

# José Antonio Alonso y Valpy FitzGerald (Eds.)

## Financiación del desarrollo y coherencia en las políticas de los donantes



Catarata, Madrid, 2003, 294 págs.

Sergio Tezanos Vázquez

Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI)

Distintas facetas de la financiación del desarrollo internacional son abordadas con profundidad en este libro coordinado por el catedrático de Economía de la Universidad Complutense de Madrid y director del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI), José Antonio Alonso, y el catedrático de Economía de la Universidad de Oxford, Valpy FitzGerald.

El libro se ubica en el intrincado contexto actual de la cooperación internacional para el desarrollo, marcado por el intento de coordinación de los esfuerzos por superar el *maldesarrollo* y la pobreza en el mundo. El lector menos experimentado se encontrará convenientemente ubicado en la temática a través de un prólogo-introducción que resume las controversias y los retos actuales. La obra que comentamos se muestra en sintonía con las aportaciones doctrinales que elaborara, en 1996, el *Comité de Ayuda al Desarrollo* (CAD) de la OCDE en el documento estratégico de la ayuda internacional titulado «Shaping the 21<sup>st</sup> Century»<sup>1</sup>. Aportaciones que, transcurrido el tiempo, se ha evidenciado que apenas han trascendido del papel. Su vocación de «manifiesto fundacional» es compartida por los coordinadores del presente libro, que apuestan por una relación en pie de igualdad entre donante y receptor –de ahí el término de *cooperación*, y no meramente *ayuda* o *asistencia*–, orientada a la reducción de la pobreza y a la promoción del orden y la seguridad internacional, e inspirada en los principios de *asociación* –responsabilidad compartida–, *apropiación* –capacidad de decisión del receptor en la gestión de su propio desarrollo– y *participación social* valores democráticos y buenas instituciones que garantizan la inclusión de todos los sectores de la sociedad.

Con este enfoque estratégico, el CAD sugirió modificaciones en la gestión de la ayuda, proponiendo un cambio en la fijación de criterios para su orientación, seguimiento y evaluación, de manera que la eficacia se midiera en términos de la consecución de una serie de «logros efectivos» en materia de bienestar económico, desarrollo social y sostenibilidad en el país receptor. Así, se propuso la adopción de los 8 *Objetivos de Desarrollo del Milenio*

<sup>1</sup> *El Papel de la Cooperación para el Desarrollo en los Albores del Siglo XXI*, en su edición española.

(ODM), que ofrecen un horizonte temporal concreto y un ritmo de consecución mensurable. Ante este reto, el Banco Mundial estimó un coste que cifró entre 40 y 60 mil millones de dólares anuales adicionales a los fondos de cooperación, lo que suponía prácticamente doblar su cuantía. No obstante, los hechos muestran una realidad cuando menos frustrante: en el año 2003, el volumen total de la *Ayuda Oficial al Desarrollo* (AOD) movilizado por el CAD aumentó tan sólo en 10.209 millones de dólares respecto al año anterior; asimismo, la *Conferencia Internacional sobre Financiación para el Desarrollo*, celebrada en 2002 en Monterrey, logró un compromiso «insuficiente» de los países donantes con la financiación de los ODM, que situaría la ratio AOD/PNB en el 0,26 por 100 para el 2006 –es decir, por debajo del 0,33 por 100 que se vino destinando hasta 1992, y muy por debajo del «veterano» compromiso del 0,7 por 100.

Ante este aparente «callejón sin salida» de la cooperación internacional –marcado por la abundancia de declaraciones institucionales y la escasa voluntad política para afrontarlas– se posiciona el presente libro, en cuyo prólogo se subrayan los deficientes esfuerzos desplegados por los organismos internacionales por coordinar la financiación del desarrollo; deficiencia que se achaca, principalmente, a la falta de consideración de nuevos recursos para promover el desarrollo y a la imposibilidad de «construir un orden internacional de progreso, estable y seguro, sin un marco institucional y normativo a escala internacional que sea legítimo; y tal legitimidad descansa, en buena medida, en la capacidad que el sistema tenga de hacer partícipes a todos de sus posibilidades de progreso» (pág. 14). Por ello, se hace imprescindible una «nueva arquitectura financiera internacional», que arbitre mecanismos con capacidad para redistribuir la renta a escala mundial como requisito para vencer la exclusión y la pobreza.

Las casi 300 páginas de esta obra recogen las contribuciones de diez autores distintos, estructuradas en cuatro bloques temáticos, que abordan de una manera bastante completa, y desde perspectivas distintas, los asuntos que dan título al libro: las Finanzas Internacionales, el Comercio Internacional, la Ayuda al Desarrollo y la Coherencia de las Políticas.

El primer bloque, dedicado al *análisis de los mercados financieros*, arranca con el estudio de *Valpy FitzGerald* sobre los problemas que la inestabilidad de los mercados financieros comporta para los países en desarrollo y la importancia que el capital internacional supone para la financiación de sus estrategias de desarrollo. Así, durante la década de los noventa aumentaron los flujos de capital privado dirigidos a estos países, a la par que se reducía la ayuda internacional. No obstante, mientras que los países en desarrollo de ingreso medio-alto han recibido importantes flujos de capital, los *Países Menos Adelantados* (PMA) han quedado marginados del mercado financiero internacional debido a la existencia de *fallos de mercado*. Es decir, el limitado acceso de los PMA a la financiación de proyectos económicamente viables se debe a la inexistencia de mercados completos y a la ausencia de información perfecta en las transacciones. La principal conclusión de FitzGerald es que el diseño de una «nueva arquitectura financiera internacional» debería apoyar el crecimiento económico de los PMA y prevenir las crisis financieras especulativas en los mercados emergentes, sugiriendo diversas propuestas para su conformación: la regulación multilateral de los flujos financieros «grises» –comercio de recursos naturales, narcóticos, paraísos fiscales, armas, etc.–; la espe-

cialización geográfica de la ayuda al desarrollo en los PMA, fortaleciendo su componente concesional para paliar las dificultades de acceso al crédito –y detrayéndose, por tanto, de los países de rentas relativamente más altas con acceso estable a los mercados de capitales–; y la extensión de la iniciativa PPME (*Países Pobres Muy Endeudados*) al conjunto de los PMA. Ofrece, a su vez, las claves de reforma de los sistemas bilaterales y multilaterales de garantías de inversión, de las Agencias de Crédito a la Exportación, de los Tratados Bilaterales de Inversión y de la red de acuerdos de doble tributación, que podrían contribuir al desarrollo de los PMA.

*Kunibert Raffer*, de la Universidad de Viena, aborda la necesidad de establecer un mecanismo arbitral para el tratamiento de la insolvencia soberana que corrija los mecanismos asimétricos existentes en la actualidad. De manera clarificadora muestra, a través de unas matemáticas básicas, cómo la capitalización de los intereses atrasados incrementa el stock de la deuda, creándose «deudas fantasmas» que no pueden ser recuperadas por los acreedores: «*perdonarlas* –dirá– no significa realmente perder dinero, ya que ese dinero ni se tiene ni se va a obtener nunca [... Reducirlas] es simplemente admitir los hechos o, para decirlo de una forma más crítica, desagraviar» (pág. 52). Denuncia también que el sobreendeudamiento, que «aplata literalmente la economía del deudor y anula sus perspectivas de desarrollo» (pág. 55), es el resultado de una relación asimétrica entre deudores y acreedores, con una dominación total de estos últimos en las negociaciones. Como consecuencia, la segunda iniciativa de los PPME resulta en alivios insuficientes y tardíos, por lo que es preferible la alternativa «realista» del *arbitraje internacional* como mecanismo de resolución del sobreendeudamiento dentro de una «nueva arquitectura financiera internacional». Para ello, se hace necesario determinar con rigor qué porcentajes de las deudas soberanas son irrecuperables, salvaguardando la viabilidad económica y medioambiental de los países endeudados y la dignidad humana de los pobres. No obstante, cabría añadir que si con esta iniciativa «la banca internacional no podría suponer que los deudores soberanos van a pagar siempre (pág. 67)», se suscitarían nuevas cautelas en línea con lo escrito por FitzGerald, pues dicha actitud podría redundar en mayores «problemas de racionamiento del crédito» para los PMA.

*Marta Arias*, de Intermón-OXFAM, realiza un análisis retrospectivo de la problemática de la deuda externa de los países en desarrollo, evaluando la última iniciativa internacional de alivio de la deuda, la iniciativa PPME II, gestionada conjuntamente por el Banco Mundial y el FMI. Asimismo, repasa las distintas posiciones encontradas al respecto, especialmente las que emanan de ONGs y movimientos sociales, que demandan que la sostenibilidad de la deuda se vincule a las posibilidades financieras del país de alcanzar los ODM y no estrictamente a su capacidad de repago. Finalmente, analiza la estrategia de lucha contra la pobreza lanzada por el Banco Mundial y el FMI, los denominados PRSP (*Poverety Reduction Strategy Papers*); Resulta especialmente apreciable su valoración crítica de los procesos de elaboración de los PRSP en los países pobres, en algunos de los cuales Intermón-OXFAM toma parte activa dando apoyo a organizaciones locales que tratan de involucrarse en el seguimiento del proceso, denunciando que «hasta ahora la teoría se ha quedado muy lejos de la práctica» [...] «El riesgo es [...] que los PRSP no pasen de ser una nueva forma de “redes sociales”, colchones en forma de programas asistenciales para paliar los efectos de unas políticas económicas desastrosas para la población empobrecida» (págs. 82-83). En contraste con

otros artículos, ofrece la percepción eminentemente práctica del mundo de las ONGs en torno a estos problemas.

El segundo bloque temático, dedicado a los *problemas relacionados con el comercio*, se inicia con el trabajo de *Sheila Page*, del Overseas Development Institute, que analiza los diversos aspectos e intereses en juego para los países en desarrollo ante una nueva ronda de negociaciones en la Organización Mundial del Comercio (OMC). Hace hincapié en temas de especial controversia como son la aplicación de los acuerdos ya ratificados, la liberalización de la agricultura, la inclusión de los servicios y la regulación de las regiones comerciales, de los TRIPS (derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio) y de las medidas de *salvaguarda* y *antidumping*. «Para todo país, y en especial para un país en desarrollo –se sostiene–, la política comercial tiene que radicarse en el marco de una estrategia de desarrollo nacional» (pág. 89). A pesar de que el texto se elaboró en 2001 –y, por lo tanto, antes de inaugurarse ese mismo año la Ronda para el Desarrollo en Doha– los puntos de controversia mantienen una marcada vigencia, dado el exiguu avance logrado hasta el momento. Destacan las escasas expectativas que manifestaba Page de realización de una nueva ronda de la OMC –expectativas, en cierto modo, incorrectas, dado el curso de los acontecimientos–, debido a la inexistencia de un consenso en torno a las reformas a proponer y de un país con objetivos dominantes que pudiera impulsar las negociaciones.

*Andrew Mold*, del Instituto Complutense de Estudios Internacionales, analiza los efectos del crecimiento de las exportaciones de los PMA sobre el progreso económico y social de estos países, y reflexiona acerca de las posibilidades de desarrollo que brinda la reducción de aranceles a las importaciones provenientes de los PMA. Constata la situación especialmente preocupante de los 49 países catalogados como «menos desarrollados», cuyo decepcionante crecimiento durante la década de los 90 incrementó las disparidades de renta no sólo respecto del mundo desarrollado, sino también respecto del conjunto de países en desarrollo. De este modo, una vez aceptado por la comunidad internacional que estos países no pueden depender de la ayuda para superar su situación de marginación y pobreza, no resulta coherente que las naciones donantes ofrezcan, por un lado, recursos a los PMA y dificulten, por otro, la penetración de sus exportaciones. Mold argumenta a favor de la liberalización de los mercados de los países de la OCDE a las exportaciones provenientes de los PMA, lo cual podría paliar su nivel de dependencia respecto de la ayuda, aumentando sus ingresos, generando empleo y, por tanto, contribuyendo a erradicar la pobreza. En esta línea se inscribe la concesión comercial unilateral de la UE conocida como «Everything But Arms» (EBA) –*todo excepto armas*–, que facilita el pleno acceso de todos los bienes producidos por los PMA, salvo armas y municiones. La aportación más destacada de este artículo es la estimación empírica de los efectos que dicha liberalización podría suponer para los sectores de la economía española en competencia con las exportaciones de estos países (especialmente, los sectores agrícola y textil), ya que se trata de una medida no exenta de costes políticos y económicos. Dado el limitado volumen de importaciones europeas procedentes de estos países (el 1 por 100), se considera que «los costes directos [para la economía española] de facilitar a los PMA el libre acceso a los mercados son mínimos» (pág. 120); siendo, a su vez, los costes indirectos –o las repercusiones sociales de dicha liberalización– de un carácter marginal, tanto en términos de balanza comercial como en términos de empleo.

Mold estima que, «en el supuesto de que no se produjeran cambios en las importaciones reales netas procedentes del resto del mundo, y que la tasa de crecimiento de las exportaciones de los PMA se mantuviese (en el alarde de optimismo) al 10% anual, tendrían que pasar 30 años para que los PMA llegaran a representar tan sólo un 10% del total de importaciones españolas» (pág. 124).

El debate se ve enriquecido con la lectura del artículo de Page, en el que se señalan algunos posibles efectos perniciosos de la iniciativa EBA; en especial, la arbitraria selección de los países calificados como menos adelantados, que excluye naciones con importantes bolsas de pobreza –como la India, Ghana y Kenia– siendo, por lo tanto, un sistema de preferencias discriminatorio que podría desviar comercio entre países en desarrollo.

El tercer bloque temático, dedicado al *análisis de la eficacia de la ayuda al desarrollo*, comienza con el trabajo de *Paul Mosley*, de la Universidad de Sheffield, que analiza la eficacia que se derivaría de un nuevo criterio de condicionalidad –*la nueva condicionalidad o condicionalidad de segunda generación*– más abierto y flexible que el sugerido por el FMI en la década de los 80 –*la vieja condicionalidad*– y que la alternativa de la *selectividad*.

Resulta de especial interés su contribución a la estimación de la *elasticidad de la pobreza* respecto del crecimiento del PIB y de la influencia que sobre ella ejerce la acción pública. Este estudio trata de identificar los elementos del gasto público con mayor incidencia sobre la pobreza, evaluándose los gastos en educación, salud, servicios sociales, gasto militar y agricultura, y las variaciones que éstos motivan en las tasas de pobreza. Hasta el momento, sólo se ha podido constatar empíricamente que los gastos en educación primaria y salud presentan elasticidades de la pobreza negativas, así como los gastos públicos encaminados a reducir las desigualdades. De lo que se deriva una conclusión de carácter normativo fundamental: «la ayuda es eficaz en reducir la pobreza solamente en aquellos países donde la incidencia del gasto público es seriamente favorable a los pobres» (pág. 140).

El capítulo de *José Antonio Alonso* constituye un buen ejercicio de reflexión acerca de los nuevos retos que la globalización comporta para el sistema de ayuda internacional. Diversos aspectos del fenómeno de la globalización son analizados como factores que inciden en la crisis actual del sistema de ayuda, en el fenómeno de la «fatiga del donante» y, en general, en la evolución histórica de los niveles de desigualdad. Alonso dedica especial atención al problema de la gobernabilidad internacional y la erradicación de los «males públicos globales», que, «aun cuando no sean consecuencia exclusiva de la pobreza, están alimentados por la penuria en la que vive buena parte de la población del mundo en desarrollo» (pág. 162). En este contexto, resulta destacable el esfuerzo sintetizador por explicar el papel de la cooperación internacional, realizándose una revisión clara y sintética de las aportaciones científicas al estudio de su eficacia, concluyendo con un cuadro de recomendaciones de criterios de política económica.

El cuarto y último bloque temático, dedicado al *análisis de la coherencia de las políticas de los donantes en relación con los objetivos de desarrollo*, es el más extenso del libro –y quizás reiterativo en ciertos ejercicios definitorios– por considerarse un aspecto clave que repercute tanto en la eficacia de la ayuda como en la consistencia de la acción internacional de los donantes. *Olav Stokke*, del Norwegian Institute of International Affairs, aborda los aspectos doctrinales y políticos implicados en el concepto de la coherencia de políticas. Explica el contexto históri-

co posterior a la Guerra Fría en el que el CAD incluyó el concepto de coherencia entre los principios rectores de la ayuda internacional, reclamando una nueva atención a asuntos tales como la democracia, los derechos humanos y el buen gobierno, que se sumaban al objetivo tradicional de reducir la pobreza actualmente. La petición de coherencia se ubica en un contexto de reducción de la AOD, en el que las recomendaciones de la OCDE a los donantes constituyen actualmente el único instrumento para dar seguimiento a la agenda de coherencia política establecida por el CAD. Sin embargo, como constata Stokke, «éste no es un logro menor: incluso las recomendaciones pueden funcionar en tanto los gobiernos miembros estén involucrados en el proceso de decisión y deban informar de su actuación» (pág. 209).

Los trabajos de *Paul Hoebink*, del Third World Centre de la Universidad Católica de Nijmegen, y de *José Antonio Alonso*, estudian la coherencia de las políticas de la Unión Europea, Holanda y España. De este modo, en el primero se concluye que la coherencia política es un aspecto nuclear de la actividad gubernamental que ha recibido una escasa atención en el panorama internacional en general, y en la UE en particular: aunque el Tratado de Maastrich alude claramente a la coherencia de las políticas de desarrollo, se ha avanzado poco en su aplicación, por lo que Hoebink propone una serie de reformas de carácter institucional para su aplicación. En relación con la coherencia de las políticas de los Estados miembros, se resalta el caso exitoso de Holanda en la gestión de intereses en ocasiones confrontados. En contraste, el artículo de Alonso pone de manifiesto el exiguo avance obtenido por España en esta materia durante la última legislatura del Partido Popular. «Por propio interés –resalta Alonso–, por mandato legal y por compromiso internacional parece necesario dedicar mayor atención a la coherencia de políticas y a su impacto sobre los países en desarrollo» (pág. 236). Tras un análisis detallado de las distintas dificultades que afronta un Estado en este ámbito, resultan de especial interés las aportaciones que realiza en torno a las posibles estrategias de mejora de los niveles de coherencia de las políticas de desarrollo públicas españolas –interés mayor, si cabe, por las posibilidades que brinda el panorama español actual, tras el reciente cambio de Gobierno y de actitud ante la cooperación internacional.

Por último, el trabajo del diplomático *Manuel Montobbio* estudia la coherencia de políticas en los escenarios postconflicto de América Latina en El Salvador y Guatemala. Su principal conclusión es que los conceptos de seguridad, estabilidad, desarrollo y paz se «retroalimentan» positivamente, debiendo converger y plantearse en un todo coherente, que constituya un objetivo común en el diseño de los instrumentos de cada una de las políticas de desarrollo. El reto y esencia de la construcción de la paz reside en que «conceptos motor como revolución, democracia, desarrollo o paz puedan acabar significando lo mismo» (pág. 293), siendo compartidos por la comunidad internacional como objetivos y metas.

En suma, «Financiación del desarrollo y coherencia en las políticas de los donantes» es un libro sugerente, especialmente útil y recomendable para aquéllos con inquietudes acerca del *estado actual de la cooperación internacional para el desarrollo*. En sus páginas se pueden encontrar criterios pertinentes de política económica capaces de afrontar, de manera decidida y rigurosa, el complejo reto actual de revitalización y optimización del esfuerzo conjunto necesario para superar el *maldesarrollo* y la pobreza en el mundo.