

# **3**

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

### **3.1. CONCEPTO Y MODALIDADES DE FINANCIACIÓN OFICIAL**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

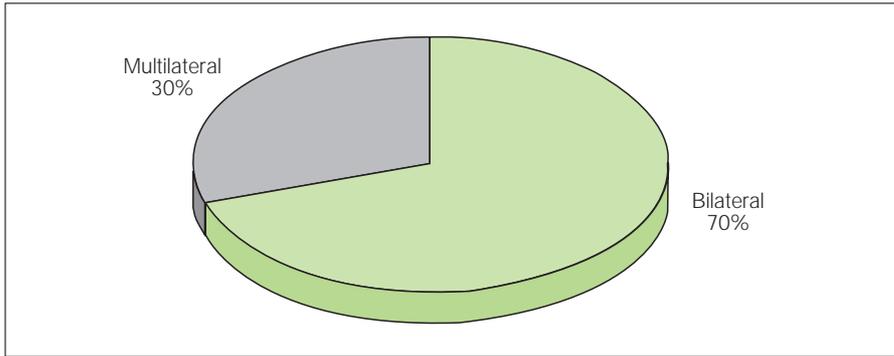
#### Cuadro 6. ¿Qué son las instituciones multilaterales?

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

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

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

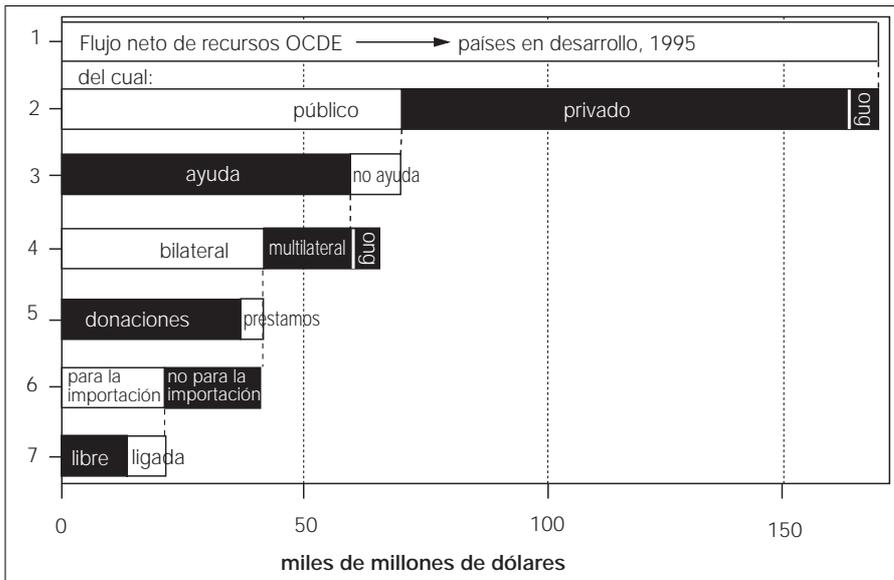
Gráfico 9. Ayuda Oficial al Desarrollo: estructura 1995-96



Fuente: CAD, 1997.

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

Gráfico 10. Visión general de la financiación al desarrollo



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

### 3.2. LA EVOLUCIÓN DE LOS FLUJOS OFICIALES

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

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

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

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

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

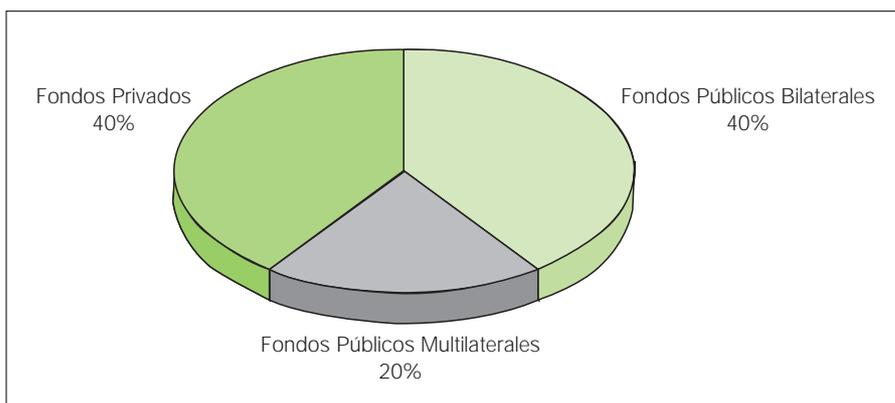
ralmente, como un instrumento para neutralizar la influencia soviética y para conseguir la alianza con los gobiernos de esos países. Los países europeos desarrollaron estas relaciones sobre todo con sus antiguas colonias. Francia y el Reino Unido fueron los países que mostraron una mayor actividad en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

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

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

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

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



Fuente: CAD, 1997.

### 3.3. LA COOPERACIÓN BILATERAL

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## Cuadro 8. Actividades principales del CAD

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### 3.3.3. Estrategias y modos de cooperación

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

c) *La segunda generación de las condicionalidades*

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

**Cuadro 10. Las condicionalidades**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

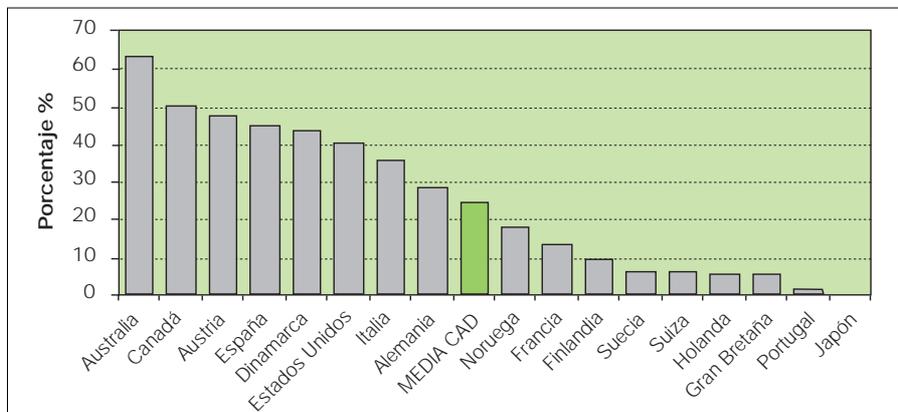
Hay que destacar que esta práctica ha ido disminuyendo a lo largo del tiempo. En los años setenta alcanzó unas proporciones enormes, ya que se estima que cerca del 80 por ciento de la ayuda bilateral de Estados Unidos se otorgaba en esas condiciones. Desde un principio, el CAD propuso en diversas ocasiones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

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

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

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

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



Fuente: CAD, 1997.