollo económico (OCDE). La creación de este instrumento es la consecuencia de la reforma del Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD). Un polémico instrumento de cooperación crediticia creado en 1976 que, al servicio de la internacionalización de la economía nacional, compartía el objetivo de contribuir al desarrollo de los Países empobrecidos. Su naturaleza híbrida dejó hace años de ser adecuada para un país que como España, crecía en su condición de donante y en su compromiso con la eficacia de la ayuda.

Con esta reforma, el FAD se separa en dos instrumentos financieros con objetivos y *modus operandi* distintos en las relaciones crediticias con otros países: el FRONPRODE y el Fondo de Internacionalización de la Empresa (FIEM). En términos concesionales y con carácter no ligado la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) deja de estar sometida a los intereses comerciales de las empresas

españolas. Esta vinculación era un trazo de la política española de cooperación que, junto a la falta de gestión por resultados y la ausencia de una estrategia de evaluación, fue objeto de observaciones en las revisiones periódicas por parte del CAD. En el último informe individual de pares de 2007, a pesar de reconocer la considerable reducción del peso del FAD en la política de cooperación al desarrollo española, se planteaba la necesidad de una reforma inaplazable para garantizar su plena alineación con los objetivos de desarrollo.

El FRONPRODE mantiene en parte la naturaleza financiera del instrumento, pero regulando su uso para garantizar su contribución al desarrollo y tratando de evitar las malas prácticas y los peores resultados del pasado. Esto requiere establecer unos mecanismos eficaces de rendición de cuentas (RdC) que prevengan posibles conflictos de interés ex ante y permitan aplicar correctores en caso de detectarse ex post. Modificando a su predecesor, este fondo se define como instrumento no ligado de la AOD y con impacto nulo en el déficit de los PVD. Para responder a esta definición, la propia regulación del Fondo señala la necesidad de definir el ciclo de gestión orientada para resultados de desarrollo (GpRD), establecer un Código de Financiación Responsable y adoptar una Metodología de Gestión adecuada. Estos instrumentos deben garantizar un adecuado mecanismo de seguimiento con total transparencia en su gestión. A pesar de que esta obligación no es exclusiva del FONPRODE, ya que se extiende a toda la cooperación internacional, su carácter financiero requiere de unos elementos específicos y adecuados a su naturaleza. El nuevo FONPRODE tiene además, un marcado enfoque multilateral siguiendo la línea ya iniciada por su predecesor, el FAD, lo cual obliga a incorporar los marcos internacionales de rendición de cuentas.

Objetivos de la Rendición de Cuentas en la Cooperación Internacional al Desarrollo

La rendición de cuentas (RdC) de las políticas públicas es un elemento esencial para asegurar la legitimidad del ejercicio del poder en que se sustentan las democracias representativas. Las acciones y decisiones de la Administración deben someterse a un control adecuado (jurídico, económico y político) acorde con el objetivo perseguido y en el nivel que corresponda (horizontal, recíproco entre los poderes y las instituciones del Estado o/y vertical, si es de los gobernantes hacia los gobernados). Rendir cuentas es un deber por el cual de manera co-responsable, autoridades y gobernados dialogan acerca de la gestión gubernamental. Algo que debería hacerse a partir de los compromisos sobre prioridades y con una misma información para valorar los avances y las dificultades a superar. A nadie se le escapa que ese marco ideal que sustenta

el pacto social de gobernabilidad entre las instituciones y la ciudadanía dista de ser fácilmente aplicable en la práctica. Los desequilibrios de poder real entre los distintos agentes sociales y políticos así como los intereses contrapuestos, tensionan los equilibrios institucionales y obligan a una continua vigilancia a través de los mecanismos de control mutuo y de negociación transaccional. Para ello, las personas han de disponer del conocimiento suficiente para proponer y exigir. Por su parte, las instituciones han de tener capacidad y voluntad política de responder a las demandas ciudadanas (FORESTI *et al.*, 2007).

El control ciudadano sobre los poderes públicos requiere de una institucionalidad que permita, no sólo un control pasivo, sino también la interacción entre la Administración y los actores sociales y económicos implicados en la gobernanza local, nacional y global. Si el correcto encaje de todos estos elementos resulta difícil en países estables con tradición democrática, es comprensible que sea aún mucho más complejo en aquellos países con conflictos sociales e instituciones débiles como pueden ser los llamados “estados frágiles” o incluso en casos extremos “estados fallidos”. Por ello los mecanismos de RdC deben adecuarse a la situación específica de cada país.

Trasladado al ámbito de la Cooperación Internacional, la aplicación del principio de RdC se complica aún más. Hay que considerar la RdC de los países donantes hacia los socios y su ciudadanía y de estos hacia los donantes y su ciudadanía; así como al conjunto de socios y donantes de la esfera internacional. Ampliar la responsabilidad y la transparencia en la utilización de los recursos del desarrollo es, además de una manera de reforzar el apoyo público a las políticas nacionales, un imperativo de la ayuda al oficial al desarrollo (AOD) en un momento de crisis financiera que no debe dar lugar a un cuestionamiento de las verdaderas prioridades.

Para garantizar una efectiva RdC se requieren al menos 6 elementos: 1) Información transparente, accesible y clara; 2) Responsabilidad, que implica obligatoriedad de rendir cuentas, exigibilidad y evaluabilidad de la información aportada; 3) Participación de los actores que genere la apropiación, incorporando estímulos y mostrando oportunidades, 4) Justificación estableciendo la relación de causalidad y la correlación entre acciones y resultados que permitan la atribución de estos; 5) Sanciones para las malas prácticas mediante el reparto de responsabilidades mutuas 6) Incentivos que permitan identificar los beneficios de las buenas prácticas y premiar el buen desempeño.

Dada la relación asimétrica entre donantes y receptores, hay que buscar los equilibrios necesarios para responsabilizar a ambos de sus políticas en un

marco de transparencia. Esa RdC debe dejar el menor espacio posible a la arbitrariedad al tiempo que es flexible para incorporar la dimensión política del desarrollo y que corresponde determinar a cada gobierno. Esto exige el establecimiento de canales específicos, que respeten los principios de representatividad y división de funciones y una participación efectiva abierta en igualdad de condiciones para todos los agentes interesados en la definición de las prioridades. Pero también requiere que las instituciones nacionales e internacionales asuman responsabilidad hacia la ciudadanía. Entre los Estados participantes en las relaciones de cooperación para el desarrollo, la RdC necesariamente debe basarse en una aceptación voluntaria en base a objetivos e instrumentos libremente negociados y consensuados y no en imposiciones unilaterales.

Cuando hablamos de instrumentos financieros que, como FONPRODE, incorpora aspectos bilaterales y multilaterales se hace necesario trasladar a la RdC esas dimensiones que se unen a las nacionales. En las relaciones bilaterales las asimetrías se incrementan y dificultan los mecanismos de mutua responsabilidad. Así, la RdC multilateral que incorpora múltiples actores se presenta como camino hacia una relación más equilibrada, pero no sustituye la responsabilidad de RdC a la ciudadanía de cada país. Un estudio realizado para el FCD de Naciones Unidas (Matthiew, 2010), concluía que para avanzar en una RdC mutua es necesario mejorar en los tres niveles de mecanismos: nacional, global y regional colectivo mediante iniciativas internacionales que contribuyan a facilitar la transparencia y se refuercen mutuamente.

Aunque cada nivel tiene sus especificidades, es necesario la definición de unos elementos comunes y se pueden extraer lecciones de las buenas prácticas para establecer un marco común. Este marco está vinculado, por una parte, a los cambios que se están produciendo en la arquitectura de la ayuda con actores e instrumentos cada vez más diversos y, por otra a la agenda de eficacia. El debate sobre la eficacia de la Ayuda se institucionalizó en el segundo Foro de Alto nivel sobre la Eficacia de la Ayuda de 2005 con la Declaración de París (DdP) y desde ahí se fue desarrollando la necesidad de reforzar la mutua RdC como uno de los principios fundamentales de la eficacia de la ayuda¹. Para que la mutua RdC sea efectiva se necesita una auténtica responsabilidad compartida de los objetivos y de los buenos y malos resultados. Eso implica fortalecer la voz de los países receptores y mejorar los mecanismos de exigibilidad para ambos. Además para que los mecanismos de RdC

1. Los compromisos de París establecieron cinco principios para mejorar la eficacia de la Ayuda: a) Apropiación de las estrategias por parte de los países en desarrollo; b) Alineación de los donantes con las estrategias nacionales; c) Armonización de los donantes; d) Gestión basada en resultados; e) Responsabilidad mutua de los compromisos.

funcionen deben mejorar los niveles de democratización de la política de desarrollo y analizar las relaciones causales entre las acciones y los resultados en los procesos de desarrollo. La pluralidad de actores del desarrollo, públicos y privados, deben incorporar estos mecanismos tanto como sujeto o como objeto de control, o ambas cosas a la vez. Eso es especialmente relevante en el caso de los instrumentos financieros como el FONPRODE en los que la colaboración público-privada es mucho más estrecha.

Rendición de cuentas para la eficacia de la ayuda: de París a Busán

Los instrumentos adecuados para la RdC varían en función del objetivo al cual se dirigen, distinguiéndose entre el control jurídico, el económico y el político. Los dos primeros suponen el control del cumplimiento de las normas en cuanto a procedimientos y el uso adecuado de los fondos por parte de los organismos de decisión y ejecución. Esto genera la necesidad de armonizar las exigencias de los diferentes actores implicados en aquello que sobrepasa los controles internos para evitar un exceso de carga. El control político supone mostrar los logros obtenidos, demostrar que son atribuibles a las políticas y justificar por qué se han elegido esos objetivos y no otros. Los órganos encargados de hacer este control son de naturaleza política y el resultado implica una valoración sobre la *eficacia* de las políticas. En el caso de la cooperación se trata de la eficacia en términos de resultados de desarrollo.

La DdP incorporó compromisos sobre; la necesidad de adaptar las modalidades de gestión de la ayuda a las estrategias de desarrollo, la armonización y racionalización de las actividades de los donantes para evitar duplicidades y la responsabilidad mutua. Sin embargo, la revisión de la DdP de 2008, presentada en el III Foro de Accra² reveló, que menos del 25% de los países socios contaban con estrategias de desarrollo a largo plazo y menos de un 10%, contaba con un sistema de seguimiento por resultados. En consecuencia, se recomendó mejorar los sistemas de RdC, tanto internacionales como nacionales, resaltando en estos últimos, la necesidad de dar credibilidad a los presupuestos y responder ante la ciudadanía.

Para aumentar el nivel de transparencia y RdC en relación con los resultados obtenidos se acordó que los países en desarrollo, potenciarían una mejor supervisión parlamentaria y una mayor transparencia en la gestión de las finanzas públicas, incluida la publicación de ingresos, presupuestos, gastos, adquisiciones y auditorías. Los donantes por su parte, se comprometieron a

2. Mizrahi Simon 2008 *Survey on monitoring Paris Declaration. Effective Aid by 2010? What will it take.* Vol. 1 Overview, OECD-DAC, Paris 2008.

publicar información oportuna y detallada con regularidad sobre volumen, asignación y, cuando estén disponible, resultados de los gastos en términos de desarrollo. Todos los países que suscribieron la DdP deberían haber establecido revisiones de evaluación mutua antes de 2010. Eso implica hacer exámenes basados en los informes de resultados de los países y en sistemas de información complementados con los datos de donantes disponibles y pruebas independientes creíbles. Tanto los países en desarrollo como los donantes deberán fortalecer los mecanismos internacionales existentes de RdC donde se evalúe conjuntamente el desempeño en relación con el logro de los compromisos.

Para mejorar la previsibilidad de los flujos de la ayuda, los países en desarrollo se comprometieron a mejorar la planificación presupuestaria para gestionar recursos internos y externos, y así vincular gastos y resultados a medio plazo. Por su parte los donantes suministrarían información completa no solo sobre compromisos anuales sino también sobre sus gastos recurrentes durante los próximos tres a cinco años y/o planes de ejecución que contengan, al menos, asignaciones de recursos indicativas que los países en desarrollo puedan integrar en sus marcos macroeconómicos. Los donantes debían solucionar todo inconveniente que impidiera proporcionar tal información. La evaluación que realizó el Foro de Cooperación al Desarrollo del ECOSOC sobre RdC mutua en 2010 (DCF-ECOSOC, 2010) mostró que los avances habían sido desiguales y que los países donde se habían establecido auténticos mecanismos de RdC mutua (pocos) habían mejorado su eficacia mucho respecto a aquellos que no lo habían hecho o sólo de forma parcial. También se identifica la falta de transparencia como uno de los principales obstáculos a la efectividad de la RdC, especialmente por la falta de datos de múltiples actores. España ha establecido un marco de relacionamiento con los países prioritarios para su cooperación que institucionaliza un seguimiento continuado, pero los aspectos metodológicos aun deben mejorar.

Ante el próximo foro de la eficacia de la Ayuda que se celebrará en Busán (Corea del Sur) el próximo mes de noviembre de 2011, las organizaciones de la sociedad civil reclaman la creación de marcos de RdC más inclusivos y claros a nivel nacional y mundial. Marcos que, liderados por los países socios, apliquen la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y estrategias que promuevan la buena gobernanza y reduzcan la dependencia de la ayuda. Los acuerdos de cooperación al desarrollo deberán fijar objetivos públicos y explícitos dirigidos a donantes individuales y gobiernos, que deberán rendir cuentas con respecto a ellos. Para que estos mecanismos de RdC sean democráticos, es necesario que los parlamentos tengan un control estricto sobre las políticas, se respeten los derechos de todos los actores del desarrollo y se cuente con la participación inclusiva de todas las partes interesadas.

Esta propuesta viene a reforzarse con la intención de elevar los estándares de apertura y transparencia para todos los actores de la ayuda. Aplicar y hacer accesibles los mecanismos para el cumplimiento de las normas de la Iniciativa Internacional de Transparencia de la Ayuda (IATI, por sus siglas en inglés) para la rendición de cuentas con respecto a los presupuestos públicos, que en definitiva son los recursos gubernamentales para el desarrollo. Los donantes se comprometieron a proporcionar información transparente, completa y oportuna sobre los flujos de ayuda para que, las autoridades de países socios puedan presentar informes presupuestarios completos a sus parlamentos y ciudadanos. Socios y donantes evaluarán a través de mecanismos nacionales cada vez más objetivos los progresos de la implementación de los compromisos acordados sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo (Indicador 12, de la DP 2005).

Un elemento esencial para la RdC política de la Cooperación Internacional es que todos los actores implicados incorporen en el diseño de sus políticas la GpRD. Dicha gestión incorpora una cadena de efectos que combinan recursos (financieros, humanos y materiales) por medio de actividades (políticas, proyectos, programas) para producir cambios en el estado de desarrollo humano de los países en desarrollo. Los países socios se comprometen a reforzar los vínculos entre las estrategias de desarrollo nacional y procesos presupuestarios anuales y plurianuales al mismo tiempo que, establecen marcos de información y de supervisión orientados a resultados que miden el progreso. Estos marcos seguirán un número de indicadores de fácil gestión y los datos disponibles no deberían suponer costes excesivos.

Los donantes se comprometen a vincular la programación y los recursos con los resultados y alinearlos con los marcos de evaluación del desempeño orientado a los resultados de los países socios, evitando introducir indicadores que no sean coherentes con las estrategias nacionales de desarrollo. Se trata de armonizar la supervisión y realizar los informes en formatos comunes hasta que puedan confiar plenamente en los sistemas de evaluación estadística y supervisión de los países socios.

Los países se han comprometido a trabajar juntos en enfoques participativos para reforzar las capacidades de los países para desarrollar una GpRD. Esto requiere de diagnósticos adecuados que: 1) identifiquen las necesidades efectivas, 2) justifiquen con datos empíricos la necesidad de una determinada actuación, 3) prioricen los objetivos diseñados, 4) establezcan indicadores verificables que permitan valorar el progreso; 5) sirvan para un monitoreo continuo que incluya a todos los participantes; y 6) permitan adaptabilidad a los cambios o desviaciones observados. Ello se aplica a todos los instrumentos

de cooperación, pero en el caso de la cooperación financiera tiene sus especificidades debido a la naturaleza de sus operaciones.

La mutua rendición de cuentas política en la cooperación financiera internacional

El FONPRODE combina una gran variedad de intervenciones de distinta naturaleza, lo cual complica el establecimiento de los mecanismos de RdC. Por una parte, están las donaciones de Estado a Estado, que se encajan en las relaciones bilaterales, antes comentadas. Por otra parte, están las aportaciones a organismos internacionales, a fondos globales y fiduciarios y las aportaciones a instituciones financieras que se enmarcan en los mecanismos de control y RdC multilaterales³. Finalmente, está la cooperación financiera consistente en créditos y líneas de financiación concesionales e incluso la adquisición temporal de participaciones en empresas o capital semilla, que son cooperación financiera reembolsable y tienen unos mecanismos específicos de RdC. Para este tipo de operaciones se suelen utilizar intermediarios financieros que pueden ser públicos o privados. En cualquier caso, este tipo de operaciones exige incorporar y hacer seguimiento de los principios de la responsabilidad social corporativa (RSC) y una gran transparencia en la adjudicación y gestión de los fondos.

La medición del impacto en términos de resultados de desarrollo de los instrumentos de cooperación financiera para el Desarrollo es un asunto muy complejo. A diferencia de otros tipos de intervenciones la cooperación financiera no solo debe tener un impacto positivo sobre los procesos de desarrollo en los que se incide, sino que además la operación llevada a cabo debe ser rentable financieramente. Adicionalmente, dado que una gran mayoría de países en desarrollo necesitan de financiación externa, tienen desequilibrios presupuestarios importantes. Este tipo de cooperación tiene que contemplar los efectos sobre el endeudamiento a medio y largo plazo.

Como el FONPRODE, las instituciones financieras de desarrollo formulan grandes objetivos que precisan de diferentes tipos de acciones como: el aumento de recursos presupuestarios, la cooperación sectorial, la transferencia de tecnología, la provisión de servicios financieros a los más pobres a través de fondos de microcréditos o el apalancamiento del sector privado, entre otros. La medición de los efectos y costes de toda esta gama de medidas en términos de impacto confronta con una serie de obstáculos. Por un lado, una

3. Sobre los mecanismos internacionales de mutua RdC ver el artículo de las mismas autoras reseñado en la bibliografía (A. Ayuso y K. Cascante, 2011).

medición rigurosa requiere grandes costes, ya que no es suficiente evaluar el proyecto, sino que también es necesario analizar los elementos externos que lo enmarcan *ex ante* y *ex post*. Se trata por tanto, de conseguir medir el impacto sectorial, geográfico o macroeconómico de una determinada inversión en un país, evaluando el impacto más allá de la acción concreta. Es decir, si se financia por ejemplo una infraestructura vial que facilita el acceso a una zona remota, el impacto económico será mucho mayor que los puestos de trabajo generados en su construcción. Este tipo de medición tiene costes demasiado elevados y por tanto raramente es utilizada.

Entre los sistemas de monitoreo del impacto de la cooperación financiera existen dos grandes modelos: uno es el Development Outcome Tracking System (DOTS) usado por las Instituciones Financieras Multilaterales (IFIs) y otro es el Corporate-Policy Project Rating (GRD) que es el modelo europeo desarrollado por la KfW Bankengruppe. Aunque los indicadores son semejantes, el primero de ellos permite resultados más específicos por proyecto, pero el segundo permite una mayor comparabilidad al mantener indicadores más estandarizados. Es por ello que las instituciones europeas lo prefieren porque permite valoraciones armonizadas de unas instituciones a otras y escapar de la endogamia de los proyectos hacia la medición de impactos mayores. Independientemente de si las instituciones financieras de desarrollo aplican una metodología de medición de impacto u otra, las ponderaciones utilizadas para los indicadores pueden variar y se determinan según el contexto del país.

Al intentar aislar los resultados de los que no se habrían producido si la inversión no hubiera tenido lugar surge el problema de la atribución. A menudo las instituciones financieras suelen argumentar que sus operaciones tienen importantes efectos catalizadores de atracción de inversiones. Es típico que reporten como parte del impacto de sus operaciones el total invertido por otros organismos en fondos de inversión o proyectos en los que invierten. Sin embargo, es dudoso que esto esté justificado y es casi imposible desagregar si realmente las inversiones de otras Instituciones financieras no se habrían producido sin la presencia de la primera, o son simplemente una cantidad adicional. Es más, aunque la presencia de instituciones financieras de desarrollo en un proyecto o fondo de inversión puede tener un efecto atractivo de inversores privados, también puede ocurrir lo contrario; el que la cooperación asuma los costes de una operación rentable económicamente puede desincentivar al sector privado y en cambio se minan recursos para otras acciones que precisan necesariamente de recursos públicos. Además, si todas las instituciones financieras contabilizan las inversiones de otros donantes como parte de su impacto, se produce una doble contabilización

a nivel agregado. Eso solo se soluciona haciendo evaluaciones conjuntas y pluridimensionales.

Por otra parte, la mayoría de las instituciones financieras de desarrollo no distinguen entre créditos e inversiones de capital cuando informan del impacto de sus acciones en desarrollo, con lo que resulta muy aventurado diferenciar la capacidad de impacto de una categoría u otra. A priori, las inversiones de capital sobre una empresa pueden exigir más que los créditos dirigidos a mejorar la gobernanza, elevar los estándares medioambientales, o aumentar los beneficios sociales, etc.

Otro de los problemas de la cooperación financiera es el riesgo de la inducción. Los países en desarrollo que precisan de financiación externa y tienen gran dependencia de la cooperación, son más proclives a aceptar las sugerencias de grandes proyectos de infraestructuras de parte de los donantes aunque no sean los prioritarios para el desarrollo del país. Esto, por una parte, sustrae recursos nacionales para proyectos socialmente más inclusivos. Pero además esas inversiones frecuentemente van ligadas a intereses comerciales relacionados con la exportación de bienes o servicios procedentes del donante o sus empresas o pretenden garantizar el acceso privilegiado a recursos estratégicos para dicho país. Las consecuencias negativas de dichas operaciones han sido largamente analizadas y claramente denunciadas por organismos oficiales e independientes (Edward J. Clay, *et al.*, 2008). Pero siguen siendo una práctica que precisa de un seguimiento y control para verificar el cumplimiento de la normativa internacional en materia de créditos ligados y analizar los impactos de ese tipo de operaciones. Dado el impacto de este tipo de operaciones, es necesario incorporar mecanismos institucionalizados y efectivos de resolución de conflictos.

En definitiva, la identificación de los indicadores apropiados, que sean fácilmente accesibles y a un coste razonable, es clave para el establecimiento del sistema de monitoreo a lo largo de la inversión. Estos indicadores deben establecerse en el momento del diagnóstico *ex ante* para hacer posible una adecuada evaluación *ex post* y deben contribuir a definir la institucionalidad internacional de la RdC. Para ello, es esencial reforzar las capacidades nacionales y solventar las carencias de la RdC y la GpRD en los países en desarrollo, pero también en las agencias donantes. En esta línea de trabajo España impulsó, siendo la principal financiadora (10,4 m. €) el *Spanish Trust Found for Impact Evaluation* en el Banco Mundial, cuyo principal objetivo es evaluar el impacto de la Gestión por resultados en términos de Desarrollo Humano. Las lecciones de estas evaluaciones deberían ser de gran utilidad para gestionar y aplicar a la RdC de un instrumento como el FONPRODE que incorpora gran variedad de líneas.

La RdC y el FRONPRODE como instrumento financiero de la política española de cooperación al desarrollo

Como se señaló, una de las asignaturas pendientes que recogió el examen individual del CAD de 2007 sobre la Política Española de Cooperación es la falta de un sistema de GpRD. Por un lado, en España existen numerosos órganos que actúan de manera independiente dentro de un marco común pero sin coordinación alguna. Esto significa que institucionalmente, las iniciativas en el terreno de la RdC, no se sistematizan con el rigor suficiente y por tanto no retroalimentan al sistema, impidiendo incluso conocer los avances en esta materia. Así que, a pesar de que nuestro sistema de cooperación al desarrollo cuenta con casi 50 mecanismos al uso para la rendición de cuentas⁴, lo cierto es que aunque suponen avances en el terreno de la información, ninguno sirve para medir el impacto de desarrollo de nuestras acciones. Del mismo modo tampoco existe una definición contractual de las responsabilidades que permitan un control jurídico con las sanciones correspondientes en caso de su incumplimiento.

Si bien en el plano económico y jurídico los niveles de RdC se dan en instituciones como el Consejo de Cooperación, el Parlamento o el Tribunal de Cuentas, no se puede decir lo mismo cuando acudimos al plano de las responsabilidades políticas. En España contamos con mecanismos suficientes para el control de recursos, pero no para medir resultados que signifiquen cambios. Por otro lado, el ordenamiento jurídico español carece de un elemento fundamental para el correcto desarrollo un auténtico sistema de RdC de la política española de cooperación al desarrollo, la transparencia. De ahí, que haya un claro predominio de la unilateralidad en nuestra relación con nuestros socios (efecto inductor) y una escasa capacidad de interpretación y participación de la ciudadanía. A lo que hay que añadir que, cuando la información pública se facilita, esta suele emanar desde dentro del propio sistema el cual regula cuándo y cómo se informa, careciendo por tanto de la inmediatez y transparencia necesaria.

La falta de una ley de transparencia que garantice el acceso a la información pública ha sido una demanda que pretendía solventarse con el anteproyecto de Ley de Transparencia y Acceso de los Ciudadanos a la Información Pública⁵ despachado *in extremis* por el gobierno de Rodríguez Zapatero en julio de 2011. Si ese anteproyecto llegara a hacerse realidad en la próxima legislatura se daría un paso de gigante en las posibilidades de ejercer una auténtica RdC

4. Ver relación de todos ellos en el anexo III del libro Ayuso, A y K. Cascante (2009).

5. <http://www.lamoncloa.gob.es/ConsejodeMinistros/Enlaces/290711-enlacetransparencia.htm>

ya que la transparencia es un elemento fundamental. El anteproyecto garantiza el acceso a toda información que haya sido elaborada o adquirida por los poderes públicos en el ejercicio de sus funciones, incluyendo la de entidades o sujetos que presten servicios públicos o ejerzan potestades administrativas por delegación o concesión. Además de fija un plazo de respuesta a los ciudadanos de 30 días salvo que el nivel de complejidad exija más, lo cual permitiría ampliar a 30 días más.

Ello se acompaña de la incorporación del principio de silencio positivo que supone dar por aceptada la petición en caso de falta de respuesta y la incorporación de un mecanismo de arbitraje en caso de discrepancias entre la Administración y el ciudadano. Esta propuesta, que no está exenta de críticas, está basada en el Convenio para el Acceso a Documentos Oficiales del Consejo de Europa de 2008 y supondrá la obligación de informar, aunque no suplirá la falta de información de calidad que requiere la GpRD que exige un salto no sólo cuantitativo, sino también cualitativo.

La Rendición de Cuentas y la creación del FONPRODE para la cooperación financiera

En este contexto deficitario para la RdC de la Cooperación española se produce la reforma del FAD comprometida por el Gobierno actual desde la legislatura anterior y como respuesta a una reivindicación de la sociedad civil en su lucha contra el endeudamiento ilegítimo de los países más pobres del Planeta. El nuevo Fondo para la Promoción del Desarrollo (FONPRODE), según establece el Plan Director actualmente en vigor (III PD 2009-2012,), nace como un instrumento de cooperación al desarrollo exclusivamente, gestionado por el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación y debe, integrarse plenamente en los lineamientos de la política española de desarrollo, excluyendo financiar aquellos sectores que afecten negativamente al desarrollo social, económico y medioambiental.

Con esta reforma, se pretenden abarcar algunos de los ámbitos en los que la cooperación española no había podido actuar hasta el momento con el peso que debería. Con cargo al FONPRODE, se podrán realizar aportaciones destinadas a la financiación para el desarrollo con carácter crediticio a la pequeña y mediana empresa de los países socios a través de distintos instrumentos, entre ellos, participaciones de capital de instituciones microfinancieras locales, fondos de capital riesgo para el fomento de la actividad microfinanciera, etc. Operaciones fundamentales para estimular la economía y el desarrollo económico, que se regirán exclusivamente por criterios de desarrollo.

Como se señaló, la reforma del FAD, viene además acompañada de la creación del Fondo para la Internacionalización de la Empresa (FIEM), cuyo objetivo es el apoyo a la internacionalización de la empresa española. El FIEM actuará, fundamentalmente, mediante la concesión de préstamos y créditos a Estados, Administraciones Públicas regionales, provinciales y locales extranjeras, así como a empresas públicas y privadas extranjeras para financiar proyectos. No obstante el III PD establece que: *“Cuando estas actuaciones respondan a los principios de la política de cooperación, recogidos en el presente Plan Director y en los demás documentos de planificación y estrategia de nuestra cooperación al desarrollo, y que tengan un impacto favorable sobre el desarrollo de los países socios, se computarán como AOD, cumpliendo siempre con las directrices del CAD de la OCDE al respecto.”*

Con la separación de funciones de los dos fondos se deduce claramente la necesidad de que el FRONPRODE tenga una clara orientación a lograr un impacto favorable en términos de resultados de desarrollo de los países socios. ¿Pero tiene nuestro sistema de cooperación capacidad para pronunciarse al respecto? La respuesta no viene exclusivamente del propio instrumento, sino que está relacionada con el principio de coherencia de políticas. Es este sentido, la RdC debe referirse al conjunto de la cooperación financiera española y el impacto de esta en la generación de deuda ilegítima. De hecho el preámbulo de la Ley de creación de FONPRODE señala que este debe convertirse en “uno de los principales canales ejecutores de los correspondientes planos directores de la cooperación española”.

En lo que se refiere al pasado inmediato los antecedentes no son muy halagüeños. Según el Informe de Realidad de la Ayuda 2010⁶ el FRONPRODE se aprueba en un contexto que claramente refleja un cambio en la tendencia de la financiación al Desarrollo. Crece la ayuda reembolsable y se sitúa en sus máximos desde 2005. Su peso en el total de la AOD supone un 6% y un 15% de la AOD bilateral sin OMUDES (de 99 millones en 2005 a 302 millones netos en 2009). Los cinco principales receptores de los créditos FAD en 2009 (Marruecos, Turquía, Túnez, China y Argelia) acapararon el 70% del presupuesto siendo Turquía y China, los principales receptores a pesar de no ser países prioritarios. Para 2011, el FRONPRODE tiene un presupuesto previsto de 845 millones de €, de los que podrán ser reembolsables hasta un 5% del total de la AOD (unos 200 millones de €)⁷.

6. INTERMON/OXFAM, marzo 2011.

7. PACI 2011.

Durante 2009 también se dio la paradoja de que países como Camerún y Haití, altamente endeudados, tuvieron que reembolsar a España, más dinero del que recibieron en ese año. ¿Cabe confiar en que la reforma de este instrumento crediticio no siga suponiendo un riesgo de incremento de operaciones generadoras de deuda externa⁸?

El FRONPRODE señala limitaciones al respecto. No serán financiables operaciones crediticias para aquellos países menos adelantados en sectores básicos, ni en general, para aquellos países pobres altamente endeudados. Sin embargo, el FIEM contará para 2011, con 500 millones de euros. Una partida que al contrario que la mayoría, no ha sufrido recorte alguno y que como instrumento crediticio de internacionalización de empresas puede generar deuda en los países empobrecidos. La previsión de un informe anual de la oficina del FRONPRODE a la Dirección General de comercio e inversiones de la Secretaría de Estado de comercio exterior del MITC y que este no sea recíproco informando sobre el FIEM al MAEC, hace obligada una vigilancia activa que evite contravenir el espíritu de la Ley de Deuda⁹. Sin duda, supone un gran avance el análisis riesgo previsto por la ley, el cual incluye un estudio de impacto sobre la sostenibilidad de la deuda para aquellos casos en que se requiera garantía soberana o el endeudamiento del sector público del país receptor. Sin embargo, sin un mecanismo de auditoría que verifique los créditos otorgados, se puede contribuir peligrosamente al aumento de deuda ilegítima que hipoteque el desarrollo futuro de los países excesivamente endeudados.

Al FRONPRODE y FIEM debe añadirse la Compañía Española de Seguros de Crédito a la Exportación (CESCE), responsable del 40% de la deuda que el estado español viene reclamando y que a diferencia de los otros dos instrumentos, no ha tenido reforma alguna. Esto refleja la oportunidad perdida de tener una línea coherente con el desarrollo de los países empobrecidos y entre los instrumentos de nuestra política exterior.

La necesidad de este ejercicio de RdC más amplio, no excluye la necesidad de incorporar mecanismos específicos para FONPRODE como principal instrumento de la política de cooperación financiera para el Desarrollo. Sea como fuere todas estas agencias deberían tener un mecanismo de monitoreo comparable que incorpore su impacto sobre los países en desarrollo aun atendiendo a los objetivos diversos. A este debería unirse el seguimiento del

8. De los 8.568 millones de euros que terceros países adeudan a España en 2009, el 54% (4.599 €) proceden de antiguos créditos FAD o deuda concesional.

9. Ley 38/2006 reguladora de la Gestión de la Deuda Externa.

cumplimiento de los principios de RSC a través de instrumentos disponibles como el grupo específica establecido en el Consejo de Cooperación.

Seguimiento, evaluación y control del FRONPRODE

El capítulo V del Reglamento de funcionamiento del FONPRODE (Real Decreto 845/2011) se refiere explícitamente al seguimiento, evaluación y control del FRONPRODE. Esto supone, sin duda, un aspecto novedoso con respecto al funcionamiento del FAD. Tanto el seguimiento como la evaluación aparecen recogidos funcionalmente en el reglamento, estableciéndose en general los términos de plazos, presupuesto y responsabilidad orgánica para su realización. Sin embargo, hay aspectos que no se han desarrollado del todo.

Es especialmente el caso del apartado d) del punto 2 del artículo 28 que señala *“La elaboración de los informes de seguimiento y valoración de las contribuciones, especialmente en lo relativo al impacto en desarrollo de las operaciones y su adecuación a la política de financiación y de otros instrumentos de planificación de la Cooperación Española”* cuya redacción inquieta por su indefinición. Más aún, cuando desde el III PD se advierte que solo computarán como AOD aquellas operaciones crediticias *“que tengan un impacto favorable sobre el desarrollo de los países socios”*. En el caso de que se disponga de capacidad para determinar el impacto en desarrollo según los criterios establecidos en el Real Decreto: la adicionalidad que comporta la cooperación española, el desempeño social, de género y medio ambiente, la aportación de la operación al cumplimiento de los objetivos de la cooperación española y la viabilidad financiera; ¿quiénes y cómo se elaborarán los informes? ¿Quién será el responsable y cómo se valorarán las contribuciones? ¿Quién y cómo se supervisará la adecuación a la política de financiación y la coherencia con el resto de instrumentos?

En el artículo 8 se prevé la creación de un Comité Ejecutivo del FONPRODE que estudiará las propuestas y su adecuación a la política de cooperación española y en el que participarán los otros organismos que gestionan fondos que computen como AOD, incluido el Instituto de Crédito Oficial (ICO). En este apartado debería determinarse con detalle la participación y responsabilidad, no sólo de las instituciones de la Administración española implicadas, donde la indefinición al respecto de las encomiendas de gestión a entidades del sector público (COFIDES y P4R) es cuando menos sorprendente, sino del país receptor y resto de actores implicados. Deberían identificarse organismos independientes que garanticen la veracidad de los datos y la objetividad de las valoraciones. Tal y como ahora está secuenciado solo intervine el Estado desde los términos de referencia, definidos por la propia Administración, hasta

los resultados, que no se harán públicos hasta que el Comité Ejecutivo del FONPRODE (compuesto por representantes públicos exclusivamente) así lo decida. La participación del Consejo de Cooperación (fuera del Comité) es tan sólo consultiva y por tanto no vinculante. Además, aunque el reglamento prevé la consulta y la información al Consejo, no se especifica en qué términos y plazos se llevarán a cabo. Por otra parte, para superar el nivel de la RdC sobre el funcionamiento del instrumento (rentabilidad financiera y sostenibilidad del fondo) y profundizar en la compleja medición de impacto en el desarrollo de estas operaciones se necesita incorporar un sistema de GRD con diagnósticos de impacto y monitoreo, para lo cual hará falta mucha voluntad política y medios técnicos y humanos de los que en la actualidad el Ministerio de Exteriores y Cooperación no está dotado.

Con respecto al control parlamentario, lo más novedoso es que el informe anual previsto se colgará en Internet. Dado que en España seguimos con limitaciones en la información pública, resulta un avance positivo. Se podrá acceder al Código de Financiación reembolsable, las operaciones anuales financiadas, los resultados de las evaluaciones y asistencias técnicas realizadas y el informe anual, incluidos los dictámenes de las Comisiones de Cooperación Internacional para el Desarrollo del Congreso de los Diputados y del Senado. Sin embargo, siguen omitiéndose, al igual que todos los informes establecidos de los distintos instrumentos de la política española de Cooperación al Desarrollo, los plazos y contenidos obligatorios para la elaboración y entrega, elementos que permitirían una mínima supervisión por parte de la sociedad civil.

De hecho, el propio Consejo de Cooperación, durante el proceso de participación en la elaboración del Reglamento del FONPRODE, recomendó incluir en el Código de Financiación Responsable y Metodología de Gestión, los elementos mínimos y de calidad que han de contener dichos informes. Del mismo modo, que se reclamó la inclusión de un Mecanismo de Reclamación por parte de las personas o colectivos afectados por las actuaciones del Fondo ante la Oficina de FONPRODE. Así el Consejo señaló que *“Se considera necesario desarrollar un procedimiento de tramitación de las reclamaciones, en el que se concreten los requisitos formales, su proceso de admisión y seguimiento, así como las medidas correctivas o sancionadoras a las que las entidades beneficiarias del FONPRODE deberán enfrentarse en caso de ser ciertas las reclamaciones presentadas contra ellos. Sería aconsejable además que se señale si la reclamación puede ser individual o colectiva, y si pueden interponer la reclamación otros organismos con o sin el mandato expreso de las víctimas. Asimismo, el Consejo desea señalar que el Mecanismo de Reclamación debe ser de fácil acceso para los reclamantes”*.

Como se señaló al principio uno de los instrumentos para garantizar el buen funcionamiento del fondo es la buena aplicación del Código de Financiación Responsable y Metodología de Gestión. Es el código que contiene los principios generales y los criterios que permiten definir el Ciclo de Gestión de este instrumento orientado a resultados de desarrollo. Como tal, pretende garantizar la viabilidad financiera de un activo financiero sin impacto en déficit, al mismo tiempo que los efectos concretos que debiera tener en términos de desarrollo (generación de empleo, movilización del ahorro, diversificación del sector financiero mediante la distribución del crédito, relevancia en los ODM, etc.).

El Código persigue con mucha insistencia que estas operaciones definan el papel estratégico de la cooperación española con un “ADN” propio. Sería conveniente precisarlas y garantizar que efectivamente el FRONPRODE no se instrumentalizará al servicio de otros intereses de la política exterior española. De hecho, el enfoque de desarrollo que se recoge en el enunciado del Código sobre la *Orientación del instrumento para la reducción de la pobreza*, resulta ambiguo en su vinculación del desarrollo al crecimiento económico, omitiendo el sentido más amplio que incluso contiene la Ley 23/1998 de Cooperación internacional para el Desarrollo.

Desde el Consejo de Cooperación, se hicieron unas recomendaciones para que el Código de Financiación Responsable no solo se definiera más y mejor en cuanto a la selección de operaciones financiables sino también para que estas fueran evaluadas con un enfoque de Derechos Humanos y criterios de desarrollo integral equitativo. Se instó a incorporar la “Guía Práctica para la evaluación ex-ante del impacto sobre la pobreza”¹⁰ del CAD, para verificar que las intervenciones propuestas cumplen con la legislación aplicable y son coherentes con las políticas públicas locales. En la misma línea y dado que las medidas de Corporación Financiera Internacional (CFI)¹¹ para la elaboración del impacto social y ambiental son insuficientes en relación a las garantías para los derechos humanos, desde el Consejo se recomendó excluir las operaciones clasificadas en la “Categoría A” de la Política de Sostenibilidad de la CFI¹², o aquellas consideradas de riesgo “Alto” cuando se trate de

10. Practical Guide to Ex Ante Poverty Impact Assessment, OCDE 2007.

11. La Corporación Financiera Internacional (CFI) forma parte del Grupo del Banco Mundial y su mandato es invertir en proyectos del sector privado en países miembros en desarrollo. Otorga préstamos directos a compañías privadas e invierte en el capital social de dichas empresas, sin garantía de los gobiernos, y procura movilizar financiamiento de otras fuentes para estos proyectos. Además, la CFI presta servicios de asesoría y asistencia técnica a gobiernos y empresas. Esta política abarca también proyectos financiados por el Fondo para el Medio Ambiente Mundial.

12. Las operaciones clasificadas de grupo A corresponden a: i) las zonas protegidas existentes y las zonas propuestas oficialmente por los gobiernos para ser declaradas zonas protegidas y ii) sitios identificados en listas suplementarias preparadas por el Banco Mundial o una fuente autorizada determinada por la División del Medio Ambiente de la CFI.

intermediarios financieros. Se propuso incorporar a cambio, las Políticas de Salvaguarda del Banco Mundial¹³, tal y como se hace en el Reglamento del FONPRODE, ya que son medidas más avanzadas en lo que se refiere al cambio climático, la conservación de la biodiversidad y los recursos naturales, la participación de las comunidades, la protección de los derechos humanos y la igualdad de género.

Por otro lado, el Consejo también solicitó excluir del ámbito de aplicación del FONPRODE las operaciones que impliquen la transferencia al sector privado de los servicios públicos sociales básicos; garantizar que las inversiones formen parte de acciones de evasión o elusión financiera o fiscal por parte de los receptores finales y, en lo que concierne a las medidas para la prevención del endeudamiento insostenible, realizar “valoraciones cualitativas del nivel de ahorro, la carga de la deuda sobre el crecimiento del PIB, el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, el perfil de la deuda, indicadores de acceso a financiación productiva y capacidad estructural para absorber choques exógenos”.

Con respecto a los “Principios Rectores sobre Negocios y Derechos Humanos”, el Consejo también hace hincapié en que todos son aplicables no sólo a las empresas sino también a los Estados, aunque no aparezcan en el texto. Por otro lado, debería especificarse cómo asegurará su cumplimiento la Oficina del FONPRODE y la responsabilidad en la que incurrirán las entidades beneficiarias en caso de incumplimiento de tales principios.

Por último y respecto a la RdC de las entidades beneficiarias del FONPRODE, se deben dar garantías de que informarán de cómo las operaciones realizadas han contribuido a unos resultados con impacto en desarrollo. Para ello se precisa de capacidad para el cumplimiento con las obligaciones que se asumen, algo que desde este Código se debe facilitar. Las pequeñas empresas de los países socios tienen que generar información necesaria y contar con mecanismos de corrección de los impactos negativos. Por tanto, resultan imprescindibles mecanismos de acompañamiento o de asesoramiento externo así como un procedimiento unificado de información. Asimismo, es imperativo que se prevean mecanismos sancionadores y de exclusión para aquellas entidades beneficiarias que hayan actuado en contra de los principios establecidos en el Código de Financiación o tengan antecedentes en ese sentido.

13. El Banco Mundial ha creado en mayo de 2011, una serie de políticas de salvaguardia orientadas a ayudar al personal a impulsar enfoques de desarrollo sostenible en términos ambientales y sociales al tiempo que garantizan que tales actividades no perjudiquen a personas o el medioambiente. Entre estas políticas de salvaguardia están la Evaluación Ambiental y las políticas que corresponden a su ámbito: bienes culturales; zonas en disputa; bosques y silvicultura; población indígena, aguas internacionales; reasentamiento involuntario; hábitat naturales; gestión de plagas; y seguridad de represas.

Conclusiones

Si se pretende que el FRONPRODE tenga un papel estratégico para la Cooperación Española se tendrá que garantizar su integración en todos los instrumentos que definen su estrategia desde el nivel bilateral al multilateral. Al comprender modalidades de financiación tan diversas, desde las donaciones al capital semilla, pasando por los créditos y aportaciones a fondos internacionales, su gestión se complican, pues debe incorporar la gran diversidad de métodos y sistemas de evaluación existentes. Hay que asegurar que las operaciones se adecuan a las prioridades geográficas y políticas de desarrollo sectoriales (incluyendo las transversales como la promoción de la equidad de género), mantener una coherencia con los Marcos de Asociación País y con el resto de instrumentos que impliquen la movilización de recursos para el Desarrollo. La inversión debe ser siempre responsable e inclusiva, promocionando el trabajo Decente y garantizando la adicionalidad de los fondos.

En cuanto a la RdC sobre los resultados de desarrollo obtenidos se refiere, aunque existe el mandato, no existen garantías suficientes de cumplimiento hasta que no se incorpore plenamente la GRD. Algo que debe ocurrir ya en el momento del diagnóstico y la planificación. Más aún cuando la modalidad de ayuda reembolsable aumenta y la crisis financiera traslada la prioridad hacia criterios más economicistas.

Ni el nuevo Reglamento del FRONPRODE, ni el Código de Financiación, aportan mejoras sobre los elementos que definen una RdC suficiente. A la espera de que se apruebe la esperada Ley de Transparencia y Acceso de los Ciudadanos a la Información Pública que cubra el conjunto de la acción de la Administración, se hace necesario que sean los instrumentos específicos los que garanticen la total transparencia de los recursos públicos, tanto en lo referente a su uso como a los resultados de su acción.

En términos generales, resulta determinante un Parlamento más activo en el seguimiento de la responsabilidad política sobre resultados de desarrollo. Las obligaciones y sanciones derivadas del funcionamiento del FRONPRODE, deberían ser explícitas y concretas. Específicamente, habría avances significativos en esta materia si existiese una homologación de criterios para todos los actores implicados (gestores y beneficiarios) del Fondo. Como institución, la AECID, a través de las OTC debería asumir un papel medular en el proceso de la RdC para resultados de desarrollo de las operaciones dentro del ámbito de aplicación del FRONPRODE y dotarse de los medios técnicos necesarios. Finalmente, es importante la creación y consolidación de un grupo

estable y plural de seguimiento y evaluación de las operaciones con cargo a este instrumento en el Consejo de Cooperación.

Como ocurre con toda la RdC del conjunto de instrumentos de cooperación es necesario que todas las operaciones del FONPRODE se inserten en los marcos de relacionamiento bilaterales y multilaterales con los países socios y vayan dirigidas a fortalecer las capacidades internas y el incremento de la autonomía de las instituciones locales garantizando el buen uso de los recursos. Eso supone que se tienen que incorporar los principios de la RdC mutua y los métodos más avanzados de medición de la eficacia de la ayuda que están en proceso de elaboración o reforma siguiendo la Agenda de la Eficacia de la Ayuda. En este sentido una mirada atenta a Busán es obligada.

Bibliografía

- AYUSO, A. y K. CASCANTE, (2011), “Rendición de cuentas mutua y gobernanza del sistema de Cooperación al Desarrollo”, Sistema nº 220, enero, Madrid, pp. 117-137.
- AYUSO, A y K. CASCANTE, (2009), “Rendición de Cuentas y sociedad civil en el sistema español de cooperación al Desarrollo” Exlibris Política Exterior, Fundación Alternativas, CEALCI Fundación Carolina y AECID, p.190.
- ALONSO, J. A. (2006) “Eficacia de la Ayuda: un enfoque desde las instituciones” Revista Afers Internacionals, num. 72, pp. 17-39.
- BOE 17 de junio de 2011, Madrid. Real Decreto 845/2011 “Reglamento del Fondo para la Promoción de Desarrollo” Art. 28 Final.
- CASADO, F. (2008) Las alianzas para el desarrollo a través de una gestión para resultados: retos y oportunidades para la cooperación española, 22/2008 Doc OPEX, F. ALTERNATIVAS.
- CONSEJO DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO, Borrador de informe del Consejo de Cooperación al Desarrollo sobre el CÓDIGO DE FINANCIACIÓN RESPONSABLE del Fondo para la Promoción del Desarrollo (FONPRODE), Madrid, Julio 2011.
- CONSEJO DE COOPERACIÓN DE DESARROLLO, Acta 2/2011, del 21 de marzo de 2011, Real Decreto del FONPRODE, Madrid 2011.
- DCF-ECOSOC (2010) Key Findings of the 2010 mutual Accountability Survey), ONU, p. 5.
- DEG (2010) “Corporate-Policy Project Rating (GPR)” KfW Bankengruppe, Köln, p.11.
- EC (2011) “Enhancing EU Accountability on Financing for Development towards the EU Official Assistance Peer Review COM (2011) 218 final.

- EC (2011) "EU Accountability Report 2011 on financing for Development" SEC(2011)504 final.
- Edward J. Clay, Matthew Geddes, Luisa Natali and Dirk Willem to Velde (2008), "The Developmental Effectiveness of Untied Aid Evaluation of the Implementation of the Paris Declaration and of the 2001 DAC Recommendation of Untying ODA to LDCs" Phase 1 Report, Overseas Development Institute.
- FORESTI, M., B. SHARMA y EVANS, A (2007) "Voz y rendición de Cuentas: los ciudadanos, el estado y la gobernabilidad realista" ODI Boletín Informativo nº 31, diciembre.
- HUDSON, A.(2009) "Aid and Domestic Accountability" OECD-DAC, 30 march 2009, Paris, p.40.
- IFC, Corporación Financiera Internacional del Banco Mundial, 2010 Annual Report, Washington DC, 2011.
http://www1.ifc.org/wps/wcm/connect/CORP_EXT_Content/IFC_External_Corporate_Site/Annual+Report
- INTERMON-OXFAM (2011) La realidad de la ayuda 2010, pp. 74-86.
- MAEC-AECID (2008) Plan Director de la Cooperación Española (2009-12), Madrid 2008. pp. 83; 219 final.
- ODI (2006) "Promoting Mutual Accountability in Aid Relationships" Briefing Paper, April 2006, p. 4.
- OECD-DAC (2007) Promoting Pro-Poor Growth, Practical guide to *ex ante* poverty impact assessment, París, 2008.
- OECD-DAC 2008 (2009) *Survey on Monitoring the Paris Declaration: Making Aid More Effective by 2010*. 2 vols., OCDE, Paris.
- OECD (2008) Evaluating Development Co-operation: Summary of key norms and Standards, OECD, Paris.
- OECD (2008 d) Managing for Development Results. Incentives for Aid Effectiveness in donor Agencies: Good practice and Self-Assessment Tool. Paris, p. 50.
- OECD (2007) 2006 Survey on Monitoring the Paris Declaration. Overview of the results, 2007, p. 130.
- TOLEDANO, J. M. (2008) Buenas Prácticas en la Cooperación al Desarrollo. Rendición de cuentas y Transparencia, IUDC-UCM y Editorial Los libros de la Catarata, Madrid, p. 202.

DONACIONES Y CRÉDITOS CONCESIONALES: IMPACTO EN EL DESARROLLO

RAFAEL DOMÍNGUEZ MARTÍN*
Y SERGIO TEZANOS VÁZQUEZ**

PALABRAS CLAVE

AOD; Eficacia de la Ayuda; Créditos concesionales; Donaciones; América Latina.

RESUMEN

Este trabajo pretende aportar luz al debate sobre el impacto diferencial de las donaciones y los créditos de ayuda en el desarrollo. Para ello se repasa el debate sobre la racionalidad económica de los créditos (comerciales y concesionales) frente a las donaciones, y se exponen los factores de otra índole que explican la rápida evolución de la AOD hacia el componente de donación y se plantea un estudio de caso sobre el impacto diferencial de las donaciones y los créditos de AOD en América Latina y el Caribe (ALC) en el periodo 1992-2007.

ABSTRACT

This paper aims to enlighten the debate on the differential impact of grants and loans in development aid. To this proposal it is done a review of debate on economic rationality of loans (commercial

* Director de la Cátedra de Cooperación Internacional y con Iberoamérica y del Master Iberoamericano en Cooperación Internacional y Desarrollo de la Universidad de Cantabria.

** Subdirector y coordinador de investigaciones de la Cátedra de Cooperación Internacional y con Iberoamérica y Profesor Contratado Doctor del Departamento de Economía de esta Universidad de Cantabria.

and concessional) in opposition to donations, and outlines other factors that explain the rapid evolution of ODA towards donation. It also presents a new case study on the differential impact of grants and ODA loans in Latin America and the Caribbean (LAC) in the period 1992-2007.

RÉSUMÉ

Ce document vise à éclairer le débat sur l'impact différentiel des donations et des prêts d'aide au développement. Dans ce but, le débat de la rationalité économique des prêts (commercial et concessionnel) est révisé par rapport aux donations, et d'autres facteurs sont décrits pour expliquer la rapide évolution de l'APD vis-à-vis de la donation, ainsi qu'il propose une nouvelle étude de cas sur l'impact différentiel des donations et des prêts d'APD en Amérique latine et les Caraïbes (ALC) pour la période 1992-2007.

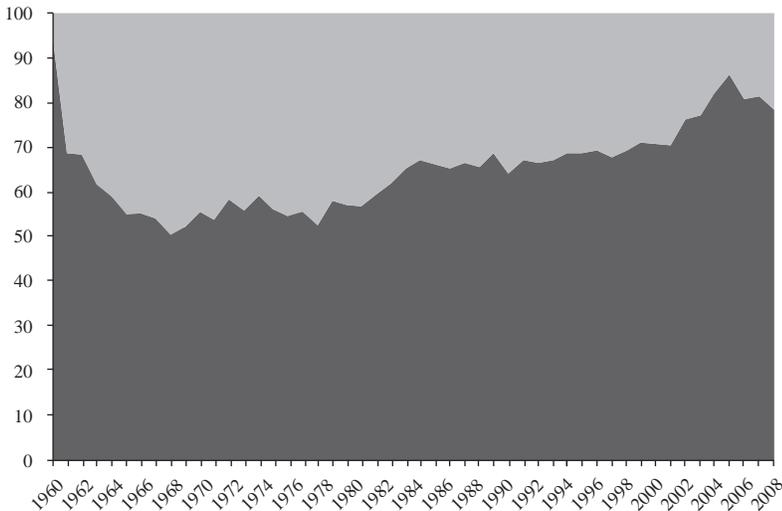
“Las naciones, en sus relaciones internacionales, son mucho más crueles, despiadadas, egoístas e inmorales que la mayor parte de la gente en sus relaciones personales, aunque si la nación como organización no ha de perder el amor y el respeto de sus propios ciudadanos debe crear un aspecto de su identidad que sea algo generoso, filantrópico y con las miras puestas en el bienestar de la humanidad” (Boulding, 1976: 114).

Una de las confusiones más extendidas entre los ciudadanos de los países desarrollados integrantes del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) que financian las políticas de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) es la de asimilar “ayuda” a “donación”. No obstante, la ayuda internacional consiste tanto en recursos no reembolsables (“donaciones”) como reembolsables (“créditos concesionales”)¹. Y, dada esta doble composición de la ayuda, el debate sobre

1. De acuerdo con las directrices del CAD, la AOD desde 1969 consiste en donaciones y préstamos que cumplen los siguientes cuatro requisitos: *a)* se dirigen a países en desarrollo; *b)* son concedidos por el sector oficial; *c)* tienen el objetivo principal de promover el desarrollo económico y el bienestar; y *d)* en el caso de préstamos, se otorgan en términos financieros concesionales, con un elemento de donación de, al menos, el 25%, aplicando una tasa de descuento del 10%. Dicho elemento de donación (Ed) se calcula por la diferencia entre el valor nominal del crédito (Vn) y el valor presente del servicio de la deuda en la fecha de cancelación sumando todas las amortizaciones y los intereses (Vp). Por tanto, el elemento de donación ($Ed = Vn - Vp$), depende del tipo de interés del crédito en cuestión, de la duración o vencimiento del mismo y del período de gracia (la fecha hasta el primer desembolso del principal). El denominado elemento de concesionalidad (Ec) del crédito se calcula como Ed/Vn . Finalmente, el Ec de toda la AOD es la media ponderada del Ec de todos

la conveniencia de las donaciones y los créditos de AOD está vigente desde los inicios del CAD de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). En sus orígenes, el grueso de la ayuda desembolsada por los donantes bilaterales y multilaterales consistía en donaciones (más del 94% en 1960), pero tan pronto como se cuestionó la conveniencia de este tipo de ayudas, la ratio donaciones/créditos se redujo hasta ubicarse a finales de los 60 y durante la década de los 70 en una ratio 55:45 (gráfico 1). Desde 1980 hasta la actualidad las donaciones han recobrado parte de la importancia con la que iniciaron su andadura en el sistema de ayuda, suponiendo actualmente en torno a tres cuartas partes del desembolso global de AOD. Ahora bien, cuando se contabiliza el elemento de concesionalidad de cada uno de los créditos de ayuda y se pondera por el total de la AOD, el salto hacia la donación desde los 80 es mucho más elevado, hasta situarse en la actualidad en un 96% (gráfico 2).

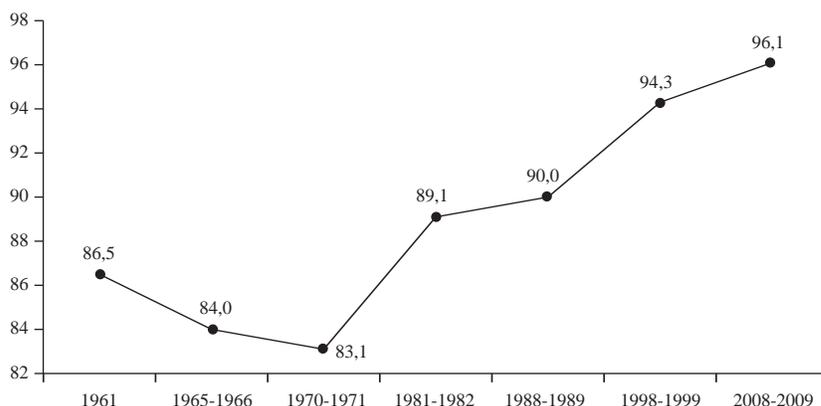
Gráfico 1. Evolución de las cuotas de donaciones y créditos de AOD (%), 1960-2009



Fuente: elaboración propia con datos del CAD (2011a). Cuotas porcentuales de donaciones y créditos de AOD respecto del desembolso bruto total de AOD de donantes bilaterales del CAD y donantes multilaterales.

los flujos individuales de ayuda y un donante puede aumentar su Ec incrementando la proporción de donaciones sobre su programa de ayuda o incrementando la concesionalidad de sus créditos de ayuda. Véase OECD (2011: 5-6, 14) y WHITE y WOESTAN (2011: 536-537).

Gráfico 2. Elemento de donación de la AOD total (%)



Fuente: elaboración propia. Para los datos de 1961, Pearson ed. (1969: 137); para 1965-66 y 1970-71, Poats (1986: 106); para el resto de datos, CAD (2011b).

Este trabajo pretende aportar luz al debate —en ocasiones sesgado e ideologizado— sobre el impacto diferencial de las donaciones y los créditos de ayuda en el desarrollo. En la primera parte se analiza la transición desde el concepto ayuda económica internacional de los años 50 y 60, caracterizada por el elevado peso del componente reembolsable, hasta la definición de la AOD por parte del CAD y su rápida evolución desde finales de los 60 hasta nuestros días hacia el componente no reembolsable. En la segunda parte se repasa el debate sobre la racionalidad económica de los créditos (comerciales y concesionales) frente a las donaciones, y se exponen los factores de otra índole que explican la rápida evolución de la AOD hacia el componente de donación, dada la falta de elementos concluyentes de la literatura académica sobre la racionalidad de los créditos frente a las donaciones y el hecho de que a largo plazo los créditos concesionales y las donaciones tienden a igualarse. En la tercera parte se plantea un estudio de caso sobre el impacto diferencial de las donaciones y los créditos de AOD en América Latina y el Caribe (ALC) en el periodo 1992-2007 y se extraen propuestas de política económica útiles para la correcta combinación de ayudas reembolsables y no reembolsables. El trabajo termina con el resumen de conclusiones.

Ayuda económica internacional: desde el reembolso a la donación

Hasta que el CAD definiera en 1969 el concepto de AOD para distinguirla de otros flujos oficiales similares al crédito comercial y aprobara las subsiguientes decisiones sobre el establecimiento del mínimo del 84% de elemento de

subvención para cada donante en 1972, que se elevará al 86% en 1978 (Domínguez, 2011), la mayor parte de la ayuda económica exterior o internacional se consideraba como ayuda financiera, es decir, subvenciones y créditos con diferentes grados de concesionalidad. A pesar de las ventajas que la literatura académica otorgó inicialmente a los créditos frente a las donaciones, la proporción de la ayuda reembolsable sobre la AOD neta no hizo otra cosa que descender desde los 70, como consecuencia del propio mandato del CAD (gráfico 2) y de la incorporación de algunos países europeos y Canadá al reparto de la carga de la ayuda, con proporciones muy elevadas de subvenciones a fondo perdido en sus aportaciones². Pero antes de que este organismo implantase su disciplina y excluyera los créditos de los bancos multilaterales de desarrollo en condiciones cercanas a las del mercado con la solución de compromiso de considerar como parte de la AOD los créditos concesionales además de las donaciones (Thérien, 2002: 451), la ayuda económica internacional fue en gran parte ayuda financiera con un elevado peso de los créditos y, por tanto, reembolsable.

Aunque el Plan Marshall se basó principalmente en donaciones (80% de la ayuda, que llegó a superar el 2% del PNB de EEUU en alguno de los años de vigencia), lo que se entendió después de 1949 por ayuda económica internacional fue una transferencia financiera de EEUU, en gran parte reembolsable, para el desarrollo de los llamadas “áreas subdesarrolladas”, definidas precisamente por la escasez de capital³. Así, el programa de los Cuatro Puntos de Truman lanzado el 24 de junio de 1949 se fue perfilando en su Punto Cuarto con dos pilares que se estructurarían con posterioridad: la cooperación técnica como transferencia de capital humano (o la tecnología incorporada en dicho capital para elevar las capacidades de absorción de los créditos y las subvenciones) y la cooperación financiera, entendida sobre la base de incentivar o apalancar la inversión privada en las áreas subdesarrolladas a partir recursos públicos (subvenciones y créditos), una tendencia que se acentuaría con la administración Eisenhower⁴.

2. Durante los 60 la incorporación de estos países sirvió para mitigar la caída de las donaciones. En esos años, el elemento de concesionalidad de los créditos se situó en el 75% con un tipo de interés del 5% (COFIN, 1964: 196; PEARSON dir. 1969: 140).

3. Entre 1949 y 1952, las donaciones norteamericanas al Programa de Recuperación Europea ascendieron a casi 12\$ millardos y los créditos a 1,6\$ millardos. En cambio, para las áreas subdesarrolladas sólo estuvieron disponibles 1,2\$ millardos en subvenciones a agencias de la ONU y otros programas multilaterales, y 1\$ millardo en créditos (MEIER, 1977: 659).

4. Véase KALIJARVI (1950: 6); HEILPERIN (1950); ROCKEFELLER dir. (1951: 78-86); HAYES (1951); y PATERSON (1972-73: 121-122). Como señaló THORP (1950: 25), “cuando la política del Punto Cuarto fue anunciada, no había programa”. En todo caso, las interpretaciones sobre lo que había querido decir Truman y lo que se debía hacer se multiplicaron de manera exponencial: en el trabajo de DANIELS ed. (1951) se recoge una bibliografía con 95 libros, panfletos y documentos y 239 artículos en prensa y revistas que se refieren al famoso Punto Cuarto a dos años vista de su enunciación. En ese sentido, resulta insostenible la afirmación de RIST (2002: 17) de que el Cuarto Punto “pasó casi desapercibido en su época”.

La situación a principios de la década de los 50 era simple. Dada la escasez del crédito privado internacional para las “áreas subdesarrolladas”, el conservadurismo financiero del Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo (BIRD) y la preferencia de los prestatarios por el crédito oficial, el número de potenciales prestamistas se reducía prácticamente a EEUU frente a unos 50 prestatarios y las previsiones de préstamos eran de 1\$ millardo contando las aportaciones al Export-Import Bank (EIB) y el Banco Mundial⁵. La idea de co-responsabilizar a los países receptores de la ayuda estaba tan extendida que hasta para las propuestas de cooperación técnica del Consejo Económico y Social, aprobadas por la Asamblea General de Naciones Unidas a fines de 1949 (35,8\$ millones el primer año y 50\$ millones para el segundo, de los cuales la Organización apenas pondría de su presupuesto regular el 2%), algunos expertos norteamericanos exigían que los países receptores pagaran “una parte substancial de los costes de los servicios prestados”⁶.

Quienes, como Han Singer, defendían la financiación en condiciones concesionales a través de la creación de un Fondo Especial de Naciones Unidas para el Desarrollo Económico (SUNFED, en sus siglas en inglés), eran considerados directamente como “visionarios irresponsables” y “utópicos radicales” (Singer, 1986: 296-297). Pero si el crédito se instrumentaba a través del Export-Import Bank y el Banco Mundial, como planteó Morris S. Rosenthal, vicepresidente de la Cámara de Comercio de los EEUU —que sugería otorgar 10\$ millardos para el quinquenio 1951-55 a países en desarrollo en términos de elevada concesionalidad—, entonces se podía encajar dentro de la línea oficial de favorecer el comercio⁷. Una vez que se comprobó que los créditos concesionales estarían mejor controlados políticamente dentro de la órbita del Banco Mundial que la de Naciones Unidas, se abrió el camino para identificar la ayuda con los créditos (considerando las donaciones como algo más excepcional)⁸, aunque desde muy pronto quedó patente la imposibilidad

5. Véase VINER (1966: 155-157; HAYES (1951: 14); y JOHNSON (1968: 77).

6. WILCOX (1950: 45, 48). No obstante el *Gray Report* de 1950 ya planteó que se usaran subvenciones (*grants*) allí donde los “programas de desarrollo se necesitaran urgentemente y desde el punto de vista de los objetivos de EEUU no pudieran ser financiados mediante préstamos, y donde las subvenciones fueran un estímulo efectivo para el desarrollo económico” (Cfr. DANIELS ed., 1951: 74-75).

7. DANIELS ed. (1951: 136-138). La línea de crédito consistía en préstamos reembolsables en moneda local, con plazos de amortización de hasta 70 años, a un interés igual a los que prestaba el Tesoro más el coste administrativo, y un período de carencia de 10 años. Para situar la propuesta de Rosenthal en su contexto, téngase en cuenta que en 1951 el Departamento de Asuntos Económicos de Naciones Unidas calculó en 10\$ millardos anuales las necesidades de financiación de los países en desarrollo para crecer al 2% anual, a partir de las “donaciones (*grants-in-aid*) para propósitos específicos” (UN, 1951: 79, 95). Y por supuesto, la racionalidad comercial estaba fuera de toda duda, dado que, por definición, la ayuda sería totalmente ligada a la compra de bienes y servicios norteamericanos.

8. “la inversión de capital para el desarrollo... debería ser provista a un tipo de interés bajo. Nuestros pensamientos están moviéndose incluso hacia un sistema sostenido de subvenciones directas (*outright grants*) por parte de los países más avanzados. El tipo de interés debería ser más bajo que el aceptable para la empresa privada y, de acuerdo con ello, imaginamos que las agencias oficiales, nacionales o internacionales, juegan un papel importante” (HARROD: 1955: 342). “[L]a ayuda exterior en forma de subvenciones debería ser un

de establecer una clara diferenciación entre créditos blandos y subvenciones reembolsables (Behrman, 1955: 59).

Los principios de la incipiente arquitectura de la ayuda también se inclinaban en favor de la ayuda reembolsable frente a la generosidad del Plan Marshall: había empezado la época del “endurecimiento de los corazones” (Myrdal, 1977: 411). Ante la iniciativa para crear un fondo de financiación concesional vinculado a Naciones Unidas en 1949, calificada como “subversiva” (Singer, 1986: 296), los norteamericanos maniobraron rápidamente para que el crédito concesional multilateral recayera en el Banco Mundial. En 1951 el *Informe Rockefeller (Partners in Progress)* planteó la constitución de la Organización de Desarrollo Internacional (IDO, en sus siglas en inglés), que se retomó nuevamente en 1956 sobre el supuesto de que “la financiación debería ser predominantemente en forma de créditos”, eso sí, “con términos y provisiones para la devolución flexibles y ajustados a las circunstancias de cada país y a su grado de desarrollo”, lo que implicaba la aceptación del pago en moneda local y la provisión de asistencia técnica en forma de subvención o por debajo de coste para compensar la ortodoxia del Banco Mundial que ese mismo año había puesto en marcha la Corporación Financiera Internacional (Cleveland, 1956: 74-76). En 1957, una investigación, financiada por las fundaciones Ford y Rockefeller bajo la dirección de Max F. Millikan y Walt W. Rostow, proponía crear una “Asociación para el Crecimiento Económico”, basada “en un concepto de actividad bancaria más que en un concepto de subsidio”, aunque este “Plan para el crecimiento económico del mundo libre” (con un fondo de dotación por parte de EEUU estimado entre 10 y 12\$ millardos para el siguiente quinquenio, a completar por otros países desarrollados con 2-3\$ millardos adicionales) incluía una parte subvencionable para cooperación técnica con el fin de elevar las capacidades de absorción de los créditos (Millikan y Rostow, 1957: 57-58, 61, 127).

Frente a esta identificación de la ayuda con préstamos oficiales, los líderes de los países receptores de las transferencias internacionales unilaterales inicialmente habían cifrado sus esperanzas en el flujo de “masivas subvenciones a fondo perdido [*free grants*], especialmente de EEUU” como parte de una supuesta obligación moral, un “sueño holgazán” (Viner, 1955: 355), del que despertaron cuando arrancó finalmente la versión infrafinanciada del SUNFED en 1957 como Fondo Especial de Naciones Unidas para Proyectos, con solo 100\$ millones porque su principal contribuyente no estaba por la labor

elemento esencial en un programa de ruptura del círculo vicioso de la pobreza. Pero incluso aquí, el papel de las subvenciones no puede ser más que marginal y temporal, un expediente mediante el cual los avalistas de las ayudas introducen, en asociación con el alivio a la aflicción extrema, la iniciación de un programa practicable de auto ayuda”. VINER (1955: 356).

de facilitar fondos en los que la URSS podía acabar teniendo un cierto control⁹. Así, después de que la administración Eisenhower impulsara la ayuda internacional mediante compras de excedentes agrícolas norteamericanos a crédito pagable en moneda local (la famosa *Public Law 480* de 1954), era cuestión de tiempo que se pusiera en marcha un nuevo banco norteamericano para la financiación del desarrollo en condiciones de elevada concesionalidad (aunque con la prohibición expresa de realizar subvenciones) y destinado al sector privado de las áreas subdesarrolladas: el Development Loan Fund (1957)¹⁰.

Paralelamente, a la PL 480 y al DLF, la incipiente arquitectura de la ayuda se reforzó mediante la creación del Banco Interamericano de Desarrollo (1959) y, finalmente, la apertura de una ventanilla blanda del Banco Mundial, alternativa al SUNFED. La International Development Association (1960) era, así, la culminación de la propuesta de 1951 de la IDO, pero mucho menor dotada y su recurso a los créditos concesionales no estuvo exenta de polémica¹¹. En esas condiciones la posición de los prestatarios (que habían aumentado con el proceso de descolonización hasta formar el Grupo de los 77 en la Conferencia Económica de los Países en Desarrollo de El Cairo de 1962) se acomodó a favor de los créditos blandos pues, al fin y al cabo y más allá de la retórica destinada a calmar a los congresistas norteamericanos del *lobby* antiayuda, aquellos podían convertirse en subvenciones no reembolsables durante mucho tiempo e implicaban teóricamente menos interferencias políticas y económicas que las donaciones bilaterales¹². Es probable que también hubiera otras razones de política interna por parte de los gobiernos de los países

9. CLEVELAND (1959: 220-223); MORRAY (1958: 686-687); y PATERSON (1972-73: 126).

10. CLEVELAND (1959: 222); MORRAY (1958: 671-682, 690-691); BALDWIN (1961); PATERSON (1972-73: 126); SINGER (1986: 297-303). Según datos de BALDWIN (1961), frente al tipo del 4,25-6% del EIB, que sólo admitía pagos en dólares, los préstamos del DLF eran al 3,25%, pagables en moneda local, con plazos de amortización hasta 40 años y períodos de carencia de entre 3 y 5 años. Por su parte la PL 480 cargaba un interés del 4% para los pagos en dólares y del 5% para los pagos en moneda local.

11. En ese período el BIRD operaba con un tipo de interés del 5,625% y daba créditos hasta 25 años pagables sólo en divisas convertibles, siguiendo la pauta conservadora del Banco Mundial, que desde 1949 hasta 1962 tuvo como presidente a Eugene Black, anteriormente vicepresidente del Chase National Bank. El BIRD cobraba en 1968 (el año final del mandato de George Woods, otro ex banquero, en este caso de la Boston Corporation) un 6,5-7% de interés. Véase HUDSON (1971: 110, 141); y HAYTER (1971: 48). No está demás recordar que todo este nuevo esquema de financiación se movía dentro de los parámetros de la Guerra fría, con la URSS que podía participar en el SUNFED, pero no en la futura IDA, dado su rechazo a incorporarse al Banco Mundial) ofreciendo ayuda económica bilateral por valor de unos 800\$ millones anuales a finales de la década, casi en su totalidad en forma de crédito concesional, al 2,5-3% de interés, con períodos de amortización de hasta 15 años y con períodos de carencia cortos ya que parte de los créditos eran pagables en especie, esto es, en exportaciones de *commodities* (JASTER, 1969: 456-457).

12. BENHAM (1961: 102-105); HAYTER (1971: 91) y MONTRIE (1973: 699). Cabe señalar que entre 1959 y 1968 que los fondos concedidos por el Congreso de los EEUU para la IDA y luego el BID correspondieron al 100% de las cantidades solicitadas por los sucesivos presidentes; en cambio, la Agencia Internacional de Desarrollo (USAID) sólo obtuvo el 81% de los fondos solicitados desde su fundación en 1961, y eso pese a que fue utilizando cada vez más la ayuda reembolsable a través de los denominados créditos-programa que implicaban la compra de bienes y servicios de EEUU (HUNTINGTON, 1971: 117).

del “Tercer Mundo” —así denominados para reafirmar su recién conquistada independencia—, por ejemplo, no aparecer ante la opinión pública nacional como dependientes de la caridad internacional asociada al “subdesarrollo”, e incluso podría caber la estrategia adaptativa de anticiparse a la preferencia de los congresistas norteamericanos y los parlamentos de otros Estados por los créditos frente a las subvenciones¹³.

Si se toma en consideración la ayuda económica exterior de EEUU a las áreas subdesarrolladas entre 1957 y 1960, las subvenciones (con una proporción reembolsable que desconocemos pero que cabe inferir era muy elevada) ascendieron a 6,7\$ millardos, mientras que los créditos se aproximaron a 4,7\$ millardos. Frente a esta proporción 60:40, la incipiente ayuda bilateral europea a los países en desarrollo entre 1958 y 1960 se mantuvo en 30:70 (Meier, 1977: 659 y 662). Teniendo en cuenta que la ayuda de EEUU suponía a principios de los sesenta el 60% del total, la definición estándar pre-CAD de ayuda económica internacional incluía una mayoría de elementos de reembolso¹⁴ y esta era una condición fundamental para conseguir el compromiso del Congreso de los EEUU, siempre renuente a las donaciones (Montgomery, 1962: 210-212). En este contexto cabe entender la propuesta de Albert O. Hirschman y Richard M. Bird en 1968 para asignar la ayuda económica exterior alternativa al predicamento que por entonces estaba alcanzando la ayuda programática y el apoyo presupuestario financiados cada vez más en condiciones de elevada concesionalidad. La iniciativa, precursora de otras que luego se han lanzado desde el *lobby* académico antiayuda, compartía la filosofía del reembolso, a partir de créditos fiscales otorgados voluntariamente por cada contribuyente de los países desarrollados a cambio de “participaciones en el desarrollo” que devengarían un interés moderado (2,5% anual durante 40 años)¹⁵.

Sin embargo, para entonces, la ayuda reembolsable, aunque había aumentado en los 60 frente a la no reembolsable, estaba muy alejada de las cifras de los 50, como consecuencia de la utilización masiva de los créditos blandos con

13. BALDWIN (1969: 437); y MYRDAL (1977: 433). La asociación entre el término Tercer Mundo y no alineamiento se puede ver en WOLF-PHILLIPS (1987: 1312-1313); y BERGER (2004: 10). En contraste, puede consultarse la asociación entre subdesarrollo y ayuda en LACOSTE (1982: 35-38, 43-44).

14. ROSESTEIN-RODAN (1961: 107-110). En la definición propuesta por este autor, la ayuda es un flujo internacional de capital, restringido “a aquellas partes del flujo de capital que los incentivos normales de mercado no facilitan” e incluye créditos a largo plazo (más de 10 años de amortización) en divisas internacionales, subvenciones y créditos blandos (pagables en moneda local no convertible, con plazos de hasta 99 años de amortización y períodos de gracia de hasta 20 años que les convierten en subvenciones de facto), venta de productos a cambio de pago en moneda local no convertible, y asistencia técnica excluida la ayuda militar. Por su parte, BENHAM (1961: 24, 28) lanzó una definición similar, introduciendo la importante cualificación “entre lo que se denomina ayuda que tiene que ser devuelta, tarde o temprano, y la ayuda que es entregada gratuitamente de una vez por todas”, y también la necesidad de considerar la ayuda en términos netos (una vez deducidas las devoluciones del principal de los créditos).

15. HIRSCHMAN (1973: 208, 211). La propuesta tiene una clara conexión con los bonos de desarrollo de EASTERLY (2006: 330-332).

elevados porcentajes de concesionalidad y del reparto de la carga de la ayuda entre los países del CAD, algunos de los cuales eran más proclives a las donaciones¹⁶. Así, lo que se había entendido hasta entonces por “ayuda económica” se definió ahora normativamente como “gratis en el sentido de que no (o no debería) requerir ningún correspondiente *quid pro quo* por parte del receptor”¹⁷ y se multiplicaron las denuncias acerca de los términos de la ayuda norteamericana y su alto componente reembolsable y ligado¹⁸, mientras que el concepto de “Tercer Mundo” y luego el de “países del Sur” acabaron asimilándose al de “países en desarrollo” a partir de las relaciones en torno al nuevo régimen o arquitectura de la ayuda¹⁹.

Dentro de las nuevas reglas de juego, el CAD se inclinó por incluir la posibilidad de la ayuda reembolsable en la definición de AOD de 1969, fijando un suelo del 25% de concesionalidad a una tasa de descuento (igual para todos los donantes) del 10%. En medio de una formidable afluencia del crédito

16. Tomando en consideración el período 1956-1968, el elemento de concesionalidad en los flujos de ayuda para los países del CAD y la URSS fue del 53%, con proporciones del 68% para EEUU y 52% para URSS, 90% para Australia, 58% para Canadá, 38% para los países europeos como promedio (oscilando entre el 12% para Austria y Suiza y el 58% para Dinamarca) y 26% para Japón. Sin embargo, si se toma en consideración el período 1966-1969, el elemento de donación de la ayuda bilateral de todos los países del CAD fue del 66%, frente al 60% de EEUU, que en ese momento suponía apenas el 49% de la contribución al CAD. Véase HORTH (1971: 434); y SEN (1971: 769).

17. “La ayuda económica es «gratis», por tanto, si el país receptor no es obligado a realizar un pago financiero en devolución o para cubrir alguna garantía relacionada con la liquidación” (ABBOTT, 1970: 1214, 1220). Este autor resalta la diferencia entre las subvenciones que permiten llevar a cabo al país receptor un proyecto específico que, aunque deseable, no podría ser llevado a cabo sin la ayuda, y las subvenciones que permiten llevar a cabo al país receptor un proyecto específico que el donante considera deseable. En el primer caso, la ayuda es gratuita para el receptor, mientras que en el segundo debería considerarse más bien como una adquisición por parte de este, y en ambos la ayuda tiene un coste real y de oportunidad. En ese sentido, para el donante nunca es gratis. Además, entre lo que debería ser (gratis para el receptor) y lo que es (reembolsable a través de intereses y amortizaciones de los créditos y de otras formas intangibles y en especie) sigue habiendo diferencias que deberían ser eliminadas (ABBOTT, 1970: 1216, 1220, 1223). El llamamiento a que la ayuda fuera totalmente “no reembolsable” también se encuentra en SEN (1971: 770) y MYRDAL (1977: 401), que, aunque estuvo personalmente en contra de “la política de ayuda como regalo” del Plan Marshall, en 1970 sí la consideraba pertinente cuando “el beneficiario sea un país subdesarrollado”.

18. En particular, la ayuda alimentaria a través de la PL 480, causante de una deuda de más de 21,8\$ millardos desde su puesta en funcionamiento en 1954 y que en el período 1954-1969 sólo tuvo un componente de donación del 19%, frente al 81% de reembolso, del que, además, un 11% era crédito (como anécdota señalar que en este programa estaba incluida la venta de tabaco, considerado un factor de desarrollo económico porque eliminaba el estrés o estimulaba a trabajar más duramente). Véase HUDSON (1971: 85-92) y, sobre la ayuda ligada, HUDSON (1971: 93-97) y MYRDAL (1977: 414-421). En los años 60 y primeros 70 la ayuda norteamericana mantuvo una proporción elevada y creciente del componente reembolsable (del 40 al 65% entre 1960 y 1974), que le reportó un promedio de flujo neto positivo entre 1969 y 1974 de más de 1,4\$ millardos anuales entre 1969 y 1974 (RICHARDS, 1977: 50-51, 61, 67-68). Entre 1966 y 1968 la ayuda ligada norteamericana alcanzó su techo del 91% del total (LUMSDAINE, 1993: 263).

19. Por régimen se entienden “los principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisión, implícitos y explícitos, alrededor de los que convergen las expectativas de los actores en un área determinada de las relaciones internacionales” (KRASNER, 1982: 186). El CAD se refiere a este régimen internacional de la ayuda con la metáfora de la “arquitectura de la ayuda”, que define, siguiendo al Banco Mundial, como “un conjunto de reglas e instituciones que gobiernan los flujos de ayuda a los países en desarrollo” (CAD, 2011c: 5; World Bank, 2008: 1). Por su parte, BAUER (1981: 87) considera que el Tercer Mundo y sus términos consecuentes (el mundo en desarrollo, el Sur) y antecedentes (el mundo subdesarrollado) son “la creación de la ayuda exterior. Sin ayuda exterior no hay Tercer Mundo” y “la característica unificadora” de esos países es que sus “gobiernos reciben y demandan ayuda occidental”.

internacional al mercado privado de capitales y de la creación por parte de los Bancos Africano y Asiático de Desarrollo nacidos en los 60 de sus respectivas ventanillas blandas (Fondo Africano de Desarrollo de 1972 y Fondo Asiático de Desarrollo de 1974), el CAD fijó objetivos mínimos para el elemento de subvención de cada donante del 84% en 1972, que se elevó luego al 86% en 1978²⁰, pese a que el debate donaciones *versus* créditos (comerciales primero y concesionales después) no llegó a conclusiones que apoyaran las subvenciones en porcentajes tan elevados.

Créditos (concesionales) frente a donaciones: iguales a largo plazo

Durante los 50, aunque no toda la ayuda reembolsable se implementó en forma de créditos, la difusión de estos frente a las subvenciones a fondo perdido permite considerar a los créditos oficiales en condiciones cuasi-comerciales como el tipo ideal de ayuda reembolsable. La literatura de la época resaltó dos problemas principales de las donaciones (y de los créditos blandos que acababan tendiendo a igualar las diferencias entre la subvención y el préstamo) frente al crédito comercial que implicaba reembolso asegurado por la capacidad de pago del prestatario.

El primer problema de las donaciones era de escasez relativa: las donaciones podían “limitar grandemente la tasa de desarrollo” porque tendían a ser más escasas que el crédito²¹. La razón es que las donaciones internacionales son un bien rival de las nacionales²² y los receptores de las primeras, a diferencia de los receptores de los segundos, no controlan ningún poder de voto en el país donante (Nurske, 1957: 85).

El segundo problema de las donaciones era de eficacia/eficiencia. Las donaciones a los gobiernos generaban incentivos perversos, bloqueaban el desarrollo de las capacidades productivas privadas y tendían a desactivar el ahorro interno (Viner, 1955: 355; Friedman, 1958: 507). Para algunos autores,

20. Además, había un objetivo adicional para los países menos adelantados, concepto creado en 1971 por Naciones Unidas, del 90%. Véase POATS (1986: 108, 172); WHITE y WOESTMAN (1994: 539); y WORLD BANK (2008: 33). Cabe señalar que la propuesta final del CAD de 1969 vino precedida en 1967 por el informe de Naciones Unidas, *The Measurement of the Flow of Resources to Developing Countries* (1967). Véase OECD (2011: 4).

21. BOULDING (1976: 125). El autor añade: “muchas más personas se han hecho ricas pidiendo presta-da que tomando limosna”.

22. “La disposición de cualquier gobierno para hacer donaciones a fondo perdido a otros pueblos sobre la base de la buena voluntad o un interés económico a largo plazo es sumamente débil. Ningún pueblo se siente tan próspero como para compartir voluntariamente un parte sustancial de sus riquezas. Ni como para responder a las necesidades de gentes distantes o a aspectos no urgentes cuando la pobreza doméstica espera su ayuda” (VINER, 1955: 355).

empero, este era un falso problema, ya que, precisamente por no controlar ningún poder de voto en el país donante, las transferencias internacionales en forma de donaciones siempre serían una “fuente limitada y precaria de las financiación del desarrollo” (Nurske, 1955: 85). Sólo cuando se puso en marcha la IDA la polémica volvió a surgir al considerar la tendencia de los créditos blandos a convertirse de facto en donaciones²³.

El viejo argumento de la (falta de) eficacia/eficiencia de las donaciones se reactualizó a raíz del informe de la Comisión Consultiva para la Institución Financiera Internacional (Comisión Meltzer) de 2000, que recomendaba al Banco Mundial reemplazar el programa de créditos concesionales de la IDA por subvenciones destinadas al alivio a la pobreza y a reformas estructurales. La Comisión, que se había formado en época de Bill Clinton, estaba compuesta por una mayoría de miembros apoyados por los republicanos y, pese a todo lo que se ha escrito sobre la neutralidad de sus intenciones, llegaba a conclusiones que laminaban el multilateralismo, como enseguida se pudo comprobar con la petición del George Bush en 2001 para que la mitad de los fondos de la IDA fueran en forma de subvenciones. Teóricamente se trataba de no lastrar con deuda adicional a los países menos desarrollados, máxime porque las donaciones deberían ir destinadas a programas sociales cuyos efectos positivos sobre el crecimiento son a largo plazo. Pero, en la práctica, la propuesta produjo un desplazamiento de la ayuda norteamericana a favor de la bilateral, aplicada mediante las subvenciones a ONG y empresas privadas en detrimento de la política pública, a través de la nueva Millenium Challenge Account, con unos criterios de selectividad que imponían múltiples condicionalidades para la ayuda por medio de los correspondientes indicadores para las políticas correctas²⁴.

Por eso, la propuesta de Bush, que se concentraba en la última trinchera de la concesionalidad dado que la práctica totalidad de la ayuda bilateral del CAD era donación (Nunnenkamp, Thiele y Wilfer, 2005: 4), fue rechazada por los demócratas (Clinton no tomó en cuenta las conclusiones de la Comisión Meltzer) y por el Reino Unido sobre la base de que limitaría rápidamente los fondos prestables de la IDA al aminorar sus ingresos por intereses y amortizaciones de créditos que ya eran de una concesionalidad muy elevada (0,75% de interés a 20-30 años y un período de gracia de 10)²⁵. Adicionalmente, varios

23. BALDWIN (1961: 89). Como explica JOHNSON (1968: 96), “los plazos más largos de los créditos, los períodos de aplazamiento y las bajas o nulas tasas de interés de los préstamos significan realmente para el prestatario donaciones equivalentes al valor actual de la diferencia entre los pagos futuros según las favorables condiciones acordadas y lo que debería pagar para la obtención de préstamos semejantes en condiciones comerciales”.

24. SANDFORD (2002: 741, 750); ODEDOKUN (2003: 2); GUPTA, S. *et al.* (2003: 18); COHEN, JACQUET y REISEN (2006: 4); y MORRISEY, ISLEI y M’ANJA (2007: 1).

25. SANDFORD (2002: 751-752), y ODEDOKUN (2003: 1-2, 12). Como señala este último autor, “el efecto inmediato [del desplazamiento de los créditos por las subvenciones] es una reducción en el volumen de ayuda... porque la subvención equivalente de un dólar de crédito es menos que 1” (ODEDOKUN, 2003: 28).

autores también se mostraron contrarios a las subvenciones ante la evidencia de la relación positiva entre créditos y rendimiento fiscal (medido por la presión fiscal), frente a la negativa (si bien débil) entre donaciones y rendimiento fiscal, aunque en este último caso podría haber algunos efectos circulares ya que las restricciones fiscales (las dificultades para elevar la presión fiscal) en los países más pobres es lo que haría precisas las donaciones pese al peligro cierto de fungibilidad de la ayuda²⁶. Algunos autores señalaron que la promesa de renovación de las donaciones se podía utilizar como incentivo para mantener la disciplina fiscal (Odedokun, 2003: 16, 18, 29; Cohen, Jacquet y Reisen, 2007: 2). Sin embargo, otros consideraron que la contabilidad de la AOD impide un uso más creativo de los instrumentos financieros para conseguir un adecuado *mix* entre créditos concesionales y subvenciones, de lo que se deriva la recomendación para abrir el concepto de AOD con el fin de incrementar la eficiencia de la misma y ya se empieza hablar de “una tercera vía para la Ayuda Oficial al Desarrollo”²⁷.

En cualquier caso, la pregunta que cabe hacerse es por qué, a la vista sobre todo del problema de eficacia/eficiencia centrado en el impacto sobre el rendimiento fiscal, el CAD impulsó las donaciones frente a los créditos. La primera razón es que los créditos tenían algunos efectos no deseados. Si se trataba de créditos concesionales pagables en moneda local podían elevar la cantidad de dinero en circulación al no encontrar más uso para tales ingresos por parte del sistema financiero que nuevos préstamos, generando inflación, por lo que sería necesario evacuar parte del excedente acumulado vía subvenciones (Johnson, 1959: 10). Otra cosa era qué hacer con dichas donaciones, que deberían ser “empleadas mejor para subvencionar a la inversión extranjera en lugar de realizar donaciones directas” (Boulding, 1976: 125).

Luego estaba la cuestión de la carga de la deuda que rompía la consistencia del régimen de la ayuda, construido en parte sobre el “deseo del donante de ofrecer una transferencia unilateral de renta” (Meier, 1977: 663). La carga empezó a generar alarmas ya a finales de los 60 cuando el servicio de la

Dicho de otra manera, con las subvenciones se pierde la posibilidad de apalancar fondos que tienen los créditos concesionales, con los que se podían movilizar hasta un 30% más de capital por parte del receptor (ROGERSON, HEWITT y WALDENBERG, 2004: 18). Véase también COHEN, JACQUET y REISEN (2006: 4, 11).

26. GUPTA (2003: 18); ODEDOKUN (2003: 16); NUNNENKAMP, THIELE y WILFER (2005: 10-11); y MORRISEY, ISLEI y M'ANJA (2007: 12-13).

27. COHEN, JACQUET y REISEN (2007: 13); y JAKELEN y ZIMMERMAN (2011). Estos autores proponen utilizar la AOD para favorecer la inclusión financiera de los receptores de los exitosos programas nacionales de transferencias sociales condicionadas, mediante la creación de cuentas de ahorro familiares, con cargo a créditos concesionales de AOD que permitan apalancar nuevos fondos para el desarrollo. Con este esquema, las mujeres de las familias pobres podrían recibir directamente las transferencias sociales, estarían en mejores condiciones para acceder a la economía formal y disfrutarían de las sucesivas ventajas de la inclusión financiera. Y los fondos de AOD llegarían directamente a los beneficiarios, evitando problemas de fungibilidad de la ayuda por corrupción y burocracia estatal o de las agencias privadas (ONG).

deuda pública de los países en desarrollo superaba los 5\$ millardos (por encima del 20% de sus ingresos por exportaciones que se utilizaba como ratio de solvencia) sobre una deuda viva de 59,3\$ millardos (Sen, 1971: 771; Hudson, 1971: 107). Así en el *Informe Pearson* de 1969 se consideró la necesidad de reconocer el “alivio de la deuda” como “una forma legítima de ayuda” y se incluyó la recomendación de que los términos de la AOD reembolsable debían incluir un interés inferior al 2%, un período de amortización de entre 25 y 40 años y otro de gracia de entre 7 y 10 años; adicionalmente se propuso la práctica del *blending* con fondos de la IDA y de los préstamos bilaterales para reducir los tipos de interés del BIRD²⁸.

Este tránsito del crédito blando hacia la donación de hecho —defendida por el Centro de Desarrollo de la OCDE en 1966 y por pioneros de la economía de la ayuda como Mikesell (1968: 265-269)— fue denunciada por los críticos de la ayuda como desencadenante del único y verdadero círculo vicioso: el de la ayuda y el endeudamiento (Bauer, 1975: 165-166; Johnson, 1972: 140). Así, pese a que el porcentaje de donaciones sobre la AOD alcanzó en 1973-1980 el 62% (74% de la AOD bilateral) y entre 1981-1990 el 71% (80% de la AOD bilateral), y que el elemento de subvención de los créditos concesionales a mediados de los 80 era de un 60% (con un promedio del 3% de interés, a 28 años y un período de gracia de 8 años)²⁹, para 1990 se esperaba que el servicio de la deuda consumiría el 90% de los créditos recibidos ese año y los ratios de solvencia utilizados para la concesión de créditos (20% sobre el total de las exportaciones como máximo) estaban ampliamente superados desde finales de los 60 (Lappé, Collins y Kinley, 1981: 103-164).

Otro problema de los créditos, en conexión con la carga de la deuda, era el empeoramiento del saldo de la balanza de pagos por el uso inadecuado de los créditos concesionales, que, en vez de ser destinados a un uso productivo (aumentar la inversión y la producción: al fin y al cabo esto es lo que permitiría devolver el dinero), se utilizaban para aumentar el consumo, de manera que el servicio de la deuda empeoraría la posición de balanza de pagos en vez de mejorarla (Griffin, 1972: 117, 134). Este argumento estuvo entre los principales para justificar las iniciativas HIPC (1996) y MDRI (2005), que, para algunos autores, simbolizan el fracaso de los créditos concesionales frente a las subvenciones, por la generación de incentivos perversos de los préstamos defensivos (aquellos que obligan a los prestamistas a conceder fondos a los

28. PEARSON dir. (1969: 18-19, 167, 222). Sobre el tema de la carga de la deuda, “que empieza a presagiar las sombras ominosas de los años treinta” (SINGER, 1970: 156), llamaron la atención también THORP (1970: 566), y MIKESELL (1968: 123).

29. HERTHOLM y WHITE (2004: 18, 31) para los datos de donaciones y elemento de concesionalidad; y POATS (1986: 106) para los datos sobre créditos.

prestatarios para hacer frente al pago de otros créditos): sencillamente, cancelando la deuda se acabaría con la condición de volver a prestar, máxime cuando el elevado grado de concesionalidad era, desde el lado de la demanda, un incentivo para pedir más dinero prestado (Cohen, Jaquet y Reisen, 2006: 13, 2007: 1; Odedokun, 2003: 26).

Finalmente estaba la cuestión de la condicionalidad. Frente a la suposición inicial de que los créditos, a diferencia de las donaciones, implicaban una menor interferencia en la toma de decisiones nacionales acerca de cómo gastar ese flujo de ayuda³⁰, pronto se comprobó que realmente sucedía lo contrario. La gestión conjunta de los fondos contraparte equivalentes exigidos por los acuerdos de ayuda de EEUU para entregar sus subvenciones fueron durante los 50 el principal medio de interferencia. Pero la sustitución progresiva de los fondos contraparte por créditos blandos, que llevaron a una enorme acumulación de monedas locales, permitieron un nuevo intervencionismo con la posibilidad de imponer una mayor disciplina en el uso de la ayuda y determinadas reformas. De hecho, los créditos concesionales facilitaban la intervención en los asuntos internos durante el tiempo de repago de los mismos sobre la base de las expectativas por parte del prestatario de recibir en el futuro algún tipo de subvención incluida en la parte concesional de un nuevo préstamo (Baldwin, 1969: 435-437; Hudson, 1971: 77). Esta política fue denunciada como parte de un programa imperialista o neocolonialista de EEUU, desarrollado a través de su agencia (USAID) y del control directo que ejercía sobre el Banco Mundial e indirecto sobre el BID y el Comité Interamericano de la Alianza para el Progreso (Hayter, 1971: *passim*; BYRES, 1972: 86). Luego, los programas de la ayuda financiera vinculados a préstamos de ajuste estructural durante los 80 y primeros 90 demostrarían que la predicción sobre la relación entre créditos concesionales y ampliación de las condicionalidades era penosamente cierta (Tharp, 2006: 23), como no lo es menos la relación entre donaciones y nuevas condicionalidades democráticas a partir de la selectividad aplicada por la nueva Millenium Challenge Corporation de 2004 en adelante (Clark, 2005: 32).

Pero, además de los problemas que suscitaron los créditos frente a las donaciones, los racionalidad económica que inclinó al CAD a favorecer la ayuda

30. BENHAM (1969: 104). El mayor crítico de las donaciones internacionales, Jacob Viner, consideraba que "las donaciones intergubernamentales de índole recurrente están llamadas a acumular protocolo, condiciones y limitaciones humillantes, para acatar por parte del receptor, y descortesnes, para exigir por parte del donante", de manera que la donación es "mala economía, mala política y, tal vez, dudosa ética". (cfr. STREETEN, 1986: 348). Los trabajos de antropólogos y sociólogos como Marcel Mauss, Marshall Sahlins y Pierre Bourdieu corroboran que las donaciones simbolizan relaciones de jerarquía basadas en la obligación de corresponder al donante, por lo que cabe extender este esquema al régimen de ayuda internacional, en donde la legitimación de la jerarquía entre países donantes y receptores no deviene del orden material, sino del moral (de la superioridad virtuosa de los primeros sobre los segundos). Véase HATTORI (2003: 232-233, 237).

no reembolsable se basó tanto en evitar una situación de *free riding* (países que aprovechaban las donaciones de otros para recuperar los intereses y amortizaciones de sus créditos)³¹, como el balance de los costes comparativos entre donantes y receptores de la ayuda. La idea de que las donaciones planteaban problemas de eficacia/eficiencia suponía que los receptores eran agentes irracionales, pero si ello fuera así no había nada que permitiera presumir una utilización más eficiente de los créditos que de las donaciones por parte de estos. La clave para delimitar la superioridad de los créditos frente a las donaciones estaba en los costes comparativos. Cuando el rendimiento del capital era más (menos) elevado en el país oferente que en el demandante, el coste de oportunidad de la donación era inferior (superior) al crédito³². Esta conclusión no significa que el rendimiento del capital en los países en desarrollo fuera necesariamente siempre menor que en los países desarrollados, pero desde luego influyó en la decisión final del CAD a favor de la ayuda no reembolsable.

Ahora bien, si el CAD finalmente se inclinó por las donaciones y los elementos de los créditos concesionales fue porque, de manera arbitraria, estableció una única tasa de descuento del 10% igual para todos los donantes y fija en el tiempo como referencia del coste de oportunidad de la inversión pública de los donantes en 1969, lo que obviamente sobrestimó los rendimientos del capital a largo plazo en un contexto que se caracterizaría a partir de la década de los 80 por las innovaciones financieras y la reducción posterior de los tipos de interés. Finalmente, en otra manifestación más de lo que Myrdal denominó “diplomacia a través de la terminología”³³, el CAD incluyó como AOD no la parte concesional del crédito, sino el valor nominal completo del mismo (lo que permitiría elevar las cifras de AOD merced los programas de alivio de deuda de finales de los 90 y el primer lustro de 2000) y además, en vez de presentar el cálculo del elemento de subvención de la AOD sobre el PIB, se limitó a ofrecer en sus estadísticas la proporción de la subvención sobre la AOD³⁴.

31. El presidente del CAD entre 1963 y 1967 cuenta cómo la armonización del objetivo del elemento de subvención se realizó entre 1963 y 1965 sobre la actuación de los países más liberales precisamente para afrontar el *free riding* (THORP, 1986: 47).

32. SCHMIDT (1964: 388-391). En el segundo caso (rendimiento del capital menor en el oferente que en el demandante), cuanto más cuantiosos fueran los créditos, a mayor interés y a menor plazo, menor sería el coste de oportunidad para el oferente.

33. “se prescinde de los hechos que plantean problemas agudos y esto se oculta bajo una inadecuada terminología económica” (MYRDAL, 1977: 26-27).

34. LEIPZIGER (1983: 330-334); y RENARD y CASSIMON (2003: 656-657). Estos dos últimos autores hablan de que el “CAD parece más interesado en intentar aplacar a los donantes con reglas bizantinas que satisfacer al resto del mundo con datos consistentes” (RENARD y CASSIMON, 2003: 672). Sobre los programas de alivio de deuda como fórmula para hinchar las cifras de AOD, véase SEVERINO y RAY (2009: 18).

Impacto diferencial de créditos y donaciones de AOD: el caso de América Latina y el Caribe

En esta sección se analizan los diferentes impactos ejercidos por las donaciones y los créditos de AOD sobre el ritmo de crecimiento de los países de ALC en el periodo 1992-2007³⁵. Para ello proponemos un modelo analítico del impacto de la ayuda sobre el crecimiento, adaptado a las particularidades de la región americana, y basado en la nueva teoría de crecimiento³⁶. El modelo evalúa la eficacia de los recursos en relación con la tasa de crecimiento del PIB *per capita* de los nueve deciles poblacionales de menores rentas, al objeto de evaluar de manera precisa el impacto deseado de la ayuda en un ámbito geográfico de elevados niveles de desigualdad.

El objetivo es evaluar cabalmente los impactos macroeconómicos —potencialmente distintos— de las donaciones y créditos de ayuda, y no tanto estimar un modelo de crecimiento para la región. No obstante, para captar fielmente la relación ayuda-crecimiento es preciso integrarla en el marco más amplio de la dinámica de crecimiento, incorporando las principales fuerzas (y limitantes) de la dinámica de progreso de ALC; de modo contrario, las estimaciones se verían sesgadas por la omisión de variables relevantes y por la insuficiente capacidad explicativa del modelo³⁷. A diferencia de otros trabajos, postulamos un modelo específico para el caso de los países latinoamericanos, por entender que aplicaciones más generales no consideran las peculiaridades de las dinámicas de crecimiento de cada región.

Modelo de impacto de la ayuda sobre el crecimiento

Para analizar los mecanismos potenciales de impacto de la ayuda sobre el progreso económico de los países de ALC utilizamos un modelo de crecimiento que es heredero de los estudios pioneros de Robert Barro (Barro, 1991) sobre los “determinantes últimos” de la tasa de crecimiento a largo plazo. Desde este enfoque se asume que la tasa de variación del ingreso *per capita*, $G_{i,t}$, del país i entre los años t_0 y T depende de su nivel inicial de ingreso *per capita*, y de un vector de variables que determinan el estado estacionario, $X_{i,t}$, según la ecuación:

$$G_{i,t} = \alpha_i + \beta y_{i,t_0} + \delta X_{i,t} + u_{i,t} \quad [1]$$

35. Véase una revisión de la extensa literatura sobre eficacia macroeconómica de la ayuda en TEZANOS (2010).

36. Véase TEZANOS y GUIJARRO (2010) para una explicación más detallada del modelo analítico utilizado.

37. Véase TEZANOS (Dir.) (2010) para un estudio exhaustivo de la AOD recibida por los países de ALC desde 1990.

donde a_i es el efecto fijo asociado al país i . De acuerdo con esta especificación, el parámetro β revela la existencia de convergencia condicional entre los países de ALC (esto es, la denominada β -convergencia, siempre y cuando se satisfaga la condición $\beta < 0$)³⁸. El parámetro δ indica el efecto de un conjunto de factores que explican el crecimiento a largo plazo. Obviamente, la clave para dotar de capacidad explicativa al modelo reside en la composición del vector de crecimiento, $X_{i,t}$, que, al objeto de captar cabalmente la relación ayuda-crecimiento, definimos, para cada i y t , como:

$$X_{i,t} = \delta_1 A_{i,t}^G + \delta_2 A_{i,t}^L + \delta_3 R_{i,t} A_{i,t} - \delta_4 D_{i,t} + \delta_5 Z_{i,t} + e_{i,t} \quad [2]$$

donde $A_{i,t}^G$ y $A_{i,t}^L$ son las dos principales modalidades de ayuda: donaciones y créditos, respectivamente (ambas expresadas como porcentaje de la renta nacional); $A_{i,t}$ es la ayuda agregada (porcentaje de la renta nacional); $R_{i,t}$ es un vector de variables relativas a las características de las economías receptoras que condicionan el impacto de la ayuda; $D_{i,t}$ es un vector de variables concernientes a las prácticas de gestión de los donantes que determinan el impacto logrado por la ayuda; $Z_{i,t}$ es un vector de otras variables explicativas del crecimiento; y $e_{i,t}$ es el término residual. Consiguientemente, los primeros cuatro parámetros de la ecuación [2] explican la relación ayuda-crecimiento: δ_1 y δ_2 indican las elasticidades ayuda-crecimiento de donaciones y créditos, y δ_3 y δ_4 recogen los distintos mecanismos potenciales de impacto de la ayuda sobre el crecimiento.

Por lo tanto, el modelo contempla la existencia de coeficientes diferentes para el impacto de donaciones y créditos de ayuda, lo que —como se explicó en el epígrafe 2— resulta coherente con las distintas implicaciones financieras que estos recursos tienen para las economías receptoras. De una parte, las donaciones de ayuda resultan financieramente menos onerosas que los créditos, dado que no generan deuda externa; sin embargo, la probabilidad de destinar estos recursos a fines no productivos es mayor, en parte porque no tienen que ser devueltos. De otra parte, los préstamos concesionales sí generan deuda externa, pero también ejercen un incentivo positivo a invertir productivamente los recursos al objeto de generar flujos futuros de renta que permitan hacer frente a las obligaciones de repago³⁹. Precisamente, el impacto de las donaciones será positivo ($\delta_1 > 0$) siempre y cuando su estímulo sobre el desarrollo logre compensar el desincentivo que ejercen sobre la inversión productiva. Análogamente, el impacto de los préstamos será positivo ($\delta_2 > 0$) siempre y

38. Véase GARCIMARTÍN (2007) para un análisis crítico de las regresiones de convergencia.

39. Es más, de acuerdo con COHEN, JACQUET y REISEN (2006) si se sustituyeran los créditos concesionales por donaciones se limitarían los recursos disponibles para los PED, se empeoraría sus incentivos fiscales y de eficiencia, y se aumentaría la carga del ajuste a *shocks* externos.

cuando el estímulo que ejerzan sobre el crecimiento compense la carga financiera que generan en forma de deuda externa. En última instancia, la estimación de los parámetros δ_1 y δ_2 permite comparar los impactos potenciales de donaciones y créditos y, así, guiar la elección del reparto óptimo de los recursos de ayuda entre estas dos modalidades. Se trata de un asunto relevante para las economías de ALC, que reciben importantes cuotas de créditos concesionales. Dos aspectos convierten a estos países en candidatos adecuados para la recepción de este tipo de préstamos. De una parte, su mayor capacidad de repago en comparación con otros países de menores ingresos; y, de otra parte, su aún frágil inserción en los mercados internacionales de capitales. No obstante, no debe olvidarse que ALC tienen también un largo historial de problemas de insostenibilidad de su deuda externa —en ocasiones coadyuvado por la concesión de créditos oficiales—, si bien las iniciativas multilaterales de reducción de la deuda están consiguiendo un notable éxito en la región⁴⁰.

Por su parte, el parámetro δ_3 recoge la interactividad entre la ayuda y las características de las economías receptoras que influyen positivamente en la eficacia, de tal manera que el vector $R_{i,t}$ puede expresarse en función de diversos factores que tienen una relación directamente proporcional con el impacto de la ayuda (de acuerdo con la literatura especializada, se trataría de la gobernabilidad, los *shocks* económicos, las ventajas estructurales y los escenarios post-conflicto).

El parámetro δ_4 recoge el efecto perverso que ejercen las (malas) prácticas de gestión de los donantes sobre el ritmo de crecimiento del país socio; prácticas que, en última instancia, constituyen características intrínsecas de los flujos de ayuda que limitan su eficacia. Este es el caso de la *volatilidad* de la ayuda, que penaliza el crecimiento a través de cuatro posibles vías: en primer lugar, amplificando los ciclos económicos recesivos, especialmente cuando la ayuda se comporta de manera procíclica y se contrae en contextos de recesión económica. En segundo lugar, distorsionando las decisiones de inversión, especialmente cuando la incertidumbre de la ayuda sesga la inversión al corto plazo e, incluso, alienta la sustitución parcial de inversión por consumo. En tercer lugar, dislocando el comportamiento fiscal de los gobiernos socios, sobre todo en aquellos países en los que la ayuda financia directamente el presupuesto público, como sucede en buena parte de los países latinoamericanos.

40. Siete países de ALC participan en la *Iniciativa para la Reducción de la Deuda de los Países Pobres Muy Endeudados* (PPME) del FMI y el Banco Mundial: Bolivia, Dominica, Granada, Guyana, Honduras, Nicaragua y Haití. Cinco de estos siete (exceptuando Dominica y Granada) participan en la iniciativa de alivio de la deuda del Banco Interamericano de Desarrollo. En conjunto, el servicio de la deuda de ALC como porcentaje de las exportaciones de bienes y servicios se ha reducido desde el 21% registrado en 1990, hasta el 8% de 2008 (WORLD BANK, 2009), lo que encamina a la región a cumplir la meta 8.12 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Y, en cuarto lugar, generando fluctuaciones en los tipos de cambio que tienden a apreciar la moneda local (en el caso de entradas de divisas extranjeras, como es el caso de la AOD), lo que mina la competitividad de las exportaciones y agrava el “síndrome holandés”.

Finalmente, δ_5 mide el impacto de otros factores relevantes para el crecimiento de las economías latinoamericanas, tales como la gobernabilidad, el capital humano, los *shocks* económicos, la conflictividad y la dotación de recursos naturales. Nótese que dos de estos factores (gobernabilidad y *shocks* económicos) actúan simultáneamente como condicionantes del impacto de la ayuda, y como factores endógenos de crecimiento.

Estimación econométrica

El modelo de eficacia de la ayuda definido en las expresiones [1] y [2] se estima mediante el siguiente modelo de regresión con datos en panel:

$$\begin{aligned} G_{i,t} &= \alpha_i + \beta y_{i,t0} + \delta X_{i,t} + v_{i,t} \\ v_{i,t} &= \alpha_i + u_{i,t} \\ E[\alpha_i] &= E[u_{i,t}] = E[\alpha_i u_{i,t}] = 0 \end{aligned} \quad [3]$$

Donde el término de error, $v_{i,t}$, es suma de dos componentes ortogonales: los efectos fijos asociados a cada país, α_i , y el efecto idiosincrático, $u_{i,t}$.

El modelo incluye variables explicativas que no son estrictamente exógenas (es decir, que están correlacionadas con realizaciones pasadas, y/o actuales, del término de error), lo que incumple los supuestos del modelo clásico de regresión lineal y sesga las estimaciones. Este es el caso de la ayuda, cuya distribución geográfica está negativamente relacionada con los ritmos de crecimiento de los países socios, lo que revela un problema de *endogeneidad* entre ayuda y crecimiento. De manera análoga, algunas de las variables del vector $Z_{i,t}$ (gobernabilidad, *shocks* económicos y renta *per capita* inicial) pueden no ser estrictamente exógenas, ya sea porque presentan un doble sentido de causación con la variable dependiente (por ejemplo, la relación crecimiento-gobernabilidad), o porque están relacionadas con otra variable explicativa (por ejemplo, la ayuda y los *shocks* económicos, en la medida en que estos últimos suelen atraer mayores cantidades de ayuda).

Para resolver este problema aplicamos el sistema GMM (método generalizado de momentos) propuesto por Arellano y Bover (1995) y Blundell y Bond

(1998), que constituye un caso particular de los modelos con variables instrumentales. El modelo se estima mediante el *software* econométrico STATA, implementándose cuatro comandos que optimizan la estimación: *i*) errores estándar de White, que son robustos ante heteroscedasticidad arbitraria para un mismo país; *ii*) corrección para muestras pequeñas en la estimación de la matriz de covarianzas; *iii*) restricción de la matriz de instrumentos, creándose un instrumento para cada variable y distancia de retardo, en vez de un instrumento para cada periodo, variable y distancia de retardo, lo que, en muestras pequeñas (como la nuestra) reduce el sesgo que surge cuando el número de instrumentos se aproxima (o supera) el número de observaciones; y, *iv*) estimaciones en dos pasos, aplicándose la corrección para muestras finitas de Windmeijer, que evita el sesgo por defecto de los errores estándar. Finalmente, para comprobar si la estimación del sistema GMM es apropiada, realizamos los contrastes de hipótesis de Sargan y Hansen de restricciones sobre-identificadas para comprobar la validez de la matriz de instrumentos en niveles, y el *test* de Arellano-Bond de autocorrelación del término de error ideosincrático (autocorrelación que, de existir, anularía la validez de utilizar los retardos como instrumentos).

Variables, muestra y estructura temporal

La elección de las *proxies* utilizadas para la estimación del modelo trata de maximizar la disponibilidad de los datos (reduciéndose así el sesgo de selección debido a la omisión no aleatoria de información⁴¹), y de evitar la redundancia informativa (que ocasionaría problemas de multicolinealidad). El Anexo 1 ofrece información detallada de las fuentes y los procedimientos de elaboración de dichas variables.

Variable dependiente

Los estudios sobre eficacia de la ayuda han empleado generalmente la tasa de crecimiento del PIB *per capita* como variable dependiente. Este procedimiento permite contrastar la eficacia agregada de los recursos, pero plantea un “problema de atribución”: no es posible distinguir qué parte del impacto de la ayuda beneficia al ritmo de crecimiento de las rentas más altas de los PED, y qué parte favorece a las rentas más bajas (que constituyen, en realidad, la población objetivo de las políticas de cooperación). Dicha distinción resulta especialmente relevante para ALC, que registra las mayores cotas de desigualdad del mundo en desarrollo, como revela el hecho de que el 10% de la población con rentas más altas acapare, en promedio, el 34,5%

41. Los países más pobres carecen frecuentemente de información estadística, por lo que su exclusión del análisis sesgaría sistemáticamente las estimaciones. Por esta razón es importante utilizar un conjunto de variables explicativas ampliamente disponibles en estos países.

de la renta regional⁴². Como resultado, los 7.418 dólares de PIB *per capita* de ALC en 2008 se ven reducidos a uno exiguo 5.331 dólares por habitante cuando se descuenta la participación del decil superior de renta. En este contexto, la ayuda internacional debería contribuir a aminorar semejantes disparidades.

Dadas estas fuertes disparidades en la distribución del ingreso en ALC, evaluamos el impacto de la ayuda sobre la tasa de crecimiento del PIB *per capita* correspondiente a la población con rentas inferiores al noveno decil —en adelante, el “PIB *per capita* ajustado por la desigualdad”.

Variables independientes

Los *flujos de ayuda* se analizan a través de los desembolsos netos de AOD canalizados a ALC por los donantes bilaterales (del CAD y otros donantes que no son miembros de este Comité pero que sí reportan información) y los organismos multilaterales. Dentro de esta cantidad agregada de ayuda distinguimos dos modalidades: donaciones y créditos de AOD⁴³.

La *volatilidad de la ayuda* se calcula mediante la ratio de los coeficientes de variación de la ayuda y de los ingresos tributarios (ambas expresadas como porcentajes del PIB). Por lo tanto, ratios mayores que 1 implican mayor volatilidad de la ayuda que de los ingresos tributarios.

Dado que las variables de ayuda, renta *per capita* inicial, corrupción, interacción entre ayuda y corrupción y *shocks* económicos no son estrictamente exógenas, la estimación del modelo requiere la inclusión de sendos instrumentos. No obstante, expandir el número de instrumentos puede resultar en estimaciones ineficientes, por lo que aplicamos la regla práctica propuesta por Roodman (2008 y 2009) de limitar el número de instrumentos para que no supere el número de países analizados. Puesto que nuestro análisis está acotado a 20 países, no resulta económicamente posible estimar el modelo de crecimiento completo, definido en las expresiones [1] y [2]. Para aminorar las consecuencias de esta restricción, estimamos varias ecuaciones reducidas, en las que se reformula el modelo mediante la sustitución sucesiva de una variable (precisamente, aquella menos significativa estadísticamente). Este procedimiento nos permite evaluar, alternativamente, el impacto de cinco variables:

42. Cálculos realizados con la media geométrica. Información disponible para 20 países (CEPAL, 2009).

43. Los desembolsos netos de AOD son negativos cuando las amortizaciones de créditos pasados son mayores que los nuevos desembolsos. Este es el caso de 48 de las 80 observaciones que componen nuestra muestra.

volatilidad de la ayuda, capital humano, homicidios, escenarios post-conflicto y producción de energía primaria.

La estimación del modelo incluye *dummies* temporales para reducir el grado de autocorrelación entre los países y el término de error ideosincrático, lo que facilita la robustez de los estimadores (Roodman, 2009).

Muestra de países

La población objetivo incluye a los 32 países de ALC que son receptores de AOD de acuerdo con las directrices del CAD. No obstante, 12 países son finalmente excluidos del análisis por no disponer de la información necesaria⁴⁴. Los 20 países finalmente analizados son: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela⁴⁵.

Estructura temporal

La literatura de eficacia de la ayuda ha recurrido frecuentemente a la composición de paneles de datos consistentes en cuatrienios o quinquenios consecutivos, con la mayor parte de las variables promediadas en esos periodos. Se trata de un procedimiento alternativo a las regresiones de crecimiento tipo Barro con promedios temporales más largos, en las que se afronta un problema de atribución del efecto de la ayuda. En última instancia, la elección entre lapsos de cuatro o cinco años no ha sido empíricamente justificada y resulta, por lo tanto, arbitraria. Nosotros optamos por utilizar cuatrienios, por ser la opción más frecuente utilizada, y porque maximiza la dimensión temporal de la muestra.

Respecto a la elección del periodo de estudio, 1992-2007, se ha tratado de delimitar un lapso acorde con las circunstancias políticas y económicas latinoamericanas, que supone el final de una era, antes de la irrupción de la última crisis económica internacional (Ocampo, 2009). En este periodo se consolida el modelo económico neoliberal en ALC —una vez superada la “década perdida” de los 80—, en un contexto en el que se combina la expansión económica mundial con episodios de fuertes *shocks* financieros.

44. Se trata de países con menos de un millón de habitantes, en su mayoría islas (Antigua y Barbuda, Barbados, Belice, Dominica, Grenada, Guyana, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas y Surinam), y países de los que apenas se dispone de información estadística (Cuba y Trinidad y Tobago).

45. Consiguientemente, limitamos el número de instrumentos a un máximo de 20.

Resultados

En términos agregados, las donaciones y los créditos de ayuda han contribuido a acelerar la tasa de crecimiento del “PIB *per capita* ajustado por la desigualdad” de los países de ALC en el periodo 1992-2007 (cuadro 1). Así, los coeficientes estimados de donaciones y créditos de AOD tienen signo positivo y son estadísticamente significativos, al igual que el coeficiente del término interactivo entre ayuda y control de la corrupción.

Cuadro 1. Ecuaciones de impacto de la ayuda sobre el crecimiento de ALC. 1992-2007

Variable dependiente	Tasa de crecimiento del PIBpc (90% de la población)				
	[1]	[2]	[3]	[4]	[5]
PIBpc 90%	0,2000 (0,159)	0,1427 (0,68)	0,2653 (0,104)	0,2099 (0,02)	0,3635 (0,255)
Donaciones ayuda	0,3124 (0,064)	0,2638 (0,022)	0,2638 (0,1)	0,3052 (0,067)	0,3537 (0,063)
Créditos ayuda	0,4457 (0,080)	0,3961 (0,094)	0,4045 (0,063)	0,4386 (0,082)	0,5022 (0,046)
Ayuda por control de corrupción	0,4277 (0,063)	0,3603 (0,065)	0,3894 (0,091)	0,4073 (0,105)	0,4981 (0,05)
Volatilidad términos de intercambio	0,0166 (0,839)	0,0201 (0,827)	0,0175 (0,842)	0,0266 (0,719)	0,0195 (0,778)
Control de corrupción	-0,8654 (0,494)	-0,5447 (0,649)	-0,7416 (0,628)	-0,8147 (0,629)	-1,4632 (0,339)
Volatilidad de la ayuda	-0,0010 (0,958)				
Capital humano		0,0103 (0,788)			
Homicidios			-0,0126 (0,626)		
Post-conflicto				0,0416 (0,964)	
Producción de energía primaria					-0,1482 (0,513)
F(10, 20)	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
Sargan	0,33	0,289	0,297	0,244	0,267
Hansen	0,352	0,321	0,322	0,367	0,398

Cuadro 1. Ecuaciones de impacto de la ayuda sobre el crecimiento de ALC. 1992-2007 (cont.)

Variable dependiente	Tasa de crecimiento del PIBpc (90% de la población)				
	[1]	[2]	[3]	[4]	[5]
Arellano-Bond para AR(1)	0,003	0,004	0,003	0,003	0,003
Arellano-Bond para AR(2)	0,105	0,124	0,103	0,08	0,101

*Muestra: N° observaciones = 78, N° de grupos (países) = 20, N° periodos: 4 (1992-1995, 1996-1999, 2000-2003 y 2004-2007)
Obs. por grupo: min = 2, promedio = 3,9, max = 4, N° de instrumentos = 19*

Instrumentos para las ecuaciones en diferencias:

Donaciones de ayuda, créditos de ayuda y control de la corrupción: 2 y 3 retardos (variables endógenas). PIBpc, ayuda?control de corrupción, volatilidad términos de intercambio: 2 retardos (variables endógenas).

Estimación GMM de sistema en dos etapas, con errores estándar y covarianzas de White consistentes ante heteroscedasticidad, matriz de instrumentos colapsada y corrección para muestras pequeñas y corrección de Windmeijer para muestras finitas. Se incluyen dummies temporales en todas las regresiones; p-valores entre paréntesis. Véase Anexo para explicación de las variables.

Más concretamente, de acuerdo con nuestras estimaciones, un incremento de un 1% en las donaciones de AOD puede elevar la tasa de crecimiento en torno a 0,3 puntos porcentuales, y un incremento semejante de los créditos ejerce un impacto aún mayor (aproximadamente de 0,44 puntos). Este impacto de los créditos sugiere que la carga financiera que generan se ve ampliamente compensada por su positivo efecto sobre el crecimiento. Análogamente, la eficacia de las donaciones sugiere que su estímulo sobre el desarrollo compensa el desincentivo que puedan ejercer sobre la inversión productiva de estos recursos. Además, el hecho de que los préstamos concesionales obtengan un mayor coeficiente estimado de impacto que las donaciones respalda el uso de estos recursos en los países de renta media, aun a pesar de los problemas de sostenibilidad de la deuda externa que han experimentado muchas de las economías de ALC.

Respecto a las características de las economías receptoras que condicionan el impacto de la ayuda, la variable interactiva entre ayuda y control de la corrupción tiene un efecto positivo, según revela el hecho de que el estimador del coeficiente sea estadísticamente significativo en cuatro de las cinco regresiones, lo que sugiere que la ayuda es más eficaz en los países menos corruptos (aproximadamente, con una elasticidad respecto del crecimiento de 0,42)⁴⁶.

46. Este resultado respalda las tesis de otros estudios que defendieron la importancia de las instituciones para la eficacia de la ayuda (entre otros, BURNSIDE y DOLLAR, 2004; CHAUVET y GUILLAUMONT, 2004; y TEZANOS, *et al.*, 2009).

Finalmente, respecto a la existencia de β -convergencia, las cinco regresiones arrojan coeficientes estimados positivos, pero sólo uno resulta estadísticamente significativo, lo que refleja un posible escenario de divergencia (con un estimador del parámetro β aproximadamente igual a 0,25). Este resultado se debe al lento ritmo de crecimiento de los países más pobres de ALC, lo que revelaría un ensanchamiento de la brecha que separa a las economías americanas de ingreso bajo y medio-bajo (los países andinos, Paraguay, República Dominicana, Haití, Jamaica y los países del istmo centroamericano, excepto Costa Rica) de las economías de ingreso medio-alto (Costa Rica, México, Venezuela, Brasil, Argentina, Uruguay y Chile).

Es más, el análisis de rangos entre las variables PIB *per capita* y la diferencia entre donaciones y créditos pone de manifiesto que los países de menores rentas reciben comparativamente más donaciones que créditos, y, por lo tanto, pueden estar experimentando un menor impacto de la ayuda sobre el crecimiento (cuadro 2). Así, el estimador del coeficiente de orden de Spearman resulta negativo y elevado, en términos absolutos, y significativo en todos los periodos considerados.

Cuadro 2. Coeficientes de correlación de orden de Spearman entre el PIB per cápita y la diferencia entre donaciones y créditos en ALC. 1992-2007

1992-2007	1992-1995	1996-1999	2000-2003	2004-2007
-0,8145	-0,7188	-0,7985	-0,8827	-0,8917
(0,000)	(0,000)	(0,000)	(0,000)	(0,000)

Nº de observaciones = 80

Variables de estudio: PIB per capita y diferencia entre donaciones de ayuda y créditos de ayuda.

Para el período 1992-2007, el estadístico $t = r / \sqrt{(1 - r^2) / (n - 2)}$ sigue una distribución *t* de Student con 78 grados de libertad; el *p*-valor se ha obtenido considerando la hipótesis alternativa $\rho < 0$. Para el resto de períodos el *p*-valor se ha calculado con los puntos de corte de la distribución del coeficiente de correlación de orden de Spearman (OLDS, 1938), para un tamaño de muestra igual a 20 y bajo la hipótesis nula $\rho = 0$; *p*-valores entre paréntesis.

Conclusiones

Antes de la adopción por parte del CAD de la definición de AOD en 1969, la ayuda económica internacional a los países en desarrollo, en contraste con la ayuda para reconstrucción del Plan Marshall, fue en gran parte ayuda financiera con un elevado componente de crédito y, por tanto, reembolsable. Las

subvenciones, además, tampoco fueron a fondo perdido, ni siquiera en la ayuda alimentaria implementada mayormente por el *PL 480* de EEUU. Ahora bien, a medida que se fue construyendo la arquitectura internacional de la ayuda ante las demandas de los países recién independizados integrados en Naciones Unidas, creció la demanda de ayuda en forma de donaciones, pero en EEUU la presión del Congreso por mantener a raya los presupuestos de ayuda inclinó la balanza hacia los créditos concesionales, que eran más fáciles de vender políticamente, aunque al final tuvieran un componente de donación muy alto.

Sin embargo, la situación desde principios de los 70 cambió radicalmente. En un contexto donde no había problemas de financiación privada y de creciente endeudamiento público con desequilibrios de balanza de pagos para los países en desarrollo, la AOD, por recomendación del organismo coordinador de los donantes (CAD), se fue convirtiendo cada vez más en donación para evitar situaciones de *free riding* y porque para los donantes el coste de oportunidad de las donaciones era finalmente inferior al de los créditos.

De ahí que el debate entre créditos y donaciones se realizara primero —en los 50— sobre la base de tipos ideales que o no existían (donaciones que en realidad eran subvenciones reembolsables) o enseguida —en los 60— dejarían de existir (créditos comerciales que cuando se constituyó la IDA dieron paso a créditos concesionales con un elevado componente de donación). En todo caso, el argumento más sólido contra las donaciones (su falta de eficacia/eficiencia), descartado el de la falta de condicionalidad cuando quedó claro que esta era precisamente la nueva línea de trabajo del Millenium Challenge Account, volvió a re-emergir con el debate sobre la carga de la deuda a principios de los 2000, pudiéndose establecer de manera bastante plausible que existe una relación positiva entre créditos concesionales y rendimiento fiscal, frente a la negativa entre donaciones y rendimiento fiscal.

La parte empírica de este capítulo precisamente trata de cuantificar el impacto diferencial que las donaciones y los créditos de AOD ejercen sobre el ritmo de crecimiento de los países de ALC. Para ello, proponemos un modelo analítico del impacto de la ayuda sobre el crecimiento adaptado a las peculiaridades de la región y basado en la nueva teoría del crecimiento. El modelo evalúa la eficacia de los recursos en relación con la tasa de crecimiento del PIB *per capita* de la población con nivel de renta inferior al noveno decil (“PIB *per capita* ajustado por la desigualdad”), por entender que este procedimiento define de manera más precisa y restrictiva el impacto deseado de la ayuda en un ámbito geográfico de elevados niveles de desigualdad.

La estimación econométrica del modelo ofrece resultados relevantes en relación con el impacto diferencial de las ayudas reembolsables y no reembolsables. De una parte se constata que tanto las donaciones como los créditos de AOD han resultado eficaces en estimular la tasa de crecimiento del PIB *per capita* ajustado por la desigualdad de los países de ALC. De otra parte el análisis revela que los créditos de AOD ejercen un estímulo sobre el crecimiento comparativamente mayor que el de las donaciones (con estimaciones de los coeficientes de impacto que rondan el 0.3 y el 0.44, respectivamente).

El hecho de que el impacto de los préstamos concesionales se estime mayor que el de las donaciones respalda el uso de estos recursos en los países de ALC, aun a pesar de los problemas de sostenibilidad de la deuda externa que han experimentado muchas de sus economías. Obviamente, de este resultado no debe desprenderse la conclusión de que el uso de créditos concesionales debe sustituir a las donaciones; por el contrario: las donaciones deben seguir concentrándose en aquellos países de ALC con menores capacidades de repago y acceso al crédito, pero el uso de créditos concesionales debe potenciarse en aquellas economías con necesidad de financiación exterior para proyectos y programas de naturaleza productiva que ofrezcan garantías de repago, sin agravar posibles problemas de sostenibilidad de la deuda externa. Queda, en todo caso, abierta una interesante línea de investigación para dilucidar en qué condiciones socio-económicas resulta más apropiado el uso de créditos o donaciones.

Bibliografía

- ABBOTT, G.C.: "Economic Aid as a Unilateral Transfer of Resources", *Journal of Political Economy*, 78 (6), 1970, pp. 1213-1227.
- ARELLANO, M. and BOVER, O.: "Another Look at the Instrumental Variable Estimation of Error-Components Models", *Journal of Econometrics*, 68, 1995, pp. 29-51.
- BALDWIN, D.A.: "The International Development Association: Theory and Practice", *Economic Development and Cultural Change*, 10 (1), 1961, pp. 86-96.
- BALDWIN, D.A.: "Foreign Aid. Intervention and Influence", *World Politics*, 21 (3), 1969, pp. 425-447.
- BARRO, R.: "Economic Growth in a Cross Section of Countries", *The Quarterly Journal of Economics*, 106 (2), 1991, pp. 407-443.
- BAUER, P. T.: *Crítica de la teoría del desarrollo*, Orbis, Barcelona, 1975.
- BAUER, P.T.: *Equality, the Third World, and Economic Delusion*, Harvard University Press, Cambridge Mass., 1981.

- BEHRMAN, J.N.: "Aid for Economic Development and the Objectives of United States Foreign Economic Policy", *Economic Development and Cultural Change*, 4 (1), 1955, pp. 55-67.
- BENHAM, F.: *Economic Aid to Underdeveloped Countries*. Oxford University Press, New York, 1961.
- BERGER, M.T.: "After the Third World? History, destiny and the fate of Third Worldism", *Third World Quarterly*, 25 (1), 2004, pp. 9-39.
- BLUNDELL, R. and BOND, S.: "Initial Conditions and Moment Restrictions in Dynamic Panel Data Models", *Journal of Econometrics*, 87, 1998, pp. 115-143.
- BOULDING, K.: *La economía del amor y del temor*, Alianza, Madrid, 1976.
- BURNSIDE, C. and DOLLAR, D.: "Aid, policies and growth: reply", *American Economic Review*, 94, 2004, pp. 781-784.
- BYRES, T.J.: "The White Man's Burden in a Neo-Colonial Setting", en BYRES, T.J. (ed.), *Foreign Resources and Economic Development. A Symposium on the Report of the Pearson Commission*, Frank Cass, Londres, 1972, pp. 77-116.
- CAD: *Development Database on Aid from DAC Members: DAC online*, OECD.Stat, 2011a, disponible en <http://www.oecd.org/dataoecd/>
- CAD: *Development Co-operation Report 2011*, OECD, París, 2011b
- CAD: *Inside the DAC. A Guide to the OECD Development Assistance Committee*. OECD, París, 2011c.
- CENTER FOR THE STUDY OF CIVIL WAR: *Data on Armed Conflict*, 2009, disponible en: <http://www.prio.no/CSCW/Datasets/>
- CEPAL: *CEPAL STAT. Estadísticas de América Latina y el Caribe*, 2009, disponible en: <http://websie.eclac.cl/sisgen/ConsultaIntegrada.asp>
- CHAUVET, L. and GUILLAUMONT, P.: "Aid and growth revisited: Policy, economic vulnerability and political instability", en TINGODDEN, B., STERN, N. and KOLSTAD, I. (eds.): *Towards pro-poor policies – Aid, Institutions and Globalization*, World Bank / Oxford University Press, Washington DC, 2004, pp. 95-109.
- CLARK, Elizabeth S.: "The Millenium Challenge Account: Spur to Democracy", *Foreign Service Journal*, abril 2005, pp. 31-35.
- CLEVELAND, H.: *The theory and practice of foreign aid. A Paper prepared for the Special Studies Project of the Rockefeller Brothers Fund*, Syracuse University, 1956.
- CLEVELAND, H.: "The Convalescence of Foreign Aid", *American Economic Review*, 49 (2), 1959, pp. 216-231.
- COHEN, D., JACQUET, P. y REISEN, H.: "After Gleneagles: What Role for Loans in ODA?", *OECD Development Centre Policy Brief*, 31, 2006.
- COHEN, D., JACQUET, P. y REISEN, H.: "Loans or Grants", *Discussion Paper UNU-WIDER*, 2007/06.

- COFFIN, F. M.: *Witness for Aid*, Houghton Mifflin Co., Boston, 1964.
- DANIELS, W.M. (ed.): *The Point Four Program*, H.W. Wilson Co., New York, 1951.
- DOMÍNGUEZ, R.: “50 años del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE”, *Claves para el Desarrollo*, 2011/07.
- EASTERLY, W.: *The White Man’s Burden. Why the west’s efforts to aid the rest have done so much ill and so little good*, Oxford University Press, Oxford, 2006.
- FRIEDMAN, M.: “Foreign economic aid: means and objectives”, *The Yale Review*, 47 (4), 1958, pp. 500-516.
- GARCIMARTÍN, C.: “Un análisis crítico de las regresiones de convergencia”, *Principios, Estudios de Economía Política*, 9, 2007, pp. 71-90.
- GRIFFIN, Keith: “Pearson and the Political Economy of Aid”, en BYRES, T.J. (ed.), *Foreign Resources and Economic Development. A Symposium on the Report of the Pearson Commission*, Frank Cass, Londres, 1972, pp. 117-134.
- GUPTA, S. et al.: “Foreign Aid and Revenue Response. Does the Composition of Aid Matter?”, *IMF Working Paper*, 2003/176.
- HARROD, R.F.: “Assisting Underdeveloped Regions”, *Confluence, An International Forum*, octubre 1955, pp. 335-346.
- HATTORI, T.: “The moral politics of foreign aid”, *Review on International Studies*, 29 (2), 2003, pp. 229-247.
- HAYES, S.P.: “An Official Interpretation”, en DANIELS, W.M. (ed.): *The Point Four Program*, H.W. Wilson Co., New York, 1951, pp. 12-17.
- HAYTER, T.: *Aid as Imperialism*, Penguin Books, Harmondsworth, 1971.
- HEILPERIN, M.A.: “Private Means of Implementing Point Four”, *The Annals of the American Academy of Political and Social Sciences*, 268, 1950, pp. 54-65.
- HIRSCHMAN, A.O. y BIRD, R.M.: “Ayuda externa: una crítica y una proposición”, en HIRSCHMAN, A.O.: *Desarrollo y América Latina. Obstnación por la esperanza*, FCE, México, 1973, pp. 191-217.
- HORVARTH, J.: “Foreign Economic Aid in the International Encyclopaedia of the Social Sciences: A Review Article”, *Journal of Economic Literature*, 9 (2), 1971, pp. 432-441.
- HUDSON, M.: “The Political Economy of Foreign Aid”, en GOULET, D. y HUDSON, M., *The myth of aid. The hidden agenda of the development reports*, Orbis Books, Maryknoll, 1971, pp. 73-143.
- HUNTINGTON, S.P.: “Foreign Aid for What and for Whom (II)”, *Foreign Policy*, 2, 1971, pp. 114-1344.
- JASTER, R.S.: “Foreign Aid and Economic Development: The Shifting Soviet View”, *International Affairs*, 45 (3), 1969, pp. 452-464.
- JAKELEN, H. y ZIMMERMAN, J.: *A Third Way for Official Development Assistance. Savings and Conditional Cash Transfers to the Poor*, UNDP / New America Foundation, New York, 2011.

- JOHNSON, H.G.: *La economía mundial en la encrucijada*, Labor, Barcelona, 1968.
- JOHNSON, H.G.: "The «Crisis of Aid» and the Pearson Report", en BYRES, T.J. (ed.), *Foreign Resources and Economic Development. A Symposium on the Report of the Pearson Commission*, Frank Cass, Londres, 1972, pp. 135-154.
- JOHNSON, W.: "Thinking About Foreign Aid", *World Affairs*, 122 (1), 1959, pp. 9-13.
- KALIJARVI, T.V.: "Point Four in the Contemporary Setting", *The Annals of the American Academy of Political and Social Sciences*, 268, 1950, pp. 1-8.
- KAUFMANN, D., KRAAY, A., and MASTRUZZI, M.: *The Worldwide Governance Indicators (WGI) project*, 2009, disponible en: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>
- KRASNER, S.D.: "Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables", *International Organization*, 36 (2), 1982, pp. 185-205.
- LACOSTE, Y.: *Geografía del subdesarrollo*, Ariel, Barcelona, 1982.
- LAPPÉ, F.M., COLLINS, J. y KINLEY, D.: *Aid as Obstacle. Twenty Questions about our Foreign Aid and the Hungry*, Institute for Food and Development Policy, 1981.
- LEIPZIGER, D.M.: "Lending Versus Giving: The Economics of Foreign Assistance", *World Development*, 11 (4), 1983, pp. 329-335.
- LUMSDAINE, D.H.: *Moral Vision in International Politics. The Foreign Aid Regime, 1949-1989*, Princeton University Press, Princeton, 1993.
- MEIER, G.E.: "Ayuda exterior: aspectos económicos", en David L. SILLS: *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales*, Aguilar, Madrid, 1977, vol. I, pp. 659-666.
- MIKESELL, R.F.: *The Economics of Foreign Aid*, Aldine Transaction, New Brunswick, 1968.
- MILLIKAN, M.F. y ROSTOW, W.W.: *A Proposal Key to an Effective Foreign Policy*, Harper & Brothers, New York, 1957.
- MONTGOMERY, J.D.: *The Politics of Foreign Aid. American Experience in Southeast Asia*, Frederik A. Praeger, New York, 1962.
- MONTRIE, C.: "The Organization and Functions of Foreign Aid", *Economic Development and Cultural Change*, 21 (4), 1973, pp. 697-713.
- MORRAY, J.P.: "Aid without Tears: Opportunism in Foreign Development Policy", *California Law Review*, 46 (5), 1958, pp. 665-698.
- MORRISEY, O., ISLEI, O. y M'ANJA, D.: "Aid Loans versus Aid Grants: Are the Effects Different", *Credit Research Paper*, 06/2007.
- MYRDAL, G.: *Reto a la pobreza*, Ariel, Barcelona, 1977.
- NUNNENKAMP, P., THIELE, R. y WILFER, T.: "Grants Versus Loans: Much Ado About (Almost) Nothing", *Kiel Economic Policy Papers*, 4/2005.

- NURSKÉ, R.: "Foreign Aid and the Theory of Economic Development", *The Scientific Monthly*, 85 (2), 1957, pp. 81-85.
- OEDOKUN, Matthew: "Economics and Politics of Official Loans versus Grants. Panoramic Issues and Empirical Evidence", *Discussion Paper UNU-WIDER*, 2003/04.
- OECD: *Measuring Aid. 50 Years of DAC Statistics, 1961-2011*, OECD, París, 2011.
- OLDS, E. G.: "Distribution of sums of squares of rank differences for small samples", *Annals of Mathematical Statistics*, 9, 1938.
- ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD: *Datos y Estadísticas*, 2009, disponible en: <http://www.paho.org/spanish/dd/ais/coredata.htm>
- PATERSON, T.G.: "Foreign Aid under Wraps: The Point Four Program", *Wisconsin Magazine of History*, 56 (2), 1972-73, pp. 119-126.
- PEARSON, L.B. (dir.): *Partners in Development. Report of the Commission on International Development*, Praeger Publishers, New York, 1969.
- POATS, R.M.: *Twenty-five Years of Development Co-operation. A Review*, OECD, París, 1986.
- RENARD, R. y CASSIMON, D.: "The Quality of Aid Statistics. What We Should Be Measuring, and Why We Don't", *Tijdschrift voor Economie en Management*, 48 (4), 2003, pp. 653-674.
- RICHARDS, L.: "The Context of Foreign Aid: Modern Imperialism", *Review of Radical Political Economics*, 9 (4), 1977, pp. 43-75.
- RIST, G.: *El desarrollo: historia de una creencia occidental*, Los Libros de la Catarata, Madrid, 2002.
- ROCKEFELLER, N.D. (dir.): *Partners in Progress. A Report to the President by the International Development Advisory Board*, Simon and Schuster, New York, 1951.
- ROGERSON, A., HEWITT, A. y WALDENBERG, D.: "The International Aid System 2005-2010. Forces For and Against Change", *Overseas Development Institute Working Paper*, 235, 2004.
- ROODMAN, D.: "A note on the theme of too many instruments", *Center for Global Development Working Paper*, nº 125, 2008.
- ROODMAN, D.: "How to do xtabond2: An introduction to difference and system GMM in Stata", *The STATA Journal*, 9 (1), 2009, pp. 86-136.
- ROSESTEIN-RODAN, P.N.: "International aid for underdeveloped countries", *Review of Economics and Statistics*, 43 (2), 1961, pp. 107-138.
- SANDFORD, J.E.: "World Bank: IDA Loans versus IDA Grants", *World Development*, 30 (5), 2002, pp. 741-762.
- SCHMIDT, W.E.: "The Economics of Charity: Loans versus Grants", *Journal of Political Economy*, 72 (4), 1964, pp. 387-395.
- SEN, R.E.: "Whiter Aid?", *Southern American Journal of Agricultural Economics*, 53 (5), 1971, pp. 768-776.

- SEVERINO, J.M. y RAY, O.: “The End of ODA: Death and Rebirth of a Global Public Policy”, *Working Paper Center for Global Development*, 167, 2009.
- SINGER, H.W.: “Algunos problemas de la ayuda internacional”, 1970, en CAIRNCROSS, A. y PURI, M. (comps.), *H.W. Singer. La estrategia de desarrollo internacional. Ensayos sobre el atraso económico*, FCE, México, 1981, pp. 148-168.
- SINGER, H.W.: “La controversia de la relación de intercambio y la evolución del financiamiento en condiciones concesionarias: los primeros años de la ONU”, en MEIER, G. M. y SEERS, D. (eds.), *Pioneros del desarrollo*, Tecnos, Madrid, 1986, pp. 275-303.
- STREETEN, P.P.: “Dicotomías del desarrollo”, en MEIER, G.M. y SEERS, D. (eds.), *del desarrollo*, Tecnos, Madrid, 1986, pp. 337-360.
- TARP, F.: “Aid and development”, *Swedish Economic Policy Review*, 13 (1), 2006, pp. 9-61.
- TEZANOS, S. (Dir.): *América Latina y el Caribe. Mapa estratégico para la cooperación del siglo XXI*, CIVITAS – Thomson Reuters, Madrid, 2010.
- TEZANOS, S. y GUIJARRO, M.: “Desigualdad, ayuda y crecimiento: impacto macroeconómico de donaciones y créditos de ayuda en América Latina y el Caribe”, *Documentos de trabajo sobre cooperación y desarrollo* 2010/03, Cátedra de Cooperación Internacional y con Iberoamérica, Universidad de Cantabria, disponible en <http://www.ciberoamericana.unican.es/workingpapers.htm>
- TEZANOS, S., MADRUEÑO, R. y GUIJARRO, M.: “Impacto de la ayuda sobre el crecimiento económico. El caso de América Latina y el Caribe”, *Cuadernos Económicos, Información Comercial Española*, 78, 2009, pp. 187-220.
- TEZANOS, S.: “Ayuda y crecimiento: una relación en disputa”, *Revista de Economía Mundial*, 26, diciembre, 2010, pp. 237-259.
- THÉRIEN, J.P.: “Debating Foreign Aid: Right versus Left”, *Third World Quarterly*, 23 (3), 2002, pp. 449-466.
- THORP, W.L.: “The Objective of Point Four”, *The Annals of the American Academy of Political and Social Sciences*, 268, 1950, pp. 21-26.
- THORP, W.L.: “Foreign Aid: A Report of the Reports”, *Foreign Affairs*, 48, 1970, pp. 561-573.
- THORP, W.L.: “The DAC’s Expanding Influence”, en POATS, R.M., *Twenty-five Years of Development Co-operation. A Review*, OECD, París, 1986, pp. 45-49.
- UN: *Measures for the Economic Development of Underdeveloped Countries*, United Nations, New York, 1951.
- US Energy Information Administration: *Independent Statistics and Analysis*, 2009, disponible en <http://www.eia.doe.gov/>

- VINER, J.: “The Need for External Assistance of Underdeveloped Countries”, *Confluence, An International Forum*, octubre 1955, pp. 347-355.
- VINER, J.: *Comercio internacional y desarrollo económico*, Tecnos, Madrid, 1966.
- WHITE, H. y WOESTMAN, L.: “The Quality of Aid: Measuring Trends in Donor Performance”, *Development and Change*, 25 (3), 1994, pp. 527-554.
- WILCOX, F.O.: “The United Nations Program for Technical Assistance”, *The Annals of the American Academy of Political and Social Sciences*, 268, 1950, pp. 45-53.
- WOLF-PHILLIPS, L.: “Why ‘Third World’?: Definition and Usage”, *Third World Quarterly*, 9 (4), 1987, pp. 1311-1327.
- WORLD BANK: *Aid Architecture. An Overview of the Main Trends in Official Development Assistance Flows*, World Bank Group, Washington DC, 2008.
- WORLD BANK: *World Development Indicators 2009*, Washington DC, 2009.

Anexo

Cuadro A1. Descripción de las variables y fuentes de información

Variable	Descripción	Fuente
Tasa media de variación del PIB <i>per capita</i> (90% de la población con menores rentas)	Tasa media del periodo calculada sobre la variable PIB <i>per capita</i> una vez descontada la participación en el ingreso total del 10% de la población con mayores ingresos en cada país. Precios constantes, dólares de EEUU, base año 2000.	CEPAL (2009)
PIB <i>per capita</i> (90% población con menores rentas)	Logaritmo neperiano calculado sobre la variable PIB <i>per capita</i> del año inicial una vez descontada la participación en el ingreso total del 10% de la población con mayores ingresos en cada país. Precios constantes, dólares de EEUU, base año 2000.	CEPAL (2009)
Ayuda	Porcentaje que sobre el total del PIB representa la suma de los desembolsos netos de la AOD del total de donantes en cada periodo. Precios constantes, dólares de EEUU, base año 2000.	CAD (2011a)
Donaciones ayuda	Porcentaje que sobre el total del PIB representa la suma de los desembolsos netos de donaciones de AOD del total de donantes en cada periodo. Precios constantes, dólares de EEUU, base año 2000.	CAD (2011a)
Créditos ayuda	Porcentaje que sobre el total del PIB representa la suma de los desembolsos netos de créditos AOD del total de donantes en cada periodo. Precios constantes, dólares de EEUU, base año 2000.	CAD (2011a)
Control de corrupción	Variable con valores entre -2,5 (mínimo control de corrupción) y +2,5 (máximo control).	Kaufmann, Kraay y Mastruzzi (2008)

Cuadro A1. Descripción de las variables y fuentes de información (cont.)

Variable	Descripción	Fuente
Volatilidad de los términos de intercambio	Porcentaje que representa el índice de precios de exportación sobre el índice de precios de importación (año 2000=100) (Variable corregida por la diferencia con el valor 100).	World Bank (2009)
Post-conflicto	Variable dicotómica que toma el valor 1 durante los doce años posteriores a la finalización de un conflicto, según el programa de datos de Conflictos de Uppsala.	Center for the Study of Civil War (2009)
Capital humano	Media geométrica de los valores de la tasa bruta de matriculación combinada en educación primaria, secundaria y terciaria para cada país en el período considerado.	World Bank (2009)
Homicidios	Ratio de mortalidad por homicidio y heridas infligidas por otra persona, así como heridas causadas en intervención legal u operaciones de guerra, expresada por cada 100.000 habitantes.	Organización Panamericana de la Salud (2009)
Volatilidad ayuda	Ratio entre el coeficiente de variación de la proporción que la ayuda representa sobre el PIB y el coeficiente de variación de la proporción que los ingresos tributarios representan sobre el PIB, para cada país en el periodo considerado.	CAD (2011a) y CEPAL (2009)
Producción de energía primaria	Logaritmo neperiano de la producción de energía primaria (10^{15} btu).	US Energy Information Administration (2009)

Las tasas medias de variación calculadas responden a la fórmula general:

$$\left(r = \sqrt[y_T/y_0]{} - 1 \right) \times 100,$$

donde y_{10} e y_T son, respectivamente, los valores de la correspondiente variable en los periodos inicial y final. Los promedios de las variables para cada país en el periodo considerado se calculan mediante la media geométrica por ser una medida de posición más adecuada en el tratamiento de ratios e índices y, sobre todo, por ser menos sensible que la media aritmética a la existencia de valores atípicos o extremos.



Máster en

Título propio UPV/EHU

Cooperación Internacional Descentralizada: Paz y Desarrollo

Análisis y Gestión de la Agenda Global en el marco del Sistema de las Naciones Unidas

Irmañ la zabal zazu



Universidad del País Vasco

Euskal Herriko Unibertsitatea

Facultad de Ciencias Sociales y de la Comunicación

Derecho Internacional Público, Relaciones Internacionales e Historia del Derecho
Campus de Leioa

Apdo. de Correos 644
E 48080 Bilbao_País Vasco | Spain |

www.ehu.es/pazydesarrollo

PROYECTOS DE PRÁCTICAS INTERNACIONALES EN EL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS desde 1997



Cátedra Jean Monnet UPV/EHU
Nº 2009-2013-001-001



Comisión Europea



Gernika Museoa / Gernika Museum
Fundación Museo del País Vasco Gernika

GERNIKA GOGORATUZ

Centro de Investigación para la Paz, Basque Research Center, Peace Research Center, Fundación Gernika Gogoratuz, Gernika Gogoratuz Institutioa, Gernika Gogoratuz Foundation



WORKING PAPERS munduan

munduan on line

Revista Española de DESARROLLO Y COOPERACIÓN



UNIVERSIDAD LIBRE

15

[2011_2012] edición edición edition

Periodo de matriculación:

26_30 septiembre 2011

Créditos ECTS: 85

Coste matrícula: 4.675 €

Duración del Curso Académico:

10 octubre 2011

13 diciembre 2012

[14 meses]

Idioma: español

Lugar de impartición:

Campus de Leioa



EL IMPACTO DE LA FINANCIACIÓN EXTERNA EN LA VULNERABILIDAD DE LOS PAÍSES AFRICANOS

JORGE GUTIÉRREZ GOIRIA*, IRATXE AMIANO
BONATXEA** Y EDUARDO BIDAURRATZAGA AURRE***

PALABRAS CLAVE

Financiación del desarrollo; África Subsahariana; Ayuda Oficial; Remesas; Inversión Extranjera Directa.

RESUMEN

Los aspectos relacionados con la financiación han ido ganando importancia en los debates sobre el desarrollo en los últimos años. Mientras las corrientes dominantes sitúan a la financiación privada como protagonista, el artículo cuestiona esta visión estudiando la realidad de la financiación externa y la vulnerabilidad en África Subsahariana, donde la AOD sigue resultando clave.

ABSTRACT

In recent years, financial aspects have gained importance in the development debate. While mainstream have place private financing as the protagonist, the article challenges this view by studying the reality of external funding and vulnerability in Africa, where ODA is proving crucial.

* Profesor del Departamento de Economía Financiera II de la Universidad del País Vasco.

** Profesora Titular del Departamento de Economía Financiera I de la UPV/EHU.

*** Profesor del Departamento de Economía Aplicada de la Universidad del País Vasco.

RÉSUMÉ

Dans ces dernières années, les aspects financiers ont gagné de l'importance au débat sur le développement. Tandis que le courant dominant place le financement privé en tant que protagoniste, l'article remet en cause ce point de vue en étudiant la réalité du financement externe et de la vulnérabilité en Afrique, où l'APD s'avère cruciale.

Introducción: importancia y tendencias de la financiación del desarrollo

Tal como se ha constatado históricamente, un adecuado análisis sobre los problemas del desarrollo debe recibir necesariamente una aproximación múltiple, que incluye, además de aspectos económicos, cuestiones relacionadas con las instituciones y la gobernanza, los derechos humanos, las relaciones de género y muchas otras. Con todo, es indudable la importancia que lo financiero tiene en ese marco, como instrumento para garantizar los medios de subsistencia de millones de personas, permitiendo el desarrollo de sus capacidades y autonomía con equidad.

La financiación internacional del desarrollo ha sufrido importantes cambios en las últimas décadas, que han afectado tanto a aspectos conceptuales (en relación a su posible aporte y condiciones) como a la propia evolución de los diferentes tipos de flujos, que han mostrado tendencias muy diferentes.

Recientemente, y en especial desde el inicio de la década de 2000, las cuestiones financieras han ido adquiriendo un papel central en los debates sobre desarrollo, reflejado en la celebración de conferencias como las de Monterrey (2002), y su seguimiento en Doha (2008), en lo que suponía una continuidad lógica a los planteamientos de la llamada Cumbre del Milenio (2000).

La Conferencia Internacional sobre la Financiación del Desarrollo celebrada en Monterrey (México) supone un intento de redefinir este tema, y su documento final (NNUU, 2002) es clave para entender las propuestas actuales de financiación desde el ámbito internacional.

Debe entenderse que, aunque el Consenso de Monterrey trata de forma genérica sobre los problemas de financiación del desarrollo, su planteamiento se deriva de la Declaración del Milenio (NNUU, 2000) y de los objetivos

planteados a partir de la misma. En este sentido, puede interpretarse en buena medida como un intento de superar las dudas planteadas previamente, en particular durante los años 90, sobre la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) y su capacidad o no para contribuir al avance de las economías más desfavorecidas en la senda del desarrollo.

El Consenso propone 6 grupos de medidas, que abarcan propuestas sobre los recursos internos, la Inversión Extranjera Directa (IED), el comercio, la AOD, la deuda y el tratamiento de cuestiones sistémicas. El abordaje desde esta perspectiva integral, que incluye aspectos que van desde el ahorro interno hasta los efectos de la deuda, supone una cierta novedad, y un posible cambio de rumbo ante los graves problemas de pobreza que no se ven solucionados con las tendencias actuales.

De este marco se desprende una apuesta por los flujos privados de capital, y especialmente por la IED. El Consenso de Monterrey se posiciona así claramente a favor de estas inversiones, entendiendo que contribuyen al crecimiento a largo plazo, transfieren tecnología, crean trabajo y contribuyen (a través del crecimiento) a disminuir la pobreza (NNUU, 2002). Consecuentemente, se propone facilitar y promover estos flujos con marcos adecuados en los países de origen y en los destinatarios, que deberían crear condiciones estables y hacer cumplir los contratos, haciendo valer los derechos de propiedad. Se apunta también a nuevos mecanismos público-privados en esta misma línea y poco a poco, aunque sin una opinión unánime, va consolidándose una tendencia que reconoce la supremacía de los flujos privados en la financiación del desarrollo, entendiendo que esta vía debe constituir la base de todo el proceso, mientras flujos como los oficiales deberían tener un carácter complementario.

Estos planteamientos se han correspondido y han influido en la propia práctica y la evolución de los flujos financieros externos, que ciertamente han ido caracterizándose por una presencia dominante de la IED, como fuente de financiación externa principal para el conjunto de los países en desarrollo¹.

Con todo, el propio documento de Monterrey reconoce que en países como los africanos, la AOD supone una financiación fundamental, estimando que puede preparar el camino para el desarrollo, y adoptando una postura ambigua donde su papel, en todo caso secundario, se sitúa entre la contribución a

1. Utilizaremos el término Países en Desarrollo (PeD), por ser el usado habitualmente por los organismos internacionales en cuyas bases de datos nos hemos apoyado, sin que ello suponga un alineamiento conceptual con la dualidad países desarrollados/países en desarrollo.

crear un entorno favorable (para atraer a los fondos privados) y el apoyo en situaciones críticas de necesidad².

Desde la perspectiva de este trabajo, entendemos que, en el examen sobre la financiación del desarrollo planteado en Monterrey (y posteriormente profundizado en Doha) se observan aspectos incompletos, o planteamientos demasiado generales o simples, que necesitan ser matizados y hacen necesaria una profundización en función de los casos, y especialmente en las situaciones de mayor vulnerabilidad (Unceta et al. (2010).

En este sentido, debe valorarse que se trata de documentos de consenso, suscritos por una gran mayoría de países de todo tipo y en situaciones muy diferentes de renta y desarrollo. Esta realidad, positiva en principio, influye también en la redacción, que a veces puede considerarse meramente declarativa o tibia, por ser el producto de una confluencia entre intereses demasiado alejados. Como consecuencia, tal como recoge Alonso (2009), los compromisos adquiridos fueron muy poco precisos, y como es habitual se encuentra una gran dificultad para pasar de las declaraciones a los hechos. Los planes de aumento de la AOD como porcentaje del PIB fueron uno de los pocos compromisos de estas reuniones, aunque sin llegar a concretar cuándo se llegaría a la meta del 0,7%. Menos claros fueron los acuerdos relacionados con otros ámbitos como el comercio, la estabilidad financiera, la IED o la movilización de recursos locales.

Otra cuestión relevante, derivada de la anterior, es la escasa atención a la diversidad de situaciones que estos planteamientos recogen, pese a alguna mención en este sentido. Tal como veremos, el caso africano presenta características diferenciales con respecto a otras economías en desarrollo, así como entre las diversas economías africanas, que merecen un estudio más detallado.

Por último, la referencia a nuevos medios de financiación, como las figuras impositivas globales, es muy limitada, y los temas de evasión de capitales, paraísos fiscales o fraude (fundamentales para el desarrollo y de gran relevancia cuantitativa) quedan en meras declaraciones. En este marco, también las remesas reciben una atención limitada, pese a su evidente, aunque desigual, relevancia para muchos países en desarrollo.

2. "La AOD puede ayudar a los países a movilizar un volumen adecuado de recursos internos en un plazo apropiado, y a la vez a mejorar su capital humano y aumentar su capacidad productiva y de exportación. También puede contribuir de manera decisiva a mejorar el entorno para las actividades del sector privado, y de este modo, preparar el terreno para un crecimiento vigoroso. Asimismo, es un instrumento de apoyo de importancia crítica para la educación, la salud, el desarrollo de la infraestructura pública, la agricultura, el desarrollo rural y el aumento de la seguridad alimentaria" (Naciones Unidas, 2002: 10).

En el marco de estas carencias, abordamos en el trabajo una aproximación a la financiación externa de los países de África Subsahariana (AS), que se sitúan entre los más vulnerables. El estudio se centra en tres variables (IED, AOD y Remesas), estudiando su incidencia y evolución en estos países, en los que la financiación externa representa una cantidad significativa si se considera en relación con el PIB.

La financiación externa africana en el marco de los países en desarrollo

En las dos últimas décadas, los flujos financieros con destino a los llamados países en desarrollo se han venido sustentando sobre cuatro grandes ejes: las inversiones extranjeras, los préstamos privados, la AOD y las remesas de emigrantes. A efectos de financiación del desarrollo, deberían sumarse los relativos a las exportaciones y, por supuesto, las posibilidades de ahorro interno y su canalización³.

El caso de las exportaciones supone un caso algo diferente, por su propia naturaleza, que no es propiamente la de un flujo de capital, pero que es cuantitativamente muy relevante. En primer lugar, y como consecuencia de la herencia colonial, la estructura productiva de la mayor parte de las economías de la región se caracteriza por su escasa diversificación y su especialización en el sector primario exportador, principalmente agrícola para muchos de estos países, y extractivo para otros. De hecho, en la comparativa con el resto de regiones en desarrollo, AS sigue acumulando con diferencia los mayores índices de concentración de las exportaciones sobre unos pocos productos, así como los más altos porcentajes de exportaciones en el sector primario y los menores en el de las manufacturas (UNCTAD, 2008).

Por otro lado, y pese a la importancia para las economías de la región de los ingresos obtenidos por sus exportaciones, el peso de AS en el total de exportaciones mundiales es minúsculo. Además, estas exportaciones se concentran fuertemente en un número muy limitado de países. Concretamente, en torno al 70% de las exportaciones del continente quedan concentradas en tan sólo tres países: Sudáfrica, Nigeria y Angola. El primero es representativo de la

3. En este sentido, deben destacarse las posibilidades de instrumentos como las microfinanzas, que representan a largo plazo una alternativa para estructurar los sistemas financieros locales, sin generar la dependencia de otros flujos. Si bien estas iniciativas no son tan frecuentes en África como en otras zonas, hay buenos ejemplos de viabilidad en esta zona también, y trabajos recientes muestran que, pese a las dificultades, la atención a las poblaciones más pobres no está necesariamente reñida con la sostenibilidad de los programas (Gutiérrez-Goiria y Goitisoló, 2011).

economía más diversificada e industrializada del continente, y por tanto la que protagoniza los flujos de exportación intrarregionales al resto del continente, y los otros dos están básicamente caracterizados por su especialización productiva en el sector exportador de petróleo.

La escasa relevancia a nivel mundial, y la concentración, se unen en este caso a la volatilidad de los precios de los productos primarios en los mercados internacionales, lo que nos lleva a que las exportaciones supongan un recurso ciertamente limitado e incierto para la financiación del desarrollo de una gran parte de las economías de AS, en particular para las que siguen siendo fuertemente dependientes de unas pocas materias primas agrícolas, extractivas no combustibles o de minerales no preciosos (UNCTADSTAT, 2011; UNCTAD, 2008).

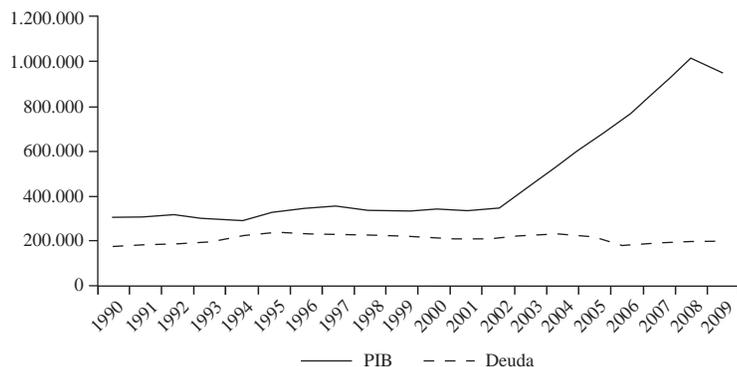
En el caso de los créditos privados, otro de los rubros citados, su protagonismo ha sido decreciente en las dos últimas décadas, muy marcadas estas por la crisis de la deuda, que llevó a suponer saldos negativos (transferencias Sur-Norte) durante algunos años. En los momentos en que se ha producido un cierto repunte, además, este se ha concentrado en países en desarrollo como los del Este de Asia, y, en todo caso, estos flujos suponen una opción muy poco realista para los países de menor renta.

En el caso de AS, la financiación externa en forma de préstamos ha supuesto históricamente más un problema que un aporte. Pese a ser el endeudamiento en teoría una vía de financiación del desarrollo de estos países, no cabe duda de que la deuda externa se ha acabado convirtiendo en uno de los principales obstáculos al desarrollo que muchos países africanos han padecido, como consecuencia del alto coste de oportunidad del servicio de la deuda (Colom, 2006).

Desde comienzos de los años 70 hasta mediados de los 90, el nivel de deuda externa para los países de AS experimentó una tendencia creciente muy destacada. Posteriormente, como puede observarse en la figura 1, el nivel de endeudamiento se ha mantenido en términos globales en torno a los 200.000 millones de dólares durante las dos últimas décadas, lo que, dado el aumento del PIB, supone un ratio de stock en relación al PIB decreciente. A ello han contribuido iniciativas como la denominada HIPC-PPAE (Países Pobres Altamente Endeudados), la mayoría de cuyos países pertenecen a AS (33 sobre un total de 40).

A lo largo de estas décadas una tendencia a destacar en cuanto a la deuda externa es el descenso de la participación de una financiación privada que se siente poco atraída por AS, frente al aumento de la financiación pública (bilateral o multilateral), con un carácter más concesional.

Figura 1. PIB y stock total de deuda externa en África Subsahariana (millones de dólares)



Fuente: Banco Mundial.

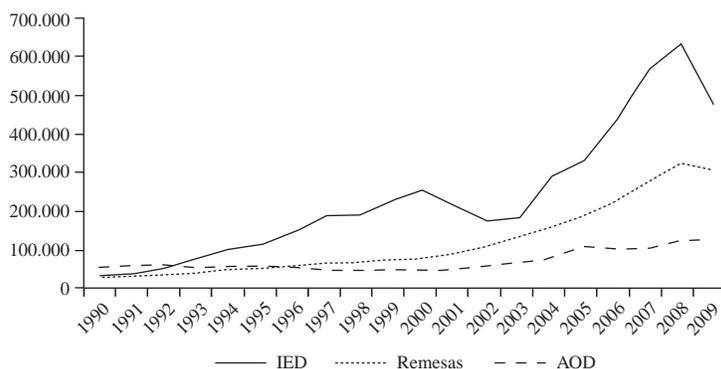
La cuestión de la deuda, por tanto, parece encauzada al menos en lo que se refiere a sus montos totales, y a la reducción de su importancia respecto al PIB de las economías de la región. En cualquier caso, no deja de representar aún una pesada carga que podría eliminarse en gran parte con la adecuada voluntad política, y que debería considerar la ampliación de oportunidades a quienes quedan fuera del programa HIPC, junto a la adopción de medidas con una visión más integral sobre el problema de la deuda (Hussain y Gunter, 2005, UNCTAD, 2004).

En definitiva, y pese a la relevancia de los aspectos que tienen que ver con la deuda y las exportaciones, nos centraremos a partir de ahora en el análisis de la evolución y el potencial de tres de los flujos externos más significativos en los últimos años en AS (IED, AOD y Remesas). Para llevar a cabo dicho análisis hemos tomado datos correspondientes a las dos décadas comprendidas entre 1990 y 2009. Las fuentes utilizadas han sido el Banco Mundial (Remesas y PIB), UNCTAD (Inversión Extranjera Directa) y OCDE (CAD, información sobre Ayuda Oficial al Desarrollo) a partir de sus bases de datos *online* (acceso en junio de 2011).

En primer lugar, estudiamos la evolución de estos flujos para el conjunto de los países en desarrollo.

Tal como puede observarse en la figura 2, la evolución de los flujos internacionales en las dos últimas décadas ha supuesto un importante vuelco en cuanto a la importancia de unas y otras corrientes.

Figura 2. Flujos de Inversión Extranjera, remesas y Ayuda Oficial a países en desarrollo (millones de dólares)



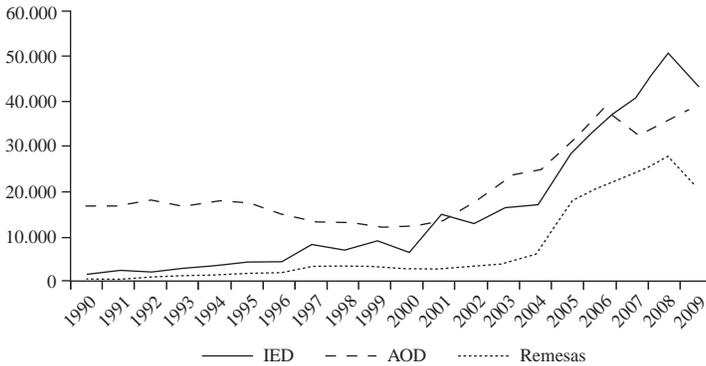
Fuente: UNCTAD, Banco Mundial y OCDE.

Para comenzar, es claro el dinamismo y predominio de la IED, que se multiplica casi por 14 en el periodo, pese al brusco descenso final causado por la reciente crisis. Sus montos cuadruplican los de la AOD en los últimos años. La AOD, por su parte, muestra un comportamiento estancado en la década de los 90, como consecuencia de la denominada “fatiga de la ayuda”, con una tendencia al crecimiento desde principios de los años 2000, al calor de la Cumbre del Milenio y el marco de los ODM. En el total del periodo la AOD se duplica, pero las perspectivas y tendencia no muestran aumentos sostenidos ni significativos. Las remesas, por último, muestran una tendencia creciente sostenida, interrumpida solamente en 2009, que ha llevado a multiplicar por 10 estos flujos en el periodo considerado. Sus montos superan a los de la AOD desde mediados de los 90, pese a su presencia algo residual en los debates sobre desarrollo y financiación de las grandes cumbres internacionales.

Las tendencias en los países en desarrollo, por tanto, dan idea de que, tal como se reflejaba en Monterrey, efectivamente el protagonismo de unos y otros flujos está variando. Entre otras consecuencias, esta situación conlleva un necesario replanteamiento del papel de la AOD, que progresivamente parece estar dejando de ocupar un lugar relevante en la financiación de muchas economías en desarrollo.

Estas tendencias globales, sin embargo, esconden situaciones muy diferentes que precisan ser matizadas, y que afectan especialmente al caso de África Subsahariana, que aquí nos ocupa. De hecho, la evolución de estos mismos flujos y sus componentes resulta muy distinta en el caso del subcontinente.

Figura 3. Flujos de Inversión Extranjera, remesas y Ayuda Oficial a países de África Subsahariana (millones de dólares)



Fuente: UNCTAD, Banco Mundial y OCDE.

En primer lugar, tal y como se observa en la figura 3, la AOD es la corriente más importante para el total del periodo, lo que contrasta con el panorama general ya detallado para el conjunto de los países en desarrollo. Tan solo en el caso de la IED se ha logrado superar puntualmente a la AOD en algún caso, y sobre todo en los últimos años. Con todo, y en paralelo con las tendencias más generales, también en AS se observa un rápido crecimiento de la IED y las remesas, que contrasta con el avance más lento de la AOD, que apenas se ha duplicado en los últimos veinte años.

La primera imagen, por tanto, que se deriva de esta comparación en términos generales, muestra el diferente impacto que estas tres fuentes tienen en AS en relación a lo que ocurre con el conjunto de los llamados países en desarrollo, lo que nos lleva a profundizar en la evolución de estos flujos en el caso del subcontinente.

Evolución reciente de los flujos de financiación externa en África Subsahariana

Debe destacarse en primer lugar la mala situación de partida de muchos países de AS en términos de desarrollo, que explican en parte las diferentes tendencias en esta zona. Entre los 47 países considerados (ver Anexo I), ya se ha mencionado el elevado número de países altamente endeudados (33), a lo que se une una elevada proporción de países con desarrollo humano bajo (34 de los 42 países con esta calificación pertenecen a la región). También es significativa la

elevada presencia de los denominados Países Menos Avanzados (LDC/PMA), que cuentan con 33 países de AS, entre los 48 que reciben esta clasificación a nivel mundial. En lo que respecta a los niveles de renta, 29 países se sitúan entre los de bajos ingresos.

En este contexto, suficientemente conocido, nos planteamos estudiar la posible contribución de los 3 flujos planteados, y sus posibilidades en el marco del desarrollo de los países de la región. Para ello, en primer lugar, debemos destacar la elevada dependencia de los países de AS en términos de captación de flujos respecto a su PIB. Así, tomando el promedio de los últimos cinco años, encontramos 21 casos donde la AOD supera el 10% del PIB (para el conjunto de países en desarrollo el promedio no llega al 1% en el mismo periodo). Si consideramos IED, AOD y Remesas, son 34 países aquellos donde la suma de los tres flujos supera el 10% (en el conjunto de países en desarrollo se sitúa en torno al 6%). Tal como vemos, la alta dependencia externa, y la consecuente vulnerabilidad, no es la excepción sino la regla en la región. Además, esta tendencia parece creciente, y encontramos en 28 casos un aumento de la dependencia si consideramos la evolución desde el primer quinquenio al último del periodo estudiado.

Esta elevada dependencia, sin embargo, tiene algunos matices en función de los casos que merece la pena destacar, lo que haremos estudiando en primer lugar cada flujo por separado. Posteriormente, profundizaremos en la realidad de un grupo especialmente vulnerable de países de la región. Para definirlo hemos seleccionado los 24 países que simultáneamente forman parte de la iniciativa HIPC, del grupo de PMA, tienen Desarrollo Humano Bajo y pertenecen al grupo de Ingresos Bajos. En términos globales este grupo aporta prácticamente la mitad de la población, aunque no llega al 17 por ciento del PIB de la región.

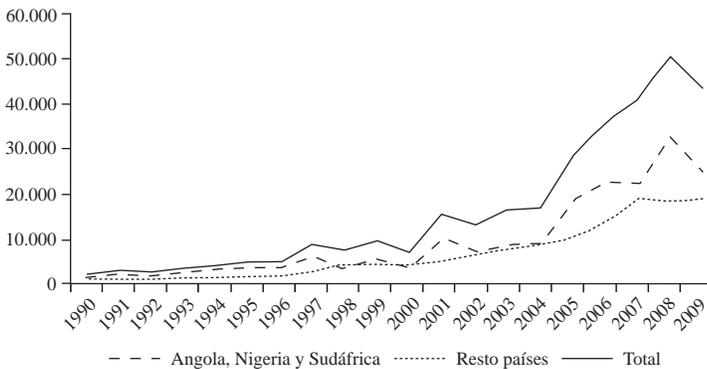
Inversión Extranjera Directa

Como puede verse en la figura 4, la IED ha experimentado una tendencia creciente durante casi una década en AS, intensificada en los últimos años a su vez por inversiones de países no tradicionales en la región, como los asiáticos, y China en particular. Esta fue finalmente frenada en 2009 como consecuencia de la contracción en la demanda global y la reducción del precio de las materias primas tras la crisis financiera de 2008 (UNCTAD, 2010).

Este flujo es especialmente importante para tres países, Angola, Nigeria y Sudáfrica, que acaparan casi el 60% de la IED que recibe toda la región

subsahariana, comportamiento recurrente —con altibajos— durante los últimos veinte años. Esto nos permite constatar que la tendencia en el entorno mundial a la concentración de la IED en pocos países se replica en esta zona, y de manera más acentuada. En términos relativos, encontramos que la IED supone el 4,7% del PIB de la zona como promedio en los últimos 5 años (como referencia, en ese mismo periodo, el porcentaje es menor al 4% para el conjunto de países en desarrollo). En 18 países las entradas por IED superan el 5% del PIB, y en 7 superan el 10% del PIB.

Figura 4. Inversión Extranjera Directa en África Subsahariana y 3 países seleccionados (millones de dólares)



Fuente: UNCTAD.

Aunque no sea el objetivo principal de este trabajo, conviene recordar algunas claves en relación a la IED y su relación con el desarrollo. En este sentido, pese a las frecuentes referencias a la capacidad de la IED como motor del desarrollo (más allá de factores estrictamente ideológicos vinculados a enfoques anti-estado y pro-mercado), la evidencia empírica para la mayor parte de los países de la región como receptores de IED resulta controvertida. Como ya se ha indicado, estos flujos de inversiones productivas privadas se han concentrado en las últimas dos décadas en un pequeño grupo de países dejando a la mayoría de los países de la región, los más vulnerables, con escaso acceso a los mismos (UNCTAD, 2005). Además, estas inversiones han sido atraídas por sectores como la minería, hidrocarburos o grandes proyectos energéticos, por lo general poco intensivos en mano de obra y, por tanto, con escaso efecto redistributivo directo para el resto de la economía local.

Siguiendo con los efectos potenciales de la IED como instrumento de promoción del desarrollo en AS, más allá de su desigual distribución entre los

países de la región, sería fundamental tener en cuenta también la aplicación de “requisitos de desempeño”, es decir, un paquete de condiciones establecidas por los gobiernos africanos para hacer que estas inversiones tengan un mayor carácter pro-desarrollo. No obstante, la tendencia de las últimas décadas parece ser la contraria, de tal forma que el proyecto del fracasado Acuerdo Multilateral de Inversiones (AMI) de finales de los 90, vuelve ahora por la puerta de atrás como “AMI encubierto” de la mano de tratados bilaterales y acuerdos regionales abiertos, tipo Tratados de Libre Comercio (TLC) latinoamericanos o Economic Partnership Agreements (EPA) entre la UE y países de AS. Con ello, se pretende defender prioritariamente los intereses de los inversores extranjeros, frente a unos gobiernos que cuentan con un margen de maniobra decreciente para establecer las políticas que consideren más favorables para su propio desarrollo, ante la entrada de inversiones de las empresas transnacionales en sus países. Esto es lo que en la literatura especializada ha venido a denominar normativa “OMC++”, por su intención de avanzar en el ámbito regional más allá de los acuerdos alcanzados y de las negociaciones paralizadas en el marco multilateral de la OMC (Intermón-Oxfam, 2008; Bidaurratzaga, 2008; Keet, 2007).

Remesas

En lo que se refiere a las Remesas, encontramos algunos puntos en común con el caso de la IED, en primer lugar en lo que se refiere a su rápido crecimiento. Además, pese a que en los últimos años se produce un aumento importante, no todos los países tienen acceso a este tipo de financiación.

En términos absolutos, llama la atención el monto que recibe Nigeria (prácticamente dos tercios del total). Puesto que hablamos del país más poblado de la región (más de 150 millones de habitantes), donde los flujos migratorios son de gran importancia y donde las remesas proceden principalmente del Reino Unido, su carácter excepcional requeriría un estudio separado (Hernández y Chinyere, 2007). Por otro lado, debe matizarse que, si nos fijamos en el monto de remesas en función del número de habitantes, quienes destacan son pequeños estados insulares como Cabo Verde o Seychelles, con particularidades diversas por su propia naturaleza.

En todo caso, se trata claramente del flujo menos importante de los tres en el caso de AS, lo que se refleja también en su mínimo impacto en relación al PIB (ver Anexo I). Aunque presentan un comportamiento algo más estable en el tiempo, las remesas, al igual que ocurre con la IED, constituyen una fuente de financiación reservada a muy pocos países. En términos relativos, las remesas

supusieron en los últimos 5 años un 2,63% del PIB de la zona (para el conjunto de países en desarrollo en este mismo periodo, el promedio es algo inferior al 2%). Tan solo 5 países en ASS recibieron en este periodo remesas por valores superiores al 5% de su PIB, y el número se amplía a 12 considerando los que obtuvieron más del 2%. Las remesas, por tanto, muestran una concentración aún mayor a la de la IED, y un gran número de países para los que su relevancia es muy limitada.

Conviene recordar en este punto el debate sobre el papel de las remesas, frecuentemente cuestionadas por quienes las consideran fondos dirigidos al consumo familiar, o en general a usos distintos de la inversión, lo que haría preferible la IED como fuente externa de financiación, especialmente para promover el crecimiento (Chami et al., 2005). Sin embargo, análisis alternativos sugieren la importancia creciente de las remesas para cubrir necesidades de salud o educación, y la utilización de las mismas para fines de inversión (Ratha, 2003). Enfoques más recientes inciden en la necesidad de profundizar según los casos, y así Giuliano y Ruíz-Arranz (2009) han comprobado que las remesas tienen efectos diferentes según el nivel de desarrollo de los países y sus sistemas financieros, concluyendo que las remesas han promovido el crecimiento en los países de ingresos bajos con sistemas financieros menos desarrollados, proporcionando una alternativa a los ineficientes mercados locales para financiar inversiones. También en esta línea, De Haas (2007) entiende que la contribución de las remesas al desarrollo depende del propio entorno institucional de los países receptores. Finalmente, Alonso (2009) recoge aspectos positivos tanto a nivel macroeconómico (ayudando a financiar las importaciones o completando el ahorro doméstico por ejemplo) como microeconómico, lo que incluye la relación directa entre proveedor y receptor de recursos, evitando intermediaciones más costosas de fuentes como la AOD. Entre los aspectos negativos se encuentra la posible disminución progresiva de esta fuente, a medida que las migraciones se asientan, y la habitual duda sobre el destino de los fondos. Entendemos que el cuestionamiento sobre los fines resulta algo sobredimensionado, ya que estos flujos habría que estudiarlos en cuanto a su efecto conjunto para poder valorarlos apropiadamente, y, por otro lado, es evidente la necesidad de profundizar en los análisis de impacto de esta variable, aún muy limitados.

Ayuda Oficial al Desarrollo

De las variables analizadas la ayuda oficial es sin duda la principal fuente de ingresos para los países de AS que, como región, acumula en los últimos años el mayor porcentaje de recepción de la AOD a nivel mundial (en

torno al 30%) seguida por Asia (OECD/DAC database). Esta realidad, como veremos, es especialmente significativa para los países más desfavorecidos dentro de la región. Así, los flujos de AOD se convierten en la principal fuente de financiación externa para muchos países africanos, como alternativa a una IED que sigue sin llegar a las economías más vulnerables de forma relevante (Oya & Pons-Vignon, 2010; Weeks, 2007; Warren, 2005).

Tal como veíamos en la figura 3, el crecimiento es claro a partir de la década de 2000, cuando se duplica en unos pocos años. A ese respecto, debe tenerse en cuenta el impacto que durante algunos años ha tenido la condonación de deuda, que en promedio en esta década supone en torno al 15% del total de la ayuda, llegando a picos más altos entre 2003 y 2006. Siendo evidente la importancia de estas medidas, no deberían servir para detraer recursos de la AOD neta desembolsada, sino más bien para añadirse a la misma.

Además de su tendencia creciente, la AOD se distribuye de forma mucho más equilibrada en el conjunto de la región, en comparación con las otras variables analizadas. Así, los principales receptores de fondos en el periodo (Etiopía, Tanzania, Nigeria o Mozambique) llegan a montos que apenas superan el 6% del total en cada caso, frente a las elevadas concentraciones de IED y remesas antes mencionadas.

La AOD presenta asimismo un comportamiento relativamente más estable a lo largo del tiempo, especialmente al compararlo con la IED. No obstante, el descenso provocado por la lógica de la fatiga de la ayuda en los 90, el incremento posterior en el marco de los ODM, o la reducción más reciente provocada por la recesión económica actual, entre otros factores, son también clara evidencia de su carácter más volátil de lo deseable.

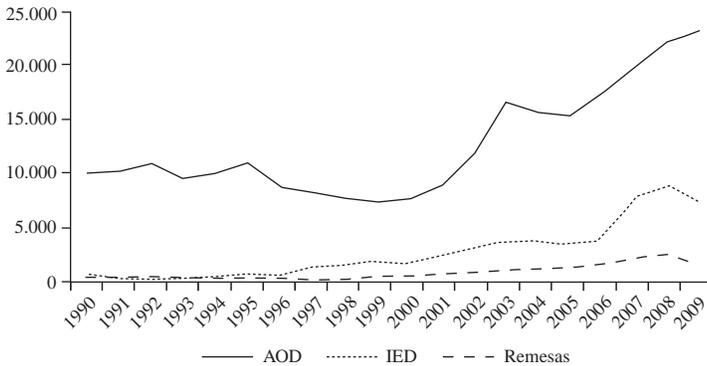
En términos relativos, el promedio de los últimos cinco años respecto al PIB, sigue mostrando una alta dependencia de la AOD en muchos países de la región, representando el mayor flujo de los tres aquí analizados en dos de cada tres casos (ver Anexo I). Si bien se observan fuertes diferencias entre unos y otros países, destacan varios casos de elevados niveles de dependencia, con porcentajes superiores al 15% (para el conjunto de países en desarrollo este valor no llega al 1% en el mismo periodo). Esta situación se convierte en particularmente perniciosa en combinación con la citada volatilidad de los flujos de ayuda, dificultando la planificación a medio plazo del gasto necesario para implementar sus estrategias y políticas (Oya & Pons-Vignon, 2010; Weeks, 2007).

La situación en países especialmente vulnerables

Nos detenemos en este último punto en el caso de los países que hemos considerado especialmente vulnerables y expuestos, al incluir las características de PMA, HIPC, desarrollo humano bajo y bajos ingresos, y que representan casi la mitad de la población del subcontinente.

En primer lugar observamos, en la figura 5, la evolución de los tres flujos para este grupo, que resulta significativamente diferente a lo que observábamos para el conjunto de países en desarrollo (figura 2) e incluso para el total de AS (figura 3). Así, las tendencias muestran en este caso la escasa relevancia de IED y Remesas para este grupo, frente a la importancia dominante de la AOD durante todo el periodo. El estudio en detalle muestra una distribución algo menos concentrada de los fondos entre los 24 países seleccionados (en comparación con el total de la región). En todo caso, la concentración es mayor en el caso de Remesas e IED, frente a la de la AOD.

Figura 5. Flujos de Inversión Extranjera, Remesas y Ayuda Oficial en países especialmente vulnerables (millones de dólares)



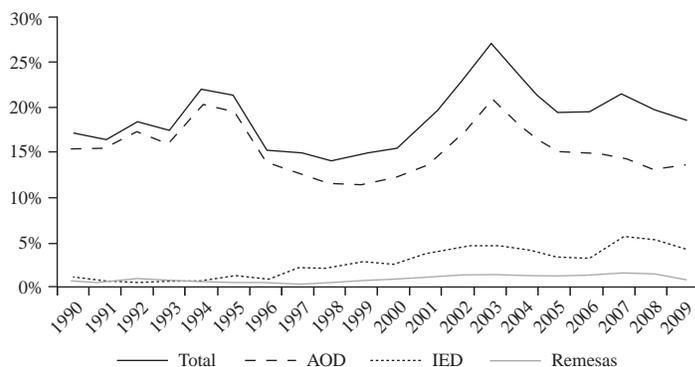
Fuente: UNCTAD, Banco Mundial y OCDE.

La figura 5, por tanto, refleja claramente la relevancia de la AOD en este contexto de mayor vulnerabilidad, lo que contradice la general confianza en los fondos privados como receta única o como realidad preponderante para el conjunto de las economías en desarrollo. A ello se une la previamente mencionada inestabilidad en los flujos, especialmente destacable en este caso para la AOD, con evidentes altibajos pese a su crecimiento.

Esta idea del imprescindible aporte de la AOD se refuerza al estudiar estas mismas variables en términos relativos, como porcentaje del PIB de este conjunto de países más vulnerables (figura 6). El aporte de AOD se sitúa en promedio en el entorno del 15% en estos países, lo que da idea de su dependencia respecto a estos flujos. Con respecto a la tendencia, tal como se observa en la figura 6, la dependencia en relación al PIB aumenta en los casos de las remesas y la IED para el total del periodo, aunque no de forma drástica y con altibajos. Para el caso de la AOD respecto al PIB, esta variable disminuye ligeramente, a su vez, con significativos altibajos. En términos agregados se observa que estos tres flujos suponen alrededor del 20% del PIB de estos países, lo que indica una dependencia extrema con pocos visos de solución a corto plazo.

La importancia de seguir explorando y mejorando la obtención de otro tipo de recursos de carácter interno, por la vía de una mayor formalización de la economía y un mayor volumen de ingresos fiscales, se hace fundamental para revertir esta tendencia a medio y largo plazo.

Figura 6. Flujos de Inversión Extranjera, remesas y Ayuda Oficial en países especialmente vulnerables (como porcentaje del PIB)



Fuente: UNCTAD, Banco Mundial y OCDE.

Conclusiones

Los aspectos relacionados con la financiación han ido adquiriendo mayor relevancia en los debates sobre desarrollo, especialmente con la entrada en el nuevo siglo.

En este marco, parecen irse asentando algunas ideas comunes, como la del progresivo protagonismo de los flujos privados, que se uniría al declive de la AOD como promotora del desarrollo. Sin embargo, el auge de la IED se encuentra muy concentrado en algunos países, y algo similar sucede con las remesas. Estos flujos, dinámicos y crecientes en términos agregados, no suponen una opción realista para países con niveles de desarrollo bajos y especialmente vulnerables. Por otro lado, entendemos que no se ha profundizado suficientemente en la investigación en cuanto a los efectos de IED y remesas que posiblemente, más allá de su monto, tengan efectos muy diferentes según las circunstancias particulares de cada caso.

En el caso de África Subsahariana, encontramos en primer lugar una exposición muy elevada a los flujos externos de capitales. Esta situación conlleva una situación de dependencia y una elevada vulnerabilidad, que se ve agravada por la volatilidad de estos flujos, en función de una gran variedad de factores.

Pese a las voces críticas sobre la capacidad de la ayuda en África para contribuir a mejorar las condiciones de desarrollo, consideramos que la mayoría de los países de la región siguen necesitando acceso a este tipo de financiación externa, ante la ausencia de otras alternativas. Además, su distribución entre los diferentes países es más equilibrada que las de otras fuentes de recursos.

No obstante, y más allá de aspectos estrictamente cuantitativos, la calidad de la cooperación al desarrollo es fundamental para mejorar los resultados y mejorar las condiciones de vida en los países de la región. Los esfuerzos por mejorar la previsibilidad y reducir la volatilidad de los flujos de AOD, por enfrentarse a la atomización de agentes mediante la coordinación y alineamiento de las agendas, así como por reforzar las capacidades de los actores africanos y aumentar su margen de maniobra (“policy space”) para diseñar e implementar las políticas que consideren más adecuadas para la promoción de su modelo de desarrollo, son fundamentales en ese sentido.

Con la vista puesta en un plazo más largo, y en la sostenibilidad de los procesos, es necesario recordar que los aspectos financieros no pueden reducirse a la AOD, y que son imprescindibles abordajes más integrales. En este sentido, la apuesta por la movilización del ahorro interno (mediante instrumentos como las microfinanzas), se presenta como una opción que puede ser apoyada y que podría disminuir la dependencia exterior reforzando los circuitos internos de ahorro y crédito. Otro tanto cabría decir, respecto a la progresiva formalización de la economía y la mejora de ingresos fiscales por parte de los gobiernos de la región, en ausencia de los obtenidos por la vía arancelaria ante los progresivos procesos de liberalización comercial. También la impostergable

cuestión de la coherencia de políticas, que llamativamente ausente en planteamientos de mejora de la AOD como los de París, debe pasar a primer plano, mejorando por ejemplo las posibilidades de los países africanos en relación a sus exportaciones, o afrontando seriamente la solución definitiva de la cuestión de la deuda. La irrupción de nuevas formas de financiación internacional para el desarrollo, como las relacionadas con las emisiones de CO₂, la tasa Tobin u otras iniciativas, debería también estudiarse para dar una respuesta más allá de la AOD.

En este contexto, las novedades en cuanto a los instrumentos de actuación como Fonprode, y la combinación de aspectos subvencionables con otros de apoyo netamente financiero, pueden suponer una contribución sustancial para la mejora de las condiciones de desarrollo de los países de AS que hemos analizado en este trabajo.

Bibliografía

- ALONSO, José Antonio: *Financiación del desarrollo. Viejos recursos, nuevas propuestas*, Siglo XXI-Fundación Carolina, Madrid, 2009.
- BIDAURRATZAGA, Eduardo: “El nuevo modelo de relaciones Europa-África: El debate sobre los EPAs como instrumento de desarrollo“, Claves de la Economía Mundial, ICEX/ICEI, Madrid. 2008.
- CHAMI, Ralph, FULLENKAMP, Connel, & JAHJAH, Samir: “Are Immigrant Remittance Flows a Source of Capital for Development?”, International Monetary Fund Staff Papers, Vol. 52, nº 1, 2005.
- COLOM, Artur: “Alcance y limitaciones de las iniciativas de reducción de la deuda externa en el África subsahariana“, Claves de la Economía Mundial. ICEX-ICEI. Madrid, 2006, pp. 405-411.
- DE HAAS, Hein: “Remittances, Migration and Social Development: A Conceptual Review of the Literature”, Social Policy and Development Programme, Paper Number 34, October, UNRISD, 2007.
- GIULIANO, Paola y RUIZ-ARRANZ, Marta: “Remittances, financial development, and growth”, Journal of Development Economics, nº 90, 2009, pp. 144-152.
- GUTIÉRREZ-GOIRIA, Jorge y GOITISOLO, Beatriz: “Profitability and Social Performance of Microfinance Institutions: Empirical Evidence of Relations between Different Types of Variables”, Revista de Economía Mundial, 27, 2011, pp. 189-214.
- HERNÁNDEZ, Raúl y CHINYERE, Bun: “The UK-Nigeria Remittance Corridor: Challenges of Embracing Formal Transfer Systems in a Dual Financial Environment”, World Bank Working Paper, Nº 92, 2007.

- HUSSAIN, Nureldin y GUNTER, Bernhard: "External Shocks and the HIPC Initiative: Impacts on Growth and Poverty in Africa". Economic Research Working Paper Series. African development Bank, Tunisia, 2005.
- INTERMÓN-OXFAM: "Socios o rivales? Cómo debería Europa introducir el desarrollo en sus acuerdos comerciales con los países de África, Caribe y Pacífico". Informe nº110. Oxfam Internacional. 2008.
- KEET, Dot: Economic Partnership Agreements (EPAs): Responses to the EU Offensive against ACP Development Regions, Transnational Institute, Amsterdam, 2007.
- NACIONES UNIDAS, *Declaración del Milenio*, Naciones Unidas. 2000.
- NACIONES UNIDAS, *Consenso de Monterrey*, Naciones Unidas. 2002.
- NACIONES UNIDAS, *Declaración de París sobre eficacia de la Ayuda*, Naciones Unidas, París. 2005.
- NACIONES UNIDAS, *Declaración de Doha de la Conferencia Internacional de seguimiento sobre la financiación para el desarrollo encargada de examinar la aplicación del Consenso de Monterrey*, Naciones Unidas. 2008.
- OYA, Carlos and PONS-VIGNON, Nicolas: "Aid, Development and the State in Africa", In: Padayachee, Vishnu, (ed.), *The Political Economy of Africa*: Routledge, London, 2010.
- RATHA, Dilip: "Workers' remittances, an important and stable source of external development finance", *Global Development Finance*, World Bank, 2003, pp 157-175.
- UNCETA, Koldo y BIDAURRATZAGA, Eduardo: "Las relaciones económicas chino-africanas y su incidencia sobre el patrón de desarrollo en el continente africano". *Revista de Economía Mundial*, No.20, Huelva, 2008.
- UNCETA, Koldo, GUTIÉRREZ, Jorge. y AMIANO, Iratxe. (2010), "Financing Development: ODA versus FDI and Remittances in the Most Vulnerable Countries", *Current Research*, 9, 165-186.
- UNCTAD: *Debt sustainability: Oasis or Mirage?* United Nations. New York and Geneva, 2004.
- UNCTAD: *Economic Development in Africa: Rethinking the Role of Foreign Direct Investment*, United Nations Conference for Trade and Development, Geneva, 2005.
- UNCTAD: *Economic Development in Africa: Economic Performance Following Trade Liberalization*, United Nations Conference on Trade and Development, Geneva, 2008.
- UNCTAD: *World Investment Report*, United Nations Conference on Trade and Development, Geneva, 2010.
- WARREN, Alex: "La inversión extranjera directa como impulsora del crecimiento económico en el África Subsahariana", *Claves de la Economía Mundial*, Instituto Español de Comercio Exterior, 2005, pp. 423-430.

WEEKS, John: “Cuarenta años de ayuda externa (AOD) y condicionalidad en África”. En: Oya, C. y Santamaría, A. *Economía política del desarrollo en África*, Serie Economía Actual, Editorial Akal, Madrid. 2007.

WORLD BANK: Global Development Finance, Washington, 2010.

Anexo I. Clasificaciones y flujos recibidos 2005-2009 por países

País	Ingresos	PMA	IDH	HIPC	IED	REM	AOD	Total
					05-09 (%PIB)	05-09 (%PIB)	04-09 (%PIB)	05-09 (%PIB)
Angola	Medio-bajo	PMA	Bajo		18,77%	0,06%	0,49%	19,32%
Benin	Bajo	PMA	Bajo	HIPC	2,28%	3,39%	9,04%	14,71%
Botswana	Medio-alto		Medio		3,40%	0,65%	2,07%	6,11%
Burkina Faso	Bajo	PMA	Bajo	HIPC	2,11%	0,99%	13,48%	16,58%
Burundi	Bajo	PMA	Bajo	HIPC	0,47%	0,62%	44,86%	45,95%
Cameroon	Medio-bajo		Bajo	HIPC	1,41%	0,60%	5,18%	7,19%
Cape Verde	Medio-bajo		Medio		11,25%	10,90%	13,55%	35,71%
Central Afr. Republic	Bajo	PMA	Bajo	HIPC	3,32%		10,46%	13,77%
Chad	Bajo	PMA	Bajo	HIPC	0,74%		5,97%	6,70%
Comoros	Bajo	PMA	Bajo	HIPC	1,09%		8,00%	9,09%
Congo, Dem. Rep.	Bajo	PMA	Bajo	HIPC	12,40%		20,00%	32,40%
Congo, Rep.	Medio-bajo		Medio	HIPC	23,53%		5,91%	29,43%
Cote d'Ivoire	Medio-bajo		Bajo	HIPC	1,94%	0,01%	3,49%	5,45%
Equatorial Guinea	Alto	PMA	Medio		5,60%		0,27%	5,87%
Eritrea	Bajo	PMA		HIPC	-0,01%		12,53%	12,52%
Ethiopia	Bajo	PMA	Bajo	HIPC	1,22%	1,33%	13,49%	16,05%
Gabon	Medio-alto		Medio		1,84%	0,01%	0,51%	2,36%
Gambia, The	Bajo	PMA	Bajo	HIPC	9,76%	10,00%	13,50%	33,25%
Ghana	Bajo		Bajo	HIPC	4,11%	0,51%	5,81%	10,43%
Guinea	Bajo	PMA	Bajo	HIPC	6,38%	1,24%	6,38%	13,99%
Guinea-Bissau	Bajo	PMA	Bajo	HIPC	1,79%	4,83%	15,51%	22,13%
Kenya	Bajo		Bajo		0,81%	2,30%	4,82%	7,93%
Lesotho	Medio-bajo	PMA	Bajo		4,62%	0,79%	7,13%	12,55%
Liberia	Bajo	PMA	Bajo	HIPC	25,04%	4,67%	81,71%	111,42%
Madagascar	Bajo	PMA	Bajo	HIPC	8,02%	0,02%	10,73%	18,77%
Malawi	Bajo	PMA	Bajo	HIPC	2,47%		20,47%	22,94%
Mali	Bajo	PMA	Bajo	HIPC	1,83%	3,73%	12,50%	18,06%
Mauritania	Bajo	PMA	Bajo	HIPC	9,69%		9,62%	19,31%
Mauritius	Medio-alto		Alto		2,95%		1,01%	3,96%
Mozambique	Bajo	PMA	Bajo	HIPC	5,23%	0,29%	21,01%	26,52%
Namibia	Medio-alto		Medio		6,40%	0,07%	2,44%	8,91%

Anexo I. Clasificaciones y flujos recibidos 2005-2009 por países (cont.)

País	Ingresos	PMA	IDH	HIPC	IED 05-09 (%PIB)	REM 05-09 (%PIB)	AOD 04-09 (%PIB)	Total 05-09 (%PIB)
Niger	Bajo	PMA	Bajo	HIPC	6,87%	1,08%	12,09%	20,04%
Nigeria	Medio-bajo		Bajo		4,68%	10,72%	2,82%	18,23%
Rwanda	Bajo	PMA	Bajo	HIPC	1,81%	1,06%	19,42%	22,29%
Sao T. and Principe	Medio-bajo	PMA	Medio	HIPC	20,98%	1,35%	22,66%	44,99%
Senegal	Medio-bajo	PMA	Bajo	HIPC	1,83%	9,14%	8,10%	19,08%
Seychelles	Medio-alto				21,12%	1,19%	1,59%	23,91%
Sierra Leone	Bajo	PMA	Bajo	HIPC	3,95%	1,30%	24,77%	30,03%
Somalia	Bajo	PMA		HIPC				
South Africa	Medio-alto		Medio		1,96%		0,33%	2,28%
Sudan	Medio-bajo	PMA	Bajo	HIPC	6,24%	3,96%	4,78%	14,97%
Swaziland	Medio-bajo		Medio		2,03%	0,06%	1,86%	3,95%
Tanzania	Bajo	PMA	Bajo	HIPC	3,50%	0,05%	13,07%	16,63%
Togo	Bajo	PMA	Bajo	HIPC	2,21%	9,15%	8,83%	20,19%
Uganda	Bajo	PMA	Bajo	HIPC	5,45%	4,34%	12,90%	22,69%
Zambia	Bajo	PMA	Bajo	HIPC	7,43%	0,50%	10,66%	18,59%
Zimbabwe	Bajo		Bajo		1,26%		9,65%	10,91%

COOPERACIÓN Y DESARROLLO

PROFESIONALIDAD, SOLIDARIDAD

CURSO 2011-2012

PREINSCRIPCIÓN

PLAZOS ADMINISTRATIVOS CURSO 2011-2012

1ª FASE	2ª FASE	FASE EXTRAORDINARIA
DEL 22 DE MARZO AL 20 DE MAYO	DEL 1 AL 12 DE JULIO	DEL 12 AL 23 DE SEPTIEMBRE

PRESENTACIÓN DE SOLICITUDES

Es imprescindible presentar el Curriculum Vitae con la solicitud.
Las solicitudes de inscripción han de presentarse on-line.

Programa Desarrollo Integrado por:



Máster Universitario
en Desarrollo Económico
y Cooperación Internacional



Doctorado
en Desarrollo
y Cooperación Internacional



MÁSTER
EN COOPERACIÓN
Y DESARROLLO LOCAL
Y RÚRAL



V Máster Universitario
en Desarrollo Económico
y Cooperación Internacional

UNIVERSIDAD DE
MURCIA

www.mastercooperacion.org
www.programadesarrollo.org

ORGANIZA



UNIVERSIDAD DE
MURCIA

Facultad
de Economía y Empresa

Departamento
de Economía Aplicada

COLABORAN



UNIVERSIDAD DE
MURCIA

VICERECTORADO DE RELACIONES
INTERNACIONALES Y COMUNICACIÓN



IUJ



UCM

Actividad desarrollada en el marco del Proyecto de Cooperación Interuniversitaria



Ministerio de Educación



aecid



UNIVERSIDAD DE MURCIA

EL FONPRODE Y LA LUCHA CONTRA LA POBREZA: UN DESAFÍO ESTRATÉGICO, INSTITUCIONAL Y METODOLÓGICO

ALFREDO MACÍAS*

PALABRAS CLAVE

Impacto en desarrollo; Alianzas sociales y productivas; Cooperación financiera; Lucha contra la pobreza.

RESUMEN

La entrada en vigor del FONPRODE representa una oportunidad para dotar de una mayor proyección estratégica a la cooperación financiera española. En este ámbito, el debate sobre las metodologías para evaluar el impacto en desarrollo de las operaciones financieras concesionales juega un rol fundamental. Así como, los esquemas institucionales que se pongan en marcha en los sistemas productivos locales para canalizar los recursos hacia la lucha contra la pobreza.

ABSTRACT

The entry into force of FONPRODE represents an opportunity to give greater strategic projection to Spanish financial cooperation. In this context, the debate on methodologies for assessing the

* Investigador "Parga Pondal" en la Universidad de Santiago de Compostela.

development impact of concessional financial operations plays a key role. As well as institutional arrangements that could start local production systems to channel resources towards fight against poverty.

RÉSUMÉ

L'entrée en vigueur de FONPRODE représente une occasion de donner une plus grande projection stratégique à la coopération financière espagnole. Dans ce contexte, le débat sur les méthodologies permettant d'évaluer l'impact sur le développement des opérations financières concessionnelles joue un rôle clé. Ainsi que des arrangements institutionnels qui se mettent en place dans les systèmes de production locaux pour canaliser les ressources vers la lutte contre la pauvreté.

Con independencia del enfoque y de la temática concreta que aborden, los trabajos que se presentan en este monográfico tienen como finalidad interrogarse sobre la eficacia transformadora del FONPRODE, desde el punto de vista de su potencialidad como nuevo instrumento de la cooperación española para generar un impacto positivo en el desarrollo humano y la lucha contra la pobreza. En este artículo final de síntesis, intentaremos reflejar en esta línea lo que para nosotros constituyen los principales desafíos metodológicos, institucionales y estratégicos del FONPRODE. Como se explica en los artículos anteriores, el FONPRODE no se compone solamente de instrumentos de cooperación financiera, pero la incorporación de estos últimos —tanto por el volumen de recursos que captan como por las innovaciones que incorporan— representa la principal novedad del mismo. En este sentido, no cabe duda que el FONPRODE abre una nueva etapa en la cooperación financiera española que es necesario pensar y proyectar estratégicamente, siendo interesante indagar también si en la interacción de estos instrumentos financieros con otros incorporados al Fondo se podría mejorar el impacto en desarrollo de los primeros.

Después de la controvertida experiencia del FAD, esta nueva etapa de la cooperación financiera española tiene que marcar elementos claros de ruptura con el pasado. En primer lugar, es importante no repetir los errores de antaño. Pero también es necesario no generar problemas nuevos, en definitiva los retos van encaminados a lograr hacerlo mejor que en el período anterior. Además, y esto resulta especialmente relevante, sería preciso encontrar esquemas

institucionales que permitan la participación de la diversidad de actores implicados en el desarrollo de las sociedades donde se pretende actuar. Esta participación es fundamental en la etapa de rendición de cuentas, pero debe proyectarse en fórmulas institucionales donde se abarquen fases anteriores en la definición de las actuaciones, incluyendo las actividades de estudio para identificar oportunidades de inversión.

Por consiguiente, el trabajo se divide en cuatro apartados. En el primero, buscaremos identificar los criterios estratégicos para que la asignación de los recursos financieros concesionales impacte favorablemente en el desarrollo de las zonas beneficiarias. En segundo lugar, nos enfrentaremos al desafío que supone diseñar nuevas alianzas sociales y productivas que permitan orientar la promoción del tejido económico hacia las necesidades de las capas más empobrecidas de la población local. En la tercera parte, trataremos una cuestión relacionada: cómo mejorar la metodología para evaluar el impacto en desarrollo de dichas operaciones financieras. Por último, expondremos unas reflexiones finales.

Una estrategia de crecimiento para la cooperación financiera española

En los últimos años, como parte de un proceso de revalorización del rol del sector privado en la agenda multilateral del desarrollo, los fondos financieros no ligados destinados a desarrollar el tejido de PYME en los países en desarrollo han ido jugando un protagonismo creciente en los sistemas públicos de cooperación al desarrollo (OCDE, 2006). En el caso del FONPRODE, las intervenciones operativas pueden tomar tres formas concretas: 1) a través de aportaciones a fondos multilaterales de carácter financiero, 2) mediante líneas crediticias concesionales a PYME (con o sin garantía soberana), 3) por medio de participaciones de capital, directamente en PYME o indirectamente en instituciones de “segundo piso” (como pueden ser fondos de capital-riesgo, entidades aseguradoras, sociedades promotoras del desarrollo local, etc.). Por lo tanto, queda atrás el período histórico marcado por el protagonismo exclusivo de los créditos concesionales de carácter ligado (Gómez Gil, 2008), que ocultaban los intereses comerciales de los grupos exportadores de cada país bajo discutibles acciones de cooperación y que además reducían las opciones de financiación a las de carácter crediticio con garantía soberana. En España, con cierto retraso sobre otros países de nuestro entorno, la entrada en vigor del FONPRODE representa el comienzo de una nueva etapa que plantea nuevos desafíos estratégicos, metodológicos e institucionales a la cooperación española.

Como planteamos, estos desafíos se encuentran relacionados con la nueva agenda de la comunidad internacional a partir de la última década del siglo pasado, donde el papel jugado por el sector privado en el logro de los objetivos de desarrollo en los países pobres resulta cada vez más relevante. Entre otras declaraciones multilaterales, la Cumbre del Milenio de Naciones Unidas (2000), la Conferencia de Financiación para el Desarrollo de Monterrey (2002) y su revisión en Doha (2008) y la Declaración de París (2005) y su revisión en Accra (2008) han contribuido muy centralmente a esta concepción general, estableciendo un nuevo contexto para los sistemas públicos de cooperación. En el caso de la Cumbre del Milenio, se constata que la evolución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), especialmente el Objetivo 1 (“reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas cuyos ingresos sean inferiores a un dólar por día”) y los contenidos concretos del Objetivo 8 (“fomentar una asociación mundial para el desarrollo”), se conecta muy estrechamente con el crecimiento económico y la promoción del tejido empresarial. En esa línea, el Consenso de Monterrey y la Declaración de Doha advierten de la importancia de buscar nuevas fuentes de financiación del desarrollo adaptadas a estas nuevas fórmulas, a la vez que se abordan nuevos compromisos sistémicos en el ámbito de la gobernanza económica mundial. Por otro lado, las nuevas propuestas en materia de reforma del sistema internacional de cooperación hacen hincapié en los problemas de la calidad y la eficacia de la ayuda, lo que pone en discusión cuáles serían los instrumentos más idóneos para lograr ambas metas.

En este nuevo marco normativo, surge la necesidad de preguntarse sobre la contribución que los proyectos financiados por vías concesionales, pueden realizar al logro de los objetivos específicos de desarrollo en los países receptores. En un sentido amplio, las lecciones extraídas por la comunidad internacional de la experiencia de los últimos años revelan que los efectos que el crecimiento económico y la promoción del tejido empresarial tienen en la reducción de la pobreza están altamente condicionados por el patrón de crecimiento adoptado. El impacto en desarrollo de dichas operaciones financieras concesionales parece ser mayor cuando el crecimiento económico por ellas impulsado se produce con una amplia base social y cuenta con la participación de las capas más vulnerables de la sociedad. No obstante, este enfoque teórico provoca cierta polémica en su planteamiento: a la par que se aleja de la “teoría del goteo”, no considera el rol decisivo de las políticas redistributivas y sociales para avanzar en la lucha contra la pobreza. En realidad, este punto de vista ha intentado convencernos de que lo que es bueno para los empresarios “pobres” es bueno también para los pobres en general, ignorando que muchas operaciones financieras destinadas a la promoción del

tejido empresarial local pueden terminar incrementando los niveles de desigualdad social, incluso de extrema pobreza.

Ante estas incoherencias cada vez más evidentes, las agencias de desarrollo han intentado responder oscilando entre dos enfoques alternativos (Sinha, Bortes y Grettve, 2011): por un lado, aquellas que sitúan el desarrollo del sector privado en el marco de estrategias de crecimiento económico y de lucha contra la pobreza y, por otro lado, las agencias que asumen la promoción de la actividad productiva como prioridad específica de intervención en sí misma. En el primer bloque, donde se inscriben de forma específica la agencia danesa, la norteamericana, la australiana y la alemana, se le da importancia entre otras cuestiones a las condiciones institucionales que favorecen el desarrollo del tejido empresarial. En el segundo, donde se localizan el PNUD, la agenda suiza y la británica, se busca la formación de “mercados inclusivos”, que ofrezcan a los pobres más productos para su consumo y que a la vez generen un empleo productivo y digno para los mismos.

En ambas orientaciones estratégicas, la problemática que da pie a este tipo de opciones es idéntica: se produce una correlación relativamente débil entre la obtención de elevados beneficios privados en los proyectos financiados con carácter concesional y la consecución de un impacto amplio y profundo en términos de desarrollo humano y lucha contra la pobreza. En ambos casos, se considera que esta evolución dispar tiene que ver con un entramado complejo de fallos del mercado, contra los que sería necesario plantear respuestas más sólidas: por un lado, dotando de mayor proyección estratégica a las decisiones de inversión que se lleven adelante para promocionar el tejido empresarial y, por otro lado, transformando las condiciones institucionales para que un crecimiento económico inclusivo sea realmente factible en estos países.

Efectivamente, mejorar en ambos aspectos podría mejorar significativamente los resultados en términos de lucha contra la pobreza de la financiación concesional. En el ámbito de las decisiones de inversión, conviene fortalecer las labores de estudio de las carencias que los sistemas productivos locales tienen para satisfacer las necesidades básicas de la población, analizando también las capacidades potenciales que los sistemas poseen de sustituir las importaciones de bienes de primera necesidad por producción local. Por otra parte, las decisiones de inversión deberían de considerar también las posibilidades de desarrollar encadenamientos productivos en la estructura económica local, de tal manera que una inversión inicial pueda traer aparejada ciertos efectos multiplicadores sobre otros negocios. A la par, habría que evitar la toma de decisiones de inversión que no generen vinculaciones productivas con las PYME locales, convirtiendo dichas operaciones financieras en la “carta de invitación”

para la entrada en los sistemas productivos de entidades empresariales con demasiado poder de mercado en el contexto territorial. Para evitar esto, resulta también importante trabajar en la subsanación de aquellos “cuellos de botella” que presentan las cadenas productivas locales en alguno de sus eslabones.

Con respecto a las opciones tecnológicas incorporadas a dichos proyectos de inversión, conviene adoptar aquellas que mayor potencial poseen de impactar favorablemente en el desarrollo local y poder ser difundidas ampliamente en los territorios. Sin embargo, abordar esta cuestión, constituye un problema complejo. Para empezar, porque diversos actores pugnan por encauzar el proceso de difusión tecnológica en función de sus intereses particulares. Así, las casas comerciales suelen introducir tecnologías de forma indiscriminada, pero solamente a quien tiene capacidad de pagarlas. No importa si son tecnologías adecuadas en las condiciones concretas de desarrollo del sistema productivo, lo que importa es que haya mercado para ellas. Conseguir que la adopción de nuevas tecnologías responda a criterios de equidad social y respeto al medio ambiente, requiere de la consolidación de entramados institucionales que trabajen estratégicamente con esta lógica. En este plano, sería importante apoyar financieramente la constitución de centros tecnológicos orientados al desarrollo local y también de fondos de capital-riesgo en la misma línea. Por otro lado, sería conveniente facilitar el acceso de los sectores económicos más marginados al conocimiento y a la financiación de las tecnologías que podrían resultarles útiles para agregar valor a sus pequeñas producciones, mediante la constitución de líneas de crédito específicas para tal cometido.

En relación al mercado laboral, la protección de los actores estructuralmente más débiles pone en juego muchos elementos: nivel de los ingresos, nivel de ocupación, tipos de contrato, riesgos laborales, formación y negociación colectiva. Dada esta variedad de componentes, difícilmente vamos a encontrar un entramado institucional que responda eficazmente a las diversas inquietudes (CEPAL, 2010). No obstante, la prioridad fundamental es transformar la economía informal de los pobres en puestos de trabajo mejor remunerados y con los derechos sociales reconocidos. Dados los costes que implica la formalización, sería importante que dicho proceso no incrementase los niveles de desigualdad social, pues entre los negocios informales no todos están en condiciones económicas de asumir dichos costes (Tokman, 2008). En aquellos que tuvieran más dificultades, los apoyos financieros podrían ser vitales para proceder a una formalización que sin duda tendría efectos positivos más generales. Por otro lado, algunos colectivos especialmente marginados requieren de medidas especiales para fomentar su inserción en el mercado laboral. En el caso de las mujeres, es necesario crear servicios sociales

vinculados con el cuidado de las niñas y los niños. Mientras que el caso de los jóvenes, el fortalecimiento de los sistemas educativos resulta crucial para que se puedan integrar en mejores condiciones al mercado laboral.

En muchas de estas iniciativas, como ya estamos reflejando, conviene combinar la utilización de los instrumentos financieros con las ayudas no reembolsables. Tanto para enfrentar los desafíos existentes en el mercado laboral como ante la difusión de las nuevas tecnologías, resulta de extraordinaria importancia recurrir a las donaciones para proveer servicios sociales y empresariales que satisfagan funciones informativas, distributivas y de asesoramiento técnico. En este sentido, lo que parece una desventaja podría convertirse en una fortaleza. Es decir, en lugar de considerar a la variedad de instrumentos incorporados en el FONPRODE como un hándicap para el funcionamiento eficaz del mismo, tal vez se podría traducir tal diversidad en una oportunidad para mejorar su impacto en la lucha contra la pobreza. Para avanzar en esta posibilidad, lo importante sería planificar de forma conjunta las ayudas reembolsables y no reembolsables, de tal manera que en los espacios locales concretos la gestión de los recursos del FONPRODE respondiese a una estrategia de desarrollo integrada que incluyese en su interior tanto la provisión de servicios sociales y empresariales como las inversiones propiamente dichas para la promoción del tejido productivo entre los sectores sociales más vulnerables.

Por otro lado, tomar decisiones de inversión con carácter estratégico obliga a pensar detenidamente cómo asignar las partidas presupuestarias y cómo diseñar el trabajo de los equipos técnicos que trabajan en la Oficina del FONPRODE. En primer lugar, es preciso tomar conciencia de la relevancia de las fases de estudio de las posibles actividades económicas a financiar. Como planteábamos anteriormente, financiar proyectos productivos en zonas marginadas y pretender que dichas operaciones tengan un impacto positivo en el nivel de vida de la población más débil es algo muy complicado. No sólo porque hay que esforzarse en identificar las actividades concretas que podrían ser objeto de este tipo de ayudas, sino porque hay que tener en cuenta las dinámicas del mercado y analizar cómo estas pueden repercutir en que los resultados económicos de las nuevas empresas se traduzcan en una mejora de los indicadores de desarrollo a escala local. En una buena cantidad de casos, este esfuerzo previo de análisis puede evitarnos muchas decepciones posteriores. En consecuencia, la Oficina del FONPRODE debería ser dotada con los recursos humanos necesarios para cumplir tales funciones. De nada sirve disponer de un volumen considerable de recursos financieros, si los mismos son asignados de forma apresurada en fondos sobre los cuales se tiene escasa capacidad de decisión.

Las alianzas sociales y productivas en los procesos de desarrollo local

Si se avanza en todos estos ámbitos de forma coordinada, los resultados podrían ser esperanzadores. Pero estos avances son condiciones necesarias, en ningún caso suficientes. Definir una estrategia de crecimiento en función de una vaga oposición a la “teoría del goteo” (DGPOLDE, 2010) no representa en sí misma una alternativa con garantías suficientes en la lucha contra la pobreza. Las reformas “epidérmicas” para subsanar los fallos del mercado no son eficaces en estos casos. Se necesita edificar alianzas sociales y productivas, que incidan sólidamente y de forma duradera en la estructura económica de los sistemas productivos concretos, impidiendo que el crecimiento económico y la promoción del tejido productivo se traduzcan en mayores niveles de desigualdad social y creciente marginación de “los pobres entre los pobres”. En realidad, este es el verdadero desafío.

En el mundo de la cooperación para el desarrollo, se viene hablando en los últimos años de las alianzas público-privadas para el desarrollo (Mataix *et al*, 2008). Las mismas comprenden una gran variedad de fórmulas de relación entre agentes privados (empresas y organizaciones del tercer sector), administraciones públicas (instituciones vinculadas al sistema nacional e internacional de cooperación y ministerios prestadores de servicios) y empresas parapúblicas. En estas alianzas, las motivaciones pueden ser muy diversas para los distintos actores, desde la necesidad de financiación para los actores públicos hasta el reparto de los riesgos en el caso de las empresas de los países donantes. En general, se intenta que las mismas promuevan el desarrollo del tejido empresarial y de los servicios básicos a escala local. No obstante, en la práctica suelen poseer una naturaleza ligada demasiado evidente, lo cual las invalida como ejemplo a seguir en nuestro caso.

Aunque el esquema formal de las alianzas público-privadas para el desarrollo puede servirnos en parte como ejemplo práctico en el cual inspirarnos, las alianzas sociales y productivas deberían de responder a una lógica y a una naturaleza distintas. En primer lugar, sería recomendable que tuvieran un carácter más endógeno, que fuesen el resultado de las iniciativas de la sociedad civil a escala local. Por consiguiente, el papel de las agencias de desarrollo y de otros actores externos debería ser subsidiario. En segundo lugar, dentro de los espacios locales las organizaciones sociales comprometidas con el desarrollo territorial deberían de tener un protagonismo significativo. Entre estas organizaciones, las Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo (ONGD) podrían realizar una contribución importante a la hora de identificar

las vinculaciones entre necesidades básicas insatisfechas y posibles proyectos de inversión a financiar en los mencionados espacios económicos.

Lo decisivo es que estas alianzas sociales y productivas tengan la capacidad de promover transformaciones estructurales en los sistemas socioeconómicos locales, pues la misma constituye la única garantía para que los procesos de crecimiento económico y promoción del tejido empresarial impacten positivamente en la reducción de la pobreza, y además este impacto adquiera un carácter permanente y progresivo. Para que estas alianzas puedan plantearse estas decisiones estratégicas en términos de desarrollo, necesitan fortalecer dos facultades. En primer lugar, la *gobernanza territorial*. A lo largo de las últimas décadas, el debate sobre la gobernanza ha adquirido relevancia en el campo de los estudios sobre el desarrollo, centrándose en particular en las relaciones entre gobierno y gobernanza. Mientras que el primero se refiere a la presencia del poder estatal, organizado a través de una serie de poderes públicos jerárquicos y procedimientos burocráticos, la gobernanza se referiría a la emergencia de un nuevo sistema de relaciones más complejo que incluye nuevos actores emergentes en la arena política. La gobernanza representa, por tanto, un modelo alternativo de gestionar los asuntos públicos que podría superar las limitaciones que las formas tradicionales de gobierno sufren en los entornos territoriales complejos. De esta manera, la toma de decisiones de inversión podría mejorar su impacto en términos de desarrollo.

Las condiciones para articular una buena gobernanza territorial son la participación de los diversos actores e instituciones que componen un espacio local y el establecimiento de relaciones de cooperación entre los mismos. Entre los principios básicos de la buena gobernanza, destaca uno que ya hemos señalado en anteriores artículos de este monográfico: el principio de coherencia en la aplicación de las decisiones políticas. Por otro lado, es muy importante desarrollar un entramado institucional capaz de desplegar funciones que los mecanismos del mercado y del Estado cubren con grandes dificultades. Entre ellas, podríamos señalar: la capacidad para ofrecer información estratégica sobre la evolución del sistema productivo local, la coordinación de los diferentes actores e instituciones, la formación y el asesoramiento técnico, la adopción y la difusión de innovaciones, la protección jurídica de los intereses económicos locales y la capacidad para articular sistemas locales de precios con implicaciones redistributivas entre los distintos sectores de la sociedad local.

En segundo lugar y tal vez la facultad más importante, la *reflexividad estratégica* juega un papel fundamental en estas alianzas sociales y productivas. En el mundo globalizado de hoy en día, especular sobre un hipotético desarrollo

endógeno desde el ámbito de las comunidades locales puede parecer una quimera. Argumentos no sobran para llegar a esta conclusión. Ante este panorama desolador, tal vez la solución subóptima consistiría en adaptarse a los cambios estructurales, asumiendo las prácticas y las lógicas exógenas, e intentando minimizar los costes económicos y los riesgos sociales y ambientales vinculados a dichas transformaciones. No obstante, la pregunta fundamental que aquí nos hacemos consiste en analizar si no existe otro camino estratégico para enfrentar reflexivamente los desafíos que la globalización impone a las comunidades locales.

Desde una concepción ortodoxa de la cooperación para el desarrollo, sería bastante complicado encontrar respuestas a esta pregunta decisiva. En las últimas décadas, hay que tomar en consideración la crisis de confianza en los “sistemas expertos” de cooperación, que no obstante continúan a ser promovidos por los actores estatales e multilaterales que conforman la comunidad internacional. Paralelamente, las teorías tradicionales sobre el desarrollo han defendido que las capacidades reflexivas son un patrimonio exclusivo de estos “sistemas expertos”. En consecuencia, dichas explicaciones teóricas no pueden aportar herramientas metodológicas para fortalecer el protagonismo y las capacidades reflexivas de las comunidades, cuando se produce explícitamente un fracaso de las estrategias de desarrollo en los ámbitos ambiental y socioeconómico.

Desde el ámbito teórico de la modernización reflexiva (Beck, Giddens y Lash, 1997), se ha intentado ofrecer una respuesta más inteligente a esta crisis de los “sistemas expertos”, que afecta a los aparatos científico-técnicos de desarrollo que elaboran los conocimientos teóricos, las innovaciones institucionales y las orientaciones políticas que alimentan las estrategias de los estados nacionales y los organismos internacionales para mejorar el bienestar material de los países en desarrollo. Desde dicho enfoque, existe una preocupación teórica por incorporar a la comunidad en los procesos reflexivos, lo que pasa fundamentalmente por una profundización de las instituciones democráticas locales. En el caso de Ulrich Beck, inventando una dimensión institucional de la “subpolítica” que otorgue un espacio de participación a los nuevos movimientos sociales; mientras que Anthony Giddens sostendrá la necesidad de transformar los “sistemas expertos” en esferas públicas dialógicas y políticas. En ambos autores, las capacidades reflexivas que generarían estas nuevas instituciones más democráticas (como podrían llegar a ser las alianzas sociales y productivas a las que estamos haciendo referencia), permitirían a los territorios adecuarse más eficazmente a los acelerados cambios de las coordenadas espacio-temporales que se relacionan con el proceso de globalización, y a la vez poseerían facultades suficientes para penetrar significativamente en la vida cotidiana de las comunidades locales.

La evaluación del impacto en desarrollo de la financiación concesional

En el Reglamento del FONPRODE, se reconoce la necesidad de desarrollar en el próximo período “una metodología de gestión para resultados de desarrollo específica en materia de cooperación reembolsable”. El establecimiento de dicha metodología resulta fundamental para desenvolver en el futuro una estrategia integral de cooperación financiera para el desarrollo, y no contentarse con una desviación excesiva y poco meditada de los recursos hacia aportaciones indirectas en fondos multilaterales que justificaría desistir en este intento¹. Por otro lado, después de un largo período donde la cooperación financiera ha marginado a las PYMES, sería importante focalizar este debate metodológico en la evaluación del impacto en desarrollo que se puede producir en sistemas de pequeñas y medianas empresas. Ciertamente, existiría la posibilidad de analizar el impacto en el desarrollo de otros ámbito de actuación en la cooperación financiera, como puede ser la financiación de infraestructuras, pero —al igual que ocurre con los préstamos de carácter contracíclico en la actual crisis global— no estimamos significativos los resultados para el caso español, dada la restricción presupuestaria establecida en la legislación sobre el FONPRODE en el ámbito de la ayuda reembolsable².

Problemas metodológicos relevantes

Un primer problema metodológico consiste en cómo vamos a relacionar en términos lógicos el output, los resultados y el impacto en el desarrollo. Intentaremos explicarlo introduciendo un ejemplo. Imaginemos que tenemos que valorar la posibilidad de realizar un préstamo concesional para instalar una planta de fabricación de hornillos de gas en Addis Abeba (Etiopía). Primero, identifiquemos la problemática desde el punto de vista del desarrollo humano. En Addis Abeba, una ciudad por encima de los 2500 metros de altura sobre el nivel del mar y con una población cercana a los tres millones y medio de habitantes, las familias recurren a la combustión de leña para calentar sus viviendas y para cocinar. Por un lado, esto genera un problema de deforestación de los bosques cercanos, como resultado de la tala de árboles para satisfacer la gran demanda de leña. Por otro lado, lo más dramático es que el trabajo de arrastrar los troncos de los árboles (de gran tamaño, como los eucaliptos)

1. En realidad, este desafío metodológico no se reduce al ámbito de las operaciones financieras concesionales, sino que las dificultades analíticas para evaluar el impacto en desarrollo se amplían también a otros flujos financieros internacionales. Con respecto a la Inversión Extranjera Directa, una importante contribución metodológica se puede consultar en el trabajo de Oliví, Pérez y Macías (2010).

2. En la Ley sobre el FONPRODE, se plantea que la cooperación reembolsable no puede superar el cinco por ciento del total de la AOD española.

desde los bosques hasta las inmediaciones de la ciudad, es efectuado mayoritariamente por niñas cuya edad oscila alrededor de los diez años. Efectivamente, si finalmente aprobamos el crédito para instalar la planta de hornillos tendremos varios tipos de resultados. En primer lugar, lo que llamamos output, es decir, el número de hornillos fabricados por la planta. En segundo lugar, dicha empresa tendrá unos beneficios económicos como resultado de vender dichos hornillos. Por último, tendremos varios impactos en el desarrollo: la cantidad de árboles que dejamos de talar como resultado de cocinar y calentar las viviendas con gas, el número de niñas que dejarán de trabajar arrastrando enormes troncos de árboles, el empleo formal y digno generado por la empresa de hornillos y, entre otros posibles, los servicios sociales financiados con los ingresos fiscales imputados a los beneficios de la empresa, y que entre otras opciones pueden concretarse en plazas escolares para que las niñas que hasta ahora trabajaban puedan incorporarse al colegio.

Aunque conceptos claramente diferentes, parece claro que existen vínculos causales entre los tres, de tal manera que incluso podríamos utilizar como indicadores proxy del impacto en desarrollo ciertos resultados y outputs del proyecto de inversión, especialmente cuando resulte demasiado costoso evaluar el impacto en el desarrollo directamente. Por otro lado, es importante no olvidar que estamos hablando de cooperación reembolsable, lo cual hace de ciertos resultados —como los rendimientos financieros— una variable crítica en la sostenibilidad de las inversiones. Es decir, sin beneficios la empresa no puede devolver el crédito concesional. De hecho, ciertas instituciones financieras de desarrollo han utilizado los resultados financieros de las empresas o las instituciones apoyadas como un indicador del impacto en desarrollo, pues —además de garantizar la sostenibilidad financiera del negocio— suelen implicar un incremento de los ingresos fiscales y del empleo generado.

Sin embargo, este enfoque adolece de varias limitaciones. En primer lugar, no tiene en cuenta que los efectos externos negativos que puedan generarse en la actividad empresarial representan impactos contraproducentes en el desarrollo. Por ejemplo, la contaminación generada por la empresa. En segundo lugar, dependiendo del marco institucional y social, no siempre los mayores ingresos fiscales y los empleos generados benefician a la población más pobre. En este caso, sin duda la corrupción es uno de los principales hándicaps, pero también la falta de cualificación de los trabajadores pobres ante los cambios tecnológicos. En consecuencia, sería importante incorporar estas dimensiones analíticas a la hora de evaluar el impacto en el desarrollo de las inversiones, especialmente desde el punto de vista de la profundidad del mismo.

Además, un segundo problema metodológico tiene que ver con la forma de considerar los objetivos más generales de la cooperación financiera, que se refieren a la necesidad de implicar al conjunto del sector privado en el desarrollo local. En este sentido, es relevante analizar el carácter estratégico de las decisiones de inversión. Aunque algo básico, la selección de los proyectos que se deben apoyar financieramente no debe basarse exclusivamente en buscar un impacto profundo en el desarrollo de la operación en sí misma. Ciertamente, alcanzar un impacto favorable en el desarrollo humano de la inversión es una condición importante, pero los potenciales efectos externos positivos de dicha inversión generan la necesidad de evaluar el impacto de la misma en un sentido más amplio. Por un lado, debemos considerar el carácter pionero de las inversiones a nivel sectorial y territorial (adicionalidad), además del efecto de catalización a la hora de promover nuevas inversiones.

De este análisis, surgen otras dimensiones adicionales a considerar en la evaluación, que nos dan una idea del protagonismo que el sector privado puede jugar en el proceso de desarrollo, siempre y cuando se hayan seleccionado correctamente los proyectos de inversión (Dalberg Global Development Advisors, 2009): la vinculación con cadenas productivas globales, la generación de eslabonamientos productivos hacia adelante y hacia atrás, la difusión de innovaciones, conocimientos y saber-hacer; la mejora del clima de negocios y el efecto demostración sobre potenciales emprendedores; los efectos indirectos sobre el mercado laboral, especialmente sobre los colectivos más vulnerables; la reactivación de ciertos sectores estratégicos en el proceso de desarrollo, aunque a menudo marginados (particularmente, la agricultura); o, entre otros aspectos, la ampliación de la oferta complementaria de bienes y servicios que cubran necesidades insatisfechas por parte de la población pobre.

Por último, un tercer problema metodológico tiene que ver con la manera de analizar el grado de preparación de las condiciones institucionales y de política para reforzar los vínculos positivos entre el output, los resultados y el impacto (tanto en profundidad como en amplitud) en el desarrollo. En este caso, existen tres ámbitos analíticamente relevantes. En primer lugar, es importante trabajar en un enfoque multilateral de la sostenibilidad de la deuda que incentive los procesos de financiación de los ODM. En segundo lugar, sería interesante proponer reformas macroeconómicas y financieras nacionales que, especialmente en países que han incrementado significativamente sus ingresos fiscales como consecuencia del boom reciente de los precios de las materias primas, canalicen los recursos financieros más eficazmente hacia las necesidades de desarrollo. Por último, nos referiremos especialmente a las

economías externas y a la reducción de costes de transacción que surgen de la acción colectiva local y de la implantación de ciertas reformas institucionales, que ayuden a corregir ciertos fallos del mercado (incluyendo los problemas de información imperfecta, que impiden tomar decisiones de inversión adecuadas), en muchas ocasiones agravados por las reformas estructurales acometidas a nivel macroeconómico en los últimos años. En este ámbito, es importante analizar la evolución de dos tipos de condiciones institucionales. Por un lado, las que se relacionan con el fortalecimiento de las dinámicas de acción colectiva en el plano de la comercialización y de la organización de la calidad, y más en general en la promoción del desarrollo local. Por otro lado, son cruciales las reformas institucionales orientadas a la creación de un mercado de capitales de medio y largo plazo con criterios de equidad a nivel económico, social y territorial.

Discusión de las aproximaciones analíticas

La comunidad internacional se ha ido decantando por dos tipos de aproximaciones analíticas en el ámbito de la evaluación del impacto en el desarrollo de las operaciones financieras. La primera es la más comúnmente utilizada entre la banca multilateral de desarrollo, y se basa en el sistema de indicadores establecido por la Corporación Financiera Internacional, llamado “Development Outcome Tracking System (DOTS)” (Banco Mundial, 2005). En este caso, se opta por una estandarización de los indicadores para obtener resultados que puedan ser comparados entre distintos territorios y sectores productivos, sin por ello mermar supuestamente la capacidad de adaptación de los indicadores al análisis del impacto más específico de un determinado proyecto. Los indicadores son identificados antes de la aprobación de los proyectos de inversión, y se incorporan como metas a alcanzar en plazos determinados. El propósito de estos indicadores es capturar de manera significativa los resultados claves que afectan al impacto en el desarrollo, intentando combinar lo que es esencialmente relevante con lo que resulta factible de controlar en la práctica. Concretamente, se establecen indicadores agrupados en cuatro tipos de resultados: financieros, económicos, ambientales y sociales. Sin embargo, aunque los indicadores del DOTS se refieren a los resultados globales de los proyectos de inversión en los que se participa, hay que tener en cuenta que no proporcionan una estimación de los resultados atribuibles exclusivamente a la aportación (casi siempre parcial y minoritaria) de las instituciones financieras de desarrollo.

La segunda aproximación es frecuentemente usada por las instituciones europeas de financiación del desarrollo, siguiendo el sistema elaborado por la agencia alemana, denominado “Corporate Policy Project Rating (CPPR)”

(DEG, 2010). En este caso, además de reconocer que se necesita tiempo para evaluar el impacto, el análisis se refiere a la contribución de los recursos financieros específicos que se han aportado por la agencia financiera de desarrollo y se pregunta hasta qué punto se ha hecho todo lo posible para lograr los resultados previstos, y de ahí se intentan extraer lecciones para mejorar las intervenciones sobre la marcha. Su objetivo es encontrar una forma creíble de demostrar que se ha realizado un esfuerzo diferenciado para lograr los objetivos del proyecto. No existe ninguna expectativa de que el grado en que el programa ha contribuido a los resultados se pueda cuantificar, más bien se intenta abordar un enfoque analítico más amplio basado en la identificación de “asociaciones plausibles”. Esta aproximación analítica se compone de seis pasos: 1) se muestra el vínculo lógico entre inputs, output, resultados e impacto, y los factores externos que afectan a cada eslabón de la cadena; 2) se evalúa la evidencia existente sobre los resultados, intentando utilizar varios indicadores en el caso de que existan dudas sobre la evidencia de los mismos; 3) se evalúan las explicaciones alternativas, y se presentan pruebas para descartarlas; 4) se propone una historia creíble del rendimiento obtenido en la operación, que expondrá el contexto de los vínculos causales, los logros previstos y reales, y las lecciones aprendidas; 5) cuando una explicación alternativa no puede ser descartada, los vínculos deben ser revisados y los datos adicionales recopilados y evaluados; y 6) se revisa y se fortalece la historia del desempeño y, cuando esto no se puede hacer, se realiza una nueva evaluación de la contribución de la operación al desarrollo.

Tal vez, lo idóneo sería integrar elementos de estas dos aproximaciones, pero también recoger criterios distintos. De la primera aproximación, nos interesa retomar la necesidad de alcanzar cierto grado de estandarización en los indicadores utilizados, sin condicionar por ello la capacidad de adaptarse a cada caso concreto. De la segunda aproximación, nos parece interesante rescatar la dimensión temporal del proceso, la necesidad de generar una dinámica de retroalimentación en el análisis de los resultados y, por último, de considerar ciertas variables de esfuerzo —vinculadas específicamente a la cooperación financiera— como indicadores de la contribución propia de dicho ámbito de la cooperación al proceso de desarrollo. De esta última, nos interesa también destacar la relevancia que se le otorga al estudio de caso y los indicadores de carácter cualitativos. En realidad, dadas las características propias de los sistemas de pequeñas y medianas empresas, simpatizamos en mayor medida con esta segunda aproximación que con la primera.

No obstante, posiblemente el desafío metodológico consista en poner en evidencia la necesidad de una perspectiva analítica en cierta medida diferente a la planteada en los enfoques anteriores. Además de intentar adaptar ambas

aproximaciones a los casos particulares, sería muy interesante intentar elaborar adicionalmente un marco analítico para determinar la influencia que las condiciones institucionales tienen en el impacto de las operaciones financieras sobre el desarrollo territorial. Para cumplir este objetivo, pensamos necesario seguir las siguientes fases metodológicas. En primer lugar, identificar en cada país en desarrollo la tipología de sistemas productivos locales que en términos deseables serían objeto de estudio. Entre los criterios que deberían ponderarse para su selección, nos parece necesario tener en cuenta los siguientes: 1) tratarse de territorios históricamente marginados, donde existan importantes obstáculos estructurales al desarrollo, con una significativa presencia de colectivos sociales vulnerables; 2) tratarse de territorios donde se hayan desarrollado acciones de cooperación financiera por parte de agencias de desarrollo o se hayan aplicado programas de promoción de PYME por parte de los gobiernos nacionales o regionales; y 3) que dichos territorios cuenten con un entramado institucional comprometido con el desarrollo local, donde los diversos actores participantes en el mismo mantengan relaciones de cooperación entre sí.

En segundo lugar, una vez seleccionados los territorios, se debería de abordar los estudios de caso con la intención de analizar las siguientes cuestiones con mayor detalle. Por un lado, el proceso histórico de desarrollo local, con referencias al contexto internacional, nacional y regional. Es preciso deconstruir históricamente las estrategias de desarrollo que insertaron a las comunidades locales en los mercados, aunque dicha inserción haya sido muy precaria para las mismas (García Canclini, 2001). Además, sería importante identificar los elementos culturales propios —tanto autóctonos como apropiados— que vertebran la matriz tecnológica y de saber-hacer de los territorios, aunque dicha matriz tenga un carácter híbrido. Este análisis debe evitar una explicación reactiva del comportamiento de los sistemas productivos locales, como si las mismas solo fuesen capaces de adaptarse o resistir frente a las estrategias de agentes *exógenos* que actúan o influyen en dicho territorio. Las comunidades no sólo reaccionan resistiendo, también son capaces de resignificar y reinventar las dinámicas estructurales en marcha. Precisamente, el análisis deconstructivo permite valorar la existencia de una base económico-cultural latente, que puede tener una importancia mayor que las acciones estratégicas del mercado y del Estado.

Por otro lado, dentro de esta segunda fase, sería conveniente introducir el análisis del marco institucional del sistema productivo, realizando dos advertencias respecto a la actitud que suelen tomar las instituciones financieras de desarrollo. En primer lugar, cabe preguntarse en qué medida las intervenciones auspiciadas por la cooperación financiera, creadoras de institucionalidad o de figuras altamente reglamentadas bajo cánones ajenos a las comunidades

locales, dificultan la sostenibilidad de su proceso de desarrollo. Para Ostrom (2000), este tipo de transferencias de institucionalidad (como puede ser el caso de las Alianzas Público-Privadas o de ciertas instituciones de “segundo piso”) serían potencialmente ineficientes, aunque no por ello destructivas en todos los casos. En segundo lugar, cabe interrogarse sobre la centralidad que juega la capacidad empresarial como articuladora territorial de los procesos de desarrollo, prestando mucha menos atención a otras subjetividades productivas que sostienen los mismos (Gimeno, 1999).

Reflexiones finales

Sin afán de marcar directrices, lo que pretendemos en este artículo de síntesis es poner en evidencia que es necesario debatir sobre estrategias, sobre esquemas institucionales y sobre metodologías posibles alrededor de la problemática relacionada con el impacto en desarrollo de las operaciones financieras concesionales que se pongan en marcha en el marco del FONPRODE. No pretendemos estar en lo cierto. Lo que intentamos es emprender una labor de concienciación sobre la necesidad de discutir sobre estas cuestiones cuando enfrentamos problemas tan complejos como los que nos convocan en esta ocasión. Pensamos que planteando propuestas concretas, sean o no correctas, sean más o menos realistas, contribuimos de mejor manera a colocar el debate en la agenda del desarrollo.

Para la discusión y la elaboración de las mencionadas estrategias, sería importante integrar en dicho proceso a los agentes sociales (como las ONGD), que en muchas ocasiones son los actores que mejor conocen las carencias de los sistemas públicos de cooperación y sus limitaciones para actuar en los contextos locales. Somos conscientes de que muchas de las críticas y la enorme desconfianza que existe en la sociedad civil española en torno a este tipo de instrumentos financieros, se encuentra bastante justificada. La experiencia del FAD habla por sí sola. Pero sería importante que los agentes sociales se implicasen en este nuevo debate. Primero, porque nada garantiza que las cosas se vayan a hacer mejor que antes. Ciertamente, ya no se trata de un instrumento financiero de ayuda ligada, pero esto no implica que el impacto en desarrollo vaya a ser positivo. No existe ninguna garantía de que ello sea así. De hecho, los nuevos problemas que pueden surgir pueden ser tan importantes como los del pasado. Para evitarlos, sería importante avanzar institucionalmente en los problemas estratégicos y metodológicos vinculados con la puesta en marcha del FONPRODE.

Segundo, porque la participación de los agentes sociales podría representar un componente fundamental para activar una lógica diferente en las comunidades

empobrecidas, especialmente si logramos que se pongan en marcha nuevas alianzas sociales y productivas en los sistemas productivos locales de los países en desarrollo. Particularmente en el caso de las ONGD, su caudal de experiencia sobre el terreno y su compromiso en la lucha contra la pobreza representan activos importantes a poner en valor en estas nuevas iniciativas de desarrollo y en estos nuevos esquemas institucionales que buscan fortalecerlas.

Para lograrlo, es importante que las ONGD avancen más allá del papel que jugaron durante de la época del FAD (lo cual no implica desmerecer la importante labor que realizaron durante este período). Cuando decimos avanzar más allá, nos referimos a que en las actuales condiciones de globalización y de crisis de los “sistemas expertos” de cooperación para el desarrollo, las ONGD no pueden continuar desempeñando una mera función de “fiscalizadores” de la actuación de la cooperación española en materia de financiación concesional. No pueden continuar enarbolando una función simplemente crítica y reactiva ante las acciones gubernamentales. Es necesario dar un salto ubicándose en un terreno diferente. ¿Cuál podría ser ese terreno? Es difícil imaginarlo de antemano, la experiencia será proverbial para ir ofreciendo pautas de comportamiento. Pero, intuitivamente, podemos arriesgarnos a plantear una hipótesis: las ONGD podrían realizar una contribución más importante al desarrollo de estos territorios si logran incorporarse en las nuevas alianzas sociales y productivas que, a raíz de las nuevas inversiones concesionales u otros impulsos similares del desarrollo, puedan comenzar a construirse en sistemas productivos locales de países en desarrollo.

Para ello, además de contar con el apoyo de la administración, deberían de comenzar a plantearse su reorientación como actores de desarrollo, apostando en mayor medida por desarrollar capacidades estratégicas en sus lugares de intervención y ante el conjunto del sistema público de cooperación. Tal vez, la “pequeña revolución” que ha supuesto la entrada en vigor del FONPRODE, junto con la merma significativa de recursos económicos que esta crisis ha implicado, podrían ser una oportunidad para abrir este debate necesario.

Bibliografía

- BANCO MUNDIAL (2005): “DOTS Indicator Framework”, Banco Mundial, Washington. Disponible en: <http://www.worldbank.org>.
- BECK, U.; Giddens, A. y Lash, S. (1997): *Modernización reflexiva. Política, tradición y estética en el orden social moderno*, Alianza Editorial, Madrid.
- CEPAL (2010): *La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por*

- abrir*, Comisión Económica para América Latina de Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- DALBERG GLOBAL DEVELOPMENT ADVISORS (2009): *The Growing Role of the Development Finance Institutions in International Development Policy*, Dalberg Global Development Advisors, Copenhagen.
- DEG (2010): “Corporate Policy Project Rating – Executive Summary”, DEG-GTZ, Colonia. Disponible en: <http://www.deginvest.de>.
- DGPOLDE (2010): *Documento de Estrategia Sectorial “Crecimiento económico y promoción del tejido empresarial”*, Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, Madrid.
- GARCÍA CANCLINI, N. (2001): *Culturas híbridas. Estrategias para entrar y salir de la modernidad*, Paidós, Barcelona.
- GIMENO, J. C. (1999): “La especialización flexible: una lectura en contrapunto”, en Gimeno y Monreal (Eds.), *La controversia del desarrollo. Críticas desde la antropología*, Los Libros de la Catarata/IUDC, Madrid.
- GÓMEZ GIL, C. (Dir.) (2008): *La Ilegitimidad de los Créditos FAD – Treinta Años de Historia*, Icaria Editorial, Barcelona.
- MATAIX, C.; SÁNCHEZ, E.; HUERTA, M.A. y LUMBRERAS, J. (2008): “Cooperación para el Desarrollo y Alianzas Público-Privadas. Experiencias internacionales y recomendaciones para el caso español”, *Documento de Trabajo*, nº. 20, Fundación Carolina/CEALCI, Madrid.
- OCDE (2006): *Promoting Pro-poor Growth: Private Sector Development*, Comité de Ayuda al Desarrollo, París.
- OLIVIÉ, I.; PÉREZ, A. y MACÍAS, C. (2010): “Recomendaciones a la Cooperación Española a partir del modelo Inversión Directa Extranjera y Desarrollo”, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos/FRIDE, Madrid.
- OSTROM, E. (2000): *El Gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva*, Fondo de Cultura Económica, México D.F.
- SINHA, S.; BORTES, C. y GRETTEVE, A. (2011): “Literature review of development returns to DFIs investment in private enterprises”, Nathan-Eme, Londres.
- TOKMAN, V. (2008): “Flexiseguridad con informalidad: opciones y restricciones”, *Serie Macroeconomía del Desarrollo*, nº. 70, CEPAL, Santiago de Chile.

OTROS TEMAS

LOS DISCURSOS DE LA *ACCOUNTABILITY* EN EL SISTEMA DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO ESPAÑOL*

ALEJANDRA BONI, JORDI PERIS, MIRIAM ACEBILLO
BAQUÉ, ROSE MARY MCGEE, CAROLA CALABUIG
Y ANDRÉS HUESO**

PALABRAS CLAVE

Cooperación al desarrollo; Rendición de cuentas; Declaración de París; Donantes; ONGD.

RESUMEN

Este artículo profundiza en los discursos sobre accountability de actores del sistema de cooperación español (Administraciones Públicas y ONGD) y los examina a la luz de distintas interpretaciones teóricas sobre accountability en el desarrollo. La investigación evidencia una concepción restringida de la noción de accountability, así como prácticas limitadas y existencia de barreras técnicas y políticas. El artículo concluye con algunas recomendaciones para fortalecer procesos de cambio en curso.

* Queremos agradecer a la Dirección General de Planificación y Evaluación de la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional su apoyo financiero para la realización de este estudio. Estamos también en deuda con los y las entrevistadas en la realización de la investigación.

** Alejandra Boni, Jordi Peris, Carola Calabuig y Andrés Hueso pertenecen al Grupo de Estudios en Desarrollo, Cooperación y Ética de la Universidad Politécnica de Valencia. Miriam Acebillo Baqué pertenece al Institut de Govern i Polítiques Públiques de la Universitat Autònoma de Barcelona. Rose Mary McGee es miembro del Participation, Power and Social Change Team, Institute of Development Studies.

ABSTRACT

This paper deals with discourses on accountability from actors of the Spanish aid system (Public Administration and NGO) and discusses them from the point of view of different theoretical interpretations on the idea of accountability in development. The research evidences a restricted conception on the notion of accountability, as well as limited practices and the existence of technical and political barriers. The paper concludes with recommendations for underpinning ongoing processes of change.

RÉSUMÉ

Cet article a pour but d'analyser les discours sur l'accountability des acteurs du système de coopération espagnol (Administrations publiques et ONGs). L'auteur évalue ces discours à la lumière des différentes interprétations théoriques sur la reddition de comptes dans le développement. Notre recherche fait visible une conception restreinte de la notion d'accountability dans leurs discours, ainsi que des pratiques limitées par de barrières techniques et politiques. L'article propose quelques recommandations sur le sujet, ayant pour but renforcer des processus de changement qui sont déjà en cours en l'univers de la coopération.

Introducción

La puesta en marcha de procesos recientes como el de la mejora de la eficacia de la ayuda, que tiene en la Declaración de París de 2005 su principal instrumento, hace que desde los ámbitos más oficiales de la cooperación al desarrollo se planteen principios como los de apropiación, armonización o rendición de cuentas mutua (*mutual accountability* en su terminología inglesa) como aquéllos que deben regir las intervenciones de cooperación y las relaciones entre donantes y países socios. Estas declaraciones internacionales, que tratan explícitamente de relaciones intergubernamentales, ofrecen una oportunidad también para que el sector no gubernamental participe de los principios que inspiran la nueva arquitectura de la ayuda, en particular, en lo que se refiere a la *accountability* (en adelante, ACC). En nuestra opinión, se trata de uno de los principios más relevantes y pertinentes para repensar el sistema de cooperación puesto que se refiere a la relación entre contrapartes, a la responsabilidad ante los financiadores y ante las bases sociales, ante los destinatarios últimos de las acciones, etc.

Este artículo presenta las principales evidencias de un estudio realizado entre junio de 2008 y noviembre de 2009 por un equipo interdisciplinar de investigadoras e investigadores del Grupo de Estudios en Desarrollo de la Universidad Politécnica de Valencia, del Instituto de Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad Autónoma de Barcelona y del Grupo de Participación, Poder y Cambio Social del Institute of Development Studies, del Reino Unido¹. El objetivo del estudio era profundizar en los distintos discursos sobre ACC de los diferentes actores del sistema de cooperación internacional español y examinarlos a la luz de las distintas interpretaciones teóricas sobre la ACC en el desarrollo. Concretamente, se pretendía analizar hasta qué punto los actores del sistema de cooperación español incorporan la ACC a nivel teórico y a nivel de mecanismos y prácticas, así como identificar barreras técnicas y políticas a la ACC y procesos de acercamiento del sistema de cooperación español a los estándares y prácticas de ACC internacionales. En cuanto a la metodología, se analizaron la bibliografía y los debates críticos sobre la ACC y se realizaron 37 entrevistas a personas pertenecientes a 32 organizaciones pertenecientes de Gobiernos Central, Autonómicos y Municipales, de ONGD, del sector privado, de Universidades, así como miembros de la academia².

La estructura del artículo es la siguiente. Comenzaremos por describir diversas concepciones de ACC encontradas a raíz de la revisión bibliográfica. Tras ello, pasaremos a analizar cómo entienden y cómo ejercitan la ACC los actores gubernamentales y no gubernamentales españoles y qué barreras encuentran para su realización. Por último, describiremos algunos procesos de cambio que están aconteciendo en el sistema de cooperación español, y cómo estos procesos de cambio tienen potencial para mejorar la concepción y la práctica de la ACC entre los actores de la cooperación.

La noción de accountability

Goetz and Jenking definen ACC como “*the relationship where A is accountable to B if A is obliged to explain and justify his actions to B, or if A may suffer sanctions if his conduct, or explanation for it, is found wanting by B*” (Goetz and Jenking, 2005: 8). Esto permite distinguir entre dos dimensiones de ACC. La *answerability*, como obligación de dar respuesta y derecho a obtenerla; y la

1. Si los lectores de la revista quisieran profundizar en mayor medida en los contenidos del artículo y en la metodología de la investigación, pueden consultar un working paper en la siguiente dirección electrónica: http://masterdesarrollo.upv.es/mppd/index.php?option=com_wrapper&view=wrapper&Itemid=28 [fecha de consulta 4 de marzo de 2011].

2. La metodología empleada nos ha permitido tener una muestra sobre los discursos, mecanismos y prácticas de la ACC en una serie de actores de la cooperación española, aunque presenta límites puesto que los resultados no pueden ser generalizados a todo el sector.

enforceability, como capacidad de exigir y hacer cumplir la realización de una acción y al acceso a mecanismos de corrección (y penalización) cuando falla la propia ACC (Goetz and Jenkins, 2005; Newell and Bellour, 2002b).

En consecuencia, la capacidad para pedir y ejercer ACC requiere poder. Por lo tanto, la ACC no puede ser reducida a una perspectiva puramente técnica relacionada con los sistemas de gestión e inspección (Goets and Jenking, 2005; Newel, 2006; Eyben, 2008), sino que debe ser comprendida desde la perspectiva de las relaciones de poder que se establecen.

En sintonía con esto, Eyben (2008) destaca el carácter relacional de la ACC poniendo el énfasis en las relaciones entre los actores por encima de las características de los actores en sí mismos, relaciones que se producen en términos de poder y están condicionadas por trayectorias históricas específicas.

Además, la ACC debe ser entendida en un marco de las obligaciones y derechos democráticos, lo que en el ámbito de la cooperación ha sido formulado desde los enfoques basados en derechos, que ponen el énfasis en la capacidad de la ciudadanía para reclamar sus derechos, así como en los mecanismos de ACC y la capacidad institucional para responder a ellos (Piron, 2004).

En relación a los actores involucrados, la ACC ha sido tradicionalmente entendida desde la perspectiva de la ciudadanía y los medios a su disposición para controlar el comportamiento del Estado. No obstante, la transformación y reconfiguración de las relaciones entre ciudadanía, sector privado, estados, sociedad civil e instituciones internacionales en el marco de la globalización apuntan a la necesidad de incluir un mayor rango de actores en los procesos de ACC (Goetz and Jenkins, 2005; Newell, 2006).

En ese sentido, es útil la distinción entre *agent*, como actor obligado a rendir cuentas, y *seeker*, como actor con derecho a exigirlos en tanto fuente legítima del poder, pues permite categorizar de manera fluida los roles de los diversos actores del sistema internacional de cooperación. En esencia, este se caracterizaría no sólo por el incremento de *agents* y *seekers*, sino también por el aumento de los métodos y ámbitos donde se exige y ofrece ACC así como la diversidad de roles que puede desempeñar cada uno de los actores específicos (Goet and Jenkins, 2005: 77-102).

Surgen así diferentes tipos de ACC. La ACC *política* está relacionada con la democracia representativa y toma como actor principal al Estado en sus relaciones con la ciudadanía y entre sus propias instituciones. La ACC *social* se legitima en los discursos basados en derechos y explora las formas en que la

acción de la ciudadanía redefine las relaciones entre ciudadanos y sus representantes políticos. La *ACC financiera* está vinculada con el funcionamiento de las organizaciones, sus resultados o su contabilidad; se autoproclama apolítica y técnica. La *ACC civil* es expresión de ciudadanía activa, está menos dirigida a las instituciones del Estado y se refiere a diferentes tipos de activismo (Newell, 2006; Newell and Bellour, 2002a).

A su vez, estas formas de ACC pueden relacionarse con la distinción de Newell y Wheeler (2006) entre ACC activa, continuamente negociada y basada en el derecho y la capacidad de articular demandas, y ACC pasiva, en la que la iniciativa corresponde a aquellos en los que se ha delegado la autoridad, o *agents*.

En cuanto a la implementación práctica de mecanismos y espacios de ACC, se evidencian diferentes tipos de barreras en forma de *vacíos*, como espacios de autoridad no sometidos a ACC; *sesgos*, como prácticas que sin ser ilegales benefician a grupos ya aventajados; o *captura* por parte de las élites, o uso ilegal del poder público en forma de clientelismo o corrupción.

En el marco de la ayuda al desarrollo, Eyben (2005) plantea que una organización que utiliza su poder para evitar la ACC (como es el caso de los donantes) no se ve forzada ni tiene interés en aprender, con lo cual no se produce la necesaria reflexión sobre sus propias prácticas, comportamientos y actitudes.

¿Cómo entienden la *accountability* los donantes y ONGD españolas?

A continuación vamos a exponer algunas de las evidencias obtenidas del estudio en relación con la naturaleza y alcance del concepto de ACC de los actores de la cooperación gubernamental (estatal, autonómica y local) y no gubernamental.

Se constata que la traducción más empleada del término ACC es rendición de cuentas y transparencia, y que aquella incluye principalmente la justificación económica de los fondos invertidos. Para la gran mayoría de los actores, el concepto se limita a eso, vinculándolo a la idea de auditoría o control financiero. En algunos casos, el concepto de ACC se asimila a impacto o evaluación, entendiéndose que rendir cuentas implica dar explicaciones no sólo sobre en qué se han gastado los recursos, sino también sobre qué repercusiones tiene. Relacionado con esto, los sistemas de gestión de calidad son propuestos como mecanismos de rendición de cuentas, lo que implica una concepción

concreta de lo que en el análisis bibliográfico se consideraba ACC financiera. Algunos actores estatales, en su vocación por acercarse a los estándares internacionales, hablan de mutua responsabilidad con los países del Sur para ampliar el concepto de ACC. No obstante, se suele referir a lo que en el marco teórico denominamos ACC política y no tanto social o civil.

La fundamentación de la ACC es una fundamentalmente legal y en algunos casos ética, pero en ningún caso se menciona el poder como elemento clave en las relaciones de ACC. En ese sentido, la ACC se plantea como un problema de gestión de las relaciones, pero a la hora de profundizar en los mecanismos de ACC, no se hace referencia a la revisión de las relaciones de poder que se establecen entre aquellos que podrían exigir rendición de cuentas y los que tienen el deber de ofrecerla.

Respecto a qué actores son incorporados en relaciones de ACC, existe un consenso generalizado de que hay que rendir cuentas a los financiadores. Es frecuente la mención de la obligación y necesidad de mejora de la rendición de cuentas a la ciudadanía del Norte y quien los representa: parlamentos, consejos... Las ONGD incluyen en sus relaciones a los socios y a los patronatos. Sin embargo, en la mayoría de los casos, la ACC hacia los socios del Sur, así como los destinatarios últimos de las acciones, no es tenida en cuenta.

También se ha podido constatar que, cuanto mayor es el grado de reflexión que parece haber habido en la organización o institución en torno al asunto de la ACC, más interés existe sobre este tema y más experiencias piloto de mecanismos hay (sobre todo en Gobierno Central, representantes de CCAA y ONGD grandes).

Otro objetivo de la investigación era detectar qué elementos del contexto español podían condicionar la visión de la ACC de los actores entrevistados. En este sentido, se encontraron cuatro elementos que están siendo relevantes a la hora de entender la ACC como son la descentralización, la dependencia de fondos públicos, la juventud del sistema de cooperación y los espacios de reflexión existentes.

En relación con la descentralización, España tiene un sistema plural y diverso de cooperación al desarrollo, y los Entes Locales abogan por la no jerarquización y por redes más horizontales de poder. Así, aunque la cooperación estatal percibe que la cooperación autonómica ocupa espacios reservados al Estado, los entes de la cooperación descentralizada están legitimados tanto por marcos legales como por su ciudadanía.

Por lo que se refiere a la dependencia de fondos públicos, en el sector no gubernamental, las bases de financiación independientes de fondos públicos son muy escasas. Esto incide sobre la independencia de las organizaciones y su capacidad para exigir rendición de cuentas del Estado y los Gobiernos Autonómicos, hasta el punto de que, desde algunas instancias, se señala a las ONGD como el instrumento para la puesta en marcha de políticas públicas de cooperación al desarrollo. El aumento de la financiación a las ONGD y un mayor control de los fondos deberían de mejorar la ACC de carácter financiero. Sin embargo, esta ha supuesto un mayor trabajo para las propias ONGD al no existir una estandarización de los procedimientos. Esto incide negativamente tanto sobre la eficacia de la ayuda, como sobre la calidad de las relaciones entre los actores, redundando en el empeoramiento de otros tipos de ACC.

En relación a todo lo anterior, también es necesario tener en cuenta que las administraciones públicas (sobre todo la estatal) constituyen de facto un organismo regulador, aunque sean instituciones ejecutivas y no legislativas o judiciales. Esta idea hace referencia a que, aunque no estén sustentadas por normas o leyes, los agentes públicos de cooperación al desarrollo acaban en buena parte estableciendo los criterios que rigen la calidad y las actuaciones de cooperación al desarrollo del sector de las ONGD. En ese sentido, podemos afirmar que la dependencia de fondos públicos genera retos a la hora de profundizar en concepciones más amplias de ACC.

Otro elemento del contexto español analizado ha sido la juventud del sistema de cooperación y los (escasos) ámbitos de reflexión de los que disponen los actores. Ambos elementos presuponíamos que eran limitantes en las concepciones de la ACC de los actores entrevistados. De hecho, las evidencias del estudio demuestran que los procesos de mejora y debate en torno a la ACC están relacionados con la madurez que se va adquiriendo, la adquisición de una cultura de evaluación orientada al aprendizaje y la participación en debates en foros internacionales. Todos estos son elementos que retomaremos en el último apartado del artículo, cuando nos refiramos a las propuestas dirigidas a mejorar la concepción y el ejercicio de la ACC.

¿Cómo practican la ACC los actores del sistema español?

En relación con la ACC financiera, las prácticas no difieren mucho de los discursos. Sí que podemos afirmar que en el sistema de cooperación español se practica una ACC de este tipo. Sin embargo, cuando pensamos en ACC política, sí aparecen fricciones en la rendición de cuentas entre los diferentes

organismos de cooperación en España. Además, la rendición de cuentas a la ciudadanía por parte de las diferentes instancias de la administración pública es muy pobre.

Aunque en el discurso de la ACC social sí aparecen las sociedades y Gobiernos de los países socios/destinatarios de las ayudas, esto no se refleja en las prácticas. Los mecanismos o bien son inexistentes, o bien están muy poco definidos. La cooperación estatal habla de ACC social refiriéndose básicamente a la sociedad española, planteando como mecanismos los informativos, es decir, manejando espacios con una participación poco activa de la sociedad. A nivel gubernamental, la participación de la sociedad se plantea también a través de órganos mixtos, como los Consejos de Cooperación. Estos, sin embargo, reducen la participación a la de tipo consultivo, o incluso más básica, la de tipo informativo.

Otra manera bastante generalizada de entender la ACC es como transparencia, asumiendo que dar visibilidad es rendir cuentas, sin importar los procesos subyacentes. Esto ocurre también cuando se confunde ACC con información. Es más, en estos casos, la información puede entenderse como publicidad, llevando a pensar que se informa 'para ponerse la medalla'. A su vez, en el contexto de los países socios, la visibilización vinculada a la rendición de cuentas es problematizada en cuanto a que puede incluso debilitar institucionalmente (desinstitucionalizar) el Gobierno del país.

Los actores manifiestan la necesidad, tanto de ampliar el discurso de la ACC, como de mejorar las prácticas. En el caso concreto de la AECID, la DGPOL-DE y los organismos autonómicos entrevistados, se asume que: (a) se rinden muy pocas cuentas a la sociedad civil; (b) existen asimetrías de partida, que condicionan la rendición de cuentas; y (c) la rendición de cuentas financiera está ampliamente asumida, al menos en la Administración Pública, y habría que ir más allá.

¿Qué barreras encuentran?

A raíz de las evidencias del estudio, se sugiere que el sistema descentralizado español conlleva grandes dificultades para la ACC efectiva, principalmente para la que se promueve desde los ámbitos estatales. Aparecen fricciones en la rendición de cuentas entre los diferentes organismos de cooperación en España, como consecuencia de un modelo descentralizado y no jerarquizado. También se detecta que el sistema político descentralizado español produce vacíos de ACC. Las CCAA entrevistadas perciben que hay rendición de cuentas

desde las Autonomías hacia el Gobierno, pero no desde el Gobierno a las Autonomías. La descentralización genera dinámicas en las que las Comunidades Autónomas y los Entes Locales tienen bases de legitimidad para reclamar ACC del Estado Central, y aportarla a sus habitantes y contribuyentes.

Seguidamente, encontramos interesantes reflexiones en torno a los organismos de coordinación de carácter estatal como son el Consejo de Cooperación al Desarrollo y la Comisión Interterritorial de Cooperación para el Desarrollo. Pese a su potencial, no son siempre suficientemente útiles para rendir cuentas. Los entrevistados destacan tres cuestiones: 1) disfuncionalidades debidas a su carácter simultáneo de coordinación interministerial y de grupo de expertos; 2) dependencia financiera de fondos gubernamentales por parte de los miembros no gubernamentales y 3) fortalecimiento de las relaciones bilaterales con ONGD sin considerar los espacios abiertos y multilaterales. Los intereses particulares, el clientelismo y el uso individual de las diferencias de poder entre organizaciones dificultan la ACC en órganos como los Consejos de Cooperación, así como la mejora general de los propios mecanismos de ACC.

En el ámbito de las ONGD, las coordinadoras funcionan como elemento de control en el sentido positivo, aunque la fragmentación y proliferación de ONGD dificulta la articulación de los diferentes intereses en las dinámicas colectivas.

Otro elemento que se destaca es el conflicto entre los objetivos de la cooperación al desarrollo y otros como la proyección internacional del Gobierno o las agendas comerciales y económicas. La visibilización de las actuaciones de la Ayuda Oficial al Desarrollo para obtener una rentabilidad política implica realizar inversiones en cuestiones que son menos estratégicas para el país socio, pero más visibles.

Por último, sugerimos que existen barreras técnicas para una mejora de la ACC como son la falta de recursos financieros o el hecho de que los proyectos sean la unidad de medida de la ACC, impidiendo ampliar la mira a los procesos de desarrollo más integrales y complejos. La dependencia de fondos públicos para la realización de intervenciones aparece también como una limitante importante, así como los escasos espacios de reflexión dentro de las organizaciones.

Implicaciones para los procesos de cambio en curso

A pesar de las limitaciones expuestas en cuanto a concepciones y prácticas de ACC, el estudio evidencia la existencia de procesos de cambio en el sistema de cooperación al desarrollo español, que inciden de manera directa en algunos

elementos centrales de la forma de concebir la ACC. A continuación presentamos algunos de estos elementos tal como han sido analizados en el trabajo de investigación realizado y apuntamos de qué manera podrían reforzarse las dinámicas de cambio en curso.

La primera tendencia clara es la voluntad de converger a los estándares recogidos en las declaraciones internacionales y, como consecuencia más relevante, de incluir a los actores del Sur como actores principales a los que rendir cuentas. No obstante, aunque el concepto de *rendición de cuentas mutua* de la Declaración de París tiene el potencial de poner sobre la mesa esta cuestión, la ACC que realmente se practica está muy viciada por las relaciones de poder inherentes al sistema de cooperación internacional. Es importante, por tanto, que los actores de dicho sistema sean conscientes de estas barreras e inicien procesos de revisión organizacional que consideren como algo central las relaciones de poder entre socios del Norte y del Sur.

En segundo lugar, las valoraciones de algunos actores muestran como la calidad de las relaciones empieza a ser reconocida como un elemento estratégico para la eficacia de la cooperación. En ese sentido, un paso importante hacia una verdadera rendición de cuentas mutua sería ir más allá de la ACC de carácter técnico y financiero e incorporar componentes de ACC política, social o cívica. Un punto de apalancamiento clave para generar un cambio en este sentido, serían las convocatorias de cofinanciación de acciones de cooperación al desarrollo donde concursan las ONGD para la obtención de fondos. En ellas, los agentes públicos de cooperación al desarrollo tienen la potencialidad de establecer los criterios que rigen la calidad y las actuaciones de cooperación al desarrollo. Un cambio de criterio en los tipos de rendición de cuentas exigidos, que incorpore la perspectiva de la ACC social y política, tendría un efecto multiplicador inmediato. En esta misma línea, un cambio en las convocatorias de cofinanciación que pase de apoyar procesos a largo plazo en lugar de proyectos puntuales, contribuiría a reforzar la importancia de las relaciones de partenariatio y confianza mutua entre las ONGD del Norte y sus contrapartes del Sur.

En paralelo, se detecta un auge en la valoración de los sistemas de calidad como mecanismos de rendición de cuentas. Asimismo, y a pesar de las limitaciones en cuanto a las prácticas existentes, se evidencia una cierta voluntad de pasar de una ACC centrada en el control del gasto a una ACC relativa a objetivos y resultados. Todo esto convierte los sistemas de calidad en un importante factor de cambio en las formas de ACC, aunque de cara a incorporar las consideraciones anteriores, sería recomendable introducir la reflexión acerca de los indicadores de proceso y de cómo considerar la calidad de

las relaciones que se establecen en las intervenciones de desarrollo, como un aspecto inherente a la calidad de las mismas. Así, el actual marco de gestión basada en resultados debería recoger el aspecto de la rendición de cuentas, enfatizando no sólo los resultados materiales y visibles de la intervención, sino también el alcance en las relaciones entre los actores que participan en la intervención.

Otro factor de cambio es la actual valorización de la evaluación y el creciente reconocimiento de la importancia de sistematizar las experiencias. Entendemos que esto debería ir acompañado de una cultura del aprendizaje en las organizaciones. Tanto en el seno de las propias ONGD como en relación con otros actores públicos y privados, sería interesante que se promovieran acciones orientadas a la evaluación, no con ánimo fiscalizador, sino para activar procesos reflexivos y de cuestionamientos de las prácticas y valores de la propia organización en los diferentes contextos en los que trabaja. Esto requiere de considerar la evaluación no como un trabajo de consultoría externa sino como un proceso inherente a la dinámica organizativa.

Asimismo, cobra importancia creciente la necesidad de ganar legitimidad y credibilidad, y para ello resulta esencial mejorar los mecanismos de transparencia de las actividades de las entidades dedicadas a la cooperación internacional, potenciando el acceso a la información y la comunicación y sometiendo al escrutinio público por parte de la ciudadanía. No obstante, es de capital importancia diferenciar la “publicitación” de las acciones y proyectos, de la rendición de cuentas puesto que la comunicación con la ciudadanía requiere de honestidad sobre lo que se pretende hacer en cada caso.

Sin embargo, esto choca con las evidencias del estudio en las que se constata una cultura política en España no excesivamente proclive a movilizarse para exigir ACC, lo que en el caso de la cooperación al desarrollo se acentúa, al no ser percibida por la ciudadanía como un área de central importancia para su vida cotidiana. Por tanto, si queremos ir más allá de una ACC de carácter técnico y financiero, administraciones públicas y ONGD deberían promover una pedagogía de la ACC en el marco de las acciones de sensibilización y educación para el desarrollo que incorporen la perspectiva de la ACC política, social y civil. Solo de esta manera se podrá avanzar hacia una ACC más activa que permita la apertura de espacios de participación efectivos para la sociedad civil y la ciudadanía.

Otro aspecto que aparece claramente en la investigación, es la importancia para las organizaciones de contar con personal especializado y con una buena formación. De cara a incorporar una perspectiva amplia de la ACC, esto no

se refiere solamente a una formación técnica, sino también a conocer prácticas y enfoques diferentes a los de la cooperación española, tal como están siendo implementados en otros contextos. Por ello, sería deseable que las entidades dedicadas a la cooperación tuvieran una política de recursos humanos que primara la formación continua en entidades del Norte y del Sur con un planteamiento innovador de la rendición de cuentas. Resaltar aquí la importancia de la participación en foros internacionales, el intercambio de cuadros técnicos y la formación con miras internacionales, así como las posibles alianzas con universidades y centros de investigación.

La investigación destaca también el papel de los espacios de coordinación como espacios donde articular la ACC y replantear su significado. Por una parte, las coordinadoras de ONGD, deberían ser el espacio en el que no sólo exigir ACC a los Gobiernos, sino también reflexionar sobre qué se entiende por rendición de cuentas en el seno de las ONGD, a quién se debe rendir cuentas y cómo puede llevarse a cabo. Además, habría que considerar cómo extender este debate a las ONGD pequeñas que no están representadas en ese foro. En el caso de los órganos de coordinación de la ayuda oficial que dependen de la Administración Central, urge revisar su funcionamiento y pensar en cómo pueden convertirse en espacios de rendición de cuentas mutua.

En relación a las intervenciones en terreno, parece importante pasar de pensar en clave de proyectos a pensar en clave de procesos de transformación y cambio a largo plazo. Esto tiene implicaciones sobre los términos en los que se plantea la ACC pues, más allá de rendir cuentas sobre los objetivos o las estrategias, se pone el foco en las organizaciones con las que se establecen alianzas y en la red de relaciones como recurso central de una organización para apoyar procesos complejos de transformación. Sólo considerando la diversidad de actores que intervienen, la diversidad de formas que puede adoptar la ACC y el papel de las relaciones de poder, podremos construir consistentemente nuevas ideas, dinámicas y prácticas de ACC.

Bibliografía

- EYBEN, Rosalyn: "Donors' Learning Difficulties: Results, Relationships and Responsibilities". *IDS Bulletin*, Vol. 36, Issue 3, 2005, pp. 98-107.
- EYBEN, Rosalyn: *Power, Mutual Accountability and Responsibility in the Practice of International Aid: A relational Approach*. IDS Working Paper No. 305. University of Sussex, UK, Institute of Development Studies (IDS).

- GOETZ, Anne Matie & JENKINS, Rob: Reinventing accountability: making democracy work for human development, Palgrave Macmillan, Hampshire & New York, 2005.
- NEWELL, Peter: Taking accountability into account: The debate so far, en NEWELL, Peter & WHEELER, Joanna (Eds.): Rights, Resources and the Politics of Accountability, Zed Books, London, 2006.
- NEWELL, Peter & BELLOUR, Shaula: El mapeo de la rendición de cuentas: Orígenes, contextos e implicaciones para el desarrollo, Documento de trabajo IDS 168, Institute of Development Studies (IDS), 2002a.
- NEWELL, Peter. & BELLOUR, Shaula: Mapping accountability: origins, contexts and implications for development, IDS Working Paper No. 168, University of Sussex, UK, Institute of Development Studies (IDS), 2002b.
- NEWELL, Peter & WHEELER, Joanna: Making Accountability Count, IDS Policy Briefing Issue 33, Institute of Development Studies (IDS), 2006.
- PIRON, Laure-Hélène: Rights Based Approaches to Social Protection. Background paper to assist DFID in the preparation of a position paper on social protection, London, Overseas Development Institute (ODI), 2004.

LA ACCIÓN DE LAS CIUDADES Y LOS GOBIERNOS LOCALES FRENTE A LOS MÁS GRAVES PROBLEMAS MUNDIALES DE DESARROLLO

MIGUEL ÁNGEL MARTÍN LÓPEZ*

PALABRAS CLAVE

Ciudades; Autoridades locales; Cambio climático; Lucha contra el hambre; Biodiversidad.

RESUMEN

Hasta ahora, las acciones de Naciones Unidas y de los Estados frente a los problemas globales no habían tomado en consideración a las ciudades y gobiernos locales. No obstante, de una manera descentralizada y espontánea, están empezando a actuar frente a estos problemas. El propósito del presente trabajo es precisamente ponerlo de manifiesto en los tres más importantes: cambio climático, hambre y biodiversidad.

ABSTRACT

Up to now, States and United Nations do not have pay attention to Cities and Local governments for solving the global problems. Nevertheless, they are beginning, in a way decentralized and

* Doctor en Derecho y Licenciado en Ciencias Políticas. Jefe de Cooperación Internacional al Desarrollo de la Diputación de Córdoba, Profesor Asociado de Derecho Internacional Público de la Universidad Hispalense de Sevilla.

opens up, to act set against these problems, The purpose of the present work is exactly to show it in the three most important: climate change, hunger and biodiversity.

RÉSUMÉ

Actuellement, les actions des Nations Unies et des Etats en face des problèmes globaux n'a pris en compte des Villes et des gouvernements locaux. Cependant, ceux-ci sont en train d'agir, d'une manière décentralisée et spontanée, en face de ces problèmes. L'intention de ce travail est de voir les trois le plus importants: le changement climatique, la faim et la biodiversité.

La necesaria mayor atención a las respuestas locales en la actual grave crisis global

El proceso globalizador, con su considerable fuerza expansiva, estaba logrando acercar y establecer conexiones entre todas las partes del planeta. Ello había sido considerado generalmente como una virtud, pero también entrañaba un riesgo, definido como sistémico y que significaba que una crisis podía extenderse con facilidad, teniendo un alcance global.

Las previsiones más pesimistas, como es sabido, se han cumplido y nos encontramos ahora en una crisis de estas dimensiones, con varias vertientes y con graves problemas mundiales. Ella está afectando además con mayor intensidad y gravedad a las partes del sistema más débiles, en este caso los países en vías de desarrollo.

La declaración de la cumbre sobre los efectos de la crisis en el desarrollo, del mes de junio de 2009, así lo ha manifestado, indicando expresamente que esta crisis está vinculada a múltiples crisis y problemas globales interrelacionados, como el aumento de la inseguridad alimentaria, la volatilidad de los precios de la energía y los productos básicos y el cambio climático¹.

La comunidad internacional, naturalmente, ha estado obligada a tomar medidas para combatir estos problemas y la crisis. Como es conocido, en junio de 2008, la FAO convocó, en Roma, la conferencia de alto nivel sobre la

1. A/Conf.214/3 Conferencia sobre la crisis financiera y económica mundial y sus efectos en el desarrollo, New York 24 a 26 de junio de 2009, documento final de la conferencia.

seguridad alimentaria mundial: los desafíos del cambio climático y la bioenergía. Las Naciones Unidas también establecieron un grupo de tareas para hacer frente a la crisis alimentaria que todavía continúa su trabajo. Ya hemos señalado además la reciente conferencia sobre los efectos de la crisis en el desarrollo y recordemos también la decisión de la cumbre del G8 de primeros de julio de 2009 en L'Aquila en pos de la seguridad alimentaria mundial y la cumbre sobre la seguridad alimentaria mundial de 2009, también auspiciada por la FAO.

Por lo que respecta al cambio climático, también se están intensificando las negociaciones e iniciativas por la mayor urgencia sentida del problema. El secretario general Ban Ki Moon ya convocó una reunión de alto nivel en la sede de Naciones Unidas para ello y ahora se está llevando, hasta el 9 de diciembre, la conferencia negociadora en Durban para consensuar y avanzar en medidas contra los efectos negativos de este cambio climático.

Como regla general, todas estas iniciativas están basadas en un enfoque desde arriba, uniforme y pensado en exclusiva para los Estados, sin otorgarle un espacio a la respuesta que puede darse a estos problemas desde lo local, con sus propios actores.

El reconocimiento e impulso que se dio a este espacio en la Cumbre de Río sobre el medioambiente, sobre la base de la bien argumentada máxima “pensar globalmente y actuar localmente” no ha estado hasta ahora presente. Además, como es conocido, las ciudades y poderes locales ya vienen desarrollando, desde hace algunos años, una acción internacional considerable y estimable². Sin embargo, la misma no ha sido suficientemente reconocida y menos en esta crisis.

No obstante, la acción surgida desde abajo, desde el propio plano local en respuesta a los problemas globales más importantes aludidos, como vamos a ver a continuación, ya se está produciendo y ha de ser potenciada como acciones revulsivas y transformadoras.

2. Un examen reciente del estado del arte de esta acción puede verse en la obra recientemente publicada: Martín López, Miguel Ángel y Oddone, Nahuel (coord.): *Las ciudades y los poderes locales en las relaciones internacionales contemporáneas*. Granada, Unión Iberoamericana de Municipalistas, 2010. En él puede encontrarse una bibliografía amplia sobre la temática. Merece destacarse como obra pionera el trabajo de Alger, C.F.: “Le local et le mondial: comment percevoir et assumer leurs interconnexions?”, *Revue Internationale de Sciences Sociales*, 1988, vol. 117, págs. 359 y ss.

La acción de las ciudades y los gobiernos locales ante las amenazas del cambio climático

El primer ámbito donde ello aparece es el cambio climático³, donde empieza a verse una considerable acción de los gobiernos locales. En este sentido, es interesante resaltar la conferencia internacional sobre el liderazgo de los gobiernos locales en el cambio climático que tuvo lugar en la ciudad de Copenhague entre los días 2 a 4 de junio del presente año 2009 con la participación de representantes de más de cien países y de la organización mundial de ciudades, Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU). En ella, los poderes locales quisieron poner de manifiesto la importancia que tiene la búsqueda de soluciones locales para combatir el cambio climático, así como reivindicar el papel que estos poderes pueden desempeñar en ello.

La conferencia⁴ ha puesto de manifiesto muchos ámbitos en los que esta actuación puede ser de interés y de impacto, como en el secuestro de carbono, la mitigación, las estrategias de desarrollo con bajo nivel de carbono, la movilidad sostenible, los sistemas de financiación, el comercio de carbono o las maneras de involucrar a los sectores privados. También se ha puesto de manifiesto las conexiones locales con las otras graves crisis mundiales y la necesidad de atender a la justicia climática, haciendo esfuerzos para prestar atención a los sectores que se vean más perjudicados por el referido cambio climático. Asimismo, en esta conferencia se ha presentado una el proyecto de web *ClimateActionMap.org* concebido para recoger y ofrecer información de las soluciones más innovadoras de los gobiernos locales y las ciudades contra el cambio climático y entendido como un instrumento de primera utilidad para el trabajo de aquéllas⁵.

Previamente a esta conferencia, ya podían encontrarse también acciones dirigidas a articular este movimiento de las ciudades y poderes locales frente al cambio climático. En este sentido, es de gran relieve el compromiso para la protección del clima que lanzaron alcaldes y gobiernos locales en una reunión paralela a la conferencia de Naciones Unidas sobre el cambio climático que tuvo lugar en la ciudad indonesia de Bali en diciembre de 2007⁶. En este compromiso se

3. En materia medioambiental la acción de las ciudades y los gobiernos locales ya ha tenido una acción destacada en otros ámbitos diferentes al cambio climático, siendo especialmente interesante la labor del consejo internacional para las iniciativas locales de medioambiente, Iclei, según su acrónimo en lengua inglesa (www.iclei.org).

4. El documento de conclusiones de la conferencia puede verse en la página web www.kl.dk/localclimatesummit.

5. Véase www.climateactionmap.org

6. The World Mayors and Local Governments Climate Protection Agreement, launched at the United Nations Climate Change Conference by ICLEI-Local Governments for Sustainability, the World Mayors Council on Climate Change (WMCCC), United Cities and Local Government and the C40 Climate Leadership Group in Bali, Indonesia, 12 december 2007.

abogaba por reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, por ahorrar energía y por reducir la dependencia de los combustibles derivados del petróleo y de la energía nuclear.

En esta labor la voz de los poderes locales está siendo llevada por la organización de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU) y por ICLEI, una organización de poderes locales especializada en la sostenibilidad medioambiental. Primordialmente, el propósito de ellas es influir en las negociaciones intergubernamentales para que se les reconozca su papel y se recojan sus aportaciones. Ya ante la cumbre de diciembre de 2009 en Copenhague pretendió este acogimiento. Las referidas organizaciones han estado muy activas en las rondas negociadoras que se están desarrollando, particularmente en la de Bonn, de primeros de junio de 2009, donde han conseguido que el texto recoja el papel de los gobiernos locales en todos los capítulos del texto acción de cooperación a largo plazo, adaptación y mitigación, acción de financiación, tecnología y construcción de capacidades.

Los frutos de este trabajo ya están llegando y un reconocimiento explícito y contundente a esta labor ha sido dado en la cumbre de Estados de Cancún sobre el cambio climático del pasado año 2010. Previa a ella fue la cumbre mundial de alcaldes sobre el clima (noviembre de 2010) que avanzó considerablemente en crear un marco de acción eficaz de los gobiernos locales antes el cambio climático, quedando ello plasmado en el llamado Pacto de la Ciudad de México. Este es un pacto voluntario abierto a la firma y adhesión de los gobiernos locales para comprometerse en adoptar medidas y normativas para favorecer reducción de gases y demás que generan calentamiento global. También se incluye en este pacto el registro de carbono, una de las iniciativas más interesantes y elaboradas y que pretende crear una herramienta precisa con criterios de medición y evaluación del impacto de cada ciudad en el cambio climático⁷.

Aparte de este esfuerzo por entrar en la agenda de los Estados y de las negociaciones mundiales no puede olvidarse que los entes locales también están adaptando y poniendo en práctica ya iniciativas para aminorar los efectos adversos del cambio climático⁸.

Una de las más conocidas en este sentido es la promovida por la Unión Europea, referida al Pacto de los Alcaldes contra los efectos del cambio climático⁹.

7. Puede verse más información en la página web www.uclgmexicocity2010.org.

8. Los días 28 a 30 de mayo de 2010 se llevó a cabo en la ciudad alemana de Bonn, la conferencia de estudio de la adaptación de las ciudades al cambio climático: "resilient cities 2010".

9. Información sobre esta iniciativa puede verse en la página web www.eumayors.eu

Por él, los ayuntamientos y gobiernos locales firman un compromiso público para reducir las emisiones de carbono así como para hacer un plan de acción para asumir la energía sostenible. El texto del Pacto también incluye la realización por los gobiernos locales de un inventario de emisiones, la movilización de la sociedad civil para esta cuestión, la previsión de medidas de eficiencia energética o el seguimiento de los modelos de excelencia en esta materia, como aspectos destacados. Otra iniciativa interesante digna de reseñar la reciente conferencia europea celebrada en la ciudad onubense de Punta Umbría, entre los días 23 y 25 de septiembre de 2009, dedicada a la promoción de acciones locales frente al cambio climático¹⁰.

Otro ejemplo que podemos citar es la labor que realiza el World Wildlife fund, la importante organización no gubernamental de defensa de la naturaleza y que tiene como una de sus líneas prioritarias el trabajo con las autoridades locales en la lucha contra el cambio climático. En este sentido ha elaborado una muy interesante guía dirigida a las autoridades locales para la reducción de las emisiones de carbón, titulada *the right climate for change*. También ha establecido una modalidad en los premios Beacon para premiar la excelencia e innovación de los gobiernos y comunidades locales frente al cambio climático.

Ante los efectos cada vez más acusados del cambio climático en las economías locales, lo previsible es que estas iniciativas se incrementaran considerablemente con la finalidad de buscar alternativas a las economías de los territorios excesivamente dependientes del carbón y del petróleo y que se verían afectadas por la crisis energética. Un ejemplo ilustrativo es Michigan, que tiene ya prevista una conferencia para buscar su futuro local ante el nuevo escenario.

En definitiva, lo que se pone de manifiesto en los párrafos anteriores es la necesaria importancia de las ciudades y de los poderes locales frente al cambio climático. Recientemente, incluso lo ha reconocido el propio Banco Mundial¹¹.

En consecuencia, no cabe esperar a que el cambio climático se manifieste de forma uniforme y homogénea en todas las partes. Más bien al contrario, sus efectos, físicos y sobre todo sociales, se presentan de forma heterogénea y

10. También es interesante señalar que el Consejo de Europa, a través del Congreso de Autoridades Regionales y Locales de Europa, ha mostrado la necesidad de que los municipios y poderes locales sean activos frente al cambio climático. En este sentido y a título de ejemplo son interesantes las resoluciones y recomendaciones 262 (2008), 248 (2008), 243 (2008), 235 (2007) y 215 (2007). En ellas se aboga por una nueva cultura energética, la construcción de capacidades para la adaptación al cambio climático o a los nuevos acercamientos locales.

11. Así se ha señalado en el quinto Urban Research Symposium del Banco Mundial realizado entre los pasados 28 y 30 de junio en la ciudad de Marsella.

bien diferente para cada lugar, de ahí que sea importante respuestas singulares y adecuadas a cada medio desde los poderes públicos más cercanos.

También es interesante, por último, destacar que las organizaciones del sistema de Naciones Unidas comienzan en sus acciones y estrategias, a dar cabida tímidamente a las ciudades y poderes locales en la lucha contra los problemas que entraña el cambio climático.

Así, por ejemplo, en la reciente iniciativa del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo titulada “hacia territorios con menos emisiones de gases de efecto invernadero y más resistentes al cambio climático” ya se cita la importancia de trabajar con las ciudades y gobiernos locales en la materia, aunque, ciertamente, la referida iniciativa se ciñe más al trabajo con las regiones. Otra interesante y muy reciente iniciativa en este ámbito proviene de la Comisión para Europa del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, quien esta promoviendo seminarios y acciones para conseguir ciudades neutras con el clima (Climate Neutral Cities) que persigue fomentar la eficiencia energética y la reducción de los gases de efecto invernaderos en las ciudades. El fundamento de esta iniciativa, según se deduce de sus documentos¹², es interesante y desvela que, según estimaciones existentes, las ciudades son responsables del cuarenta por ciento de las emisiones de carbono y solos edificios suponen el quince por ciento de dichas emisiones, siendo casi el diez por ciento los residenciales y el cinco con cuatro los comerciales¹³. Para ello, esta línea identifica las áreas en las que deben trabajar las ciudades, como son la eficiencia energética en los hogares, el transporte sostenible, los espacios verdes urbanos, la gestión de las infraestructuras urbanas y la protección de los espacios abiertos y la gestión del crecimiento y la densidad urbana.

Además, actualmente, los gobiernos locales, con el concurso de la organización Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), están reforzando sus posturas ante la conferencia sobre el cambio climático que se va a desarrollar entre los días 28 de noviembre y 9 de diciembre de 2011 en la ciudad sudafricana de Durban. Piden que se les reconozca urgentemente la necesidad de tomarlos en consideración y quieren también demostrar la eficacia de sus acciones, sobre todo a través de la iniciativa sobre el registro de emisiones de carbón que lanzaron el pasado noviembre de 2010.

12. ECE/HBP/2009/2, 15 July 2009, Economic and Social Council, Economic Commission for Europe, Committee on housing and land management, Consideration of the outcomes of the seminar on “Climate neutral cities”. Towards climate neutral cities: a regional perspective, note by the secretariat.

13. Se indica también que una gran proporción de las emisiones se produce durante la construcción de los edificios.

La acción de las ciudades y los gobiernos locales en la lucha contra el hambre y la seguridad alimentaria

Otro grave problema mundial es el hambre y la inseguridad alimentaria, agudizada fuertemente en los últimos años por el alto precio de los alimentos básicos y las crisis alimentarias, unas crisis en la que ha influido y va a seguir haciéndolo el cambio climático, que amenaza una menor productividad agrícola, y la propia crisis energética y de subida de precios del petróleo, dada la considerable necesidad de su consumo que exige el transporte de la alimentación. Como se observa, todo está interrelacionado.

En esta materia, la aportación de lo local puede ser igualmente revulsiva y tener gran impacto. No obstante, su recurso no ha sido hasta ahora invocado con mucha profusión; además, sin duda, mucho menos que en el caso del cambio climático, antes visto.

Sin embargo, la verdad es que empiezan incluso a encontrarse movimientos que abogan por ser *localvores* (local y de la palabra latina *vorare* que significa comer, devorar), esto es defensores de alimentarse solo con productos de cerca del lugar en cuestión.

Naturalmente, es deseable reducir la cadena de producción alimentaria cuando esta sea demasiado larga entre el lugar de producción y de consumo, sin razón justificativa. En el seno de la organización mundial del comercio, en las negociaciones sobre comercio de productos agrícolas, aparece esta idea, sin que haya sido aceptada aún, para la ayuda alimentaria humanitaria. Se desea que la misma se adquiera preferentemente en los mercados locales, para no dañarlos.

La idea podría, por tanto, ampliarse en las referidas negociaciones pudiendo desincentivarse los productos con excesivo coste de transporte y consumo de CO₂, sin que hayan razones que lo puedan justificar.

De todas formas, cabe esperar en el futuro un notable incremento de esta tendencia a ir a lo local. La gran industria alimentaria, siempre con mayor capacidad de adelantarse a los acontecimientos, conoce bien que la demanda de productos locales va a acrecentarse considerablemente en los próximos años. Así lo ponían de manifiesto en el anuario del año 2007 del CIES food bussines forum (la organización que agrupa la mayor parte de la gran industria alimentaria), mostrando que será una de las nuevas exigencias del mercado y de los consumidores¹⁴.

14. Cies Annual Outlook, may 2007, a year in the world of retail, the Food Bussines Forum, p. 9.

Todas estas razones debieran obligar a reforzar el papel de las autoridades locales para favorecer la producción de alimento en sus territorios, una cuestión que debiera ser más estudiada y, sin duda, reforzada. Ello debiera realizarse con un alcance mundial. Ahora bien, naturalmente, los mayores esfuerzos y énfasis han de ponerse en las zonas donde hay mayor dependencia alimentaria¹⁵ y hambre en el mundo.

Hay que reconocer, no obstante, que la FAO ya ha reconocido la importancia de trabajar con las autoridades y funcionarios locales. De hecho, ha habido varios encuentros y seminarios promovidos por la FAO donde se ha puesto de manifiesto esta necesidad y se ha valorado el papel de las autoridades locales en el aprovisionamiento y mejora de la seguridad alimentaria urbana. Este es el caso de la declaración de Dakar, Meknés, Bangkok o Addis Abbeba¹⁶.

Además, desde 1995, la FAO cuenta con una iniciativa denominada abastecimiento y distribución de alimentos para las ciudades, a través de la cual fomenta la participación de aquellos en aras de mejorar la seguridad alimentaria. De hecho, los referidos encuentros y declaraciones han tenido su base en esta iniciativa.

Como rasgo fundamental, esta es una iniciativa eminentemente técnica y que prevé una participación de los poderes locales con este carácter, en concreto mejorando dicha distribución, facilitando la llegada, acopio y acceso a los mercados de los alimentos, así como el fomento de la agricultura y su producción en los alrededores y cerca de las ciudades.

Ciertamente, se parte de un diagnóstico de los problemas de la inseguridad alimentaria urbana¹⁷ y se muestran muchas medidas y acciones concretas que los gobiernos locales pueden hacer con la finalidad de mejorar el abastecimiento y distribución de alimentos. Este es el caso de la concesión de crédito, la mejora del transporte interurbano de alimentos, la salubridad en la manipulación de alimentos, las metas sanitarias y ambientales, el tratamiento de desechos, la provisión de agua, de espacio y servicios a los mercados minoristas, la vigilancia

15. Como es conocido, hay una categoría especial de Estados importadores netos de alimentos.

16. Estas declaraciones pueden verse en www.fao.org/af/sada, *Declarations on Urban Food Security and Food marketing*. En concreto, eran *Alimentaer les villes de l'Afrique du Nord*, Meknés, 2003; *Alimentando las ciudades de América Latina*, La Habana, 2003; *Feeding cities in the Horn of Africa*, Addis Abbeba, 2002; *Feeding Asian Cities*, Bangkok, 2000; *Approvisionnement et distribution alimentaire des villes de l'Afrique francophone*, Dakar 1997.

17. Como bibliografía sobre estas cuestiones y sobre la labor de la FAO con las ciudades puede verse *Feeding the cities*, excerpt from 1998 *The State of Food and Agriculture*, Food and Agriculture Organization of the United Nations, Rome, 1998; *Alimentos para las ciudades, políticas de abastecimiento y distribución de alimentos para reducir la inseguridad alimentaria urbana*, Guía informativa para alcaldes, responsables de ciudades y planificadores urbanos en países en desarrollo y países en transición, FAO, Roma, 2000.

de los procesadores de alimentos, la intervención de mercados y mataderos, la creación de mercados rurales de acopio, la provisión de terrenos para abastecimiento y acciones y políticas de apoyo a tenderos, transportistas y consumidores con dificultades de acceso, etc.

Son cuestiones, evidentemente, importantes, necesarias y que son tratadas por la iniciativa con una perspectiva eminentemente técnica. No obstante, podemos pensar que las autoridades locales pueden tener un papel más amplio, activo y, sobre todo, de liderazgo en la lucha contra el hambre y la malnutrición de sus áreas, urbanas o rurales. No debe quedarse en este papel eminentemente técnico que subyace de la iniciativa, debe ir más allá.

Así, primordialmente el énfasis ha de ponerse, en línea con lo expuesto al inicio de epígrafe, en la producción de alimentos en el espacio local, dando facilidades para ello y llevando políticas en este sentido. Además, el enfoque ha de cubrir no solo a la ciudad como zona urbana, como parece ser hasta ahora, sino también a los municipios y gobiernos locales rurales.

Pero, a mayor abundamiento, es conveniente que los gobiernos locales tengan también competencia para trabajar en pos de hacer efectivo el derecho a la alimentación, lo que conlleva que al concepto de seguridad alimentaria se le añada la mayor carga que implica obrar en el ámbito del derecho y se configure además como una política pública local.

Las directrices voluntarias para la realización progresiva del derecho a la alimentación, aprobadas por la FAO en 1995, de hecho, también se acordaron de los municipios y gobiernos locales y, aunque solo fuera en una ocasión, se refirieron a las mismas. En concreto, en la directriz duodécima, donde se les encomienda a que destine fondos en sus presupuestos para los propósitos de lucha contra el hambre y seguridad alimentaria. Desde nuestro punto de vista, bien puede ampliarse el campo de acción y no limitarse simplemente a dador de fondos. Los gobiernos locales podrían añadir a dichos recursos financieros, otros, como recursos humanos, liderazgo, organización, concertación y promoción de la participación de todos los actores locales para el fin de la seguridad alimentaria en su ámbito.

Naturalmente, para que, en esta materia, la participación de los gobiernos locales sea real y efectiva debe haber una estrategia de acción continuada en el tiempo y una participación y amplia implicación de la ciudadanía. En otras palabras, se ha de tratar de crear una verdadera política pública local dirigida a hacer efectivo el derecho a alimentación y la seguridad alimentaria. Un muy buen ejemplo pionero de buen hacer en este sentido es el Política Pública de

Seguridad y Soberanía Alimentaria y Nutricional aprobado por el Concejo de Medellín, Colombia, por acuerdo municipal número 38 del año 2005. Este acuerdo consta de diez artículos y su primero deja bien claro la finalidad pretendida: “se establece e institucionaliza en el municipio de Medellín la política pública de Soberanía y Seguridad alimentaria y nutricional, que garantice el acceso de la población a una alimentación suficiente, equilibrada y sana”. En los que siguen se establecen unos principios firmes sobre los que se basa la política¹⁸ y se crean los órganos y mecanismos apropiados para su puesta en práctica real, como son un comité municipal de participación plural, un plan de ejecución municipal y una gerencia específica.

Es, sin duda, una práctica interesante y que podría extenderse. Sería muy recomendable que los gobiernos locales adopten una carta de esta naturaleza, asumiendo el compromiso de cumplimiento y la realización de todos los esfuerzos locales para hacer realidad el derecho a la alimentación en su territorio. Un enfoque local, sin duda, puede aportar mucho a esta labor. Por su parte, Naciones Unidas, FAO y la comunidad internacional debieran darle apoyo y sustento, en particular aportando recursos y formación, necesariamente amplia e interdisciplinaria, a los cuadros técnicos de aplicación.

La acción de las ciudades y gobiernos locales en la preservación y defensa de la biodiversidad

Por último, es interesante también hacer referencia a la acción de los gobiernos locales en un ámbito, como es la biodiversidad, estrechamente relacionado con los dos anteriores vistos, el cambio climático y el hambre. Ciertamente, hay una estrecha correlación entre ellos; la biodiversidad es esencial para combatir el hambre y ambos están amenazados por los riesgos del referido cambio climático.

Nuevamente, podemos encontrar una activa acción de los gobiernos locales, reivindicando dicha biodiversidad. Además, incluso se pueden encontrar antecedentes bien lejanos en el tiempo, como la defensa que hicieron, allá por 1850, una unión de municipalidades de países andinos frente a sus gobiernos y empresas extranjeras contra la exportación de sus plantas y variedades vegetales¹⁹.

18. En estos principios se reconoce el derecho a la alimentación, la soberanía alimentaria e incluso a la biodiversidad y equidad ecológica.

19. Referencia tomada de Muschita, Andrew, Thompson, Carol B.: *Biopiracy of biodiversity, global exchange as enclosure*, Asmara, 2007, ed. Africa World Press Inc., p. 27.

Aquí, además los avances están siendo mayores. De hecho, la conferencia de Estados partes de la Convención de las Naciones Unidas sobre la diversidad biológica, en algunas reuniones, ha reconocido expresamente la aportación que puedan hacer las autoridades locales, considerándolas como socios para la implementación de la convención. Este es caso de la resolución IX/28 dedicada a alentar y promover el compromiso de las ciudades y poderes locales en esta materia²⁰.

Asimismo, los gobiernos locales, particularmente el antes citado ICLEI, están siendo muy activos en reivindicar su papel como guardianes más cercanos de la biodiversidad. Desde el año 2006, se está trabajando por conseguir un *partenariado* global sobre ciudades y biodiversidad, involucrando al mayor número de ciudades del mundo y a las instancias de Naciones Unidas con el secretario de la aludida convención de Naciones Unidas a la cabeza, todo ello con vista al año 2010, que, como se sabe, ha sido el año de Naciones Unidas dedicado a la biodiversidad y donde tuvo lugar la última cumbre sobre el tema, en octubre, concretamente en la ciudad japonesa de Nagoya.

A fortiori, con motivo de la conferencia de alcaldes por la biodiversidad el mes de mayo de 2008 en la ciudad de Bonn, han lanzado una llamada a la acción local²¹. En ella piden un apoyo sustancial y el esfuerzo político de todos, gobiernos nacionales y comunidad internacional inclusive, para hacer realidad el potencial que tiene lo local para proteger la biodiversidad global. En el texto se expresa, asimismo, como ideas originales, que ellos son la instancia mejor situada para educar a la ciudadanía sobre la importancia de la biodiversidad y que es importante que los gobiernos locales desarrollen estrategias a largo plazo para proteger dicha biodiversidad urbana, integrándola en todos los aspectos de la planificación de las ciudades y en la provisión de los servicios municipales.

Todas estas acciones descritas merecen, sin duda, una crítica positiva. Deben entenderse como señalamiento del camino a seguir. Lo importante ahora es concretar y llevar a cabo acciones sostenidas y continuadas en el tiempo. Hay pues que conseguir y consolidar el compromiso del mayor número de gobiernos locales, grandes, pequeños, también rurales, en todo el mundo, para la

20. Se dice que es la primera Conferencia de Estados partes a una Convención de medioambiente que ha adoptado una decisión con este reconocimiento de las ciudades y poderes locales. Además, en la página web de la conferencia de Estados partes a la convención sobre la diversidad biológica puede verse más información sobre este papel de los gobiernos locales (www.cbd.int/authorities). De otro lado, el título completo de la decisión es *UNEP/CBD/COD/DEC/IX/28, 9 October 2008, Conference of the parties to the Convention on Biological Diversity, Bonn, 19-30 May 2008, Promoting engagement of cities and local authorities*.

21. *Cities and Biodiversity. Bonn Call for action, Mayors conference, local action for biodiversity. Parallel event to the conference of the parties to the UN CBD, Bonn, Germany, 26-28 May 2008.*

preservación de la biodiversidad. Hay también, como necesario próximo paso, que dotar de contenido técnico a esta labor, intentando maximizar las acciones locales, innovando, capacitando y difundiendo buenas prácticas. Afortunadamente, en esta materia, ya se trabaja en este sentido a partir del estudio de los llamados índices de Singapur para evaluar y valorar esta biodiversidad en las ciudades²². Hay que entender, por último, que trabajando en esta senda también se contribuye a la lucha frente a los problemas del cambio climático y la defensa de la seguridad alimentaria, dada la estrecha correlación entre todos ellos.

El referido índice de Singapur fue presentado en la segunda conferencia sobre ciudades y biodiversidad celebrada en Curitiba (Brasil) en 2010. El mismo se basa en tres grandes áreas, que son la biodiversidad en la ciudad, los beneficios que presta la biodiversidad nativa a la ciudad y la gobernanza y gestión de dicha biodiversidad. Cada uno de estos apartados cuenta con varios indicadores para su medición, conocimiento y evaluación. Por tanto, se está haciendo un esfuerzo considerable para crear un marco válido de análisis que sea práctico y aplicable. Además, lo más importante es que ha sido acogido expresamente este índice y el plan de acción de los poderes locales en la conferencia de Estados parte de la Convención sobre la diversidad biológica llevada a cabo en Nagoya el pasado octubre de 2010. Un avance sin duda importante para el año internacional de la biodiversidad.

Conclusiones

La crisis mundial actual ha dejado bien de manifiesto la existencia de problemas globales que requieren, para ser salvados, de cambios estructurales profundos en las relaciones internacionales. Ante ello tiene mucho que aportar el ámbito local a través de las ciudades y sus gobiernos locales. Su participación en ello viene gestándose desde hace tiempo, pero debería entenderse que la actual crisis global debiera ser un punto de inflexión para reforzar y consolidar esta acción en la respuesta mundial a los más graves problemas, la amenaza del cambio climático y el hambre e inseguridad alimentaria mundial. Así lo hemos podido comprobar y constatar a lo largo del presente trabajo en las acciones que ya están en camino, muchas de ellas espontáneas, así como en las potencialidades que puede tener una acción más profunda y estructurada.

22. Es interesante ver al respecto la página web www.cbd.int.

ACCIONES FUTURAS PARA EL DESARROLLO DE SERVICIOS SOCIALES COMO FORMA DE PROTECCIÓN DE LOS MENORES EN LA CIUDAD DE TÁNGER

YOLANDA MARÍA DE LA FUENTE ROBLES
Y EVA MARÍA SOTOMAYOR MORALES*

PALABRAS CLAVE

Infancia; Marruecos; Servicios sociales; Recursos.

RESUMEN

En Marruecos, y situándonos de forma específica en la ciudad de Tánger, el concepto de Servicios Sociales, tal y como está estructurado en el sistema español, no existe. Sin embargo, asistimos a un importante proceso de modernización, donde se conjugan al mismo tiempo estrategias iniciadas por el propio gobierno, la sociedad civil, organizaciones no gubernamentales extranjeras y Agencias de Cooperación Internacional.

ABSTRACT

In Morocco, and located specifically in the city of Tangier, the concept of Social Services as it is structured in the Spanish system does not exist. However, we witness a major modernization process, which combines both strategies initiated by the government, civil society, foreign NGOs and international cooperation agencies.

* Universidad de Jaén.

RÉSUMÉ

Au Maroc, et trouvé précisément dans la ville de Tanger, la notion de services sociaux telle qu'elle est structurée dans le système espagnol n'existe pas. Cependant, nous assistons à un processus de modernization, qui combine les deux stratégies mises en place par le gouvernement, la société civile, les ONG étrangères et agences de coopération internationale.

Los comienzos del cambio

El conocimiento de las necesidades sociales es el punto de partida de toda acción social. Las necesidades están condicionadas al tiempo, espacio, factores económicos, sociales, culturales, políticos e ideológicos. Las necesidades no son estáticas, son dinámicas, el satisfacer una necesidad significaría el surgimiento de otra.

Todos los procesos de cambio están llenos de cortapisas e incluso de ciertos retrocesos que luego hacen que el avance sea más importante, porque en estos aspectos influye la cultura administrativa y burocrática, la falta de planificación, organización y sobre todo la estrategia para ese cambio, haciendo necesario corregir continuamente el arco direccional (De La Fuente, 2002).

Por ello si atendemos a las necesidades actuales en Marruecos, podemos destacar entre sus prioridades: la cobertura de las necesidades sociales básicas, la gobernanza democrática, la promoción del tejido económico y empresarial, y cuestiones de género y desarrollo.

Para ello, una intervención bien orientada a través de la cooperación podría contribuir a insertar más plenamente la *Iniciativa Nacional del Desarrollo Humano* (INDH) en el proceso de transición política y económica que vive Marruecos y asegurar que los avances en la gobernanza democrática —no sólo en términos de participación ciudadana, sino también de desarrollo institucional, especialmente de los municipios— acompañan la mejora en la cobertura de las necesidades básicas, y que esta va acompañada a su vez de un desarrollo equilibrado y sostenible del tejido económico que absorba las enormes necesidades de creación de empleo.

Los tres ejes de la INDH consisten en reducir el déficit social tanto urbano como rural mediante un mejor acceso a infraestructuras y servicios sociales básicos como “la salud, la educación, la alfabetización, el agua, la electricidad,

la vivienda salubre, el alcantarillado, la red de carreteras, las mezquitas, los centros juveniles y las infraestructurales culturales y deportivas”; promover las actividades generadoras de ingresos y de empleo, y ofrecer asistencia a los grupos sociales más vulnerables para ayudarles a salir de la precariedad.

Finalmente, “teniendo en cuenta la imposibilidad material de garantizar una cobertura exhaustiva y simultánea de todas las regiones y todas las categorías”, se designan como beneficiarios prioritarios 360 municipios rurales y 250 barrios marginales o medinas antiguas de las ciudades y se encargaba al primer ministro la elaboración de un plan de acción para su aplicación.

La INDH marca sin duda un punto de inflexión en la política económica y social de Marruecos desde su independencia en 1956, en la medida en que aparentemente refleja una prioridad sincera de la Corona por el desarrollo social, como si después de cincuenta años de independencia admitiera que su legitimidad no puede estar ligada únicamente a elementos como la autoridad religiosa, la continuidad histórica de la monarquía o la “integridad territorial” y la vinculara a las condiciones de vida de su pueblo, otro aspecto muy positivo de la INDH es precisamente su metodología participativa, la involucración expresa y real de la sociedad civil a escala local, y la integración en un mismo proceso de todos los agentes políticos, económicos y sociales a escala local.

Además, se ha querido establecer un procedimiento relativamente transparente de definición de prioridades y selección de proyectos, con licitaciones públicas para la presentación de proyectos abiertas tanto a las colectividades locales como a las cámaras profesionales, los sindicatos, las cooperativas y las asociaciones como entidades ejecutoras, algo bastante novedoso en Marruecos.

Después de la firma de la convención de las Naciones Unidas en relación con los derechos de la infancia en 1993, la protección de los niños y niñas marroquíes, es uno de los objetivos prioritarios del gobierno marroquí, siendo la mejora de la educación y la prevención de situaciones desfavorecidas, iniciativas muy importantes dentro del Plan de Acción Nacional: “Pour un Maroc digne de ses enfants (2002)” por las que apuesta el gobierno y la sociedad civil marroquí para paliar graves situaciones de riesgo y marginación.

Es competencia del Ministerio de Desarrollo Social, Familia y Solidaridad de Marruecos, gestionar, desarrollar y coordinar en la ciudad de Tánger un sistema de protección y atención a la infancia, contando para su diseño con la participación de agentes sociales, ante un déficit social y político como es el caso de la atención especializada de menores en situación de riesgo social.

El Ministerio de Desarrollo Social, Familia y Solidaridad a través de *Entrade Nationale* cuenta con recursos económicos para ejecutar y diseñar un sistema de protección a la infancia que permita garantizar la inserción de los menores marroquíes más vulnerables en la sociedad, actuando a su vez como método de prevención de la migración infantil no acompañada.

En este sentido es interesante señalar igualmente la iniciativa del Gobierno, poniendo en marcha las llamadas UPES (Unidades de protección a la Infancia) que ha derivado en un auténtico canalizador de la acción social y como puerta de entrada a la atención social de la infancia.

La puesta en marcha de este proyecto de creación de (UPE) según el Plan Nacional de Protección de la Infancia del SEFEPH (Secrétariat d'Etat chargé de la Famille, de l'Enfance et des Persones Handicapées), permite fortalecer una política pública local en protección de la infancia, ya que tienen como misión la protección de menores víctimas de violencia, la orientación, la asistencia médico legal, la información a la policía, acompañamiento familiar, seguimiento del menor, y coordinación con otros sectores que desarrollan actividades y programas en beneficio de la infancia. El encargado de desarrollar dichas unidades es el INAS (Instituto Nacional de Acción Social) dependiente orgánicamente del citado Ministerio y que se encuentra ubicado en Tánger.

Dicha Unidad, orgánicamente forma parte del SEFPEH y ha comenzado teniendo una estructura asociativa, para que una vez que esté en marcha y funcionando, pase a ser una estructura del SEFPEH y del Ministerio de Desarrollo Social. Básicamente la UPE será un centro que permita coordinar y sistematizar el derecho de protección de la infancia desde un ámbito público.

En la frontera del cambio: la ciudad de Tánger

En la ciudad de Tánger, existen recursos sociales y educativos que protegen a los menores, todas las asociaciones que trabajan con la infancia en Tánger son entes imprescindibles en la creación y diseño de un sistema de protección, son estas entidades quienes gestionan la mayoría de recursos existentes en esta temática. De hecho el papel que desempeña el movimiento asociativo en Marruecos es muy importante, ya que existe un número significativo de asociaciones que tienen como finalidad fundamentalmente detectar la situación en la que se encuentran los menores de edad en Marruecos en el interior de sus familias. Muchas de estas asociaciones desarrollan una función de prevención de la marginalidad de los menores y, en ocasiones evitan que traten

de emigrar a territorio español como consecuencia de una existencia continuamente vinculada a la extrema pobreza.

El circuito de protección de la ciudad de Tánger, debe incluir a todos los menores en las siguientes situaciones:

- Abandono (menores que viven en la calle, en el puerto de Tánger, etc.).
- Negligencia (familias desestructuradas, abandono escolar, menores no escolarizados, menores no inscritos en el Registro, etc.).
- Situación de dificultad o violencia (abusos sexuales, maltrato, menores subsaharianos, trabajadores, etc.).
- Menores en conflicto con la ley.

Las redes de detección con las que cuenta este circuito de protección son:

La Delegación del Ministerio de Educación Nacional: Las situaciones que se detecten en los centros escolares deberán ser comunicadas a la UPE de la ciudad.

La Delegación de la salud: Los servicios de urgencias del hospital Mohamed V y Mohamed VI advertirán a sus servicios sociales que deberán informar a la UPE. Además, cubrirá las necesidades médicas de los menores.

La Seguridad Regional: La coordinación entre la seguridad regional y la UPE será asegurada por la brigada de infancia. La brigada de infancia canalizará la información de los casos de los menores que están en otros distritos de la ciudad de Tánger, a través de registros documentales que se complementarán en los diferentes distritos y que se enviarán a la jefatura de policía de los menores. Un trabajador social de la UPE, será la persona encargada de desplazarse a la jefatura de policía de menores para recoger los formularios completados. La Seguridad Regional es la responsable de informar a la UPE a través del sistema de fichas de los casos siguientes:

- Menores que ha sufrido casos de maltrato, abuso sexual o maltrato psicológico de algún tipo.
- Menores que se encuentran solos en la calle en situación de vulnerabilidad.
- Menores que han cometido un delito.

Los Fiscales: El fiscal interviene en las siguientes situaciones:

- Cuando un menor comete un delito.
- Un menor es víctima de violencia o está en situación de vulnerabilidad.

Los fiscales trabajarán en colaboración con la UPE, orientado su intervención hacia los recursos establecidos.

Las asociaciones: Las asociaciones detectarán los casos de urgencia a través de los educadores de calle y las asociaciones de vecinos a través del contacto directo con los menores.

Unidad Móvil: Una unidad móvil para la detección de los casos de urgencia.

Notificación por teléfono (incluidos los menores): De todas formas, cualquier institución designará un punto focal que se encargará de canalizar la información.

Las nuevas herramientas para el cambio: coordinación y colaboración

La línea de actuación que se propone a través del presente artículo está intrínsecamente relacionada con la elaboración de un protocolo de actuación que proponga el desarrollo de servicios sociales comunitarios en Marruecos y de forma muy especial en la ciudad de Tánger a partir del movimiento asociativo existente, estableciendo el diseño de equipos mixtos hispanos-marroquíes de atención a las familias y en particular para el caso de menores marroquíes que se encuentran en centros de protección de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Y todo ello en el marco de la Iniciativa Nacional para el Desarrollo Humano anteriormente referenciado.

Entre los recursos existentes en la actualidad en Tánger, de los que se podría partir para su desarrollo y lo más importante su consolidación, es el caso de la guía de recursos que adjuntamos a continuación:

Cuadro 1. Servicios especializados

Organismos	Objetivos	Prestaciones
Servicio de urgencias de los Hospitales Mohammed V y Mohammed VI, Delegación del Ministerio de la Salud	<ul style="list-style-type: none">• Cuidado de los problemas de salud graves o urgentes.• Informar inmediatamente a las UPE a través del servicio social del hospital.	<ul style="list-style-type: none">• Atención médica y de emergencia para los niños menores.• Referencia a la investigación de servicios sociales para la hoja rápida de información social y de la institución y el enlace para la UPE.• Información de la UPE.• Información a los fiscales en caso de maltrato de menores.

Cuadro 1. Servicios especializados (cont.)

Organismos	Objetivos	Prestaciones
Asociación Paideia/Entrade Nationale	Desarrollo de programas terapéuticos con los menores en situación de urgencia.	Vivienda, terapia, alimentación y formación.
OPALS Tánger Organismo Panafricano de Lucha contra el Sida (sección de Tánger)	Asistencia médica y psicosocial.	Sensibilización. Prevención. Detección. Consulta.
Asociación El Khansae para el Trabajo Social y la alfabetización	Preparar a los menores de familias pobres para la escolarización. Fortalecimiento de los niños pobres en la escuela.	Jardín de infancia y preescolar.
Asociación AMNA para la Defensa de las mujeres y menores víctimas de violencia	Reinserción y reintegración de los menores víctimas de abusos sexuales y ayuda de una asistencia psicosocial y jurídica de calidad.	Acompañamiento psicosocial y jurídico de los menores víctimas de abusos sexuales.
Asociación 100% Oumahat	La misión de la Asociación es de 100% Oumahat permitir la rehabilitación de las madres solteras en situación de exclusión y de su identidad y la reconstrucción social.	<ul style="list-style-type: none"> • El 1 refugio de emergencia durante la noche y el apoyo a madres solteras y sus hijos en situación de exclusión hacia la reinserción social, la salud, legales y profesionales. • Prevención del abandono infantil a través de esta intervención. • La capacitación y la rendición de cuentas lo más pronto posible a la madre con su hijo. • La promoción de la condición jurídica y social de madre soltera.
Unión Nacional de Mujeres Marroquíes	Acogimiento de menores de madres pobres para que estas puedan trabajar.	Guardería y Jardín de Infancia.
ALCS	Prevención del VIH / SIDA y de las enfermedades de transmisión sexual de la ciudadanía en general (incluidos los menores).	<ul style="list-style-type: none"> • Detección. • Apoyo a los enfermos (incluidos los menores).
Asociación Chifae	Prevención de la emigración clandestina de los menores.	<ul style="list-style-type: none"> • Programas de prevención en los distritos escolares de alto riesgo.

Cuadro 1. Servicios especializados (cont.)

Organismos	Objetivos	Prestaciones
Hnos. Franciscanos De la Cruz Blanca. CASA NAZARET	Atención sanitaria a personas sin recursos.	Programa de Educación para la Salud: Atención socio-sanitaria para los menores beneficiarios del Proyecto AL BASMA y sus familias.

Fuente: Guía interna del Ministère de Développement Social, de la Famille et de la Solidarité, traducción propia.

Cuadro 2. Programa de intervención familiar

Organismos	Objetivos	Prestaciones
Asociación PAIDEIA/Entrade Nationale	Mejorar la calidad de vida.	Actividades formativas. Intervención domiciliaria Intervención en la familia.
Hnos. Franciscanos de Cruz Blanca. CASA NAZARET	Integración familiar de los menores en situación de vulnerabilidad y riesgo social.	Intervención domiciliaria Intervención en la familia.

Fuente: Guía interna del Ministère de Développement Social, de la Famille et de la Solidarité, traducción propia.

Cuadro 3. Centros de primera acogida

Organismos	Objetivos	Prestaciones
Asociación hispano-marroquí ningún niño sin techo	Proteger a los menores en situación de vulnerabilidad y riesgo social.	Vivienda, atención socio educativa, intervención sanitaria y de la salud psicológica.
ASOCIACION PAIDEIA	Proteger a los menores en situación de vulnerabilidad y riesgo social.	Vivienda, atención socio educativa, médica y psicológica.

Fuente: Guía interna del Ministère de Développement Social, de la Famille et de la Solidarité, traducción propia.

Cuadro 4 Centros de día, intervención educativa y de ocio

Organismos	Objetivos	Prestaciones
Centro de Servicio para jóvenes Al Majd (Délégation de la Jeunesse et Sport de Tanger Assilah	Emancipación de los jóvenes para las actividades deportivas y de ocio.	Clubs de cine, teatro y deportes.

Cuadro 4 Centros de día, intervención educativa y de ocio (cont.)

Organismos	Objetivos	Prestaciones
Asociación PAIDEIA/Entrade Nationale	Mejorar la calidad de vida de los menores, de los jóvenes y prevenir las situaciones de fracaso escolar y familiar.	Apoyar y fortalecer la educación, ocio, deporte, teatro y animación. Colonias de vacaciones.
Asociación Chourouk para los jóvenes y la protección de la infancia	Prevención de la emigración clandestina y la delincuencia de los menores.	Actividades de acompañamiento en el tiempo libre.
Hogar Lerchundi	Apoyo a la escolarización de los menores de 6 a 16 años, promoción de sus familias y educación no formal en valores.	Centro de jóvenes con: apoyo escolar, servicios de comida y ducha. Colonia de vacaciones.
Hnos. Franciscanos de Cruz Blanca. CASA NAZARET	Integración escolar y social de menores en situación de vulnerabilidad y riesgo social.	Actividades educativas y de ocupación del tiempo libre.

Fuente: Guía interna del Ministère de Développement Social, de la Famille et de la Solidarité, traducción propia.

Cuadro 5. Programas de educación no formal y alfabetización

Organismos	Objetivos	Prestaciones
Asociación INTELAKA	Reinserción escolar.	Educación no formal.
ASOCIACIÓN PAIDEIA/Entrade Nationale	Reinserción de los menores en situación de riesgo para la educación no formal y profesional.	Clases de educación no formal. Clases de alfabetización (solo las niñas).
Unión Nacional de Mujeres Marroquíes	Reinserción de menores en situación de riesgo.	Clases de educación no formal.
Asociación AL Wafae para las mujeres, el desarrollo y la solidaridad	Reinserción de los menores en situación de riesgo.	Educación no formal.

Fuente: Guía interna del Ministère de Développement Social, de la Famille et de la Solidarité, traducción propia.

Cuadro 6. Formación e inserción profesional para los menores de más de 15 años

Organismos	Objetivos	Prestaciones
Asociación PAIDEIA /Entrade Nationale	Capacitación de los jóvenes para la inserción social y profesional.	Talleres de confección. Talleres de hostelería. Talleres de electricidad. Talleres de mecánica del automóvil.

Fuente: Guía interna del Ministère de Développement Social, de la Famille et de la Solidarité, traducción propia.

Cuadro 7. Centros residenciales

Organismos	Objetivos	Prestaciones
Asociación Paideia /Entrade Nationale	Proteger a los menores en situación de desamparo o abandono.	Residencia para los menores en situación de abandono (vivienda, ropa, atención educativa, social, psicológica, etc.).
<ul style="list-style-type: none"> • Entrade Nationale/AMB Lalla Hasna • Entrade Nationale/AMB Dar Al Atfal Asilah • Entrade Nationale/Association des Œuvres Sociales Centre Ziaten • Entrade Nationale/AMB Meloussa: • Dar Attaliba Gzenaya • Dar El Hana para los menores con discapacidad 		Alojamiento y apoyo a la escolarización de los huérfanos y menores en situación precaria.

Fuente: Guía interna del Ministère de Développement Social, de la Famille et de la Solidarité, traducción propia.

Cuadro 8. Centro de Reforma de Menores

Organismo	Objetivos	Prestaciones
Centro de Reforma de Menores	Reinserción social de menores en conflicto con la Ley.	<ul style="list-style-type: none"> • Alfabetización. • Taller de carpintería.

Fuente: Guía interna del Ministère de Développement Social, de la Famille et de la Solidarité, traducción propia.

En este sentido, sería preciso analizar de forma más detenida cual sería la configuración de dicho equipo mixto de atención a las familias, que tendría un carácter preferentemente técnico y, que pudiese estar integrado por personas que intervinieran en España y en Marruecos al mismo tiempo y sobre el mismo colectivo, de manera que se pudiese intercambiar información acerca de la situación de estos menores cuando llegan a España.

En orden a conocer de forma mucho más detenida las circunstancias que concurren en el ámbito de atención a los menores, para decidir si es conveniente que regresen con sus familias, o si por el contrario, el interés del menor consiste en que permanezca en España, bien ingresado en algún centro de protección de menores o bien al cargo de alguno de los familiares que residan en el territorio nacional. Ello permitiría desarrollar un auténtico sistema

transnacional de protección de menores entre España y Marruecos haciéndose propuestas para la tutela del interés del menor marroquí migrante tomando en cuenta las anteriormente mencionadas UPES.

Es interesante destacar, que para proteger mejor a la infancia es necesario forjar un consenso social colaborando con los agentes locales, incluida la sociedad civil, y fortaleciendo su capacidad, en apoyo de los derechos de protección de la infancia, siendo cada vez un hecho más aceptado que la acción colectiva es la que más probabilidades tiene de cambiar la dinámica social, por lo que es fundamental que todos los interesados e interesadas participen a fin de propiciar un cambio fructífero.

El cambio de las actitudes y las formas de conducta de la sociedad puede ser lento pero existen ejemplos de que en algunos casos se han logrado avances rápidos, es el caso de UNICEF, que está aplicando este modelo colectivo para acelerar la transformación social a nivel de la comunidad, en particular mediante el empoderamiento. Siendo líneas a seguir las siguientes:

- Desarrollar y aplicar un marco sobre los sistemas de protección de la infancia en situaciones de emergencia y de transición.
- Apoyar la incorporación de medidas de preparación y respuesta ante situaciones de emergencia en relación con la protección de la infancia en los mecanismos nacionales de planificación, y contribuir a la capacitación de los gobiernos y otros agentes para determinar problemas nuevos o agravados en materia de protección de la infancia y darles respuesta.
- Formular y aplicar modelos de sistemas de protección de la infancia de base comunitaria en situaciones de emergencia.

La escasa existencia de iniciativas que se coordinen de forma eficaz en Marruecos, hace que multitud de proyectos que se repitan, otros que carecen de una viabilidad económica, social y/o política y que distintas instituciones, destacando diversas asociaciones marroquíes no pueden asumir una vez finalizados los fondos extranjeros y que el gobierno tampoco se haga cargo de ellos, situación que complica más la situación en relación a la protección y a los derechos de los niños y niñas marroquíes.

Todos estos cambios descritos, están dando lugar a situaciones que requieren nuevos modelos de atención social, así como nuevas soluciones y recursos. El trabajo social está adquiriendo mayor complejidad en el marco de la evolución de los contextos de intervención. La actuación de los profesionales en el ámbito social se perfila difícil en la medida en que intervienen en situaciones de riesgo y vulnerabilidad social, donde habrá que actuar con

urgencia asimilando circunstancias imprevistas y problemas novedosos. Ello requiere una alta capacidad de análisis de los hechos sociales a partir de los elementos que les transfiere la realidad social (De La Fuente y Sotomayor, 2009).

Se hace necesario una reflexión, un asesoramiento técnico y un trabajo que, en el marco de las instituciones responsables, pueda organizarse un sistema capaz de coordinar recursos, centralizar demandas, contar con todos los agentes, crear protocolos reales y circuitos con apoyos profesionales destinados a menores, e ir profesionalizando una eficaz intervención en diversos ámbitos, siguiendo la estrategia de protección de la infancia y reconociendo la necesidad de trabajar con las comunidades y de contribuir a la concienciación de la opinión pública y el diálogo social. Igualmente son especialmente importantes determinar y promover mecanismos para tratar las dinámicas familiares y comunitarias que influyen en diversos aspectos de la reintegración.

Dicha reflexión, asesoramiento técnico y trabajo puede prestarse por personas que actualmente están trabajando y realizando esta labor de prevención de la emigración que son principalmente las asociaciones y al mismo tiempo crear un equipo de personas expertas conformado por docentes de las Universidades de Jaén y de Tánger-Tetuán, para prestar el citado asesoramiento e incluso para la formación de personal cualificado que pueda intervenir con las familias y de forma concatenada con los menores.

Bibliografía

- DE LA FUENTE ROBLES, Yolanda M^o Y SOTOMAYOR MORALES, Eva María: “Vulnerabilidad y exclusión social de los menores inmigrantes” en *Migraciones y Exilios*, 10-2009, 41-54. Cuadernos AEMIC.
- DE LA FUENTE ROBLES, Yolanda .M^a: El desarrollo de los Servicios Sociales: el caso de Jaén. Universidad de Jaén y Diputación de Jaén, Jaén, 2002.
- DE LA FUENTE ROBLES, Yolanda M^o Y SOTOMAYOR MORALES, Eva: “De la necesidad de apoyo social a la familia, de la atención a las situaciones de emergencia, a la prevención integral en Marruecos” en ABDERRAZAK OURKIA Y JUAN SIMÓN MULERO GARCÍA (COORDS.) Propuestas para la actuación conjunta Hispano-Marroquí en el ámbito de la Infancia. Comares, Granada, 2010.
- DE LA FUENTE ROBLES, Yolanda M^a y SOTOMAYOR MORALES, Eva: “El Trabajo Social en España” en Fundamentos del Trabajo Social, Fernández García, T. (coord.). Alianza Editorial, Madrid, 2009.

SOTOMAYOR MORALES, Eva y DE LA FUENTE ROBLES, Yolanda M^a:
“Profesionalización del movimiento asociativo para la inclusión social de los menores inmigrantes”, en ABDERRAZAK OURKIA Y JUAN SIMÓN MULERO GARCÍA (COORDS.) Propuestas para la actuación conjunta Hispano-Marroquí en el ámbito de la Infancia. Comares, Granada, 2010.

LA CONSTRUCCIÓN CULTURAL DE LA LUCHA CONTRA LA MUTILACIÓN GENITAL FEMENINA DESDE EL DISCURSO DE MUJERES LIDERESAS EN MALI

MARÍA HERNÁNDEZ-PADILLA,
M^a LUISA GRANDE-GASCÓN, SUSANA RUIZ-SEISDEDOS,
MÓNICA PÓO-RUIZ Y M^a DOLORES OCHOA-RODRÍGUEZ*

PALABRAS CLAVE

Mutilación genital femenina; Salud pública; Derechos humanos; Género; Metodología cualitativa.

RESUMEN

El artículo que presentamos incluye algunos de los resultados preliminares de un proyecto de cooperación e investigación financiado por la Universidad de Jaén dentro de su Convocatoria Propia de Cooperación Internacional al Desarrollo 2010, denominado “Intervención sobre la mutilación genital femenina (MGF) a través del trabajo con mujeres lideresas en movimientos asociativos de Mali”. La MGF constituye una manifestación cultural de la violencia de género, entendida esta como “cualquier acto o intención que origina daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a las mujeres” (NN.UU. 1993). Desde un posicionamiento teórico-metodológico construccionista y cualitativo (Berger y Luckmann,

* María Hernández Padilla es Profesora Titular del Departamento de Enfermería, Universidad de Jaén, Grupo de Investigación “Biopolíticas” y Responsable del Proyecto. M^a Luisa Grande-Gascón, Susana Ruiz-Seisdedos, Mónica Poo-Ruiz y M^a Dolores Ochoa-Rodríguez son miembros del Observatorio Cooperación de la Universidad de Jaén (OBCUJA).

1994; Maqueira et al, 2010; Van Dijk, 2003), el presente artículo muestra algunos resultados preliminares en torno al proceso de construcción social de la lucha contra la MGF a través de los discursos de mujeres lideresas de Mali. Nuestras fuentes las constituyen 14 entrevistas en profundidad realizadas a mujeres de Bamako en lucha contra la MGF.

ABSTRACT

The present article includes some of the preliminary results of a cooperation and research project funded by the University of Jaen in its Call for International Development Cooperation 2010, entitled "Intervention on Female Genital Mutilation (FGM) through work with women leaders in associative movements of Mali". The FGM is a cultural manifestation of gender violence, understood as "any act or intention that causes harm or physical, sexual or psychological suffering to women" (NN.UU., 1993). From a theoretical and methodological constructionist and qualitative position, this paper shows some preliminary results about the social construction process of combating FGM through the discourses of women leaders in Mali. Our sources are made by 14 in-depth interviews to women from Bamako in fight against FGM.

RÉSUMÉ

Le présent article comprend quelques-uns des résultats préliminaires d'un projet de coopération et de recherche financés par l'Université de Jaén dans sa Convocation de Coopération au Développement International 2010, intitulé "Intervention sur les Mutilations Génitales Féminines (MGF) à travers le travail avec des femmes leaders des mouvements associatifs du Mali". La MGF est une manifestation culturelle de la violence de genre, entendu comme "tout acte ou intention qui cause un préjudice ou des souffrances physiques, sexuelles ou psychologiques aux femmes" (NN.UU. 1993). A partir d'un positionnement théorique et méthodologique constructiviste et qualitative, cet article montre quelques résultats préliminaires sur le processus de construction sociale de la lutte contre les MGF à travers le discours des femmes leaders du Mali. Nos sources sont établies par 14 entretiens en profondeur avec les femmes de Bamako dans la lutte contre les MGF.

Introducción

Justificación

El artículo que presentamos incluye algunos de los resultados preliminares de un proyecto de cooperación con componente de investigación financiado por la Universidad de Jaén dentro de su Convocatoria Propia de Cooperación Internacional al Desarrollo 2010, denominado “*Intervención sobre la mutilación genital femenina (MGF) a través del trabajo con mujeres lideresas en movimientos asociativos de Mali*” (Nº Expediente CPC-2010-A-03). Los resultados que aquí presentamos corresponden al proceso de construcción social de la lucha contra la MGF, a través de los discursos de mujeres¹ lideresas que actualmente trabajan en distintos movimientos asociativos por la salud de las mujeres desde posicionamientos feministas diversos.

El interés por la cuestión de la ablación o mutilación genital femenina (A/MGF) en la literatura es relativamente reciente, aunque este se remonta a la Resolución adoptada por Naciones Unidas sobre el tema en 1952 (Unicef, 2005). Posteriormente le han seguido otras como la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la Mujer (NN.UU. 1979), la Convención sobre los Derechos del Niño (NN.UU. 1989) o la Declaración Conjunta en 1997 entre la Organización Mundial de la Salud (OMS), el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA). Todas ellas, expresan el fuerte compromiso internacional en torno al tema de la A/MGF.

La A/MGF es una expresión cultural de un problema global de la salud de las mujeres, es una forma de manifestación cultural de la violencia de género, entendida esta como “*cualquier acto o intención que origina daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a las mujeres*” (NN.UU. 1993), que refleja el símbolo más brutal de la desigualdad existente entre hombres y mujeres. En este sentido se manifiestan distintas Conferencias Mundiales sobre la Mujer como la celebrada en Nairobi (1985), pero especialmente la celebrada en Beijing (1995). Así, la A/MGF como violencia de género, está ligada a condicionantes sociales y culturales de género y constituye una violación flagrante de los derechos de las mujeres y de las niñas: el derecho a la salud, la seguridad, la integridad física, el derecho a no ser sometidas a tortura, tratos crueles, inhumanos y degradantes y, el derecho a la vida.

1. Utilizamos aquí el genérico femenino para referirnos al conjunto de personas entrevistadas, ciertamente la mayoría mujeres, pero también hombres que desde hace tiempo trabajan y se identifican con los posicionamientos feministas y el trabajo de las mujeres contra la MGF en Mali.

Más recientemente, la Declaración del Milenio (NN.UU., 2000) ha comprometido internacionalmente a los distintos países en esta misma lucha a través de distintos objetivos, los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM): la lucha por la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer (ODM 3), la reducción de la mortalidad infantil (ODM 4) y la mejora de la salud materna (ODM 5). En este contexto y en Europa (2001), la resolución 1247 de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa supone un avance sobre el tema de la MGF pues insta a los gobiernos a emprender distintas acciones entre las que se incluyen la elaboración de legislaciones nacionales, la promoción de la sensibilización o la flexibilidad en la concesión de asilo a madres e hijas con miedo a ser sometidas a MGF, lo que da cuenta de la importante dimensión global del problema (Unicef, 2005; Lavender, 2009).

Como ya sabemos, la A/MGF es un procedimiento de excisión sobre el cuerpo de la mujer que incluye “una amplia variedad de prácticas que suponen la extirpación total o parcial de los genitales externos o su alteración por razones que no son de índole médica” (Unicef, 2005), muchas veces realizado con instrumentos rudimentarios y no esterilizados, lo que da lugar a serias complicaciones en el estado de salud de las mujeres, problemas a menudo cronicados que comprometen seriamente su salud y la de sus hijos e hijas, pero también la de su comunidad de origen y el futuro desarrollo de su país.

Según Unicef en el citado Informe *Cambiar una convención social perjudicial: la ablación o mutilación genital femenina* (2005), cada año tres millones de mujeres y niñas son sometidas a A/MGF. Se calcula que en el mundo hay entre 100 y 140 millones de mujeres y niñas que sufren las consecuencias de la MGF. Este procedimiento, que según la OMS (2008) no aporta ningún beneficio a la salud de las mismas, puede producir complicaciones como hemorragias graves y problemas urinarios, complicaciones en el parto y muerte del recién nacido de madre mutilada, por no citar el evidente peligro para la vida de niñas y mujeres sometidas a MGF, pero siempre asociado a un nivel de sufrimiento físico y mental difícil de tolerar, que compromete seriamente su salud a lo largo de la vida. En la mayoría de las ocasiones la práctica de MGF se produce durante la infancia, en algún momento entre la lactancia y los 15 años.

El reciente Informe *Les femmes et la Santé* (OMS, 2009) pone de relieve que la práctica de MGF sigue siendo una realidad en el mundo. Concretamente en África 92.5 millones de mujeres de más de 10 años viven con secuelas de la MGF, de las cuales 12.5 millones tienen entre 10 y 14 años. Aunque existen muchas lagunas en la información y los datos sobre la A/MGF, la OMS advierte que la MGF no solo no se está abandonando sino que viene ganando

terreno en los últimos años a costa de ser practicada por los propios profesionales de la salud. Asimismo advierte que la edad media a la que se practica ha disminuido y que la proporción de niñas que sobreviven a la práctica antes de los cinco años ha aumentado, lo que constituye un potente argumento en el que se refuerza.

De todas las regiones del mundo, África y Oriente Medio son regiones cuya tradición contempla la práctica de MGF. Pero de acuerdo con Unicef (2005), lejos de ser un problema regional este es un *problema global*, pues se extiende no solo a dichas regiones sino a todas las comunidades inmigrantes alrededor del mundo. La fuerza cultural de dicha práctica le viene del hecho de que la MGF conforma un sentido importante de la *identidad cultural de género* de las niñas y mujeres. El sentido de orgullo ante la mayoría de edad y el sentido de pertenencia a una comunidad es alcanzado culturalmente cuando dichas mujeres son mutiladas. Por otra parte, el rechazo y la discriminación a las que son sometidas las chicas y sus familias y la pérdida de estatus social de la familia consecuente a la decisión de no mutilar, son una fuerza disuasoria más que suficiente para cumplir con el ritual, conformando así parte de las expectativas sociales.

El reciente Informe de Naciones Unidas sobre Desarrollo Humano (NN.UU., 2009) nos sitúa en un contexto desde el que es posible entender mejor los condicionantes socioculturales de la práctica de la A/MGF. El Informe pone de relieve que, a pesar de los grandes avances habidos en los últimos años, siguen existiendo grandes desigualdades en salud, riqueza y educación entre los distintos países del mundo. Así, mientras la tasa de alfabetización en las mujeres malienses es del 18.2%, la tasa para las mujeres españolas (por ejemplo) roza el 98%, diferencias definitivas si consideramos la influencia positiva que tiene la alfabetización y la educación en la búsqueda de las mejores condiciones de salud de las mujeres para sí mismas. Investigaciones en otros países de África subsahariana como la dilatada experiencia de Médicos Mundi Andalucía en Burkina Faso o la más reciente en Togo (Machado *et al.*, 2008) indican que es necesario seguir abordando desde los proyectos de cooperación internacional el tema de la MGF y hacerlo desde el conocimiento de cada país, su población y sus peculiaridades étnicas y culturales.

Además de los informes internacionales de referencia en materia de A/MGF, la revisión de la literatura identificada en las bases de datos consultadas (*Isi Web Knowledge, Pub Med y Cinhal*) pone de relieve un tratamiento de la A/MGF en el que predomina el ámbito salud, concretamente desde el abordaje de los problemas de salud en mujeres inmigrantes en los países ricos o en los países de origen. Asimismo existe una amplia producción en lo relativo

a los temas legales en distintos países donde se practica la A/MGF, así como en el tratamiento legal que se le da en los países receptores de mujeres inmigrantes. Dentro de las investigaciones cualitativas, existe una parte de la literatura que aborda la identificación de creencias culturales que están en la base de la práctica de la A/MGF (Kaplan *et al*, 2010; Whitehorn *et al*, 2002; Sala y Manara, 2001), pero son minoritarias las que con enfoque cualitativo abordan la A/MGF en el contexto propio de realización de la A/MGF y ninguna que aborde desde la perspectiva cualitativa el proceso social de construcción de la lucha de mujeres contra la MGF. Por ello, el presente artículo responde a esa necesidad y se plantea como *objetivo general* analizar el proceso de construcción social de la lucha contra la MGF que aparece en los discursos de mujeres lideresas de Mali. Como *objetivo específico*, pretendemos identificar algunas de las principales estrategias de construcción discursiva de la lucha contra la MGF.

Marco teórico, fuentes y metodología

El artículo que presentamos se encuadra en el marco teórico construccionista (Berger y Luckmann 1994), desde un enfoque de “género y derechos humanos” (Maqueira *et al*, 2010). En él analizamos el proceso de construcción social de la lucha contra la MGF a través de los discursos de mujeres lideresas, concebidos estos como *práctica social contextualizada* (Van Dijk, 2003, 2005). La aproximación metodológica empleada en el mismo ha sido cualitativa, recurriendo a la entrevista en profundidad como fuente principal que ha generado nuestros datos.

El enfoque cualitativo utilizado en el proyecto resulta especialmente útil pues permite indagar y comprender las percepciones y vivencias de las mujeres entrevistadas en su lucha contra la MGF. Desde este marco, la utilización de la entrevista en profundidad concebida como “espacio reintegrador de la palabra” (Alonso, 2003) reconoce la inmensa valía de dichos testimonios, lo que nos ha permitido identificar la trayectoria vital y asociativa que ha hecho posible la visibilización y consolidación del discurso crítico en torno a la MGF, así como la identificación de las principales estrategias que desde sus miradas concretas son fundamentales en la lucha contra la MGF.

Desarrollo

La A/MGF constituye un proceso de construcción social de la identidad cultural en aquellas regiones del mundo donde se lleva a cabo la práctica. Como decimos, es una *realidad construida* en tanto que se manifiesta como peculiaridad

cultural que atraviesa las relaciones de género, manifestando las relaciones de poder y desigualdad entre hombres y mujeres en aquellos países donde se practica. Dicho proceso de construcción social de la práctica de la MGF culmina en todo un conjunto de conocimiento institucionalizado o creencias ampliamente compartidas socialmente que legitiman dicha práctica. De la misma manera y desde hace varias décadas, en Mali y a instancias del trabajo de movimientos asociativos de mujeres, se está construyendo todo un edificio de conocimiento institucional que cuestiona o deconstruye dicha práctica ancestral. Dicho proceso alternativo de deconstrucción de las creencias ancestrales sobre la MGF se identifica con la creación de un nuevo discurso crítico que también como proceso de construcción social sigue las fases ya especificadas por Berger y Luckman (1994) de *tipificación*, *objetivación* y *legitimación*.

En este sentido, la *externalización o tipificación* hace referencia a todas aquellas acciones identificadas o reconocidas por el conjunto de la comunidad como características o pertenecientes en sentido amplio a la realidad en torno a la A/MGF. Más concretamente se refiere al reconocimiento de que dicha práctica afecta la salud de las mujeres. Por su parte, la *objetivación* hace referencia al proceso por el cual dichas acciones identificadas o reconocidas como condicionantes de salud de las mujeres cobran entidad a través del lenguaje y por tanto, comienzan a visibilizarse en el discurso público de las mujeres que tienen acceso al mismo. Finalmente, la *legitimación* hace referencia al proceso por el cual todas las acciones o realidades implicadas en la MGF (la práctica propiamente dicha, las motivaciones hacia la práctica, las personas encargadas de realizarla o las consecuencias derivadas de no realizarla) acaban siendo cuestionadas en términos de salud, de salud pública, de género y de derechos humanos, consolidando un discurso alternativo que deconstruye el conocimiento ancestral en el que está anclado la propia práctica de la MGF y que alcanza también al discurso institucional de organismos internacionales de referencia e instituciones del país. Así, este proceso al que denominamos de “construcción de la lucha contra la MGF desde los discursos de mujeres lideresas” está anclado en distintas estrategias discursivas que identificamos en las entrevistas realizadas.

El guión de entrevista en profundidad utilizado ha sido elaborado tras la revisión del estado de la cuestión en torno a la A/MGF. Dicho guión se articula en torno a las estrategias principales que según Unicef (2005) son fundamentales en la lucha contra la A/MG, a saber, la búsqueda de un enfoque no coercitivo y respetuoso, que no juzgue, la importancia de la comunidad en la lucha contra la A/MGF, la importancia de la difusión y divulgación del trabajo sobre A/MGF y la importancia de la creación de entornos que permitan y apoyen el cambio. Teniendo en cuenta estas estrategias de aproximación a la

A/MGF, hemos desarrollado un conjunto de preguntas máximamente abiertas que configuran nuestro modelo de entrevista en profundidad.

Tras la realización de las entrevistas en la fase de campo y la transcripción de las mismas, hemos identificado el proceso de construcción discursiva de la lucha contra la A/MGF en las mujeres malienses entrevistadas e identificado algunas de las principales estrategias que configuran la lucha contra la MGF desde su mirada concreta. Este proceso es sumamente importante teniendo en cuenta que las mujeres entrevistadas están en una situación de visibilidad social y por tanto de poder, ocupan espacios de poder y disponen del acceso al discurso público, por tanto, tienen la capacidad de transmitir un discurso alternativo en materia de MGF. En este sentido y de acuerdo con Virginia Maqueira “es clave el estudio de las estrategias desarrolladas por las mujeres para impugnar el orden existente, su capacidad de maniobra en contextos específicos, pero también las fuerzas que constriñen su acción y que reproducen la desigualdad” (Maqueira, 2010: 54). Como decimos, el análisis de las entrevistas nos ha permitido identificar dos estrategias discursivas principales, a saber: 1ª) Derechos Humanos *versus* Salud y 2ª) Sensibilización *versus* reflexión, que pasamos a analizar.

Como hemos dicho, el contexto es importante para entender los discursos que hablan de problemas sociales (Van Dijk, 2003, 2005), no solo los contextos locales de producción sino también los contextos sociales más amplios (Alonso, 2003; Van Dijk, 2003, 2005; Hernández-Padilla, 2010). De ahí que sea necesario recordar que Mali es un gran país de África Occidental (1.240.000 km², con una población estimada de alrededor de 12 mill. de habitantes), constituido por ocho amplias regiones, muy diversas entre ellas. Cada una de estas regiones está poblada por distintas etnias con tradiciones culturales propias. De hecho, la MGF como práctica cultural no está presente en todas las etnias que pueblan el país. Así, en las etnias que pueblan el norte la práctica es escasa o ausente. Como práctica cultural, la MGF está claramente consolidada en el sur del país, en las regiones de Kayes, Koulikoro, Ségou o Sikaso y entre determinadas etnias. Por ello, no todas las mujeres de Mali, especialmente las que proceden del norte del país, conocen la práctica de la MGF, si bien, algunas de ellas entre las mujeres entrevistadas han conocido la práctica a raíz de su traslado de domicilio a la ciudad de Bamako, donde se han realizado las entrevistas². En este caso, la puesta en contacto con la realidad de

2. La elección de Bamako tiene que ver con dos razones. Primera, la capital representa un mosaico de grupos étnicos y tradiciones culturales representativas del conjunto del país y segunda, relacionada con el momento en que se realiza el proyecto y el trabajo de campo (primavera-verano 2010), pues la situación de seguridad en la zona es comprometida (terrorismo de Al-Qaeda), sobre todo lejos de la capital y en la frontera con Mauritania.

la MGF, ha sido un punto de arranque en la militancia feminista por los derechos de las mujeres. Pero ya sea por una u otras vías, por el conocimiento vicario, por la experiencia propia o cercana o por la sensibilización recibida desde distintas instancias, la cuestión es que las mujeres lideresas entrevistadas identifican o reconocen la práctica de la MGF como práctica culturalmente condicionada que afecta a la salud de las mujeres y de las niñas. Las mujeres entrevistadas han establecido desde hace tiempo una clara y directa relación entre la práctica cultural y los problemas de salud de las mujeres, relación que a menudo está ausente en la población:

E 1: *“la gente no relaciona los problemas de salud de las niñas con la excisión...”*

A pesar de que desde hace varias décadas distintas instituciones internacionales han reconocido en la MGF un problema de salud para las mujeres, este problema se reconoce como tal en Mali desde el momento en que los movimientos asociativos de mujeres empiezan a hablar de él, pero esta visibilización a través del lenguaje es un fenómeno relativamente reciente. Aunque la cuestión de la MGF y todo lo que tiene que ver con la sexualidad de las mujeres es un tema tabú influido por la religión (Unicef, 2005), no es hasta la independencia del país que no se empieza a hablar con claridad y a visibilizar social e institucionalmente³ la MGF como problema de salud de las mujeres. Por ello, las mujeres entrevistadas reconocen un antes y un después en la visibilización de la MGF como problema de salud de las mujeres en Mali. Si bien el miedo ha estado presente en todas aquellas convenciones sociales legitimadas por las creencias religiosas y por el patriarcado presente en la sociedad maliense, incluida la MGF, la desmitificación de la MGF llevada a cabo en Mali ha permitido que el tema surja:

E 2: *“antes no se podía hablar y ahora todo el mundo habla, todo el mundo...”*

La principal estrategia discursiva identificada que contribuye a legitimar la lucha contra la A/MGF en Mali es la que considera la cuestión en términos de derechos humanos o en términos más concretos del derecho a la salud, considerada esta mayoritariamente en términos de salud pública. Desde esta estrategia principal se deriva la otra estrategia mencionada.

3. No obstante, la visibilización institucional es bastante posterior: *Plan National de Action de Lutte contre les violences faites aux femmes et aux filles. Rapport Provisoire (2005); Politique Nationales pour l'abandon de la pratique de l'excision (2007); Programme National de Lutte contre la pratique de l'Excision-PNLE (2008) y Plan National pour l'abandon de la pratique de l'excision au Mali 2008-2012.*

La cuestión de los derechos humanos de las mujeres en países pobres es un asunto polémico pues el patriarcalismo está en el corazón de la ausencia de derechos de las mujeres (Lagarde, 2010). Este hecho remite a la consideración de la A/MGF como un asunto global que compromete no solo el interés de las mujeres sino el de toda la humanidad, pero de manera especial compromete el trabajo realizado hasta ahora en pro de los derechos de otras mujeres en ausencia de las libertades más básicas, así como el futuro de las mujeres tanto a nivel local como global:

E 3: *“el trabajo de nuestro Centro una herramienta pedagógica, pero también una herramienta jurídica para defender lo que la lucha de mujeres de manera global ha obtenido por las mujeres de Mali desde la independencia de nuestro país. Mi generación, de mujeres universitarias de mi edad, nosotras somos viejas ya, nosotras empezamos a estar enfermas, algunas están muriendo ya, entonces es preciso el relevo. Yo estoy muy contenta de tener el mismo concepto que ustedes. Yo soy más mayor y estoy preocupada por el relevo y es en este espíritu en el que yo estoy formando a estas dos universitarias [sus asistentes]”*.

E 4: *“la MGF es una cuestión humana que necesita de la solidaridad de unos y de otros en este mundo”*.

El patriarcalismo, presente todavía en muchas sociedades, también en la sociedad maliense, emerge en el centro mismo de sus instituciones, en lo político y en lo religioso, legitimando así el poder de los hombres sobre las mujeres en este país:

E 5: *“Nosotros hemos trabajado mucho porque las mujeres que están en el poder puedan defender sus ideas, pero es muy difícil. Cuando tienes mujeres que están en el gobierno o en la Asamblea Nacional, ellas están todo el tiempo dirigidas por los hombres del partido. Ellas llegan al gobierno, a la Asamblea Nacional, gracias a los partidos políticos, por lo tanto son dirigidas por los partidos políticos. Solo si una mujer no ha sido nombrada por el partido político, ella puede ser independiente y libre para actuar en función de sus ideas o bien a nivel asociativo, si ella está convencida del trabajo que ella hacía en la asociación, si no, de manera general ellas están sometidas a la voluntad de los responsables políticos”*.

De manera que plantear el debate sobre la A/MGF en términos de derechos humanos resulta todavía hoy complicado pues el discurso social dominante está impregnado de una retórica misógina y binaria de confrontación entre lo occidental y lo no-occidental (Lagarde 2010) que relaciona artificialmente la

cuestión de los derechos humanos de las mujeres con una idea de modernidad occidental que amenaza la identidad cultural y las prácticas tradicionales de las etnias presentes en el país, entre ellas, la MGF.

E 6: *“Ah!! Sí, sí, el fundamentalismo, ¿qué es el fundamentalismo? Es la utilización de la política de las creencias religiosas, de la creencia en Dios, la utilización política. En un país donde la gente es analfabeta, se le explota, se explota al ser humano desde el plano intelectual. Nosotros pertenecemos a una sociedad creyente, de musulmanes, cristianos... pero el fundamentalismo es de la política, es de gente que utiliza la religión para entrar en la política”.*

E 7: *“nosotros difundimos el Informe y la Cooperación Suiza nos ayudó a realizar un vídeo ... para desmitificar la excisión y decir a las personas que esto no tiene que ver con la creencia en Dios, que no es necesario practicar la excisión para ser un buen creyente, un buen musulmán”.*

De esta manera, justificando y argumentando las prácticas tradicionales como la MGF en la ley islámica “se crea un supremacismo inverso donde lo patriarcal propio es superior a los derechos humanos que no son propios” (Lagarde, 2010: 480), amenazando así la pureza de las tradiciones. Supremacismo inverso y retórica de confrontación que hemos identificado en una de las personas entrevistadas, responsable institucional del gobierno de Mali donde el concepto “derechos humanos” ha estado absolutamente ausente, pero supremacismo y retórica de confrontación a la que contribuyen las actitudes y el trabajo de algunas ONGD’s occidentales:

E 8: *“Entre las cosas mal hechas, yo resaltaría la actitud de prepotencia que han tenido algunas ONGD’s occidentales aquí en Mali”.*

Que han contribuido al debate artificial que sitúa a la mujer entre su identificación cultural y la lealtad a sus tradiciones por una parte y la reivindicación de sus derechos como mujeres modernas por otra.

La cuestión de los derechos humanos se vincula directamente con la estrategia de sensibilización. El nexo entre una y otra estrategia es el fenómeno migratorio hacia países europeos presente en Mali, movimientos de población que han sido, son y seguirán siendo un fenómeno mundial habitual (PNUD, 2009). Dichos fenómenos migratorios presentes en Mali como en otros países de África Subsahariana, están dirigidos a países desarrollados lingüísticamente afines, sobre todo Francia y países adyacentes, entre ellos España. El contacto de la población inmigrante maliense con otras realidades culturales,

la adquisición de conocimientos y nuevas perspectivas en materia de salud y derechos humanos, hacen que esta población migrante permee la sociedad de origen convirtiéndose así en potencial e importante agente de sensibilización en la comunidad de origen en materia de salud y derechos humanos de las mujeres:

E 9: “*Kayes envía muchas personas a Francia y España, para la inmigración, hay muchos inmigrantes allí procedentes de Kayes... luego, ellos ayudan a desmitificar*”.

En general y en la mayoría de los discursos aparece la estrategia de sensibilización, si bien no todos ellos conceden la misma importancia o prioridad a la misma, en favor de la estrategia de reflexión necesaria en el momento actual sobre el trabajo hecho. Al igual que en otros ámbitos de la salud (Hernández-Padilla, 2010) participar de una u otra estrategia no está exento de posicionamientos ideológicos en torno a la MGF. Mientras la sensibilización se dirige fundamentalmente a la concienciación individual de las consecuencias de la MGF para la salud de las mujeres, la estrategia de reflexión es más abarcadora y plantea el objetivo de la *sensibilización-desde-la-reflexión* (la *investigación-acción*). Mientras la primera estrategia centra su objetivo en la conciencia individual y en las acciones que a nivel individual se pueden llevar a cabo para contribuir a erradicar la MGF, acciones por otra parte muy limitadas en el contexto de una sociedad donde impera el poder patriarcal, la estrategia de reflexión pone el acento en la MGF como problema de salud pública, visibilizando todos aquellos factores de carácter individual, relacional, comunitario o sociocultural (Heise y Gottemoeller, 1999) implicados en la MGF y subrayando las responsabilidades que al propio sistema político democrático y a sus instituciones le corresponden (Huertas, 1999).

Conclusiones

La principal estrategia discursiva de construcción de la lucha contra la MGF en las mujeres entrevistadas tiene que ver con su consideración *como un asunto de derechos humanos vs. como un asunto de salud*. El abordaje directo como cuestión de derechos humanos es entendida como necesaria en la mayoría de las mujeres entrevistadas, aunque algunas de ellas entienden que se debe priorizar la estrategia de considerar la MGF como un asunto de salud pública, evitando así posibles resistencias para, a continuación abordarlo como un asunto de derechos humanos que compromete el derecho de las mujeres a la salud.

La estrategia de *sensibilización vs. reflexión* se identifica en nuestros discursos como dos momentos de un mismo proceso. Existe un acuerdo general en que la sensibilización es necesaria, pero desde las posiciones más reflexivas se impone la necesidad de evaluar lo ya hecho para poder seguir avanzando en la lucha, es decir, sobre la necesidad de evidencias que permitan profundizar en el tema de la MGF.

De los resultados preliminares analizados podemos concluir que es necesaria la reflexión entre grupos de mujeres lideresas con intereses comunes en la lucha contra la MGF. La creación de nuevos espacios entre mujeres y la investigación-acción del trabajo realizado hasta ahora en la lucha contra la MGF ha de servir para reactivar un debate que está en el corazón mismo de la vulneración de los derechos de las mujeres en el mundo y a configurar nuevos espacios no solo locales sino globales de trabajo del feminismo contemporáneo.

Bibliografía

- ALONSO, Luis Enrique (2003). *La mirada cualitativa en Sociología*. Madrid: Fundamentos.
- ENQUETE NATIONALE SUR LE PHENOMENE DE L'EXCISION AU MALI. Rapport de Recherche. Volet de recherche qualitative. Novembre 2009.
- ENQUETE NATIONALE SUR LE PHENOMENE DE L'EXCISION AU MALI. Rapport de Recherche. Volet de recherche quantitative. Novembre 2009.
- HERNÁNDEZ-PADILLA, María (2010). *Discursos de salud mental*. Jaén: Consejo Económico Social, Diputación Provincial.
- HUERTAS GARCÍA-ALEJO, Rafael (1999). *Neoliberalismo y políticas de Salud*. Barcelona: El Viejo Topo.
- KAPLAN, Adriana *et al* (2010). Female Genital Mutilation: perceptions of healthcare professionals and the perspective of the migrant families. *BMC Public Health*. Disponible en <http://www.creativecommons.org>.
- LAGARDE, Marcela (2010). El derecho humano de las mujeres a una vida libre de violencia. En: MAQUEIRA, Virginia (ed.). *Mujeres, globalización y derechos humanos*. Madrid: Cátedra, pp. 477-534.
- MAQUEDA-ABREU, M^a Luisa (2007). ¿Es la estrategia penal una solución a la violencia contra las mujeres? *InDret*. Recurso electrónico. Disponible en: www.indret.com.
- MAQUEIRA, Virginia (2010). Mujeres, globalización y derechos humanos. En: MAQUEIRA, Virginia (Ed.). *Mujeres, globalización y derechos humanos*. Madrid: Cátedra, pp. 41-95.

- OMS (2008). Eliminer les mutilations sexuelles féminines. Disponible en: <http://www.who.int>.
- OMS (2009). *Les femmes et la Santé*. La réalité d'aujourd'hui, le programme de demain. Disponible en: <http://www.who.int>.
- PNUD (2009). Informe 2009 sobre Desarrollo Humano. Superando barreras: movilidad y desarrollo Humanos. Disponible en: <http://www.pnud.org>.
- ROLADSEN, Lise (2007). Igualdad y derechos: la construcción discursiva del género en los debates del parlamento europeo. *Interlingüística*, nº 17, pp. 895-904.
- UNICEF (2005). Cambiar una convención social perjudicial: La ablación o mutilación genital femenina. Disponible en: <http://www.unicef.irc.org>.
- UNICEF (2008). Annual Report. UNFPA-UNICEF Joint Programme. Female Genital Mutilation/Cutting: Accelerating Change. Disponible en <http://www.unfpa.org>.
- VAN DIJK, Teun A. (2003). *Ideología y discurso*. Barcelona: Ariel.
- VAN DIJK, Teun A. (2005). Ideología y análisis del discurso. *Utopía y Praxis Latinoamericana*; nº 29, pp. 9-36.

SECCIONES FIJAS

LA AGENDA DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO 2011. ENTRE LA PRIMAVERA ÁRABE Y LA CRISIS ECONÓMICA EN EL NORTE

JUAN PABLO PRADO* Y DIANA ELIZABETH TADEO**

PALABRAS CLAVE

Crisis económica; Revolución árabe; Selectividad de la ayuda; Eficacia de la ayuda; Retirada de la ayuda.

RESUMEN

En el transcurso del año 2011 la cooperación internacional para el desarrollo ha sido determinada, de manera particular por la Primavera Árabe, así como por la crisis económica global, especialmente europea. Ambos fenómenos han propiciado que el respaldo político y financiero de varios actores de la cooperación desde la perspectiva tradicional Norte-Sur se haya debilitado. Considerando tales consideraciones, el propósito de este artículo es analizar los elementos más representativos de la agenda de la cooperación internacional para el desarrollo, explicando de manera sintetizada sus causas, retos e impacto durante el referido año.

* Profesor-Investigador en Relaciones Internacionales, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales (FDCS), Universidad Autónoma de Puebla, México (BUAP). www.cooperacioninternacional.mx

** Profesora en Relaciones Internacionales, FDCS-BUAP.

Los autores agradecemos a Bruno Ayllón las observaciones vertidas a una versión preliminar de este texto. Eventuales imprecisiones son responsabilidad propia.

ABSTRACT

During the year 2011 international cooperation for development has been determined, in particular, by the Arab revolution in the Southern and Eastern Mediterranean Basin, as well as the global economic crisis, especially in Europe. Both phenomena have led to a weak political and financial support to this activity. Considering these preliminary considerations, the purpose of this paper is to analyze the most representative issues of the 2011 agenda of international development cooperation, explaining its causes as well as its main impact during that year.

RÉSUMÉ

Durant l'année 2011 la coopération internationale pour le développement a été déterminée, en particulier par le printemps arabe ainsi que par la crise économique mondiale, notamment en Europe. Ces deux phénomènes ont conduit à l'affaiblissement du soutien politique et financier des différents acteurs de la coopération dans la perspective traditionnelle Nord-Sud. Compte tenu de ces considérations, le but de cet article est d'analyser les éléments les plus représentatifs de l'agenda de la coopération internationale pour le développement, en expliquant ses causes, les enjeux et l'impact au cours de cette année.

Introducción

En el año 2011 sobresalen dos factores que han determinado en buena medida el devenir de la agenda de cooperación internacional al desarrollo: la Revolución Árabe en la Cuenca Sur y Este mediterránea y Golfo Pérsico, así como la crisis económica de buena parte de los países OCDE. Este artículo, considerando tales sucesos, analiza los elementos más representativos de la citada agenda, procurando explicar en buena parte de ellos de manera concisa sus causas e impacto en el endeble sistema de cooperación internacional para el desarrollo durante el año referido.

Las revoluciones democratizadoras y su impacto en la cooperación internacional

El 4 de enero de 2011 Tariq Tayyib Mohammed Bouazizi muere en Túnez como consecuencia de las quemaduras autoimpuestas tras un ejercicio de protesta

social. A partir de entonces se desatan crecientes movimientos populares que, tras su incremento, ampliación e impacto en otros países árabes, han conseguido que en el citado país, así como en Egipto, Libia y Yemen sus respectivos dictadores hayan dejado el poder, mientras que en Siria y otros países de la región los movimientos no han disminuido, a pesar de la represión gubernamental. Ante esta situación, la Unión Europea (UE) y Estados Unidos han reaccionado, señalando que, tras su apoyo político a dichas sublevaciones y a la subsiguiente renovación en las estructuras de poder en la Cuenca Sur y Este Mediterránea, otorgarán a ese país respaldo político y por consiguiente cooperación en múltiples sentidos.

Si bien este hecho es razonable, resulta consecuente señalar que los regímenes de Zine El Abidine Ben Ali de Túnez (24 años en el poder), Hosni Mubarak (30 años en el poder como presidente), Mahomar Gadaffi (42 años en el poder) y Alí Abdullá Saleh (33 años en el poder) no se explican sin el reconocimiento, respaldo y cooperación política, ayuda militar e, inclusive, cooperación (intergubernamental) para el desarrollo por parte de Europa y Estados Unidos, durante décadas, a los regímenes de dichos dictadores¹, quienes a cambio de tales apoyos otorgaron a sus aliados en el Norte un clima de estabilidad política anti islamista, venta permanente y a precios aceptables de hidrocarburos, ciertos controles migratorios y anuencia a conformar una zona euromediterránea proclive al libre comercio regional.

El asunto es que cuando los movimientos sociales rebasaron el poder amasado por sus citados opresores, los donantes se vieron en la imperiosa necesidad de respaldar los referidos cambios políticos en esta región de prioritaria relevancia estratégica para los primeros. De ahí que en este estudio hagamos mención a que el 8 de marzo la UE haya aprobado la “Asociación para la Democracia y la Prosperidad Compartida”, que aportará un fondo de 6.000 millones de euros para “contribuir a la democratización del Norte de África”. El fondo incluye 240 millones para Túnez (con la posibilidad de otorgarle 17 millones más para organizar elecciones) y 445 para Egipto, mientras que 30 millones serán destinados para asistencia humanitaria y unos 25 más en control de fronteras y apoyo para refugiados. Ante esta abrupta alteración del contexto en esta parte del mundo (el peor escenario en términos geopolíticos y de seguridad, en especial para la UE, particularmente de cara a la crisis económica interna), es evidente que la cooperación europea (de la UE y sus estados miembros) de forma reactiva a tal suceso verá aumentar sus presupuestos de ayuda hacia esta región. Aquí la pregunta a responder es la siguiente: ante la

1. A este respecto, sobre el caso egipcio, véase, del primer autor: “La ayuda de Estados Unidos y la Unión Europea a Israel y Egipto: Cooperación... ¿al desarrollo?”, *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, n° 14, Madrid, 2004, 169-186 pp.

referida situación y aumento de ayuda al Norte africano y oriente próximo en un contexto de crisis económica, ¿a qué otros países y/o regiones del mundo les será disminuida la cooperación? La respuesta a esta pregunta se dará en la parte final de este artículo.

De ahí en parte que el 13 de octubre del 2011, la Comisión Europea haya lanzado el documento “Agenda para el cambio” (nótese que la única región del mundo a la cual se hace mención explícita es el Norte de África y el Medio Oriente), el cual se conforma por las directrices más relevantes en las que la política europea de cooperación al desarrollo se basará en años venideros, de cara al cumplimiento de los ODM en el 2015, en donde los derechos humanos, la democracia y otros elementos del buen gobierno resultan prioridades temáticas del mismo.

La ONU y los Objetivos de Desarrollo del Milenio

El 19 de febrero, en el marco de Día Mundial de la Justicia Social, el Secretario General de la ONU señaló que el 80% de la población en el mundo no cuenta con una protección social adecuada, al tiempo que aumenta el número de personas pobres y la inequidad; noticia desalentadora con miras al 2015: año en que deben cumplirse, en principio, los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) sobre los cuales se hará referencia en párrafos posteriores.

Es posible que en alguna medida a raíz de ello Ban Ki-moon señalara que para el 2011 las prioridades de la Organización que preside consistirían en la promoción de un desarrollo inclusivo y sostenible, el cambio climático, la igualdad de género y el fortalecimiento de la paz. En este sentido, el funcionario número uno de la principal institución multilateral del mundo indicó en el Foro Económico de Davos del presente año que el actual modelo económico es un pacto global para el suicidio ecológico, por lo que “si se quiere lograr el desarrollo sostenible, es imprescindible cambiar estilos de vida, modelos económicos, la política y la organización social del planeta”.

¿Cómo transformar, entonces, estilos de vida, modelos económicos, la política y la organización social global, si quien dirige a la ONU ha enfriado las discusiones para reformar a dicho Organismo, a efecto de que este se encuentre en mayor capacidad de contribuir a la atención de las necesidades en materia política y de desarrollo del planeta? Evidentemente la responsabilidad de tal circunstancia no recae en una sola persona, sino en el empeño de las grandes potencias a favor de mantener dormitando a las urgentes reformas en el Sistema de Naciones Unidas. Ello con el fin de mantener el *estatus quo* en un sistema internacional inequitativo, aunque afín a sus intereses, en donde organismos

y mecanismos de adscripción selectiva y por ende no representativa (como la OCDE, así como el G-7 y G-20, respectivamente), se van apoderando del control de la agenda global. Considerando este argumento, quizás sea más sencillo comprender la reelección en junio pasado de Ban Ki-moon como Secretario General de la ONU en julio pasado para el periodo 2012-2016.

A pesar de lo anterior y dado a que la ONU a pesar de sus múltiples desafíos no es un organismo estático, en febrero fue inaugurada la primera agencia de dicha instancia dedicada a las mujeres: la Entidad de Naciones Unidas para la Igualdad de Género de las Mujeres (ONUMujeres), la cual es encabezada por la ex presidenta chilena Michelle Bachelet.

Para marzo la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) anunció que se ha batido un nuevo récord en el precio de los alimentos². Esto debido a factores externos como el precio del crudo, la inestabilidad política y la cotización de divisas (tomando en cuenta el impacto de la revuelta árabe, entre otros asuntos). Sin duda ello se trata de un fenómeno de causas multidimensionales con múltiples efectos. Por ejemplo, el estudio “Estado de la inseguridad alimentaria en el mundo”, editado en el 2011 por la FAO, señala que, de no tomarse medidas urgentes en materia de producción de alimentos, 100 millones de personas en extrema pobreza pasarán al estado de inanición³. Por otro lado, los países exportadores de alimentos han visto aumentar sus divisas por la venta de dichos productos, logrando enfrentar la crisis económica global con mayor agilidad. Una vez más los efectos inequitativos de los fenómenos globales inciden en sentidos antagónicos en los países y respectivas poblaciones, dependiendo de sus fortalezas o debilidades estructurales, así como de sus niveles de integración y/o vulnerabilidad con respecto al exterior.

Como ocurre cada año, Naciones Unidas publicó su Informe sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), donde se presentan los avances y los retrocesos en la consecución de dichos propósitos globales. El Informe 2011 indica que a pesar de la grave crisis económica y financiera internacional, se tiene previsto que para 2015 la tasa mundial de la pobreza en el mundo será menor a 15% (cuando se pensaba que sería de 23%). A pesar de los avances en esa materia y en temas como la reducción del índice de mortalidad por enfermedades como el paludismo y la malaria, un mayor acceso a agua potable o la disminución de la inequidad de género.

2. Dos meses después, Intermón-Oxfam advirtió que los precios de los alimentos se duplicarán en 2030, por lo que los gobiernos deben tomar medidas para no tener una insostenibilidad del sistema alimentario mundial.

3. A mediados de año la ONU declaró estado de hambruna en diversas regiones de Somalia, la cual se extiende por el resto del Cuerno de África, en donde más de 12 millones de personas de aquella región necesitan ayuda alimentaria.

Además, el estudio referido señala que para que se consigan los ODM se debe tener “una coordinación mundial revitalizada, el cumplimiento diligente de los compromisos asumidos y una veloz transición hacia un futuro ecológicamente más sostenible”.

Acciones representativas de la agenda de cooperación internacional al desarrollo

En el primer minuto del año 2011 entró en funcionamiento la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI). A mediados de febrero, El Salvador inauguró el Sistema de Información sobre la Cooperación para el Desarrollo (SICDES). En el mismo sentido, el 16 de abril del 2011 entró en vigor la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo de México, entre cuyos efectos destaca la creación de la Agencia Mexicana en la materia (AMEXCID)⁴. En una dinámica similar, en noviembre fue constituida la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional de Colombia (APC). Como es evidente, tales acciones reflejan el creciente interés por parte de varios países del Sur de regular de mejor manera sus respectivas políticas de cooperación exterior, con miras a propiciarle mayores oportunidades de éxito.

El 9 de marzo Hillary Clinton y Melinda Gates presentaron un programa de cooperación internacional denominado “Saving Lives at Birth: A Grand Challenge for Development”, que pretende salvar vidas de mujeres embarazadas y de recién nacidos en áreas rurales y empobrecidas. En este programa participan la Agencia Estadounidense para el Desarrollo Internacional (USAID), el gobierno de Noruega, la Fundación Bill & Melinda Gates, Grand Challenges Canadá y el Banco Mundial, quienes han aprobado invertir 50 millones de dólares en un lapso de cinco años en esta iniciativa.

El 11 de marzo la comunidad internacional despertó con la noticia de que Japón había sufrido el más grande terremoto en su historia, el cual fue seguido por un tsunami con olas que alcanzaron los 10 metros y que provocó un estado de emergencia nuclear en la central de Fukushima.

El sismo de 8.9 grados Richter registró más de 6.900 muertos y 10.300 desaparecidos, lo que detonó grandes movilizaciones de ayuda internacional hacia la ínsula asiática. Al menos 70 países ofrecieron ayuda a Japón tras el citado

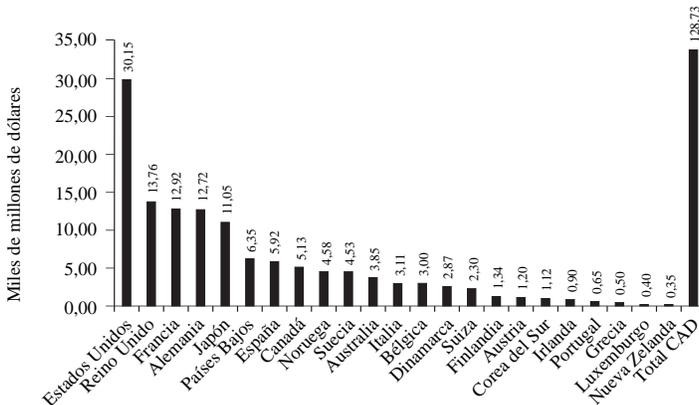
4. Considerando tal hecho, el número 28 de la Revista Española de Desarrollo y Cooperación analiza, en exclusiva, las características de la cooperación mexicana.

desastre, entre los que se incluyen Australia, India, Corea del Sur, España, México y Francia, entre muchos otros. Además, ante la catástrofe, China y Rusia (con quienes Japón ha mantenido en distintos momentos desencuentros) también destinaron ayuda. He aquí un claro ejemplo de ayuda internacional hacia un país desarrollado, que en años pasados ocupó el primer lugar como donante de AOD⁵, y que tras estos fatídicos hechos se sumará a los países que reduzcan su cuantía de este rubro de apoyo al desarrollo. No cabe duda de que “nadie es tan poderoso como para no requerir algo de otros, ni tan pobre como para no tener nada que aportar”⁶.

La Asistencia Oficial para el Desarrollo del 2010

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), a través de su Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD), publicó —como cada año— las cifras de Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD) para 2010 (véanse gráficos 1 y 2), que reflejan las aportaciones de los países donantes a estos recursos. La principal novedad en esta ocasión a este respecto ha sido la portada de dicho Informe anual, el cual conmemora los 50 años del CAD y que en 2010 la AOD llegó a los 128.73 millones de dólares, tal y como se muestra en la siguiente gráfica.

Gráfico 1. Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD) totales, 2010



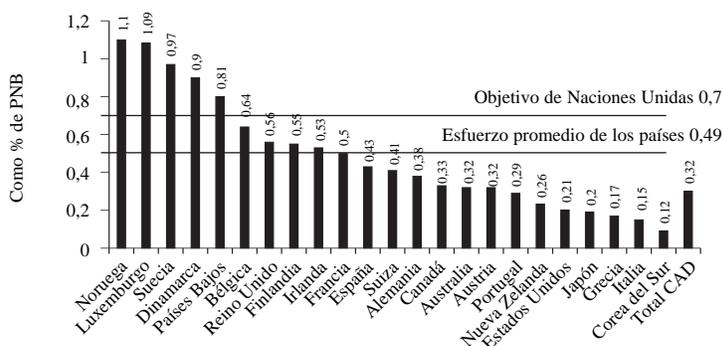
Fuente: OCDE, AOD en 2010, 6 de abril, 2011. Disponible en: <http://www.oecd.org/dataoecd/54/41/47515917.pdf>

5. Esto ocurrió en 1996. Véase CAD-OCDE, *Development Co-operation Report*, DAC-OECD, Paris, 1998, p. 77.

6. AGCI: “Documento base para la discusión del primer Encuentro de la Cooperación Internacional”, Santiago, 1987.

Si bien el monto 2010 aumentó ligeramente respecto al 2009, el porcentaje de los recursos totales respecto al PNB de los miembros del CAD no superó en esta ocasión el 0,32%.

Gráfico 2. AOD como porcentaje del PNB, 2010



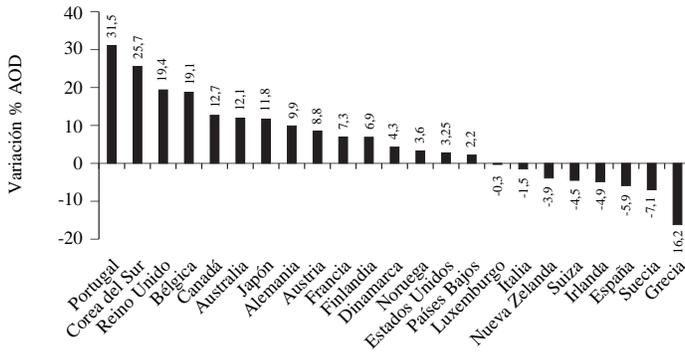
Fuente: OCDE, AOD en 2010, 6 de abril 2011. Disponible en: <http://www.oecd.org/dataoecd/54/41/47515917.pdf>

Más allá de estos datos tradicionales proporcionados por el CAD, un gráfico que puede evidenciar el déficit de coordinación y de impulso consensuado y corresponsable por parte de los miembros del CAD respecto a la AOD total anual (en otras palabras, ausencia de convergencia en cuanto a la conformación de un sistema de CID cohesionado), es el siguiente, que distingue entre aquellos donantes que aumentaron su AOD respecto a aquellos que la disminuyeron en el mismo año, cuyos resultados también se explican (como no puede ser de otra manera) en buena medida con base en el impacto de la crisis económica sufrida en los países del Norte.

Un dato revelador y quizás alentador es que en el referido Informe del CAD, por primera vez ha sido incluida la ayuda financiera otorgada por la Fundación Bill y Melinda Gates cuyas contribuciones en el ámbito a favor de la salud fueron de 1.800 millones de dólares; una cuantía en el ramo superada solamente por Estados Unidos, y el Fondo Global, por encima de lo que otorgan en ese sector, por ejemplo, al Reino Unido, Banco Mundial, Canadá, la Comisión Europea, Alemania, España, etc.⁷.

7. OECD-DAC, "Statistical Reporting by the Bill & Melinda Gates Foundation to the OECD DAC", Paris, April 2011, <http://www.oecd.org/dataoecd/5/60/47539494.pdf>.

Gráfico 3. El “sube y baja” de la AOD, 2010



Fuente: Elaboración propia con base en OECD, “Net Official Development Assistance in 2010”, April, 2011.

Más actores en el sistema de cooperación internacional para el desarrollo, cumbres y sanciones a la UNESCO

Pasando a otro tema, el 3 de mayo la Asamblea General de Naciones Unidas aprobó la Resolución A/RES/65/276 que otorga voz a la UE en la ONU. Al respecto, Herman Van Rompuy, presidente del Consejo Europeo, señaló que “gracias a esta resolución la UE alcanza un importante reconocimiento como actor global”.

El 9 de julio el mundo da la bienvenida a un nuevo país: Sudán del Sur, convirtiéndose en el primer Estado donde se aplicará un programa de cooperación conjunto de la UE (donde sus 27 miembros estarán involucrados). Al parecer el nacimiento de este país (entre las revoluciones del Norte de África y la crisis económica en los países del Norte) llega en una coyuntura no favorable, lo cual seguramente le restará posibilidades para que reciba el apoyo que urgentemente requiere por parte de la comunidad internacional.

A mediados de mes, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas declaró que “el cambio climático constituye una verdadera amenaza para la paz y la seguridad internacional”, ya que se ha generado una lucha entre comunidades y países por la escasez de recursos naturales —como el agua— representando un nuevo reto para la cooperación internacional en materia de seguridad.

El 28 y 29 de octubre se llevó a cabo la XXI Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno en Asunción, Paraguay. En esta reunión, sólo

asistieron 11 mandatarios de los 22 que integran la Cumbre, los cuales aprobaron 37 acuerdos relacionados con el tema “Transformación del Estado y Desarrollo”. De ahí que se concuerde con Celestino del Arenal, quien señala que “las Cumbres Iberoamericanas se han transformado casi exclusivamente en un útil mecanismo de cooperación multilateral iberoamericana, como se pone de manifiesto en los programas de cooperación puestos en marcha a lo largo de su historia, para cuyo funcionamiento no es necesaria la presencia de los principales mandatarios iberoamericanos”⁸. El último día de octubre la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) aprobó —en una decisión sin precedentes— el ingreso de Palestina como Estado miembro. Como reacción ante esta resolución, Estados Unidos notificó que dejará de financiar a este organismo internacional, por lo que la UNESCO perderá el 22% de su presupuesto. Ante este boicot financiero, la UNESCO manifestó que cancelaría todas sus actividades hasta 2012, incluyendo los programas en ejecución. He aquí un claro ejemplo de condicionalidad y sanciones unilaterales por parte de Estados Unidos a un organismo multilateral, a pesar de que la resolución de bienvenida a Palestina a la UNESCO se realizó de manera democrática, con base en la anuencia de la mayoría de sus Estados miembro.

Ese mismo día se anunció que la población mundial ha superado los 7.000 millones de habitantes. Esto implica un enorme reto para la comunidad internacional en la lucha contra la pobreza, la desigualdad y para los propios ODM, especialmente en un contexto de crisis económica, el cual no facilita la generación y repartición equitativa de recursos a favor de la cooperación en aquellos países más necesitados, quienes coinciden en el hecho de distinguirse por concentrar las tasas de natalidad más elevadas⁹.

Llegó noviembre y la emergencia alimentaria en África se ha acentuado. Según un informe del Instituto Internacional de Investigación sobre la Alimentación (IFPRI), veintiséis países, en su mayoría de África subsahariana y Asia del Sur, siguen mostrando niveles de hambre “alarmantes”, incluso “muy alarmantes”. Aquellos países que muestran niveles de hambre “muy alarmantes” son Burundi, Chad, Eritrea y República Democrática del Congo.

8. DEL ARENAL, Celestino: “La Cumbre Iberoamericana de Asunción: ¿El agotamiento de un proyecto iberoamericano?”, *Nombres propios*, Fundación Carolina, Madrid, 2011, p. 6.

9. En 12 años la población mundial se ha incrementado de 6.000 millones (en 1999) a 7.000 millones en 2011, lo que implica el mayor crecimiento demográfico de la historia en el menor plazo de tiempo.

Desde la eficacia de la ayuda en Busán hacia la colaboración ambiental en Durban

El Cuarto Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda se realizó del 29 de noviembre al 1 de diciembre en Busán, Corea del Sur. El documento que emanó del tal encuentro “Paternariado de Busán por una efectiva cooperación para el desarrollo”¹⁰, se trata de un texto diplomáticamente correcto que incluye los temas más representativos de la cooperación internacional, sin mayores compromisos ni cuestiones trascendentales en correspondencia con los enormes retos que enfrenta su sistema en la actualidad.

Entre los elementos más destacados de dicho documento se encuentra que en el punto dos se indica que “la naturaleza, modalidades y responsabilidades correspondientes a la Cooperación Sur-Sur difieren de aquellas que aplican en la cooperación Norte-Sur”. Señalamiento relevante que posiblemente responda y corresponda a los múltiples planteamientos por parte de los representantes de varios países en desarrollo respecto a que la Agenda de Eficacia de la Ayuda, diseñada en una primera instancia en el Norte, no atiende con claridad a las visiones o perspectivas que sobre este tema sostienen los donantes “no convencionales” o demás socios de la colaboración exterior. En este sentido, es claro que ante la dificultad que la OCDE ha enfrentado para dar cabida a las opiniones, sugerencias y posturas sobre la eficacia de la ayuda por parte de los países no adscritos a dicho organismo, la Declaración de Busán ha sido configurada de tal manera que refleje, más que consenso en temas clave o puntuales de la agenda de eficacia, la diversidad de los nuevos actores del sistema de cooperación (como países en desarrollo, organizaciones de la sociedad civil, al sector privado y a otras organizaciones), a quienes se les invita a “fomentar prácticas que fortalezcan la rendición de cuentas y su contribución a la eficacia a favor del desarrollo...” (22 b).

La declaratoria no escapa al tradicional llamado de pasar del precepto de la “ayuda eficaz” hacia la instrumentación de la “cooperación a favor de un desarrollo eficaz” (no precisando directrices definidas ni claras respecto a cómo hacerlo) sin superar la postura procreada por el Banco Mundial en los noventa respecto a que “las instituciones públicas eficaces y sus políticas son esenciales para el desarrollo sostenible” (29)¹¹, señalando que los donantes

10. 4th High Level Forum on Aid Effectiveness, “Busan Partnership for Effective Development Co-operation, 29 november-1 december 2011, www.busanhlf4.org

11. El planteamiento que le dio sustento a la eficacia de la ayuda y su orientación hacia aquellos países “aptos” para recibirla se encuentra en el trabajo de Dollar y Burnside, donde se asienta que la eficacia de la ayuda depende de las condiciones en que se produce la asignación de los recursos. Según esta postura, la ayuda al desarrollo es funcional cuando es destinada a países que ya cuentan con un determinado estatus de las precondiciones de desarrollo; esto es, en los países del Sur relativamente más estables y avanzados. DOLLAR,

apoyarán “la instrumentación de cambios políticos e institucionales en los países en desarrollo...” (29a). Estos y otros preceptos son configurados en el citado documento a través del establecimiento de una “Asociación Global por una Cooperación al Desarrollo Efectiva” la cual incluye los compromisos asumidos por los firmantes, que pueden sistematizarse en:

- a) Promover “principios comunes” como la apropiación de las prioridades de los países en desarrollo, el enfoque basado en resultados, asociaciones de desarrollo inclusivas, mutua transparencia y rendición de cuentas. (11 a, b, c y d.).
- b) Principios que guiarán acciones encaminadas a la profundización, ampliación y apropiación democrática de políticas y procesos, fortalecimiento de esfuerzos para lograr y concretar resultados sostenibles, y ampliar y apoyar a la Cooperación Sur-Sur y triangular (12 a, b,c).
- c) Aceleración de esfuerzos para reducir la ayuda atada (18c).
- d) Informar sobre las acciones de cooperación, su financiamiento, los términos y condiciones establecidas para su instrumentación, establecimiento de gestiones transparentes a favor de la rendición de cuentas de la ayuda, difusión, mediante mecanismos consensuados acerca de los recursos destinados a la cooperación (en donde se tomará en cuenta como referente las estadísticas del CAD) (23 a, b, c).
- e) Aumentar la predictibilidad de la ayuda (24a).
- f) Para el 2012, promover con mayor decisión la cooperación delegada, divisiones de trabajo, etc. (que podría, quizás, legitimar la huida de varios donantes en distintos países), mejorar la coherencia y aumentar la oferta de ayuda a países que reciben insuficiente asistencia (25 a, b, c).
- g) (Nuevamente) Promover una mayor utilización de la Cooperación Sur-Sur y Triangular (31b).
- h) Impulsar la participación del sector privado en el diseño e instrumentación de políticas de desarrollo y estrategias para fomentar crecimiento sostenible y reducción de la pobreza (32b) y.
- i) Establecimiento, en junio de 2012, se indicadores y objetivos clave para monitorear el progreso de los compromisos asumidos (35a).

David, BURNSIDE, Craig: “Aid, Policies and Growth”, *American Economic Review*, 90 (4), September, 2000. Así, para el BM, “dirigir la asistencia hacia los países con instituciones políticas acertadas aprovechará al máximo los recursos escasos de la ayuda para alentar la inversión, incitar el crecimiento y reducir la pobreza. BANCO MUNDIAL: *Evaluación de la Ayuda al Desarrollo, Informe del Banco Mundial sobre investigaciones relativas a políticas de desarrollo*, Mundi Prensa México, Banco Mundial, 1999, México, p. 49. Sin embargo, estudios como los de Hadjimichael o Dubarry, en plena discordancia con Dollar y Burnside, asientan que la ayuda por sí misma genera crecimiento, incluso cuando las variables políticas son incorporadas de forma independiente”. En ALONSO, José Antonio y FITZGERALD, Valpy (Eds.): *Financiación del desarrollo y coherencia en las políticas de los donantes*, Ed. Catarata, Madrid, 2003, p. 172. De ahí que el debate sobre la eficacia de la ayuda continúe abierto, hecho que lleva a Hansen y Tarp a aseverar que “el irresuelto tema acerca de la evaluación de la eficacia de la ayuda no es si la ayuda funciona, sino cómo lo hace, y si se puede hacer que los diversos instrumentos de la ayuda funcionen mejor adaptándose a las circunstancias de cada país” (*Ibid.* 6).

En síntesis, al parecer, Busán ha decantado en una mayor diversidad de compromisos vertidos en una mayor cuantía de actores del sistema de cooperación internacional, sin directrices claras o prioridades respecto a los mismos. Esto puede, quizás, generar que quienes accedan a poner en marcha tales preceptos, terminen seleccionando discrecionalmente aquellos rubros en donde se sientan “más cómodos” y rendir cuentas positivas de manera más holgada, al momento de que los indicadores y las encuestas respecto a su cumplimiento vuelvan a hacer acto de presencia. Posible escenario que, en todo caso, resultaría contraproducente respecto a las aspiraciones a favor de una gobernanza global de la cooperación, a través de la cual, con base en propósitos concretos y consensuados, los países participantes unan esfuerzos colectivos a favor del cumplimiento gradual de metas sucintas que incidan de manera más directa en la calidad de vida de los beneficiarios de la cooperación.

Del 28 de noviembre al 9 de diciembre tuvo lugar en Durban la COP-17 de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático, bajo un clima adverso respecto al logro de acuerdos vinculantes en la materia que secunden al protocolo de Kyoto, cuya vigencia termina en 2012. Esto en esencia porque la grave crisis económica ha provocado que se olvide invertir en políticas verdes. Empero, Canadá, Japón, Estados Unidos y China, entre otros, anunciaron que no aprobarían una extensión del Protocolo de Kioto, en caso de que otros países no hagan lo propio, lo cual no fue conseguido. Una vez más, la nota es la endeble voluntad política de los países (en especial los que ostentan mayores responsabilidades en cuanto a generación de contaminantes se refiere), para enfrentar mediante colaboración responsable el desgaste ambiental que el actual patrón de consumo desmedido y desigual genera, afectando a los habitantes del planeta, en especial a los más vulnerables. Ya lo señaló el propio Secretario General de la ONU en su discurso en Durban: “Debemos ser realistas. Tener un acuerdo vinculante puede estar fuera de nuestro alcance ahora mismo”.

Debilitando el sitio de Europa en el mundo

Y bueno, se intentó cerrar con una noticia alentadora, pero las circunstancias nos obligan a hacer lo contrario. El 7 de diciembre, a través de un Comunicado, la Comisión Europea ha difundido su Marco Financiero Multianual 2014-2010, subtítulo “Reforzando el sitio de Europa en el mundo”. En este documento, el cual se sustenta en las disposiciones incluidas en el ya citado comunicado “Agenda para el Cambio”, se informa que el presupuesto total comunitario para cooperación durante el referido periodo será de €96,249.4 millones. Sin embargo, la Comisión advierte también que “En el marco del Instrumento de Cooperación al Desarrollo, se propone que 17 países de renta Media Alta (Argentina, Brasil, Chile, China, Colombia, Costa Rica, Ecuador,

Kazajstán, Irán, Malasia, Maldivas, México, Panamá, Perú, Tailandia, Venezuela y Uruguay)... así como la India e Indonesia, sean graduados hacia un nuevo patnariado, no basado en ayuda bilateral”¹².

Ello, que en síntesis significa que la Comisión Europea dejará de otorgar AOD a los referidos países a partir del 2014, se “explica” (no justifica), por: 1. La crisis económica en Europa. 2. La reciente prioridad que se le otorga al Sur y Este mediterráneos, tras las revoluciones democráticas en esa región (y la subsiguiente inestabilidad política, social, etc.); 3. El estado de los ODM en los países indicados, cuyos indicadores son razonablemente alentadores; 4. Los estatutos de la agenda de eficacia de la ayuda, que en buena medida promueven una selectividad de la ayuda para reforzarla en África subsahariana. 5. La instrumentación de nuevos esquemas de colaboración (como la creciente Cooperación Sur-Sur), entre otras razones.

Ante ello, es posible que los incentivos de los países afectados para apoyar de manera decidida su respaldo a la Agenda de Eficacia de la Ayuda se vean disminuidos, en particular considerando que tal postura europea (que puede facilitar el incremento de la retirada de la cooperación de perfil bilateral por parte de más Agencias en los países citados), fue comunicada tan solo una semana después de la Reunión en Busán.

Consideraciones finales

Como se ha visto, la cooperación internacional al desarrollo en el transcurso del año 2011 ha sido determinada, de manera particular, por la revolución árabe en la Cuenca Sur y Este mediterránea, así como por la crisis económica global, especialmente europea. Ambos fenómenos han propiciado que el respaldo político y financiero de varios actores de la cooperación, desde la perspectiva tradicional Norte-Sur, se haya debilitado. Lo anterior evidencia que esta actividad en el 2011 ha sido incapaz de contribuir eficazmente en el fomento de una alianza mundial para el desarrollo, de manera congruente con respecto a las disposiciones establecidas en los distintos cónclaves dedicados a facilitar espacios de colaboración a favor de esquemas en pro del bienestar de países y personas. No olvidemos que mientras la fecha de cumplimiento de los ODM se acerca a de forma apresurada, la OCDE, a través de su recién publicado Informe “Divididos resistimos: ¿Por qué sigue aumentando la desigualdad?”, alerta respecto a que la brecha entre ricos y pobres a nivel global no ha dejado de aumentar¹³.

12. Véase el referido documento en:

http://ec.europa.eu/europeaid/how/finance/mff/finacial_framework_news_en.htm

13. OECD: *Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising?*, OECD, Paris, 2011.

SEGUIMIENTO DE LA COOPERACIÓN SUR-SUR

JAVIER SURASKY

PALABRAS CLAVE

Cooperación Sur Sur; Sistema Internacional de Cooperación para el Desarrollo; IV Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda; Sur Global.

RESUMEN

Esta sección repasa los principales documentos y reuniones que tuvieron lugar en el segundo semestre de 2010 y a lo largo de 2011 vinculados a la Cooperación Sur-Sur, tanto a escala global como regional, a partir de lo cual identificamos una serie de nuevos desafíos que deben enfrentar sus actores. Se hace una especial referencia a la realización del IV Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda reunido en Busán los días 29 y 30 de noviembre y 1º de diciembre de 2011 considerando sus antecedentes inmediatos y la forma en que el mismo recibió la Cooperación Sur-Sur.

ABSTRACT

This section reviews key documents and meetings that took place in the second half of 2010 and during 2011 related to the South-South cooperation, both global and regionally, from where we have identified a series of new challenges that actors must face. It is made a special reference to the IV High Level Forum on Aid Effectiveness met in Busan on 29 and 30 November and 1 December 2011, taking into account its immediate antecedents and treatment of the South-South cooperation.

RÉSUMÉ

Cette section révisé les principaux documents et réunions qu'ont eu lieu dans la seconde moitié de 2010 et pendant le 2011 relatifs à la coopération Sud-Sud, à la fois globale et régionalement, à partir des quels nous avons identifié une série de nouveaux défis que les acteurs doivent faire face. Il fait une spéciale référence au IV Forum de Haut Niveau sur l'efficacité de l'aide réunit à Busan le 29 et 30 Novembre et 1 Décembre 2011, en tenant compte de ses antécédents immédiats et le traitement de la coopération Sud-Sud.

Introducción

Si debiésemos definir en una sola palabra los tiempos que atravesamos a escala global, esta sería sin dudas “crisis”: desde el inicio del siglo —y con menor visibilidad durante la última década del anterior— hemos saltado desde una crisis a la siguiente sin solución de continuidad: crisis de seguridad, energética, alimentaria, del norte musulmán de África, financiera...

Con diferentes apellidos, el mismo fenómeno se expresa por distintas vías y quizás ya es hora de comenzar a denominarlo por su verdadero nombre: crisis política del ordenamiento global.

En estos tiempos la Cooperación Sur-Sur (CSS) atraviesa sus propias dificultades sin por ello dejar de afirmarse, y ya nadie puede sorprenderse por su progreso ni tildarla de una modalidad “nueva” de cooperación internacional a menos que persiga con ello algún propósito poco transparente —y por ello seguramente inconfeso— o sea simplemente un ignorante. De hecho “los economistas han pronosticado que, en el año 2030, la Cooperación Sur-Sur será uno de los principales motores del crecimiento y representará el 57% del producto interno bruto (PIB) mundial” (ONU, 2011: punto 9).

El recorrido que realizaremos a continuación por los caminos seguidos por la CSS desde la segunda mitad del año 2010 hasta el IV Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda reunido en Busán, Corea, a inicios de diciembre de 2011 es una buena muestra tanto de los avances como de los fracasos que ha atravesado. Unos y otros pueden también leerse en clave de desafíos, quedando claro que la principal responsabilidad por superarlos se encuentra en cabeza de los líderes de los países del Sur global, sea como sea que prefiera el lector interpretar este término.

Una agenda cada vez más compleja, atravesada por temas globales

El mencionado contexto internacional de crisis globales, los cambios en la distribución del poder mundial que estamos presenciando y que han dado alas a la imaginación de los creadores de siglas —algunas muy conocidas como BRICS o PIIGS, y otras menos instaladas como EAGLES y CIVETS¹— sumados a la propia dinámica de la CSS han contribuido a que la agenda de esta última haya crecido en complejidad.

El tema que más fuertemente ha marcado los debates ha sido el de la Eficacia de la Ayuda y —en particular— el debate en torno al posicionamiento de la CSS dentro de ese proceso.

En esta misma sección nos hemos referido al tema en oportunidades anteriores, lo que nos ahorra tener que hacer referencias al *Task Team on South-South Cooperation* (TT-SSC) creado por la OCDE, que tuvo uno de sus muchos (¿demasiados?) encuentros en junio de 2010 en el marco de la reunión del Foro de Cooperación al Desarrollo (FCD) del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC).

Ese encuentro sirvió a los países presentes aprobar un plan de trabajo para avanzar en la vinculación entre la CSS y la Agenda de la Eficacia de la Ayuda, destacándose la elaboración de los resultados de lo realizado por el TT-SSC a fin de presentarlos en el IV Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda (FAN-4) que se reuniría a finales del 2011.

Aunque el trabajo del TT-SSC continuó a lo largo de todo el período que recorremos, y más allá de los aportes que pueda haber realizado al FAN-4, este grupo fracasó en lo que —de acuerdo a la visión de quien escribe— era su misión política fundamental: enlazar a los BRICS en la agenda establecida por las declaraciones de París y Accra, donde se sentaron las bases de la Agenda de la Eficacia de la Ayuda. Más adelante dedicaremos un apartado específico al tema de la Eficacia de la Ayuda.

Podemos afirmar, no obstante la primacía de los debates en torno a esa cuestión, que otros asuntos de interés global han marcado la agenda de la CSS,

1. BRICS (Brasil, Rusia, India, China, Sudáfrica) potencias regionales con intenciones de proyectarse globalmente; PIIGS (Portugal, Irlanda, Italia, Grecia, España) países europeos en declive; EAGLES (*Emerging and Growth-Leading Economies*: Brasil, China, Egipto, India, Indonesia, Corea, Rusia, México, Taiwán, Turquía) países de los cuales se espera en los próximos 10 años un crecimiento superior al de los que integran el G-7; CIVETS (Colombia, Indonesia, Vietnam, Egipto, Turquía y Sudáfrica) economías que se perfilan como destinos atractivos para los inversionistas por el incremento de sus Productos Brutos Internos, con poblaciones numerosas y jóvenes.

y la preocupación por el estado del medio ambiente ha sido —sin dudas— uno de ellos.

Este tema, instalado de cara a la Conferencia sobre Cambio Climático (COP 17) reunida en Durban en diciembre de 2011 y a la futura conferencia Río+20, atravesó toda la agenda del Sistema Internacional de Cooperación al Desarrollo (SICD). Solo a modo de ejemplo podemos mencionar el compromiso del Consejo Europeo, construido a lo largo de sus 2 primeros encuentros del año 2010, de dedicar junto a otros socios desarrollados la cantidad de USD 100 mil millones por año hasta el 2020 para ayudar a los países en Desarrollo a luchar contra el cambio climático.

Un tercer punto a tener en cuenta ha sido el seguimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio que en diciembre de 2010 atravesaron la línea que marcaba los 2/3 del plazo acordado para su logro.

En este asunto se destaca la “Cumbre sobre los ODM” (en realidad una Reunión Plenaria de Alto Nivel realizada en el marco del 65^a período de sesiones de la Asamblea General de la ONU) que tuvo lugar entre los días 20 y 22 de septiembre de 2010 y cuyo documento final titulado “Cumplir la promesa: unidos para lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio”, afirma en su punto 62:

“Acogemos complacidos las actividades en curso encaminadas a fortalecer y apoyar la Cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular. Destacamos que la Cooperación Sur-Sur es un complemento de la cooperación Norte-Sur, a la que no puede sustituir. Exhortamos a la aplicación eficaz del documento final de la Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Cooperación Sur-Sur, celebrada en Nairobi del 1 al 3 de diciembre de 2009.”

Referencias similares aparecen en varios otros puntos del mencionado documento.

Dentro del marco de las Naciones Unidas se debe destacar la consideración de la CSS y Triangular en el marco del Foro de Cooperación al Desarrollo (FCD) del ECOSOC de junio de 2010, algo que ya se preveía a partir de la consideración de las mismas en las reuniones preparatorias del FCD, particularmente las de Bangkok en 2008 y Viena en 2009, y ya en ocasión de las sesiones del Foro, una de las mesas de diálogo se dedicó específicamente al debate de la CSS, la Cooperación Triangular y la descentralizada.

En el Informe presentado por el FCD donde se refleja lo actuado en 2010 encontramos referencias a que la CSS

“es cada vez más importante para ayudar a los países en desarrollo a enfrentar, sobre la base de la solidaridad entre ellos, los desafíos del desarrollo. La Cooperación Sur-Sur tiene características que la distinguen de la cooperación Norte-Sur, tales como la ausencia de condicionalidades, relaciones horizontales y complementariedad entre las partes, así como la relación costo-efectividad. No es un sustituto de la tradicional cooperación Norte-Sur” (ECOSOC, 2010: 7).

Más adelante, el mismo Informe asegura que el FCD: “puede jugar un rol central en llevar la Cooperación Sur-Sur a los foros internacionales formales e informales en los que se discuten los marcos de la cooperación al desarrollo” (ECOSOC, 2010:25).

Una inesperada alusión a la CSS, muestra de su creciente consideración en la agenda internacional, aparece en la resolución 16/15 del Consejo de Derechos Humanos de la ONU, titulada “La función de la cooperación internacional en apoyo de los esfuerzos nacionales para hacer efectivos los derechos de las personas con discapacidad” y que fuese aprobada el 24 de marzo de 2011. Allí se reconoce

“la importancia de la cooperación internacional a todos los niveles, incluidas la Cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular, que complementan la cooperación Norte-Sur, así como la cooperación regional y la cooperación con y entre la sociedad civil, en particular las instituciones nacionales de derechos humanos y las personas con discapacidad y sus organizaciones representativas”.

Aún dentro del marco multilateral por excelencia, debemos hacer referencia a la IV Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Países Menos Adelantados, reunida en Estambul entre el 9 y el 13 de mayo de 2011, de la que resultara el *Programa de Acción en favor de los Países Menos Adelantados* para el decenio 2011-2020 en el que se hace un extensa consideración de la CSS, afirmándose que “La Cooperación Sur-Sur y su programa deben ser determinados por los países del Sur y seguir orientándose por los principios del respeto de la soberanía, la implicación y la independencia nacionales, la igualdad, la no condicionalidad, la no injerencia en los asuntos internos y el beneficio mutuo” (Capítulo IV Bis, punto 2)

Para afirmar a continuación que “La Cooperación Sur-Sur no sustituye la cooperación Norte-Sur, sino que la complementa” (Capítulo IV Bis, punto 3).

Nótese que en todas las citas precedentes encontramos referencias al lugar que ocupa la CSS dentro del SICD o, en otros términos, a cuál es su relación con la cooperación tradicional originada en los países del Norte. Estas referencias son reflejo de una discusión que ha ido cobrando cada vez más fuerza y que lejos está de cerrarse, incluso entre los propios países del Sur ya que mientras algunos acompañan a la posición que parece haberse oficializado —la CSS es complementaria de la Norte-Sur, lo que se traduce en que no pretende sustituirla no entrar en competencia con aquella— hay una línea minoritaria en el Sur que defiende la idea de que no se trata de “complementos” —la CSS no viene a “complementar” a la tradicional— sino que se trata de 2 maneras diferentes de realizar la cooperación internacional que deben dialogar en carácter de iguales a efectos de aprovechar las sinergias existentes entre ambas.

Una referencia de indispensable consideración está dada por el informe “Estado de la Cooperación Sur-Sur” (A/66/229) presentado por el Secretario General de las Naciones Unidas el 3 de agosto de 2011, en el que se abarca lo sucedido entre 2009 y ese año. A poco de comenzar el informe nos recuerda que

“La mayoría de los pobres del mundo viven en los países de ingresos medianos del Sur, que se han visto muy afectados por la recesión económica de 2008, lo que, a su vez, ha aumentado su vulnerabilidad a la subida de los precios de los alimentos, al aumento del desempleo, a la falta de servicios de salud y a los efectos sociales y ambientales del cambio climático” (ONU, 2011: punto 4).

al tiempo que afirma: “países como el Brasil, China, la India y Sudáfrica se han convertido en los líderes de una nueva geografía del crecimiento, como lo demuestra su notable resistencia frente a la crisis económica de 2008 y 2009” (ONU, 2011: punto 2).

Aquí es necesario introducir una reflexión que, creemos, puede marcar en parte el futuro de la CSS: se verifica en los foros internacionales en que se debate la cooperación al desarrollo una ruptura entre los Países de Renta Baja (PRB) y los PMA, por un lado, y los de Países de Renta Media (PRM), por el otro.

A partir de los ODM y la concentración de recursos de los donantes tradicionales en los países de menor renta, los flujos de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) con destino en PRM han decaído muy considerablemente. Muchos donantes bilaterales se han retirado de los PRM en que trabajaban.

Como consecuencia los PRM han planteado fuertes argumentos a favor de la necesidad de mantener la cooperación tradicional que se les otorgaba, lo que ha ido generando la referida tensión con los PMA y los PRB, hoy destino de recursos de AOD que antes se dirigían a los PRM.

Los países del Sur deberán trabajar fuertemente sobre esta grieta antes de que se agrave con la consiguiente pérdida para la ya frágil posibilidad de concreción práctica de la idea teórico-política de un Sur global trabajando en conjunto.

Volviendo al Informe, su texto afirma la fortaleza de la CSS, su impulso sostenido en el marco de la crisis financiera y sus aportes al logro de los ODM, enmarcando el proceso en las crecientes relaciones comerciales intra-Sur, el fortalecimiento de sus países como destino de Inversión Extranjera Directa (IED), para referirse luego a la fuerza demostrada por los procesos de integración en marcha y al creciente involucramiento del sistema de las Naciones Unidas en apoyo a al CSS.

Respecto de la ya mencionada discusión en torno a las relaciones entre la CSS y la cooperación Norte-Sur, se afirma que

“Las distinciones entre la asistencia Sur-Sur para el desarrollo y la AOD tradicional también se han vuelto más claras [...]. Una nueva y notable distinción es la de que los países del Hemisferio Sur proveedores de asistencia tienden a emplear una estrategia polivalente de desarrollo, en la que incorporan comercio, inversiones y ayuda y que suelen utilizar para proyectos de infraestructuras o para desarrollar la capacidad productiva” (ONU, 2011: punto 15).

El texto se cierra con un título dedicado a “Problemas pendientes, oportunidades y recomendaciones”, identificando entre los primeros a la creciente desigualdad entre los países del Sur y al interior de los mismos, a la falta de coordinación entre diferentes plataformas que trabajan en el campo de la CSS y a las dificultades financieras que la misma enfrenta.

Entre las recomendaciones, la mayor parte de ellas repetidas en varias oportunidades, se destaca la referencia a integrar al sector privado, un llamamiento que está atravesando todo el SICD y que despierta no pocas polémicas.

No podemos terminar nuestras alusiones a lo hecho en el marco de la ONU sin antes recordar que el 19 de diciembre—fecha en la cual la Asamblea

General de la organización refrendó el Plan de Acción de Buenos Aires surgido de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo— se celebró el Día de la Cooperación Sur-Sur, una práctica que se inició con la adopción de la Resolución A/RES/58/20 del 23 de diciembre de 2003.

Otros foros multilaterales destacados no han dedicado a la CSS la atención que le dispensó la ONU. El G20, por ejemplo, dio en 2010 un cierto protagonismo a la CSS como parte de una estrategia global por resolver las sucesivas crisis que marcan el ritmo de la política internacional², pero al iniciarse el año 2011 Corea dejó la Presidencia del Grupo en manos de Francia, y desde entonces la CSS no ha vuelto a ser considerada en ninguno de sus documentos principales: no se hace siquiera una sola mención a la misma en el comunicado final de la reunión de sus Ministros de Desarrollo de Washington del 23 de septiembre de 2011 ni en la Declaración resultado de la Cumbre del G20 de Cannes del 4 de noviembre de 2011, a pesar de que su título —*Building our common future: renewed collective action for the benefit of all*— podría sugerir lo contrario.

La CSS en la agenda del Sur

En las agendas regionales del Sur la CSS ha recibido una atención desigual.

Si realizamos un análisis que vincule la actualidad de la CSS a nivel global con su desarrollo a nivel regional, hallamos que hoy Latinoamérica se encuentra al frente del proceso de estudio, sistematización e impulso de esta forma de hacer cooperación internacional, y por ello comenzamos por repasar lo ocurrido en esa región.

En el MERCOSUR se verifica el crecimiento de la cooperación entre los Estados partes, que ha recibido un fuerte impulso tras la creación del Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM), sin embargo sigue quedando como una cuenta pendiente avanzar sobre la capacidad del bloque de convertirse en actor de la CSS. Recordemos que ya en 2008 —en el marco de la XXXV Reunión del Consejo del Mercado Común— se creó formalmente el Grupo de Alto Nivel para la elaboración de un Programa de

2. Ver el *Seoul Development Consensus for Shared Growth* y el *Multi-Year Action Plan on Development*, ambos aprobados en la Cumbre del G20 realizada en Seúl en 2010. Entre los compromisos asumidos por los países integrantes del Grupo en esa reunión encontramos el realizado por la Argentina de promover la CSS y brindar por su intermedio apoyo a los Países Menos Adelantados, junto a otros de parecido tenor asumidos por China y Brasil.

Cooperación Sur-Sur (GANASUR), que nunca se ha puesto en funciones y que hoy se considera definitivamente “muerto” —de hecho se discute hoy al interior del MERCOSUR el establecimiento de un Grupo de Alto Nivel sobre Cooperación Internacional—.

Creemos que el MERCOSUR no ha sido efectivo en enfrentar una serie de desafíos en materia de cooperación internacional, entre los cuales destacamos los de generar la capacidad de presentarse hacia el exterior con una voz única —aunque un paso en este sentido parece haberse dado con la creación de la figura del Alto Representante-General del MERCOSUR, designándose en el mismo a Samuel Pinheiro Guimarães— ni ha sabido construir una agenda subregional común de desarrollo que vaya más allá de los grandes títulos.

Es interesante comenzar a prestar atención a los desarrollos que en el área de nuestro interés pueda tener la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR): si bien todo su discurso está atravesado por la cooperación en sentido amplio, se trata de un proceso apenas naciente —su documento constitutivo entró en vigor a comienzos de 2011— pero que por su naturaleza eminentemente política puede convertirse en un ámbito propicio para el debate de la CSS en América.

La tarea más importante al respecto viene siendo llevada en la actualidad en el marco del proceso de Cumbres Iberoamericanas, en general, y por su Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur, en especial.

A lo largo del período que estamos considerando se realizaron 2 Cumbres Iberoamericanas. En la XX Cumbre, reunida en la ciudad de Mar del Plata, Argentina, en diciembre de 2010, se aprobó un Plan de Acción en el que los Jefes de Estado y de Gobierno de los países iberoamericanos dieron instrucciones a la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) para que:

“Presente una propuesta de aumento de los recursos que destina del presupuesto ordinario y otros recursos propios, al Programa de Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur o a otros Programas a decisión de los Responsables de Cooperación, con el objeto de alcanzar el 10% en 2012, según lo establecido en el Programa de Acción de Lisboa” (punto 16.a).

Una meta que solo se ha cumplido parcialmente con el incremento del presupuesto dedicado al programa desde el 5% que tenía en 2010 al 7% en 2012.

Además se encomendaba a la SEGIB a promover

“la participación en el proceso preparatorio del IV Foro de Alto Nivel de Corea 2011 sobre Eficacia de la Cooperación, el mantenimiento de la cooperación al desarrollo hacia los países de Renta Media, así como la relevancia y la especificidad de la Cooperación Sur-Sur y Triangular como medios idóneos para realizar aportes significativos y singulares al proceso de cooperación internacional” (punto 21.h).

En ese encuentro se aprobó un nuevo *Manual para la Cooperación Iberoamericana*³.

En la XXI Cumbre, que tuvo lugar en Asunción, Paraguay, en octubre de 2011, la labor de la CSS en Iberoamérica fue nuevamente resaltada.

En el marco de ese encuentro se presentó el *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2011* (SEGIB, 2011), documento que refleja mejor que ningún otro los debates y la realidad de la CSS en la región. Se sostiene allí que “la Cooperación Sur-Sur reafirma una vez más su potencial para generar un desarrollo que no se entiende solamente en términos economicistas, sino que involucra las dimensiones de la participación ciudadana, la solidaridad entre los pueblos y la promoción de la democracia” (SEGIB, 2011:17).

Junto a los aportes reseñados existen otros, como el trabajo realizado en el marco del Sistema Económico Latinoamericano (SELA) o en plataformas de integración como la Comunidad Andina de Naciones (CAN) que no podemos incluir en este texto por razones de espacio.

A nivel nacional cabe destacar la creación de la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI) en diciembre de 2010 y de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional (AMEXCID) en septiembre de 2011.

Cabe aclarar también que en 2011 debió haberse reunido la III Cumbre América del Sur-África (Cumbre ASA) en Libia y la III Cumbre América del Sur - Países Árabes (ASPA) en Lima, pero los sucesos que son de público conocimiento forzaron a postergar ambos encuentros, que tendrán lugar en mayo —en Guinea Ecuatorial— y en abril —en Lima— de 2012, respectivamente.

3. Disponible en www.segib.org/programas/files/2011/02/MANUAL-OPERATIVO-2010.pdf

Sé se realizó en agosto de 2011, en la ciudad de Buenos Aires, la V Reunión de Ministerial del Foro de Cooperación América Latina-Asia del Este (FOCALAE/FEALAC), en el marco de la cual se desarrolló un *side event* sobre cooperación internacional que reunió, por primera vez, a funcionarios de la Cooperación Internacional de 17 países que integran el Foro.

Precisamente en la región asiática nos llama la atención lo sucedido en el marco de la 5ª Reunión Ministerial sobre el Desarrollo de Recursos Humanos del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC) que tuvo lugar en Beijing en Septiembre de 2010. En dicho encuentro se adoptaron una serie de parámetros que deben actuar como guía para crear un marco para “los intercambios y la cooperación regional que colabore a lograr un crecimiento inclusivo” (punto 10). Ninguna de las recomendaciones menciona a la CSS⁴.

Las cumbres de la APEC de 2010, en Yokohama, y de 2011, en Honolulu, no aportaron mayores referencias: aunque aparecen algunas menciones a la “cooperación técnica” estas siempre están enmarcadas por visiones sectoriales entre las que destacan las relativas a la agricultura, la soberanía alimentaria y la sostenibilidad ambiental.

Lo mismo puede afirmarse de las 3 cumbres de la ASEAN que tuvieron lugar en el período que recorremos, realizadas en Hanoi en septiembre de 2010, Jakarta en mayo de 2011 y Bali en noviembre del mismo año, aunque sí nos parece relevante que en el primero de esos encuentros se hayan acordado planes de acción para implementar asociaciones estratégicas entre la ASEAN, por un lado, y China, Corea e India, por el otro, por plazos que se extienden hasta 2015⁵.

En el marco de África tampoco hallamos menciones a la CSS en las reuniones de las XVI y XVII cumbres de la Unión Africana, realizadas en Addis Abeba en enero y en Malabo en junio de 2011, respectivamente. Solo como hecho curioso cabe mencionar que en la última se presentó una declaración de Guinea Ecuatorial, España y la Comisión de la UA referida a la adopción del español como lengua oficial de la UA (por enmienda de la Carta de la UA realizada en 2004), uno de cuyos párrafos afirma que

“la Unión Africana se esforzará en asegurar la presencia del idioma español en el seno de la Organización, en particular con

4. El Documento completo resultado de ese encuentro está disponible en http://www.apec.org/Meeting-Papers/Ministerial-Statements/Human-Resources-Development/2010_hrd.aspx

5. Todos ellos disponibles en <http://www.aseansec.org/25410.htm>

ocasión de las Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno de la UA, y trabajará para que el español sea una lengua más extendida y apreciada en África”⁶.

Se destaca también la realización de la Segunda Cumbre entre África y los países árabes en la ciudad de Sirte en octubre de 2010 —la primera había tenido lugar en El Cairo en 1977— cuyo documento final, la “Declaración de Sirte” realizó un genérico llamamiento a la cooperación entre ambas regiones y a la realización de inversiones árabes en territorio africano.

Ese encuentro aprobó la Estrategia de Partenariado Árabe-Africana (*Africa-Arab Partnership Strategy*) y un plan de Acción para su implementación que contempla el plazo 2011-2016. La Estrategia establece un marco para la acción conjunta entre ambas regiones en las áreas política, económica, social y cultural, acompañado de un genérico compromiso de utilizar los recursos existentes en las direcciones definidas y de crear nuevos, mencionando expresamente la necesidad de asociar al sector privado.

Aunque es profusa, la labor de la Nueva Alianza para el Desarrollo de África (NEPAD) —que en 2011 celebró el 10º aniversario de su creación— no será aquí desarrollada porque se ha orientado hacia la cooperación tradicional Norte-Sur —en tanto “club de receptores de AOD”— más que a potenciar los propios recursos de los países africanos.

Nuevamente cuestiones de espacio, y la escasa atención prestada a la CSS en ellos, nos impiden comentar la labor realizada por otras organizaciones africanas como la Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo (IGAD) o la Comunidad de Desarrollo del Sur de África (SADC)

La Cooperación Sur-Sur y el IV Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda

En la publicación anterior de esta misma sección hacíamos un recorrido sobre lo actuado en la primera mitad de 2010 por el TT-SSC y otros grupos y organismos de cara a la reunión del FAN-4.

Como decíamos al inicio, este tema ha sido sin dudas el que más fuertemente cruzó la agenda del SICD y de la CSS. Ahora vamos a referirnos a la manera

6. El documento completo puede verse en <http://www.au.int/en/summit/17thsummit/news/african-union-commission-government-republic-equatorial-guinea-and-government-kingdo>

en que el proceso tuvo continuidad y al propio encuentro del FAN-4 en Busán centrándonos en la CSS.

El elemento más importante aportado por el TT-SSC al proceso preparatorio de la reunión de Busán es un informe de evaluación de 110 casos de CSS según la lógica de la Eficacia de la Ayuda (TT-SSC, 2010).

Ese trabajo fue presentado con anterioridad al 31 de marzo de 2011, fecha límite establecida para la recopilación de información sobre la implementación de los principios reconocidos en la Declaración de París de 2005 a nivel país.

Con los datos recopilados se presentó un Informe de Progreso (OCDE, 2011) para nada alentador, cuya principal conclusión fue que de los objetivos establecidos en París solo uno había sido cumplido: la coordinación de la cooperación técnica.

En una parte de dicho Informe se afirma que

“La asistencia provista a través de la Cooperación Sur-Sur está en ocasiones atada a bienes y servicios de los socios del sur. La cooperación técnica en las sociedades Sur-Sur está en ocasiones atada por su naturaleza. La cooperación financiera, cuando es provista en forma de créditos concesionales, está normalmente ligada a la compra de bienes y servicios del país proveedor” (OCDE, 2011: 55).

Este párrafo resume la mirada marcadamente crítica del documento hacia la CSS, afirmándose que “es difícil saber en qué medida esa cooperación contribuye al desarrollo” (OCDE, 2011: 90) y negando que la apropiación por parte del socio receptor sea una característica de esta forma de cooperar (OCDE, 2011: 93).

Pueden debatirse todos y cada uno de los principios que informan a la CSS y la forma en que se reflejan en su implementación. Podemos incluso compartir —con matices— algunas de las afirmaciones del Informe de la OCDE, pero lo cierto es que estas menciones están allí viciadas de un fallo fundamental: los países del Sur —la CSS— no ha tenido rol alguno en la definición de los principios de París y, más aún, varios países del Sur entre los que se cuentan los principales actores de la cooperación que se realiza entre ellos los ha contestado en reiteradas oportunidades.

En términos más claros, la OCDE no representa a los países del Sur ni tiene legitimidad entre ellos.

Aquí llegamos al punto central del problema de la Agenda de la Eficacia en el marco de la CSS: ¿quién ha decidido su inclusión en el proceso? ¿Sobre qué bases? ¿Con qué legitimidad?

Estas preguntas nos llevan a una segunda cuestión trascendental: ¿quién está habilitado hoy para hablar en nombre de la CSS? ¿Hay “una sola” CSS?

Y finalmente ¿Cómo interpretar la participación en el proceso de países del Sur que dependen en gran medida de la AOD, que se benefician de la concentración de la ayuda que estamos presenciando o que tienen proyectos políticos de liderazgo atados a alineamientos acrílicos —o casi acrílicos, que no es lo mismo pero es igual— con países del Norte? Los ejemplos sobran y son muy diversos: Timor-Leste, Congo, Colombia...

En el mismo marco de Busán la CSS sigue siendo un actor colateral: solo 2 *side events* la tuvieron como protagonista: la presentación del mencionado informe de la SEGIB, de 30 minutos, y una mesa sobre CSS y triangular como vehículos para el fortalecimiento del intercambio y creación de conocimientos, propuesta por Japón, a la que se concedieron 90 minutos—.

Manteniendo nuestra mirada en la CSS los insumos más importantes con los que trabajó el encuentro fueron los siguientes:

1. Position Paper: Partner Countries’ Vision and Priority Issues for HLF 4: donde se afirma que la CSS se ha convertido en una fuente tangible de recursos para el desarrollo, mediante la cual los PRM construyen asociaciones horizontales para compartir sus experiencias. Se reconoce el creciente rol de la CSS dentro de la Cooperación Internacional al Desarrollo, afirmándose que “el liderazgo mostrado por los PRM en compartir sus experiencias representa una fuente valiosa que complementa la más tradicional cooperación Norte-Sur” de lo que se sigue que “el desarrollo de capacidades en la PRM no solo se refieren a la gestión de la ayuda ingresante, sino además a la capacidad de gestionar el envío de cooperación a través de modalidades de Cooperación Sur-Sur y triangular”.

2. African Consensus and Position on Development Effectiveness: Aid Reform for Africa’s Development: firmado por los Estados Miembros de la UA, parlamentarios, organismos e instituciones económicas regionales, representantes de la sociedad civil, hombres de negocios y académicos de África, este documento presenta una posición común del continente respecto de la Eficacia del la Ayuda en África.

El “Consenso Africano” subraya fuertemente el valor de la CSS, y particularmente de la CSS intra-africana, pero deja claro que la intención es la de sumar estos esfuerzos a los que realiza la cooperación tradicional en la región, notándose en todas sus afirmaciones un cuidadoso uso de lenguaje que no permita malas interpretaciones en este sentido. El punto 46.b es un buen ejemplo al respecto cuando afirma que “interesa a África un mercado competitivo de asistencia al desarrollo, basado en una asociación genuina enfocada en el desarrollo de capacidades. La segunda generación de Cooperación Sur-Sur, en particular con los BRICs, es complementaria a las tradicionales asociaciones para el desarrollo y es vista como una oportunidad”

Se trata de un fuerte giro respecto a un documento previo —de diciembre de 2010— conocido como el *Consenso de Túnez* aprobado como parte del proceso de construcción de una agenda africana frente al FAN-4, donde se afirmaba que

“La Cooperación Sur-Sur ofrece un paradigma alternativo [a la Norte-Sur] [...] es además mejor en términos de costo-efectividad que seguir utilizando los servicios de empresas consultoras del Norte. Quizás más importante, la Cooperación Sur-Sur es una asociación entre pares libre de las dinámicas negativas que afectan a los proveedores del Norte, a veces bien intencionados”.

Como se ve la proximidad del foro de Busán produjo un cambio no menor en la mirada africana respecto del tema.

3. la EU Common Position for the Fourth High Level Forum on Aid Effectiveness: que tras afirmar que “es importante que todos los asociados para el desarrollo relevantes, incluyendo los proveedores de Cooperación Sur-Sur, las economías emergentes, organizaciones multilaterales, el sector privado, la sociedad civil y las fundaciones privadas sin ánimo de lucro, implementen los compromisos acordados en Busán” (punto 4) para luego dedicar un título al rol de las economías emergentes y la CSS en cuyo punto 46 se hace un llamado a que el documento final del FAN-4

“confirme la creciente importancia de la Cooperación Sur-Sur y triangular para el desarrollo [...] La UE enfatiza la importancia de que los países socios y las economías emergentes definan la manera en que la ayuda y la agenda de la eficacia del desarrollo se relacionan con la Cooperación Sur-Sur y cómo esta agenda puede beneficiarse de las lecciones de la Cooperación Sur-Sur”.

Latinoamérica no pudo lograr una posición común y presentó dos documentos, uno surgido del Programa de apoyo a la Cooperación Sur-Sur de la SEGIB, representativo de la posición de los PRM de la región, y otro proveniente de los países de América Central y el Caribe, menos afecto a cuestionar la cooperación Norte-Sur.

Este “desdoblamiento” de América Latina explica, al menos en parte, que la presencia de las posiciones de los PRM en Busán hayan sido poco escuchadas: ha sido este grupo de países el que ha resultado más desfavorecido por los resultados de Busán, que no son más que la continuidad de una lógica que excede a la agenda de la eficacia de la ayuda.

Otro de los documentos aportados al FAN-4 es la Declaración de la Sociedad Civil presentada por Better Aid y titulada “Better Aid y Eficacia del Desarrollo por el mundo de queremos”. Lamentablemente en ese documento Better Aid solo tuvo para decir respecto de la CSS lo que sigue: “Instamos a todos los actores del desarrollo a que apoyen una Alianza Mundial que [...] garantice mecanismos para la participación inclusiva de las OSC en la Cooperación Sur-Sur y reconozca nuestra contribución esencial al proceso”.

Esta posición no está en concordancia con lo expresado por la misma plataforma a comienzos de 2010, en su *Documento de Posicionamiento Político sobre la Cooperación Sur-Sur para el Desarrollo* en el cual, de acuerdo a sus propias palabras “el Grupo de Coordinación Better Aid propone un conjunto de recomendaciones para implementar la Cooperación Sur-Sur para el Desarrollo” para lo que realiza un análisis de la CSS en el actual contexto de crisis mundial.

En ese trabajo se afirma que “la CSSD debería dar cuenta de una alianza para el desarrollo más equilibrada que la que se da en el caso de la cooperación Norte-Sur para el Desarrollo, la AOD y la propia ayuda fundamentalmente encarnan relaciones inequitativas”, sentido que se ve reforzado con el siguiente párrafo:

“La ayuda a través de la CSSD es tan sólo una parte de las formas de cooperación que se establecen entre países del sur y fácilmente puede crear y fortalecer relaciones de dependencia. Para prevenir esto, la misma debe enmarcarse en una amplia agenda diseñada por actores que implementan alianzas políticas a nivel Sur-Sur, basándose en modelos alternativos de desarrollo para el sur.”

El documento se cierra con una serie de recomendaciones cuyo debate en el marco del FAN-4 hubiesen sido realmente importantes⁷.

Lo que sí preocupó a muchos de los presentes en Busán fue si China, Brasil o la India se sumarían al documento final resultante de la conferencia: al inicio de la misma el representante chino presentó una postura dura afirmando que su país no estaba en condiciones de firmar el borrador propuesto, posición a la que se sumaron originalmente los otros 2 mencionados, pero luego variaron su posición y de hecho Brasil estuvo presente en varios paneles⁸.

La reunión se selló con la aprobación de la *Alianza de Busán para una Cooperación al Desarrollo Eficaz (Busan Partnership for Effective Development Co-operation)*, un documento de 36 puntos aprobado el 1º de diciembre de 2011 mediante un método “innovador” en la diplomacia: no se firmó ni se sometió a consenso o votación, sino que se los consideró “endosado” por los Estados participantes del Foro, evitándose así posibles discusiones, desacuerdos y negativas de apoyo a un documento muy trabajosamente redactado.

Siguiendo el texto, observamos que la CSS ha tenido algunos progresos formales dentro del proceso de eficacia de la ayuda, lo que no deja sin efecto la crítica que realizamos anteriormente respecto de las dudas sobre la legitimidad de un foro de la OCDE para tratar esta cooperación.

Se afirma en la “Alianza de Busán” que:

“La naturaleza, modalidades y responsabilidades que se aplican a la Cooperación Sur-Sur son diferentes de las aplicables a la cooperación Norte-Sur. Al mismo tiempo, reconocemos todos somos parte de una agenda de desarrollo de la cual participamos sobre la base de objetivos comunes y principios compartidos. En este contexto, llamamos a incrementar los esfuerzos para apoyar una cooperación efectiva basada en las situaciones específicas de nuestros países, Los principios, compromisos y acciones acordadas en el documento final de Busán deben ser de referencia para las asociaciones Sur-Sur sobre una base voluntaria” (punto 2).

7. El documento completo puede verse en http://www.betteraid.org/es/member-downloads/doc_download/164-policypaperonsouthdevelopmentcooperationesp.html

8. Ver los artículos de *The Guardian* “China pulls out of aid partnership”, disponible en <http://www.guardian.co.uk/world/2011/nov/29/china-pulls-out-of-aid-partnership-busan>: y “China and India to join aid partnership on new terms”, disponible en <http://www.guardian.co.uk/global-development/2011/dec/01/china-india-aid-partnership>.

Esta posición, también presentada en el punto 8 del documento, era un reclamo de los países que practican la CSS que flexibiliza su participación en la agenda de la ayuda.

Los principios compartidos a que hace referencia el párrafo citado están mencionados en el punto 11 y se resumen en apropiación, orientación a resultados, asociaciones inclusivas y mutua rendición de cuentas. Lo interesante es que el punto siguiente afirma que esos principios requieren que las acciones que se desarrollen estén guiadas por una serie de pautas, entre las cuales se menciona “un amplio apoyo a la Cooperación Sur-Sur y triangular, contribuyendo a adaptar esas asociaciones horizontales a la gran diversidad de contextos y necesidades de los países” (punto 12.c).

La siguiente mención a la CSS aparece en el apartado titulado “Inclusión de nuevos actores sobre la base de principios compartidos y compromisos diferenciados” donde se menciona la creciente complejidad de la arquitectura de la cooperación para el desarrollo y se afirma que

“A diferencia de las tradicionales relaciones entre proveedores de ayuda y receptores, las naciones en desarrollo y algunas economías emergentes han sido importantes proveedoras de Cooperación Sur-Sur al desarrollo. Siguen siendo países en desarrollo y siguen enfrentando la pobreza en sus territorios. Como tales siguen siendo elegibles para beneficiarse de la cooperación al desarrollo provista por otros, aun cuando hayan tomado de manera creciente la responsabilidad de compartir sus experiencias y cooperar con otros países en desarrollo. La Declaración de París no toma en cuenta la complejidad de estos nuevos actores, aunque la Agenda de Acción de Accra reconoce su importancia y especificidad. Mientras la Cooperación Norte-Sur sigue siendo la principal forma de cooperación al desarrollo, la Cooperación Sur-Sur continúa evolucionando [...] En Busán todos formamos parte de una agenda integral y más inclusiva de desarrollo en la que esos actores participan sobre la base de objetivos comunes, principios compartidos y compromisos diferenciados” (punto 14).

Hallamos también un título denominado “Cooperación Sur-Sur y triangular para el desarrollo sustentable” en el que se reconoce que muchos países comprometidos en la CSS son proveedores y receptores de diferentes recursos y experiencias al mismo tiempo, lo que enriquece a la cooperación, por lo que se llama a hacer uso de la CSS y de la cooperación triangular sobre la base del éxito

de estas y para aprovechar las sinergias existentes, a fortalecer el desarrollo de las redes de intercambio de conocimientos, los procesos de aprendizaje entre pares y la coordinación entre actores del Sur y a apoyar el fortalecimiento de las capacidades locales y nacionales para un efectivo compromiso de los países con la CSS y triangular (puntos 30 y 31).

Finalmente cabe hacer una referencia al tratamiento de la relación entre la CSS y la Norte-Sur. Siguiendo el consenso que hemos encontrado hasta ahora —respecto del cual hemos afirmado que no se trata de una posición sin oposición— el FAN-4 entendió que “la Cooperación Sur-Sur y triangular, las nuevas formas de asociaciones público-privadas y otras modalidades y vehículos para el desarrollo se han vuelto más importantes, complementando las formas de cooperación Norte-Sur” (punto 5).

Como resultado tangible en el campo de nuestro interés el encuentro de Busán nos ha dejado un *building block* sobre Cooperación Sur-Sur, cuyos objetivos son:

- Promover las buenas prácticas y el desarrollo de capacidades a nivel nacional con miras a la obtención de resultados en materia de desarrollo sustentable, lucha contra la pobreza, reducción de las inequidades y de lucha contra el hambre.
- Crear y utilizar los mecanismos existentes para impulsar la transferencia y adaptación de diferentes experiencias de desarrollo, especialmente desde los BRICS y otros PRM.

Para ello los miembros del *building block* sobre CSS se han comprometido a diseñar un conjunto de lineamientos para un desarrollo efectivo aplicables a la CSS y triangular; diseñar estrategias que permitan a los países del Sur comprometerse en actividades de CSS y triangular; estimular las fortalezas propias y complementarias de los socios para el desarrollo del Sur y del Norte; establecer un intercambio de conocimientos que permita una mejor comprensión, aprendizaje y adaptación de las experiencias de los países en desarrollo y diseñar un marco general de evaluación del aporte de la CSS y triangular a los objetivos de desarrollo globales.

Por el momento nada nos hace presuponer que su tarea vaya a ser más efectiva que la realizada por el TT-SSC, aunque debemos marcar como diferencia inicial la composición más amplia del nuevo instrumento, integrado originalmente por Alemania, Bangladesh, Chile, Colombia, Corea, El Salvador, España, Ghana, Honduras, Indonesia, Japón, México, la Unión Europea, la Secretaría de la Comunidad del Caribe, la *Francophonie*, la Organización de

Estados Americanos, el Foro de Islas del Pacífico, el Banco Asiático de Desarrollo, el Banco Interamericano de Desarrollo, la NEPAD, la Organización Panamericana de la Salud, el PNUD y el Banco Mundial.

Conclusiones

La CSS sigue creciendo. Algunos de los debates que se presentaban en su seno de manera incipiente cuando comenzamos a recorrer esta sección están hoy claramente instalados, y su complejidad va en aumento.

Claramente la región de América Latina y el Caribe se encuentra al frente del impulso a la CSS, lo que parece deberse a la gran cantidad de PRM que se concentra en la región, aunque esto a la vez se esté volviendo un problema al momento de acordar posiciones con vecinos geográficos que pertenecen a grupos de menores ingresos.

Esta fractura entre PRM, PRB y PMA está poniendo en peligro algunos de los progresos logrados por el Sur y fortalece la idea de que no existe “un Sur Global” como tal más allá de los posicionamientos teóricos que lo justifican.

Lejos de ser un impedimento para el crecimiento del Sur, lo que implica hablar de un mundo más justo, esto es una realidad que como tal debe ser conocida y trabajada en pos de resultados políticos. La CSS encuentra allí un nuevo desafío que excede la simple cooperación y que necesariamente debe estar inserta en un diálogo político entre países del Sur de la cual esta sea solo una parte, una pieza más entre las muchas que deberán ponerse sobre el tablero.

Quizás el debate sea aún más complejo, y el desafío sea el de desterrar de una vez por todas la idea de que la renta es un indicador de desarrollo, otra de las esquizofrenias que afectan al SICD que, hace años ya- ha abandonado la idea de desarrollo como crecimiento económico en las discusiones pero la sostiene en los hechos, mal que le pese a Amartya Sen y a los adulones del Desarrollo Humano.

La imposibilidad de forjar un Sur Global se expresa claramente en los resultados del FAN-4: la agenda de la eficacia de la ayuda sigue adelante abriendo paso a la CSS, o más justo sería decir reconociendo lo que esta logra por sí misma, aunque queda por ver cuál será la forma en que los compromisos sobre el papel se trasladen a la práctica de los países del Norte.

La OCDE sigue liderando un proceso que parece, ahora sí, haberse extendido a escala global, y no parece dispuesta a dejar ese lugar de privilegio —en realidad no se ven los motivos que puedan empujarla a tomar tal decisión—.

El Sur sigue siendo el principal impulsor del motor económico global, las crisis se suceden, aparecen nuevos conceptos para explicar la realidad de las antes llamadas “potencias emergentes” y hoy denominados “mercados emergentes” en una transmutación semántica que nos dice a las claras quien gobierna el mundo, si la política o la economía.

Sin renunciar a sus principios, o más bien para no hacerlo, la CSS debe fortalecerse políticamente como imperativo de los tiempos presentes en el que un contexto internacional favorable acompaña a los países del Sur.

Pensar que esto va a continuar para siempre, no aprovechar el *momentum*, dejará a sus responsables en deuda con el futuro del Sur.

Bibliografía

- AYLLÓN PINO, Bruno y SURASKY, Javier [Coords.] (2010) *La Cooperación Sur-Sur en Latinoamérica. Utopía y realidad*, Editorial La Catarata, Madrid.
- CEPAL (2011) *El Financiamiento para el Desarrollo y los Países de Renta Media: Nuevos Desafíos*, Documento de trabajo, CEPAL, Santiago de Chile.
- DE SOUZA SANTOS, Boaventura (2009) *Sociología jurídica crítica para un nuevo sentido común en el derecho*, ILSA, Bogotá.
- ECOSOC (2010) *Report of the 2010 ECOSOC Development Cooperation Forum*, Naciones Unidas, Nueva York. Disponible en: http://www.un.org/en/ecosoc/julyhls/pdf11/report_of_the_2010_dcf.pdf
- KUWAYAMA, Mikio (2010) *Brazil and India: two BRICs as a “building bloc” for South-South cooperation*, CEPAL, Santiago de Chile.
- OCDE (2011) *Aid Effectiveness 2005-10: Progress in implementing the Paris Declaration*, OECD Publishing. Disponible en <http://www.aideffectiveness.org/busanhlf4/en/component/content/article/513.html>
- ONU (2010) *Cumplir la promesa: unidos para lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio (A/RES/65/1)*, Reunión Plenaria de Alto Nivel realizada en el marco del 65° Período de Sesiones de la Asamblea General, 20 al 22 de septiembre.
- ONU (2011) *Estado de la Cooperación Sur-Sur (A/66/229)*, Informe del Secretario General, 3 de agosto.

- SEGIB (2011) *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2011*, Estudios SEGIB N° 6, SEGIB, Madrid. Disponible en <http://segib.org/news/files/2011/11/Informe-Sur-Sur-2011-ESP.pdf>
- SEN, Amartya (2011) *La idea de la justicia*, Taurus, Buenos Aires.
- TT-SSC (2010) *Boosting South-South Co-operation in the Context of Aid Effectiveness: Telling the Story of Partners Involved in More than 110 Cases of South-South and Triangular Cooperation*, Task Team on South-South Cooperation, OECD, Paris.
- TT-SSC (2011) *Hacia una Cooperación Sur-Sur y Triangular Efectiva*, Task Team on South-South Cooperation, OECD, Paris.

RESEÑAS

El sistema de cooperación para el desarrollo. Actores, formas y procesos

José Ángel Sotillo
Los Libros de La Catarata. 318 páginas

Llama la atención del último libro de José Ángel Sotillo que este tiene un aire 2.0 (hasta el punto de que el autor te pide que le envíes a su email los comentarios que te suscita el texto) o, con otras palabras, que este es un libro tradicional de papel pero que ha sido concebido como si fuera un *ebook*, cosa en la que no sé si va a llegar a convertirse. Y quiero comenzar señalando esto porque plataforma mediante la que el autor le conduce a través del debate sobre la historia, en su atípico formato el lector encuentra una presente y futuro de la cooperación al desarrollo y, al tiempo, también una guía repleta de *links* que, desde el propio texto, le hacen escapar del mismo, enlazándole de manera permanente con una constelación de referencias —interdisciplinarias en el plano académico y de la práctica— que es mucho más amplia y que expande de forma generosa el horizonte de análisis. Por tanto, puede afirmarse que *El sistema de cooperación para el desarrollo* está construido como un sendero repleto de bifurcaciones y de sugerencias para seguir leyendo o, como dice el propio autor, que es “un libro de libros [...en el que] las citas y referencias no buscan solo respaldar con doctrina alguna afirmación, sino remitir al lector a aquellas obras, documentos o sitios en Internet donde se puede aumentar —y seguramente mejorar— el conocimiento sobre ciertas cuestiones” (pp. 19-20). Un libro proteico, en consecuencia, que resulta muy contemporáneo en su formato y que se adapta como un guante al dinámico objeto de análisis que trata.

La apuesta por las formas novedosas en esta obra no se agota, sin embargo, en este aspecto sino que alcanza también a la propia redacción de los capítulos en los que el riguroso abordaje intelectual de los principios, conceptos, agendas e instrumentos de la cooperación al desarrollo se despliega mediante una mirada académica que el autor sabe combinar con referencias literarias, musicales, artísticas y cinematográficas, con digresiones personales, con expresiones coloquiales y con toda una surtida batería de recursos que, en definitiva, le permiten articular un texto atractivo y accesible a la vez.

La estructura del libro se apoya sobre ocho capítulos, una cronología histórica de la cooperación para el desarrollo que elabora Juan Pablo Prado y un

apartado de Anexos que nos remite a la web del IUDC para la consulta de materiales y documentos de interés que complementan al texto, en línea con lo que decíamos sobre el carácter abierto del trabajo. De los ocho capítulos, siete están firmados por J.A. Sotillo que, sin duda, es el autor en sentido estricto (que no el editor) de un libro que le pertenece de la cabeza a los pies, aunque de manera un tanto peculiar haya considerado oportuno reservar el capítulo 7 (pp. 246-283) para dar entrada a varias colaboraciones muy breves (de dos o tres páginas de extensión cada una, a cargo de Enara Echart, Javier Bernabé, Juncal Gilsanz, Marta Carballo, Carlos Illán, Francisco Rey, Cecilia Carballo, Bruno Ayllón y Javier Surasky, así como —ya antes, en el capítulo 1— de Juan Manuel Toledano y Héctor Sainz) en las que son abordadas de forma concisa algunas cuestiones centrales para el discurso de la ayuda como son los derechos humanos, las migraciones, el género, la democratización, la ayuda humanitaria o la cooperación sur-sur. Aún siendo todos los autores especialistas en las distintas temáticas sobre las que escriben y a pesar del interés de sus textos, da la sensación de que la inclusión de estas aportaciones tan sucintas obedece más a la voluntad de hacer visible que el libro es un resultado, en buena medida coral, de la reflexión colectiva desarrollada durante años en torno al IUDC que a la propia necesidad de que tengan que ser precisamente estos temas (y no otros como, por ejemplo, la cooperación descentralizada, cuya ausencia menciona el propio autor para advertirnos de que no pretende plantear un enfoque exhaustivo de la cooperación) los que resulten incorporados al análisis. Dice J. A. Sotillo en los agradecimientos del prólogo que su familia académica está en el IUDC y, en apariencia, las microcolaboraciones del libro rinden tributo precisamente a ese entorno fértil para el pensamiento sobre el desarrollo que ha sido el Instituto durante las dos últimas décadas.

La estructura del libro comienza con una revisión terminológica de los conceptos más habituales empleados en el análisis del desarrollo y la ayuda (desarrollo sostenible, humano, AOD...) así como de la propia noción de subdesarrollo (capítulos 1 y 2), para pasar de ahí a incardinar la cooperación en el marco teórico de las Relaciones Internacionales (capítulo 3) y a plantear una revisión pormenorizada de la evolución del sistema internacional de ayuda que llega desde su génesis más remota (capítulo 4) hasta los cambios experimentados en los últimos veinte años a través de la articulación de la agenda de desarrollo definida gradualmente en los ODM, Monterrey, París y Accra (capítulo 5), para finalizar realizando una aproximación al futuro del sistema internacional de ayuda desde el análisis, presidido por la inmediatez, del impacto de la actual crisis económica en la estructura de las políticas de cooperación (capítulo 6). Una revisión completa de temáticas que obliga a afirmar que el autor ha alcanzado con creces su confeso objetivo de “ofrecer

una visión panorámica de la cooperación para el desarrollo” al haber sido capaz de presentar un análisis riguroso, extenso y ameno de esta cuestión.

Al releer el texto, mi impresión es que la dilatada experiencia de J. A. Sotillo como docente de múltiples postgrados y cursos de especialización sobre cooperación al desarrollo ha tenido bastante que ver con la idea de escribir este libro y ha terminado destilándose en sus páginas, ya que estamos ante una obra académica y rigurosa que conjuga la visión de conjunto y el espíritu de síntesis, pero que en absoluto está reservada a especialistas sino que parece más bien pensada para todos aquellos que, deseando aproximarse a la realidad del sistema internacional de cooperación, han tropezado tradicionalmente con la ausencia de un libro de referencia en la materia, editado en castellano, del que poder servirse para penetrar en la jerga, discurso y lógica de los procesos de cooperación. La propia presencia en el texto de materiales diversos (como extractos de resoluciones de la Asamblea General, de documentos del PNUD, acuerdos del Consejo de Ministros o definiciones del CAD, entre otros) abunda en la idea del carácter eminentemente didáctico de un libro que, en ese sentido, supone un completo acierto puesto que viene a llenar un vacío llamativo que existía en la literatura española sobre ayuda al desarrollo.

Ciertamente, el enfoque del volumen (en el que Sotillo anuncia querer “ofrecer una visión panorámica de la cooperación para el desarrollo más que adentrarme en alguno de sus territorios”) justifica que, en ocasiones, sus páginas nos dejen con ganas de una mayor carga analítica, como ocurre por ejemplo cuando se abordan los desafíos de la nueva agenda internacional de desarrollo y el horizonte post-2015, y también explica que el texto peque, en alguna de sus páginas, de un cierto “presentismo” en el que el ansia por compilar el último dato actualizado (de los informes del PNUD, del Banco Mundial, etc.) dispersa el esfuerzo de síntesis y nos dificulta momentáneamente escuchar la voz del propio autor, que se ve relegada a un segundo plano. Sin embargo, ambas críticas se refieren a fragmentos muy concretos del libro que, de forma global, aparecen claramente compensados por el calado y la amplitud de la reflexión que plantea J. A. Sotillo en esta obra. Una referencia ya indispensable para el estudio de la cooperación al desarrollo en España.

Carlos Teijo

Development Cooperation. Facing the Challenges of Global Change

Koldo Unceta y Amaia Arrinda (Editores)
Center for Basque Studies (Universidad de Nevada), Universidad del País
Vasco. 221 páginas

La primera característica de esta obra colectiva coordinada por Koldo Unceta y Amaia Arrinda es *su calidad*. Los distintos trabajos que la componen vienen firmados por profesores e investigadores bien conocidos en materia de desarrollo, en general, aunque no todos, de la Universidad del País Vasco —muchos de ellos colaboradores de HEGOA, su Instituto de Estudios de Desarrollo y Cooperación Internacional—.

Es un libro *útil* para aquellas personas interesadas en el desarrollo. Todos los asuntos que trata son esenciales: sostenibilidad ambiental, igualdad de género, tecnología, comunicación, desarrollo rural, acción humanitaria, relaciones laborales, financiación para el desarrollo y la específica situación de la cooperación entre la UE y África. Una agenda indispensable y abarcadora.

El libro es un trabajo *concienzudo*, que recoge el estado de los debates internacionales en los respectivos ámbitos, que enfoca con perspectiva los cambios que se han venido produciendo con la globalización y que analiza aquellos a los que conduce la reciente crisis económica internacional.

Es, asimismo, un libro *oportuno*. Hace su aparición cuando está en revisión la eficacia de la ayuda al desarrollo y cuando está claro que se necesita trascender el limitado marco de la política de ayuda y lograr que otras políticas públicas guarden una coherencia mayor con el objetivo del desarrollo. El esperado debate que se avecina a finales de este año en Corea durante la reunión del IV Foro de Alto Nivel sobre la eficacia de la ayuda, continuación de los que alumbraron la Declaración de París y la Agenda de Acción de Accra, debería suponer un nuevo avance en ese proceso. Al respecto, cabe mencionar aquí el Capítulo 4, de Martínez y Zabala, que, después de repasar distintos estudios para mostrar como la crisis económica ha afectado a las mujeres a través de diferentes vías, propugnan un mayor compromiso con sus derechos en la nueva agenda de la ayuda al desarrollo, apuntan a las limitaciones de la Declaración de París en este ámbito y llaman a un compromiso explícito en la próxima reunión de Corea (Busan, 29.11.2011) para evitar que sean las mujeres las más afectadas por las medidas derivadas de la crisis, incluyendo los recortes en la AOD.

El libro es también una obra *crítica*, como no podía ser de otra manera ante las diversas crisis, económica, ecológica, de alimentos y social —como atestiguan las revueltas del mundo árabe— que padecemos. Acierta al comenzar con dos capítulos relacionados con la crisis ecológica, el mayor desafío que enfrenta la humanidad junto con el desarrollo. En el primero de ellos, Bermejo, Arto y Hoyos, después de mostrar sus simpatías por el concepto del “decrecimiento sostenible”, nos recuerdan que el actual modelo de producción y consumo es insostenible y que seguirá siéndolo, por mucho que se introduzcan en la ecuación la tecnología y la eficiencia. Por tanto, guste o no, sólo queda una salida: que los países del Norte reduzcan la carga medioambiental, dejen espacio al desarrollo sostenible del Sur y cuiden en serio la herencia a las generaciones futuras. Respecto a las tareas para la cooperación al desarrollo, la prioridad sería la creación de modelos sostenibles, incluyendo la agricultura ecológica, los ecosistemas industriales, las energías renovables y la promoción del transporte sostenible.

En el segundo de ellos, Lago, Bárcena y Bueno parten del concepto de deuda ecológica en un atrevido trabajo que, poniendo nombres y apellidos, señala la responsabilidad de los países desarrollados y las empresas multinacionales en el deterioro medioambiental. Los autores se preguntan si será posible garantizar la provisión de energía a los 9 mil millones de habitantes que poblarán el planeta en 2050 y concluyen que sí, aunque resulte un reto formidable, siempre que se reduzca sustancialmente el consumo energético de los países del Norte, que aumenten exponencialmente las energías renovables y que se cambien los hábitos en el transporte —menos vehículo privado y más tren eléctrico—. Respecto a las tareas para el sistema de cooperación, destacan dos: su uso para determinar la deuda de carbono, como una forma de ayudar a superar la actual parálisis entre el Norte y el Sur en materia de cambio climático; y el desarrollo de energías renovables, como la solar, que puedan satisfacer las necesidades de energía futuras sin agrandar la deuda ecológica.

El libro es poco complaciente con la cooperación al desarrollo. Y es que, en efecto, todavía queda mucho camino por recorrer para conseguir que esta se centre en sus objetivos —la promoción del desarrollo humano sostenible— y se libere de la influencia de otros intereses que la despistan y le restan eficacia. Lo mismo cabe señalar respecto a la acción humanitaria, y de ella se ocupa el trabajo de Pérez de Armiño y Mendia, quienes analizan los retos a los que se enfrenta en situaciones de conflicto y post-conflicto y su utilización como herramienta para la construcción de la paz. Los autores narran el paso de la visión humanitaria clásica —concebida como una acción independiente, neutral y apolítica— al “nuevo humanitarismo” que responde mucho más a la estrategia de los países donantes. Un camino que se ha acelerado después de

la adopción por la Administración Bush del eslogan sobre la “guerra global contra el terrorismo”. Especialmente interesante es la reflexión sobre la introducción de la perspectiva de género en la acción humanitaria, en la que afirman que, aunque ha habido avances —como la “Guía sobre intervenciones humanitarias en casos de violencia de género” de la *Inter-Agency Standing Committee*— todavía es insuficientemente contemplada en el diseño, planificación y ejecución de las intervenciones en los casos de conflicto.

Un capítulo que no podía faltar es el dedicado a la financiación del desarrollo. A este asunto se entregan Unceta, Gutiérrez y Amiano, analizando la relevancia de tres fuentes esenciales: la AOD, la inversión extranjera directa (IED) y las remesas de emigrantes. El trabajo tiene el especial interés de desagregar la importancia de las mismas en diferentes grupos de países y de ilustrar con cifras hechos conocidos, como que desde 1989 el mayor incremento lo experimentó la IED, seguida de las remesas y dejando muy atrás la AOD, o que el incremento de la IED aparece ligado a la existencia de petróleo y otros recursos minerales en países de desarrollo (PED) de renta media y muy concentrado en estos, mientras que la AOD ha crecido más en los países de desarrollo humano bajo, siendo la fuente más importante de financiación externa para los países de África subsahariana, y se muestra mejor distribuida. Pero además arroja luz sobre asuntos menos conocidos, como el hecho de que las remesas se concentran también en un pequeño número de países y se dirigen sobre todo a los de desarrollo humano medio. La evidencia cuestiona, pues, la gran importancia que —por ejemplo, en el *Consenso de Monterrey*— se ha dado a los flujos privados, especialmente a la IED, como fuente para el desarrollo. Sin duda la tienen cuando los PED ofrecen condiciones atractivas para la inversión o cuando están cerca de áreas desarrolladas, pero no en otros casos, donde la AOD tendrá que seguir siendo la principal fuente externa de desarrollo probablemente durante muchos años.

El libro se ocupa, como se dijo, de asuntos que van más allá de la AOD y que resultan esenciales para los PED. Uno de ellos es el de las regulaciones del comercio y las inversiones y a él se dedica el capítulo de Bidaurratzaga, Pérez de Mendiguren y Guridi. En concreto se centran en los Acuerdos Económicos de *Paternariado* —Economic Partnership Agreements (EPAs)— entre la UE y África subsahariana. Los EPA preocupan en África por: (a) la pérdida de ingresos aduaneros; (b) la situación vulnerable en la que quedan determinados sectores ante la competencia europea; (c) el doble baremo comunitario que no renuncia a subvencionar la producción agrícola; (d) la distorsión de los procesos de integración africanos y (e) la inclusión en la agenda de la liberalización de las inversiones, los derechos de propiedad intelectual y los sistemas de aprovisionamiento públicos. Aunque la UE ha comenzado a formalizar

estos acuerdos con algunas subregiones, la creciente presencia de China en el subcontinente africano ofrecerá a este, según los autores, la ocasión de defender mejor sus intereses y negociar más favorablemente los mencionados acuerdos u otros similares.

Otro aspecto que trasciende a la AOD y resulta básico para el desarrollo son las leyes y regulaciones internacionales. Piénsese por ejemplo en lo que pueden mejorar las finanzas de numerosos PED acuerdos como el que atañe a las industrias extractivas cuando se obligan a declarar los pagos —por impuestos y royalties— que realizan a los gobiernos; o en lo que acuerdos relativos al comercio de diamantes pueden reducir los conflictos armados en determinados países. En esta obra se optó, con buen criterio, por la inclusión de un capítulo sobre las leyes internacionales laborales. En él, De la Fuente y Hernández analizan la tensión que emerge entre las regulaciones comerciales y las que atañen a los derechos laborales observando, en el completo repaso que llevan a cabo, la primacía de las primeras. Los autores se decantan por la OIT como la organización más apropiada para ejercer un rol más activo en la protección de los derechos de los trabajadores y en la ampliación del consenso internacional sobre el *trabajo decente* y, por otra parte, por la creación de un tribunal internacional en materia laboral que pueda servir de contrapeso al sistema de arreglos de disputas de la Organización Mundial de Comercio.

Un tema que no podía quedar sin tratar es el desarrollo rural. De él se ocupan Ramos y Malagón quienes recuerdan que, según el FIDA, el 75% de los pobres por debajo de la línea de pobreza absoluta viven en zonas rurales y que los fondos para el desarrollo rural cayeron en dos tercios en los años 90. Para los autores, el futuro de la cooperación en este ámbito pasa por reconocer que la agricultura y el entorno rural son proveedores de bienes públicos, como la conservación de la biodiversidad agrícola, la protección de cuencas fluviales y la absorción de carbono. Ahora bien, para que los agricultores suplan estos servicios medioambientales —cambiando sus sistemas de producción, preservando bosques...— se necesitan políticas, instrumentos e instituciones. La cooperación al desarrollo debe apoyar la creación de instituciones capaces de responder a estos objetivos adaptándose a la heterogeneidad de las áreas rurales.

Otra elección afortunada ha sido incluir un trabajo de Miguel de Bustos y García Pozas sobre comunicación y desarrollo. Siguiendo la estela de lo que en su día contuvo el Informe MacBride (1980) sobre un “Nuevo Orden Mundial en Comunicación e Información”, los autores analizan la privatización de los medios, su creciente monopolización y la influencia decisiva de la publicidad en sus contenidos —los medios no cuestionan ni los productos ni las compañías que pagan por sus anuncios ni, menos aún, a las que los poseen como

propietarias—. Ello ha llevado, junto a la política de reducir costes y despedir periodistas, al deterioro de la calidad de las noticias, que han pasado en buena parte a ser suministradas por los departamentos de comunicación de compañías privadas y gobiernos. Malas perspectivas aunque, a juicio de los autores, también se registran algunas experiencias positivas, como la acción de medios alternativos, el potencial de internet, el programa de la UE para promover el pluralismo o la aparición de nuevos medios, como *Al Jazeera*.

Destaca finalmente la inclusión de un capítulo sobre tecnología y desarrollo donde, Sainz de Murieta y Arrinda, después de ocuparse del concepto de “tecnologías para el desarrollo humano y la sostenibilidad” y de sus características en áreas asociadas a proyectos típicos de cooperación al desarrollo —energía, agua y saneamiento, tecnologías de la comunicación e información—, describen el potencial de colaboración existente entre las facultades de ingeniería y las ONGD en este ámbito.

La crítica que puede hacerse a esta obra, si se tiene en cuenta el título elegido, es que no en todos los trabajos se profundiza suficientemente en lo que cabría pedirle al sistema de cooperación internacional —y al nuestro— para enfrentar los retos analizados. Y respecto a la encuadernación, que es una lástima que las hojas se desprendan con facilidad en cuanto el libro se manosea un poco, destino que le espera como a toda obra de calidad. Pues, en resumen, se está ante un libro del que se aprende y del que se obtiene una visión de conjunto sobre algunos de los asuntos más relevantes relacionados con el desarrollo en la actualidad.

Manuel de la Iglesia-Caruncho

NORMAS PARA LA PRESENTACIÓN DE ORIGINALES

Los artículos enviados para su publicación en la *Revista Española de Desarrollo y Cooperación* deberán cumplir con las normas que se enumeran a continuación. Todos los artículos serán evaluados por dos expertos independientes y anónimos, designados por el consejo de redacción, que podrán aconsejar la aceptación del artículo sin cambios, formular sugerencias al autor o los autores, o bien desaconsejar su publicación.

- Los artículos deberán ser originales e inéditos, y no debe estar comprometida su publicación en otro medio.
- La extensión del trabajo será de entre 4.000 y 4.500 palabras. No deberán sobrepasar las 10 páginas en papel DIN A 4, en Times New Roman 12, a un espacio, incluyendo gráficos, cuadros y bibliografía.
- En la primera página se indicará: título del artículo, nombre y apellidos del autor, dirección, teléfono y fax y correo electrónico, así como la filiación institucional del autor y la forma en que desea que aparezca. Se debe también incluir un breve Currículo Vitae.
- Todos los artículos deberán incluir un resumen del contenido, en español, en inglés y en francés, que no excederá de 5 líneas, así como una enumeración de las palabras clave.
- Cuando haya que reproducir gráficos, estos deberán estar acompañados de los datos que sirven de base para su diseño. Todos los gráficos deben estar numerados correlativamente, llevar título y la fuente correspondiente. Los mismos requisitos son aplicables para cuadros y tablas. En el texto se deberá indicar la referencia concreta acerca del lugar en el que debe incluirse el gráfico, el cuadro o la tabla.
- Las notas irán siempre a pie de página.
- Las notas a pie de página y las referencias bibliográficas tendrán el siguiente formato:
 - LIBROS: APELLIDOS del autor, nombre: *Título del libro*, editorial, ciudad, año y página/s. Ejemplo: BRUNA, Fernando: *La encrucijada del desarrollo humano*, IUDC-Los libros de la Catarata, Madrid, 1997, p. 128.
 - Artículos: APELLIDOS del autor, nombre: "Título del artículo", *Nombre de la revista*, número, fecha, páginas. Ejemplo: PIPITONE, Ugo: "Comercio e integración regional: tendencias y problemas para América Latina", *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, nº 0, primavera/verano 1997, pp. 5-16.
- Las siglas irán acompañadas del nombre completo la primera vez que se citen en el texto, y entre paréntesis. Ejemplo: Organización de Estados Americanos (OEA).

PUBLICACIONES DEL IUDC

Serie “Desarrollo y Cooperación”

Coediciones IUDC - Los Libros de La Catarata

- SOTILLO, José Ángel: *El sistema de cooperación para el desarrollo. Actores, formas y procesos*, IUDC-La Catarata, Madrid 2011.
- DE LA FUENTE, Rosa (coord.): *Los nuevos actores en la cooperación internacional: El papel de los Gobiernos locales y regionales*, IUDC-La Catarata, Madrid 2010.
- ECHART, Enara, CABEZAS, Rhina y SOTILLO, José Ángel (coords.): *Metodología de Investigación en Cooperación para el Desarrollo*, IUDC-La Catarata, Madrid 2010.
- AYLLÓN, Bruno y SURASKY, Javier (coords.): *La Cooperación Sur-Sur en Latinoamérica. Utopía y realidad*, IUDC-La Catarata, Madrid 2010.
- FONSECA JR, Gelson: *El interés y la regla, Multilateralismo y Naciones Unidas*. IUDC-La Catarata, Madrid 2010.
- RODRÍGUEZ MANZANO, Irene y TEIJO GARCÍA, Carlos (eds.): *Ayuda al desarrollo: piezas para un puzzle*, IUDC-Catarata, Madrid 2009.
- CÁRDENAS, Laura.: *Comunicación y construcción de ciudadanía. Aportes para el desarrollo*, IUDC-Catarata, Madrid 2009.
- TOLEDANO, Juan Manuel; GUIMARAES, João; ILLÁN, Carlos; FARBER, Vanina: *Buenas prácticas en la cooperación para el desarrollo. Rendición de cuentas y transparencia*, IUDC-Catarata, Madrid 2008.
- ECHART, Enara: *Movimientos sociales y relaciones internacionales. La irrupción de un nuevo actor*, IUDC-Catarata, Madrid 2008.
- COSCIONE, Marco: *El comercio justo. Una alianza estratégica para el desarrollo de América Latina*, IUDC-Catarata, Madrid 2008.
- PUERTO, Luis Miguel (coord.): *Economía para el desarrollo. Lecturas desde una perspectiva crítica*, IUDC-Catarata, Madrid 2008.
- RODRÍGUEZ MANZANO, Irene: *Mujeres y Naciones Unidas. Igualdad, desarrollo y paz*, IUDC-Catarata, Madrid 2008.
- DÍAZ ABRAHAM, Leonardo: *La cooperación oficial descentralizada. Cambio y resistencia en las relaciones internacionales contemporáneas*, IUDC-Catarata, Madrid, 2008.
- DERVIS, Kemal y PAJÍN, Leire: *Un mundo en cambio. Diálogos para el desarrollo*, IUDC-Catarata, Madrid 2007.
- ÁLVAREZ-OSSORIO, Ignacio e IZQUIERDO, Ferran: *¿Por qué ha fracasado la paz? Claves para entender el conflicto palestino-israelí*, IUDC-La Catarata, Madrid 2007.
- CAIRO, Heriberto; PRECIADO, Jaime; y ROCHA, Alberto (eds.): *La construcción de una región. México y la geopolítica del Plan Puebla-Panamá*, IUDC-La Catarata, Madrid 2007.
- SOTILLO, José Ángel y AYLLÓN, Bruno: *América Latina en construcción. Sociedad, política y relaciones internacionales*, IUDC-La Catarata, Madrid 2006.
- BERNABÉ, Javier (coord.): *Periodismo preventivo. Otra manera de informar sobre las crisis y los conflictos internacionales*, IUDC-La Catarata, Madrid 2006.

- ECHART, Enara y SANTAMARÍA, Antonio (coords.): *África en el horizonte. Introducción a la realidad socioeconómica del África Subsahariana*, IUDC-La Catarata, Madrid 2006.
- CARBALLO DE LA RIVA, Marta (coord.): *Género y desarrollo. El camino hacia la equidad*, IUDC-La Catarata, Madrid 2006.
- SOTILLO LORENZO, José Ángel: *Un lugar en el mundo. La política de desarrollo de la Unión Europea*, IUDC-La Catarata, Madrid 2006.
- ECHART, Enara, LÓPEZ, Sara y OROZCO, Kamala: *Origen, protestas y propuestas del movimiento antiglobalización*, IUDC-La Catarata, Madrid 2005.
- IGLESIA-CARUNCHO, Manuel: *El impacto económico y social de la cooperación para el desarrollo*, IUDC-La Catarata, Madrid, 2005.
- FELIÚ, Laura: *El Jardín Secreto. Los Defensores de los Derechos Humanos en Marruecos*, IUDC-La Catarata, Madrid 2004.
- LACOMBA, Joan: *Migraciones y Desarrollo en Marruecos*, IUDC-La Catarata, Madrid 2004.
- CHANG, Ha-Joon: *Retirar la escalera. La estrategia del desarrollo en perspectiva histórica*, IUDC-La Catarata, Madrid 2004.
- DE RIVERO, Oswaldo: *Los Estados Inviabiles. No desarrollo y supervivencia en el siglo XXI*, IUDC-Catarata, Madrid 2003.
- BUSTELO, Pablo y SOTILLO, José Ángel (comps.): *La cuadratura del círculo: posibilidades de triangulación España-América Latina-Asia Pacífico*, IUDC-Catarata, Madrid 2002.
- RIST, Gilbert: *El desarrollo: historia de una creencia occidental*, IUDC-Catarata, Madrid 2002. (Agotado)
- ÁLVAREZ-OSSORIO, Ignacio: *El miedo a la paz. De la Guerra de los Seis Días a la Segunda Intifada*, IUDC-Catarata, Madrid 2001. (Agotado)
- NIETO PEREIRA, Luis (Ed.): *Cooperación para el desarrollo y ONG. Una visión crítica*, IUDC-Catarata, Madrid 2001.
- PIPITONE, Ugo: *Reflexiones sobre un presente acelerado. Regiones económicas, subdesarrollo e izquierda*, IUDC-Catarata, Madrid 2000.
- PEREDO POMBO, José María: *Opinión pública y desarrollo. La respuesta social a las ayudas internacionales*, IUDC-Catarata, Madrid 1999.
- LÓPEZ-MÉNDEZ, Irene y ALCALDE, Ana Rosa: *Relaciones de género y desarrollo. Hacia la equidad de la cooperación*, IUDC-Catarata, Madrid 1999. (Agotado)
- MORA, Luis M^a y PEREYRA, Verónica: *Mujeres y solidaridad. Estrategias de supervivencia en el África Subsahariana*, IUDC-Catarata, Madrid 1999.
- GIMENO, Juan Carlos y MONREAL, Pilar: *La controversia del desarrollo. Críticas desde la Antropología*, IUDC-Catarata, Madrid 1999.
- ROY, Joaquín: *La siempre fiel. Un siglo de relaciones hispano-cubanas (1898-1998)*, IUDC-Catarata, Madrid 1999.
- VILLENA, Miguel Ángel: *Espanoles en los Balcanes. Misiones civiles y militares en la Antigua Yugoslavia*, IUDC-Catarata, Madrid 1998. (Agotado)
- TAIBO, Carlos: *Las transiciones en la Europa Central. ¿Copias de papel carbón?*, IUDC-La Catarata, Madrid 1998.
- SANAHUJA, José Antonio y SOTILLO, José Ángel: *Integración y desarrollo en Centroamérica. Más allá del libre comercio*, IUDC-La Catarata, Madrid 1998.

- GONZÁLEZ PARADA, José Ramón: *Cooperación descentralizada. ¿Un nuevo modelo de relaciones Norte-Sur?*, IUDC-La Catarata, Madrid 1998.
- MÉNENDEZ DEL VALLE, Emilio: *Islam y democracia en el mundo que viene*, IUDC-La Catarata, Madrid 1997.
- PÉREZ-SOBA, Ignacio, GONZÁLEZ, María y MARTÍNEZ, Antonio: *Juventud española y Cooperación al Desarrollo. Informe sobre recursos, posibilidades y estado de la participación juvenil en tareas de cooperación e interdependencia global*, IUDC-La Catarata, Madrid, 1997.
- PIPITONE, Ugo: *Asia y América Latina. Entre el desarrollo y la frustración*, IUDC-La Catarata, Madrid 1996.
- DE LEÓN, Omar: *Economía informal y desarrollo. Teorías y análisis del caso peruano*, IUDC-La Catarata, Madrid 1996.
- GÓMEZ GIL, Carlos: *El comercio de la ayuda al desarrollo. Historia y evolución de los créditos FAD*; IUDC-La Catarata-Consejo Local para la Cooperación y la Solidaridad de Getafe, Madrid 1996.
- HERNANDO DE LARRAMENDI, Miguel y NÚÑEZ, Jesús A.: *Política exterior y de cooperación de España en el Magreb (1982-1995)*. IUDC-La Catarata, Madrid 1996.
- VV AA: *La responsabilidad social corporativa de la empresa española en Latinoamérica. El caso del sector financiero*, IUDC-Entinema, Madrid, 2006
- BRUNA, Fernando: *La encrucijada del desarrollo. Una visión económica de los cambios pendientes sobre la ayuda al desarrollo y el 0,7 del PIB*, IUDC-La Catarata, Madrid 1997.

Otras publicaciones del IUDC-UCM

- ECHART, Enara, PUERTO, Luis Miguel y SOTILLO, José: Ángel (coords.): *Globalización, pobreza y desarrollo. Los retos de la cooperación internacional*, IUDC-UCM-Los Libros de la Catarata, Madrid 2005.
- ALONSO, José Antonio, y GARCIMARTÍN, Carlos (eds.): *Comercio y desigualdad internacional*, La Catarata, Madrid 2005.
- PLATAFORMA 2015 Y MÁS: *La palabra empeñada. Los objetivos 2015 y la lucha contra la pobreza*, Los Libros de La Catarata, Madrid 2004. (Agotado)
- CD-ROM *Propuestas sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio*, IUDC-UCM, Madrid, 2004.
- FUNDACIÓN IPADE: *Contando hasta el 2015. Relatos y ensayos por el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Internacional*, IPADE-IUDC, Madrid, 2003.
- IGLESIA-CARUNCHO, Manuel: *Acabar con la Pobreza, un reto para la Cooperación Internacional*, Comunidad de Madrid-Fundación IPADE- IUDC, Madrid 2003. (Agotado)
- LÓPEZ, I. y SIERRA, B.: *Integrando el análisis de género en el desarrollo. Manual para técnicos de cooperación*, IUDC-UCM, Madrid 2001.
- MERLINI, Marco y otros: *Productos financieros éticos para la Cooperación al Desarrollo. La experiencia internacional*, IUDC-Cedeal, Madrid 1997.
- NORAD: *El enfoque del marco lógico. Manual para la planificación de proyectos orientada mediante objetivos*, IUDC, 2004.

- IUDC-CEDEAL: *El Enfoque del Marco Lógico. Manual para la planificación de proyectos orientada mediante objetivos*, Madrid 1993.
- IUDC-CEDEAL: *Evaluación de Proyectos de Ayuda al Desarrollo. Manual para evaluadores y gestores*, Madrid 1997.
- CD-ROM: *Evaluación y participación en la cooperación internacional para el desarrollo*, IUDC, Madrid 2000.

Números anteriores de la REDC

- REDC - 2011: Número monográfico extraordinario: Microfinanzas y desarrollo: reflexiones en el marco de la cumbre mundial del microcrédito
- REDC 28 - Primavera-verano 2011: La cooperación internacional para el desarrollo de México: perfiles, retos y perspectivas
- REDC - 2011: Número monográfico extraordinario: 25 años del Magíster en Cooperación Internacional
- REDC 27 - Invierno 2011: Tema Central: Argentina: horizontes y oportunidades de la Cooperación Sur-Sur en el año del Bicentenario.
- REDC 26 - Verano 2010: Tema Central: Seguridad y desarrollo
- REDC - 2010: Número monográfico extraordinario: VI Cumbre entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe
- REDC 25 - Invierno 2010: Tema Central: Comunicación y desarrollo
- REDC 24 - Verano 2009: Tema Central: Post-desarrollo y Cooperación
- REDC 23 - Invierno 2009: Tema Central: Derechos Humanos y Desarrollo
- REDC 22 - Verano 2008: Tema Central: Brasil: los desafíos de una potencia emergente
- REDC - 2008: Número Monográfico Extraordinario: V Cumbre UE-ALC
- REDC 21 - Invierno 2008: Tema Central: Cooperación descentralizada en el Mediterráneo
- REDC 20 - Verano 2007: Tema Central: Planificación y Desarrollo
- REDC 19 - Invierno 2007: Tema Central: Migraciones y Desarrollo
- REDC - 2007: Número Monográfico Extraordinario: Más allá de la ayuda humanitaria: Rehabilitación posbélica y construcción de la paz
- REDC 18 - Verano 2006: Tema Central: Democracia y Desarrollo
- REDC 17 - Invierno 2006: Tema Central: Objetivos del Milenio: misión (im)posible
- REDC 16 - Verano 2005: Tema Central: África y Desarrollo
- REDC - 2005: Número Monográfico Extraordinario: Desarrollo Rural Sostenible
- REDC 14 - Verano 2004: Tema Central: Mediterráneo y Desarrollo
- REDC 13 - Invierno 2004: Tema Central: Energías renovables y desarrollo
- REDC 12 - Verano 2003: Tema Central: La región andina
- REDC 11 - Invierno 2003: Tema Central: 10 años de la cooperación española
- REDC 10 - Verano 2002: Tema Central: La Cumbre sobre Desarrollo Sostenible (Río+10) (Agotado)
- REDC 9 - Invierno 2002: Tema Central: Medio Ambiente y Desarrollo (Agotado)
- REDC 8 - Verano 2001: Tema Central: Ayuda Humanitaria
- REDC 7 - Invierno 2001: Tema Central: Financiación de la cooperación para el desarrollo
- REDC 6 - Verano 2000: Tema Central: Relaciones de género y desarrollo (Agotado)
- REDC 5 - Invierno 2000: Varios

REDC 4 - Verano 1999: Monográfico: Evaluación de la ayuda al desarrollo
REDC 3 - Invierno 1999: Tema Central: La cooperación UE-América Latina
REDC 2 - Verano 1998 (Agotado): Tema Central: Política española de cooperación para el desarrollo
REDC 1 - Invierno 1998 (Agotado): Tema Central: Política de desarrollo de la Unión Europea en perspectiva 2000

Los números agotados y los índices detallados pueden consultarse en la página web: <http://www.ucm.es/info/IUDC>

Documentos de trabajo

21. MORALES, José Rodolfo: *¿Qué hay detrás de la Maldición de los Recursos Naturales? Estudio de Caso: Los Países Bajos*, 2012
20. BANCET, Alice: *Análisis de la Cooperación Triangular: Discursos y prácticas de los países del CAD/OCDE sobre una modalidad en construcción*, 2012
19. STOYANOVA MATRAKOVA, Marta: *La Sociedad Civil como agente de la gobernanza democrática en la Cooperación Internacional para el Desarrollo. Estudio de caso: La política comunitaria de cooperación en Ghana*, 2010
18. SÁNCHEZ ESCOBAR, Fabián: *Análisis de la actuación de Chile en la cooperación internacional para el desarrollo en sus modalidades Sur-Sur y triangular*, 2010
17. DE LA FUENTE, Rosa: *Los pueblos indígenas y la cooperación para el desarrollo*, 2010
16. ALTWEGG, Delphine Juliette: *Wasta y su impacto en la ejecución de la cooperación para el desarrollo en Jordania*, 2010
15. MENÉNDEZ VIEJO, Lucía: *Análisis de la cooperación europea para la cohesión social en América Latina*, 2010
14. CARBALLO, Marta y TERESI, Verónica María: *Hacia un protocolo de actuación en el contexto actual de trata de mujeres brasileñas en España*, 2009
13. CARBALLO, Marta: *Migraciones y Desarrollo: la incidencia de África subsahariana en la agenda política*, 2009.
12. IPADE: *Integrando el género a los problemas ambientales, las alternativas de desarrollo y lucha contra la pobreza, el caso de los mecanismos de desarrollo limpios (MDL)*, 2008.
11. CABEZAS, Rhina: *Las políticas de condicionalidad de la ayuda al desarrollo en El Salvador. Caso: Remesas familiares y microcréditos 2000- 2005*. Septiembre 2007.
10. MERLETTI, Marzia: *El trabajo de cuidado y las nuevas formas de dependencia centro-periferia*. Junio 2006.
9. FUNDACIÓN IPADE: *Cambio climático, desarrollo y cooperación internacional*, junio 2006.
8. DELGADO MORENO, María Eugenia: *Aproximación a experiencias de comunicación en pueblos indígenas latinoamericanos*, Septiembre 2005.
7. SIMULA, Fabrizio: *La promoción de los derechos humanos en Perú: La acción de la cooperación española para el fortalecimiento del Estado de derecho*, Septiembre 2005.

6. MEDINA, Pablo: *El comercio justo a prueba: un estudio de café "alternativo" en Nicaragua*. Enero 1999.
5. ARIAS ROBLES, Marta: *Situación de la Cooperación Descentralizada en España: ¿un modelo propio de cooperación o un mero cambio de actores?.* Septiembre 1997.
4. HÄMING, Barbara: *La institucionalización transversal del enfoque de Género en las políticas de los Países en Vías de Desarrollo*. Septiembre 1997.
3. ALEGRE, Jorge y GUDIÑO, Florencio: *Los acuerdos económicos de los Tratados de Amistad y Cooperación entre España y los países de América Latina y el Magreb*. 1996.
2. FERNÁNDEZ POYATO, Antonio y SOLETO MARTÍN, Ignacio: *Consideraciones sobre el momento actual de la Cooperación Española*; Documento de Trabajo IUDC, Madrid, abril de 1995.
1. SERRANO SÁNCHEZ, María Isabel: *Los programas comunitarios de apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa de los países en desarrollo: AL-INVEST y MED-INVEST*; Documento de Trabajo IUDC, Madrid, marzo de 1995.

Documentos de Trabajo FIIAPP-IUDC

Descentralización y Gobernabilidad

- ILLÁN SAILER, José Carlos: *Los procesos de descentralización y los retos para la ayuda internacional*, FIIAPP-IUDC, Madrid, 2006.
- HERNÁNDEZ FERREIRO, Carlos: *La descentralización en Europa Central y Oriental: balance y perspectivas para una agenda futura*, FIIAPP-IUDC, Madrid, 2006.
- ALONSO JIMÉNEZ, Caryl O.: *La descentralización en Centroamérica: balance y perspectivas para una agenda futura*, FIIAPP-IUDC, Madrid, 2006.
- ÁBACOS MECO, José Luis e ILLÁN SAILER, José: *La gestión y presentación de los servicios públicos en el marco de la descentralización*, FIIAPP-IUDC, Madrid, 2006.
- FERNÁNDEZ PAVÉS, María José: *La financiación de los Gobiernos locales: balance y perspectivas*, FIIAPP-IUDC, Madrid, 2006.
- CASTILLO BLANCO, Federico Amador: *La Carrera de Servicio Público: análisis y propuestas en el marco de la descentralización*, FIIAPP-IUDC, Madrid, 2006.
- MEDINA GUERRERO, Manuel: *La promoción de la rendición de cuentas y la participación ciudadana en los procesos de descentralización*, FIIAPP-IUDC, Madrid, 2006.
- HERNÁNDEZ FERREIRO, Carlos: *Los procesos de descentralización en América Central y Europa Central y Oriental: un análisis comparado*, FIIAPP-IUDC, Madrid, 2006.

Migraciones y Desarrollo

- CARBALLO DE LA RIVA, Marta y ECHART MUÑOZ, Enara: *Migraciones y Desarrollo. Estrategias de Acción en el Sahel Occidental*, FIIAPP-IUDC, Madrid, 2007.

BOLETÍN DE SUSCRIPCIÓN

Suscripción anual a la *Revista Española de Desarrollo y Cooperación* (2 números anuales)

Cuotas anuales

- | | |
|--|----------------|
| <input type="checkbox"/> España (suscripción normal) | 25 euros |
| <input type="checkbox"/> España (suscripción de apoyo) | 30 euros |
| <input type="checkbox"/> Europa | 30 euros |
| <input type="checkbox"/> Resto del mundo | 40 dólares USA |

Datos Personales

Nombre y apellidos _____
Empresa / Institución _____
Dirección _____ Tel. _____
Código postal _____ Ciudad _____
Correo electrónico _____ Factura: Sí No CIF _____

La modalidad elegida para abonar el importe de la suscripción será:

- Transferencia bancaria
 Cheque adjunto a nombre de: Desarrollo y Cooperación
 Domiciliación bancaria

Nombre del Banco/Caja _____
Dirección de la Agencia _____
Código postal _____ Ciudad _____ Provincia _____

Código entidad Código sucursal Dígito control Número de cuenta

Muy Señores Míos:

Les ruego que a partir del día de la fecha y con cargo a la cuenta corriente cuyos datos figuran arriba, abonen el recibo de suscripción a la Revista Española de Desarrollo y Cooperación que se les presentará a nombre, por un valor de
Atentamente,

Fecha _____ Firma _____

Enviar a:
IUDC-UCM. DONOSO CORTÉS, 65. 6º PLANTA. 28015 MADRID. ESPAÑA
TELÉFONO: (34) 91.394.64.09 FAX: (34) 91.394.64.14



