

**REVISTA CIDOB d'AFERS
INTERNACIONALS 40-41.**
**Cooperación internacional y
desarrollo.**

Introducción.

**REVISTA CIDOB d'AFERS
INTERNACIONALS 40-41.**
**Cooperación internacional y
desarrollo.**

Introducción.

En esta última década del siglo XX el sistema de Cooperación para el Desarrollo, surgido del Orden Internacional que se estableció tras la Segunda Guerra Mundial, ha debido adaptarse a cambios en el contexto internacional que afectan tanto a su fundamento teórico, como a las motivaciones y a las prácticas de los principales actores bilaterales y multilaterales. Este número de *Afers Internacionals* tiene como objetivo presentar un estado de la cuestión que muestre tanto posiciones institucionales, como visiones críticas a las tendencias más recientes en las políticas de cooperación de los principales donantes.

En el terreno teórico, las posiciones extremas sobre las estrategias de desarrollo, muy vinculadas a premisas ideológicas, han sido sustituidas por posiciones más conciliadoras que aceptan puntos comunes, pero mantienen planteamientos discordantes que desmienten las voces que proclamaban un pensamiento único. Así, el artículo de Alfredo Pérez Sánchez cuestiona la teoría convencional que propugna la creciente integración del mundo en desarrollo al mercado mundial y propone, en cambio, la disociación temporal como elemento integrante de la Teoría del desarrollo autocentrado. En el siguiente artículo, Francesc Granell, partiendo del consenso mayoritario sobre el modelo dominante de apertura e integración en el sistema global, analiza cómo la crisis asiática ha vuelto a poner en cuestión un enfoque excesivamente economicista y apuesta por la integración de factores sociales y culturales en las futuras estrategias.

No solo el fundamento teórico de la Cooperación para el Desarrollo incita a su replanteamiento, sino que también al análisis de su eficacia. Una de las cuestiones previas a revisar son las prácticas que han venido desarrollando los países del Norte respecto a los PVD; Arcadi Oliveras plantea un contraste entre las balanzas comerciales del Norte y el Sur, con los flujos que suponen las políticas de cooperación bilateral. El ejercicio aplicado al caso español ofrece un resultado esclarecedor sobre los ejes que dominan la relación. Otro de los aspectos más desequilibrados de la relación Norte/Sur es el del nivel tecnológico; Josep Casanovas en su texto propone un análisis crítico sobre la relación entre tecnología y sociedad como punto de partida para el diseño de cualquier estrategia de transferencia de tecnología y lo contrasta con las prioridades que se establecen desde los países industrializados, especialmente la UE y España. En el ámbi-

to financiero, Jaume Munich analiza el papel de las Instituciones Financieras en la canalización de un creciente flujo de los recursos de cooperación al servicio de objetivos marcados por organismos que, como el Fondo Monetario Internacional, imponen con escasa legitimidad democrática políticas económicas a los gobiernos de los PVD más beneficiosas para las transnacionales que para la población de estos países.

El creciente peso de la Ayuda de Emergencia en el conjunto de los flujos destinados a Cooperación es visto con preocupación por muchos analistas que temen que este tipo de ayuda re-activa y publicista merme los recursos que deberían haberse destinado a la prevención de la crisis y al establecimiento de las bases necesarias para un desarrollo pacífico, equilibrado y sostenible. Helena Torroja plantea la conexión entre ambos tipos de Ayuda a través de un examen de las actividades de las Naciones Unidas en los procesos de transición de una situación de emergencia a etapas posteriores de rehabilitación, reconstrucción y desarrollo.

Uno de los procesos de revisión que está causando mayor controversia es la renovación del acuerdo de asociación entre la Unión Europea y los países ACP (África-Caribe-Pacífico) tras veinticinco años de experiencia. Un balance poco optimista ha llevado a un replanteamiento de la relación con muchos interrogantes que se ha plasmando en un documento de la Comisión europea presentado como el Libro Verde. Presentamos dos visiones complementarias: mientras el artículo de Josep Baiges hace un retrato de las bases sobre las que se desarrollará el diálogo, Rafael Grasa cuestiona el tratamiento de la condicionalidad democrática a la luz de la experiencia anterior y los condicionantes de la política exterior de los Estados.

Junto a la coherencia de políticas en relación con los PVD, la coordinación de las políticas de cooperación de los donantes es uno de los grandes principios que el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE señala como fundamentales para la mejora de la eficacia de la Ayuda. La coordinación no es un tema nuevo en el campo de la cooperación y abarca múltiples aspectos; en su artículo, Ana Ayuso se centra en el estudio de los diferentes ámbitos en que una mejora en la gestión interna de las políticas de cooperación puede incidir en un aumento de la eficacia de la ayuda.

Ya fuera del monográfico, el número se cierra con un artículo de Leonardo Curzio sobre la transición política en México durante la última década. Este texto propone una lectura certera sobre las claves del proceso basándose en un análisis teórico previo sobre el principio de gobernabilidad.

*Anna Ayuso

*Coordinadora del Área de Cooperación Internacional de la Fundació CIDOB. Profesora de la Universitat Autònoma de Barcelona (UAB).

**REVISTA CIDOB d'AFERS
INTERNACIONALS 40-41.**
**Cooperación internacional y
desarrollo.**

Estrategia de desarrollo autocentrado desde la perspectiva del
análisis histórico del desarrollo.
Alfredo Pérez Sánchez

Estrategia de desarrollo autocentrado desde la perspectiva del análisis histórico del desarrollo

* Alfredo Pérez Sánchez

ETAPAS DE LA INVESTIGACIÓN SOBRE EL DESARROLLO

Durante los 30 últimos años la investigación sobre el desarrollo ha pasado por varias etapas. La problemática central la constituyó –y aún hoy la sigue acaparando– el debate sobre los problemas actuales del desarrollo de los países del Tercer Mundo. A raíz del enorme desequilibrio en relación al poder de los países del centro y los de la periferia, no es de extrañar que la orientación fundamental de la investigación, incluso muchos años después de la Segunda Guerra Mundial, fuera marcada por los países del centro. Ésta ha determinado las distintas versiones de la denominada teoría de la modernización¹.

En una primera etapa de la investigación sobre el desarrollo se partió del supuesto de que el desarrollo de las sociedades capitalistas, altamente industrializadas, siguió una vía de modernización más o menos universal y que el desarrollo de los países de desarrollo tardío, entre los que se incluyen también los del Tercer Mundo, debería responder a un *programa de modernización semejante*. A este respecto, se propusieron teorías macroeconómicas

¹Profesor Titular de la Escola Universitaria de Estudios Empresariais, Universidade de Vigo.

sobre los diferentes estadios que había que seguir, abundando las propuestas. Retrospectivamente se puede atribuir dicha orientación al hecho de que sus representantes, a excepción de algunos casos², antes de formular leyes socioeconómicas de validez universal no se esforzaban ni en realizar un análisis histórico-comparativo diferenciado del desarrollo de las metrópolis capitalistas, ni un estudio histórico de los países en desarrollo.

Pese a que esta orientación modernista en la investigación del desarrollo predominó hasta la mitad de la década de los setenta, *la segunda fase* de la investigación se puede hacer coincidir con la crítica sistemática, empírico-científica a la concepción del desarrollo modernista.

Además, el innegable fracaso de esta política de desarrollo aplicada por los Gobiernos nacionales y organizaciones internacionales durante las décadas de los años sesenta y setenta hizo gozar de credibilidad a dichas críticas, principalmente académicas.

Coincidiendo con la denominada crisis del petróleo, los países del Tercer Mundo fueron dejando de creer en las teorías modernizantes del desarrollo y las fueron rechazando como teorías en crisis. De otro lado, ya desde los años sesenta se había ido esbozando una concepción explicativa alternativa para estos problemas del desarrollo. En esta nueva concepción se marca una ruptura radical con el universalismo de la teoría modernista. El desarrollo del Tercer Mundo no es interpretado como un proceso de modernización con carácter universal, sino como una consecuencia de su integración en una división internacional del trabajo de carácter desigual, en el seno de la economía mundial, que ya desde el siglo XVI se encuentra bajo el dominio de las metrópolis capitalistas. En una serie de análisis se explicó claramente el papel y las funciones asumidas por el Tercer Mundo en la economía mundial a partir de la Edad Moderna. Del mismo modo se hicieron estudios sobre sectores significativos y sobre países enteros. Apoyándose en estas investigaciones se han formado poco a poco los principios básicos de una teoría del capitalismo periférico, en la que fueron marcándose las características principales de éste frente al Capitalismo Metropolitano; siendo considerados ambos como una unidad dialécticamente interrelacionada³. Esta investigación y sus aportaciones para explicar más adecuada y convincentemente la realidad de los países del Tercer Mundo han conseguido superar definitivamente las premisas de la Teoría modernista como irrelevantes de cara a dicha problemática.

La crítica a la teoría modernista se ha centrado esencialmente en la contribución al estudio de la dinámica de desarrollo de los países en desarrollo. Sin embargo, hasta la actualidad se nota la ausencia de un debate diferenciado y profundo en torno a la contribución actual o potencial de la teoría modernista sobre la dinámica de desarrollo de las metrópolis. En este sentido, sólo se pueden constatar algunas, aunque significativas aportaciones; que, por otro lado, no han contribuido a una diferenciación de la teoría del capitalismo metropolitano comparable a la realizada en la teoría del capitalismo periférico⁴. Actualmente, se echó mucho de menos una tematización sistemática de los polos dominantes de la economía capitalista mundial de las metrópolis; pese

a que en este campo ya se han realizado algunas importantes investigaciones que marcan el comienzo de una *tercera fase* en los estudios sobre el desarrollo⁵.

En esta fase, la investigación sistemática pretende traducir en análisis concretos aquellas afirmaciones básicas de una teoría de la acumulación capitalista a escala mundial, en las que la dinámica de desarrollo de cada una de las metrópolis y de las metrópolis entre sí, así como de sus consecuencias para la dinámica de desarrollo para los países periféricos en el marco de la economía capitalista mundial, aparezcan como expresión de un mismo y único problema. Una investigación de este tipo tiene por objeto de estudio la *totalidad* metrópoli-periferia, de origen histórico y relacionada dialécticamente. Aquella tendrá tanto más éxito cuanto más diferenciados sean sus análisis de las metrópolis, de las periferias y de las estructuras y procesos de interacción entre ambas⁶.

Otra investigación tenía como objetivo la elaboración de las condiciones históricas del desarrollo autocentrado. Para alcanzar dicho objetivo, se trasladaron y plantearon en una investigación, sobre las fases iniciales del desarrollo de las sociedades industriales actualmente pertenecientes a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) –capitalismo metropolitano–, los problemas y cuestiones surgidos de la discusión actual sobre el desarrollo en el Tercer Mundo. El hecho que se pretendía aclarar era el siguiente: ¿Cómo se explica que en las sociedades industriales se llegara a un desarrollo sostenido o duradero, cuando ya en el siglo XIX y primeros años del XX –como se puso de manifiesto– existían y seguían creciendo diferencias abismales respecto a la competitividad y productividad entre los países pioneros e imitadores del desarrollo? ¿Cómo fue transformada por parte de los países imitadores del desarrollo la fuerte presión a la periferización desarrollada, en una economía mundial estructuralmente jerarquizada, por parte de las sociedades altamente desarrolladas? (Senghaas/Menzel, 1979). Dicha investigación tuvo un carácter retrospectivo, buscándose resultados relevantes del análisis de la historia más reciente del desarrollo (Gunnarsson, C., 1985).

En este proyecto de investigación, basado en el estudio de 17 países de la OCDE sistemáticamente clasificados, se descubrieron algunas formas atípicas de relación y de superación del problema que había que estudiar (el peligro de periferización)⁷. En una tipología del desarrollo autocentrado, referida esencialmente al área de los países de la OCDE, se distinguieron cuatro vías del desarrollo sostenido: primera vía de desarrollo disociativo, dinamizador del mercado interno, propia de países extensos (Francia) siendo un caso especial el de Bélgica (debido a su escasa extensión) (Tipo I); segunda vía de desarrollo asociativa, orientada hacia la exportación (Suiza y con algunas limitaciones Holanda) (Tipo II); tercera vía de desarrollo asociativa-disociativa de economía, orientada a la exportación, con una población relativamente baja (Escandinavia, Canadá y Nueva Zelanda) (Tipo III); cuarta vía de desarrollo disociativo, impulsada por el capitalismo estatal, dinamizador del mercado interno; sociedades atrasadas de abundante población, entre otros Japón (Tipo IV).

El proyecto de investigación sobre países socialistas en vías de desarrollo (China, Corea del Norte, Albania y Cuba) se ocupaba de casos que representaban otro tipo de desarrollo autocentrado, situado fuera de los países de la OCDE, un desarrollo autocentrado disociativo, impulsado por un Estado socialista (Tipo V)⁸.

En este trabajo, basándose en la amplia investigación general sobre el desarrollo, así como en la realizada durante los 25 últimos años, ya sea separada o conjuntamente por Dieter Senghaas y Ulrich Menzel, se analizará en detalle los elementos principales de la conocida estrategia de desarrollo autocentrado. En ella se cuestiona la consigna subyacente a la teoría convencional del desarrollo y a la política actual del mismo, por la que se propugna una creciente integración del Tercer Mundo en el mercado mundial, como medio para superar el subdesarrollo.

Por el contrario, se propone la disociación temporal respecto al mercado mundial, como elemento integrante de la teoría del desarrollo autocentrado. Sin embargo, la apuesta por ella ha contribuido a llegar a una visión más penetrante de los imperativos específicos de dicha estrategia de desarrollo. La concepción del desarrollo autocentrado, de la que es parte integrante como imperativo indispensable, influyó e impulsó la más extensa discusión sobre concepciones alternativas de desarrollo, de filiaciones ideológicas distintas. (Desarrollo orientado a la satisfacción de las necesidades básicas; desarrollo compatible con el entorno o desarrollo ecológico, desarrollo duradero o *sustainable development*⁹).

La disociación temporal respecto al mercado mundial, entendida como concepción integrante del desarrollo autocentrado y no como instrumento de política económica exterior, provocó algunos equívocos, que han sido esclarecidos gracias a las valiosas aportaciones de Dieter Senghaas (Senghaas, 1982).

Así como la apuesta por la disociación y los imperativos específicos del desarrollo se basan en la deducción general, abstracta, procedente del bagaje científico-experimental de la nueva discusión sobre el desarrollo, así el análisis monográfico de casos actuales de vías de desarrollo disociativo o desintegrado debería contribuir especialmente a la concreción de la concepción de desarrollo autocentrado.

ELEMENTOS DE LA TEORÍA DE DESARROLLO AUTOCENTRADO

La concepción de desarrollo autocentrado representa una reacción a la diagnosis de los defectos estructurales de las sociedades periféricas, en general, y de las economías periféricas, en particular. Estas deficiencias estructurales justifican en términos

generales una carencia casi absoluta de autodeterminación de dichas sociedades o economías (Deutsch, 1969).

¿Qué se entiende, pues, por *desarrollo autocentrado*?

Bajo desarrollo autocentrado entendemos “una estrategia de desarrollo político, socioeconómico y culturalmente autodeterminado cuyo resultado se documenta en una sucesiva apertura del mercado interior, acompañado de la formación simultánea de fuerzas políticas e instituciones sociales con elevado grado de capacidad de autogestión” (Senghaas, 1978). Una economía autocentrada se caracteriza, pues, por el desarrollo dinámico de su mercado interno, en el que se encuentra integrada productivamente la masa de la población, cuyos modelos o estilos de consumo se traducen en una estructura productiva orientada, ante todo, hacia el mercado interno. Estructura productiva cimentada sobre la firme base de la movilización de los recursos disponibles locales, y en la utilización de estos recursos en el lugar de ubicación, así como en el desarrollo y aplicación de los incentivos conducentes a la producción de tecnologías propias. El resultado de una economía autocentrada es la satisfacción de las necesidades fundamentales de la población, ampliándose y diferenciándose, a medida que se desarrollan las fuerzas productivas, la gama de necesidades consideradas como elementales.

En sentido lato, el *desarrollo autocentrado* consiste en la vinculación orgánica de las siguientes actividades:

- Renovada prospección de los recursos locales.
- Construcción de su propio sector industrial de bienes de producción.
- Desarrollo y producción de nuevas tecnologías adecuadas a los niveles de desarrollo de las fuerzas productivas y de la configuración de las mismas.
- Aumento de la productividad de la agricultura.
- Producción industrial de bienes de consumo masivo (demandados por las masas de la población).

Solamente la convergencia de estas actividades permite la progresiva y paulatina apertura del mercado interior, a través del cual se integrará productivamente la amplia masa de la población, obtendrá ingresos y dinamizará la demanda interna hacia bienes de consumo agrarios e industriales y hacia equipos o *inputs* (Clive, 1974).

¿Cómo se puede llegar a la realización de una expansión de las fuerzas productivas tan amplia, diferenciada y equilibrada? A este objetivo pretende llegar una estrategia de desarrollo autocentrado. Estrategia alimentada por una serie de principios entre los que cabe resaltar el desarrollo codo a codo de la industria manufacturera y de la agricultura. Contribuyendo de esta forma a la creación de unos efectos de concatenación económica entre ambos sectores, que dan opción a la formación de un aparato productivo cuya dinámica y fuerza de expansión se basa en los propios recursos.

Si en el marco de una estrategia de desarrollo autocentrado se aspira a la progresiva y permanente expansión del mercado interno, entonces se deben aplicar todas aque-

llas medidas que tengan por efecto una reestructuración y vinculación de ambos sectores. A la tarea asumida por el sector agrario de proveer de medios alimenticios suficientes para cubrir las necesidades locales y nacionales, así como la producción de materias primas agrarias para su posterior elaboración en el sector industrial, corresponde por parte de la industria la tarea de producir los *inputs* suficientes imprescindibles para incrementar la productividad de la agricultura y una cantidad suficiente de bienes de consumo industriales para satisfacer la demanda de los mercados locales (Frank, 1975).

Una eficiente concatenación de agricultura e industria, presupone una previa diferenciación del sector industrial. Una de las múltiples dimensiones de dicha diferenciación consiste en la construcción de las denominadas “industrias-industrializadoras” (Destance De Bernis, 1972).

La estrategia de desarrollo autocentrado no excluye –como frecuentemente se ha argumentado– el empleo de industrias intensivas en tecnologías modernas. Precisamente la formación de un cuerpo orgánico agrario, de una industria agraria y de una industria básica a escala regional o suprarregional, forman la base esencial para la formación y expansión de nuevas áreas o zonas económicas (Stewart, 1974).

Así, en opinión de muchos autores –Sigurdson, entre otros– en una primera etapa la industria local, próxima a la agricultura, actúa como correa de transmisión de conocimientos técnicos. Es decir, el vínculo de unión con la industria moderna es esencialmente unidireccional, pues existe un flujo de tecnología moderna de la industria moderna a la industria local. Por el contrario, el vínculo existente entre la agricultura y la industria local es recíproco; pues mientras la industria local es responsable de la formación de unos equipos técnicamente perfectos para el desarrollo y ayuda de la agricultura, es decir del aprovisionamiento de ésta con *inputs*; la agricultura le suministra materias primas y capital. En la segunda fase se integran progresivamente agricultura e industria ligera local. Pues, de un lado, la agricultura proporciona más y más materias primas a la industria ligera y, por otro, ésta transforma una proporción más elevada de los productos agrícolas.

Además, el incremento del poder adquisitivo de la población agrícola, resultado directo del aumento de la productividad de este sector, le permite un mayor grado de financiación de maquinaria agrícola. Asimismo, en esta fase se produce una absorción de fuerza de trabajo, ya sea dentro de la agricultura misma o en las actividades estrechamente relacionadas con ella. La absorción de fuerza de trabajo se produce también en la industria ligera local. Durante esta fase la industria local alcanza un cierto grado de diferenciación y puede servir de proveedor de la industria moderna de algunos productos específicos. De este modo se llega a una concatenación más o menos perfecta de ambos sectores, entre la agricultura y la industria local.

En una tercera fase, que se construye sobre las anteriores, se logra una concatenación entre la industria local y la industria moderna. Se llega de este modo a una progresiva transferencia productiva desde el sector moderno a las industrias locales. Con

ello experimentan notables mejoras las industrias locales y se convierten en proveedores de la industria moderna. Es en esta fase cuando es altamente significativo el papel de la absorción de la fuerza de trabajo de la industria local y de las industrias de servicios nacidas a su alrededor. En este momento de plena expansión de las industrias locales se puede llevar a cabo la absorción de la fuerza de trabajo procedente de la agricultura, liberada por un proceso de progresiva mecanización de dicho sector.

Así pues, podemos ver claramente que la construcción de industrias locales, cuyos pilares son los propios recursos (mano de obra con un cierto grado de especialización y capital nacional), representa la base sólida para la mecanización de la agricultura. Mecanización que por su parte permite a los agricultores la dedicación a otras actividades, así como aumentar el rendimiento de sus tierras. Con un incremento progresivo de los rendimientos por unidad cultivada puede ampliarse la superficie cultivada dedicada a la producción de materias primas agrícolas para la posterior elaboración en las industrias ligeras. En este proceso se absorberá mano de obra en las industrias locales (en expansión o creación), se creará poder adquisitivo y, por todo ello, se pondrá en funcionamiento un mercado interior, local, para productos ligeramente transformados y para productos industriales. Estos se producirán y distribuirán a escala local y regional. Todo esto implica que la planificación, la asignación de recursos (materias primas, fuerza de trabajo, capital) y la organización de la producción industrial deben basarse en decisiones locales (Sighurdson, 1973).

Esta concepción hace posible así mismo el poder comparar los rendimientos de innovaciones alternativas y de procesos de reajuste alternativos para decidirse de esta forma por los mejores proyectos para los nuevos centros productivos. Las innovaciones en aquellos bienes de producción, que son utilizados por las empresas locales y que producen o reparan máquinas, deben ser competencia de las actividades locales, ya que a éstas se les debe ofrecer la oportunidad de utilizar de forma óptima la combinación de recursos disponibles (materias primas, fuerza de trabajo y capital).

La producción y utilización de maquinaria producida en pequeños centros locales deben ser fomentadas e incentivadas siempre que no puedan ser aprovechadas al máximo las capacidades de la maquinaria moderna; es decir, la maquinaria más cara. La maquinaria y los bienes de producción utilizados en la agricultura son esencialmente el resultado directo de las innovaciones locales. En este sentido, se ha resaltado reiteradamente que toda clase de campañas masivas para mejorar las herramientas agrícolas y para ayudar al desarrollo e invento de otros bienes de producción agrarios, mejorados y más mecanizados, no son sino reflejo fiel de los intentos para mejorar la eficacia y humanización del trabajo agrícola.

El desarrollo de tecnologías adecuadas a las industrias locales se llevará a cabo de una forma continuada en la medida en que las industrias locales se diferencien más y más. Implícito a este proceso se halla un elemento progresivo, pues en la medida en que las

diversas tecnologías se ajusten a las nuevas exigencias de utilización de capital a diversas escalas y en la medida en que se expande el mercado, y en que se reduce progresivamente el desempleo; en esa misma medida, se va generando una estructura productiva coherente con los recursos y necesidades del país, cuya fuerza y dinámica residen esencialmente dentro de él. En la medida en que se desarrolla la amplitud y la sofisticación de las industrias locales, se desarrolla paralelamente la capacidad de encontrar soluciones propias a los propios problemas.

IMPERATIVOS DE UNA ESTRATEGIA DE DESARROLLO AUTOCENTRADO

¿Qué consecuencias se podrían extraer de este análisis desde una perspectiva teórica y político-práctica del desarrollo? A continuación se formulan y justifican los tres imperativos siguientes de una estrategia política de desarrollo; el imperativo de la disociación, el de la reestructuración y el de la división internacional del trabajo entre las economías del Tercer Mundo.

El imperativo de la disociación

El Tercer Mundo sólo tiene una posibilidad en relación a la construcción de sociedades y economías independientes y autosostenidas, y ésta es la disociación temporal respecto a la economía internacional; es decir, de las metrópolis que son las que verdaderamente dominan y controlan a éste. La experiencia histórica de los procesos de desarrollo capitalistas y socialistas, que ha originado organismos con un elevado grado de autodeterminación, enseña que sin un *proteccionismo motivado y al servicio de una política de desarrollo, apenas se puede lograr una expansión intensiva* (en contraposición a una expansión extensiva) *de las fuerzas productivas*. Así en el Mercantilismo, las fases de una política proteccionista planificada, los períodos de autarquía obligada o libremente escenificada, vistos desde esta perspectiva, no son sino variaciones de la misma exigencia (Jurgensen, 1986).

¿No es precisamente el crecimiento de los *lazos de interrelación dentro del propio país* en cuanto núcleo de *capacidades políticas directrices, de la expansión de las fuerzas productivas, y de identificación cultural*, lo que escapa y de lo que adolecen precisamente las sociedades-periféricas y no podrán conseguir en tanto se mantengan integradas en las estructuras internacionales tradicionales, como sucedió durante las décadas y siglos anteriores?.

Los esfuerzos y la actitud de autorelacionabilidad, con el objetivo de alcanzar una expansión de las fuerzas productivas en el propio país, no tienen porque identificarse con autarquía.

Incluso bajo premisas disociativas se puede mantener o fomentar el intercambio con las metrópolis dominantes. *Sin embargo, este intercambio no es sino puro reflejo de una dinámica de acumulación orientada hacia el interior del país*; es decir, dicho intercambio es útil, beneficioso, pero en absoluto determinante de la dinámica del proceso de reproducción. El intercambio debe ser entendido *selectivamente*; esto implica que sólo se deben realizar aquel tipo de cooperaciones que favorezcan la formación de una estructura interna *capaz de autosustentarse* en los países del Continente Sur. Como muy claramente se ha demostrado (Cyrie Black, 1975) en un estudio sobre Japón y la Unión Soviética, se trata de un aislamiento calculado, aprovechando al máximo de forma selectiva el mercado mundial. Estos autores señalan que actualmente, más que ningún otro país, la República Popular China es quien parece repetir más fidedignamente este escenario “del aislamiento calculado, del insistir en la vitalidad y prioridad de estrategias desarrolladas en su interior y de la orientación selectiva”.

Para la mayoría de los países del Tercer Mundo disociación significa, principalmente en la actualidad, ruptura con la economía orientada fundamentalmente hacia la exportación y, en su lugar, movilización de los propios recursos, con la finalidad de aprovechar dichos recursos para fines *propios*. En concreto, significa ruptura con una producción de materias primas cuyo valor añadido se realiza principalmente en las metrópolis, ruptura con una industrialización orientada hacia la exportación que se manifiesta o manifestará muy pronto como altamente costosa y en un callejón sin salida para el proceso de desarrollo; pero ruptura también con una industrialización sustitutiva de importaciones falsamente orientada que, como ya es conocido por las diferentes experiencias históricas, ha satisfecho la demanda de los estratos sociales económicamente más poderosos y no fue orientada hacia la demanda potencial de las masas depauperadas (Díaz, 1978).

El imperativo de la reestructuración

El segundo imperativo se refiere a la construcción de estructuras de acumulación coherentes en los propios países del Tercer Mundo. Un desarrollo autocentrado apenas se puede concebir sin la unión orgánica de las siguientes actividades:

- Renovada prospección de los recursos locales disponibles.
- Aprovechamiento local de los recursos locales.
- Construcción de un sector industrial propio para la producción de medios de producción y de productos intermedios.
- Descubrimiento y redescubrimiento de tecnologías adecuadas; así como desarrollo posterior y acomodación de tecnologías existentes a las necesidades locales.

- Amplios incrementos de la productividad en la agricultura.
- Producción industrial de los bienes de consumo de masas apropiados para satisfacer las necesidades elementales de la masa de la población.
- La construcción de una infraestructura sólida y amplia (Steppacher, 1976).

Aún considerando que actualmente algunas de estas exigencias cuentan con la aceptación general, no cabe duda alguna que un programa de desarrollo que pretendiera lograr la realización de la combinación total de dichos factores sería categóricamente vetado. La razón que con toda seguridad se argüiría es que dicho programa de desarrollo conculca los principios básicos de la doctrina tradicional y dominante de las ventajas y costes comparativos. ¿Qué significa esto en concreto?

En una economía internacional, en la que coexisten economías nacionales de diferente nivel de desarrollo y productividades medias diferentes, cualquier mercancía (bienes de consumo, maquinaria, tecnología, etc.) de economías menos productivas puede ser adquirida por economías de productividad más elevada a costes más favorables que los resultantes de la propia producción. Si se realiza un intercambio dentro de una estructura asimétrica, como la existente entre una economía metropolitana y una economía periférica, este acarrea consigo, para la política de desarrollo basada en cálculos factoriales comparativos, una periferización de la economía menos productiva. La economía menos productiva compra a costes más favorables en el mercado mundial, en las economías más productivas, pagando al mismo tiempo como contrapartida –en caso de no haber puesto en movimiento con anterioridad una estrategia de desarrollo autocentrado– el elevado precio de enormes deficiencias estructurales. Se ahorra los costes de aprendizaje imprescindibles para la construcción de una economía con dinámica y vida propias, para ser despojada finalmente de la capacidad de descubrir, desarrollar, adaptar y producir manufacturas, equipos, tecnología propios o ajenos (Manoilescu, 1977).

Consecuencia de todo esto es que maquinaria extranjera, tecnología extranjera, así como bienes de consumo complejos, de una economía de productividad media más elevada, son transferidos como productos *acabados* a una economía menos desarrollada y sobre todo, estructuralmente defectuosa, actuando en ésta necesariamente como cuerpos económicamente extraños con efectos socio-económicamente deformadores.

Si se pretende desarrollar realmente a los países del Tercer Mundo, entonces se impone la ruptura con la actual división internacional del trabajo, estructuralmente desigual, y con la doctrina de los costes comparativos. Además, los costes necesarios para la construcción de una estructura económica coherente deben de ser considerados como costes de aprendizaje absolutamente imprescindibles.

Estos son ciertamente una carga muy pesada, pero el pretender evadirlos significará aplazar para el futuro las deficiencias estructurales actuales y sus consecuencias sociales (desocupación, marginación, endeudamiento exterior, etc.).

“Industrialización significa (...) desarrollo progresivo de la capacidad productiva mediante un continuo, lento y paciente proceso de *Lerning by Doing*. Significa mucho más que la simple realización de determinadas capacidades de producción, que en caso de necesidad se pueden importar del extranjero. Si se desea hacer participar a la mayoría de la población en la producción, y a través de la producción, ésta debe convertirse en poseedora de rentas, entonces se deben crear las correspondientes condiciones para integrar a esta amplia masa en el más diferenciado proceso de división del trabajo. Para esto, es necesario que sean creados y ampliamente desarrollados los conocimientos básicos de la alfabetización, de la técnica y organización. Asimismo, se deben crear las condiciones organizativas necesarias a toda organización industrial y todos los participantes se deben familiarizar en las tareas organizativas correspondientes. Todo esto son cosas que cada país debe crear, que no puede importar. Se pueden importar ideas, determinadas soluciones a problemas, que deben ser adaptadas a cada país. Pero, la capacidad de adaptación propiamente dicha debe de existir, o bien, se tiene que construir y desarrollar sistemáticamente (Lempert, 1976).”

La utilización de fuerza de trabajo barata por industrias transferidas desde los países del centro a los periféricos contribuye solamente muy superficialmente a la apertura de potenciales de desarrollo. En realidad, la industrialización basada en la implantación de determinadas industrias en los países periféricos es muy cuestionable desde el punto de vista de una política de desarrollo; pues obedece a una terapia puramente sintomática: se dispone de fuerza de trabajo barata que según la doctrina de las ventajas comparativas es la dotación factorial por excelencia del Tercer Mundo, para ponerla al servicio de la producción orientada hacia el mercado mundial, sin que sean superadas las causas estructurales determinantes de la renovada producción de la fuerza de trabajo barata.

Del mismo modo que, anteriormente durante el periodo colonial en el Tercer Mundo, las actividades económicas de las sociedades industriales (producción de materias primas, cultivo de plantaciones, etc.) revestían un carácter de *enclaves* económicos, así en la actualidad, la industrialización basada en la transferencia de ciertas industrias desde los países del centro a la periferia y su implantación en ésta, se caracteriza por ser una producción organizada fragmentariamente y en forma de enclave.

Esto se manifiesta claramente cuando la transferencia de industrias obedece a la producción de un producto parcial, intensivo en trabajo, que forme parte de un producto final, complejo, producido en las sociedades industriales. El carácter de industria enclave es manifiesto cuando la industrialización o la localización industrial se realiza en zonas de producción francas. Porque dichas industrias procedentes totalmente desde el exterior y orientadas hacia el mercado mundial no provocan en general dinámica alguna de concatenación ulterior con el mercado local.

Las experiencias de desarrollo capitalistas y socialistas metropolitanas, así como las de los países en desarrollo socialistas, subrayan una observación que recientemente formuló Paul Streeten. En un análisis sobre *Self-Reliance*, éste escribe que el reciente

argumento del proteccionismo –aunque no de la autarquía– abarca, al menos en principio, a todas las actividades económicas.

“Los argumentos educativos, psicológicos e institucionales contra la corriente de un comercio ampliamente liberal de flujos de capital y de una apertura global de las barreras fronterizas, muestran la necesidad de proteger *todas* las actividades de las influencias erosivas de las economías mucho más avanzadas y, lo que es todavía más importante, manifiestan la necesidad de esfuerzos constructivos propios, que resultan automáticamente de países que parten de una misma situación inicial y siguen una misma estrategia. Esfuerzos que se ven impedidos u obstaculizados, con toda seguridad, por una estrategia excesivamente orientada hacia el exterior a través de la imitación de estilos de consumo de los países ricos. A éstos, subyace la diferenciación entre *Self-Reliance* y dependencia, entre autodeterminación y dominio. Aquellos grupos de países que desarrollen su propia capacidad tecnológica, sus propias instituciones y organizaciones sociales (no sólo en tecnología e industria, sino también en la estructura agraria y en las instituciones rurales), serán capaces de movilizar sus propias fuerzas más eficazmente que aquellos que esperan cómo poder conseguir estas cosas en las economías metropolitanas (Streeten,1977 y Ropke,1978).”

Nuevas formas de división internacional del trabajo

Un tercer imperativo de una estrategia de desarrollo autocentrado hace referencia a la formación de nuevas formas de división del trabajo entre economías del Tercer Mundo.

Conceptualmente, este imperativo es descrito en la actualidad como una estrategia política de *Collective Self-Reliance* (*Self-Reliance* colectiva). Pero la división internacional del trabajo a escala subregional, regional y continental, y también entre los tres Continentes-Sur: Asia, África y América Latina, alcanzará muy poco éxito sin la desintegración de la periferia respecto a las sociedades industriales dominantes. Permanecen estas últimas integradas en el Mercado Mundial, en la forma que existe en la actualidad; entonces pierde la idea de la estrategia de *Self-Reliance* colectiva, toda su importancia en relación al desarrollo socio-económico.

Desintegradas del mercado mundial, las economías periféricas tendrían la posibilidad de desarrollar sus propias economías complementariamente. En este empeño no se trataría de una división del trabajo en sentido puramente económico, sino también de la construcción de una infraestructura en el ámbito subregional, regional y continental; sistemas comunes de tráfico y comunicación, medios de transporte, sociedades de seguros, agencias de noticias etc., ésto contribuiría a la desjerarquización de la actual sociedad internacional profundamente jerarquizada (Harborth, 1971), y con ello a la formación de eficaces contrapesos frente a los actuales centros dominantes.

Si se parte de las exigencias primarias y prioritarias de una política de desarrollo; es decir, de la satisfacción de las necesidades fundamentales de la población, entonces

la traducción en la práctica de este tercer imperativo, en un primer estadio de una política de desarrollo coherente, es menos dramática de lo que a primera vista parece.

“Para su construcción *desde abajo*, se trata de una especie de sedimento de actividades socio-económicas que se caracterizan principalmente porque precisan de muchos hombres y se pueden producir casi en cualquier lugar, se trata de la producción y demanda de bienes locales.

La tarea de determinar su composición –por ejemplo de acuerdo con el esquema del crecimiento equilibrado (*balance growth*)– no es una tarea irresoluble, sobre todo en los primeros estadios del desarrollo y, ante todo, la producción y demanda de estos bienes es relativamente independiente del mercado mundial.

El problema de coordinación de opiniones no se presenta en toda su amplitud, con la gravedad que reviste. Existen muchas razones en favor de que, en este ámbito, aparentemente de escasa importancia, pero que abarcaría a la gran masa de la población no integrada, se encuentren grandes posibilidades de desarrollo para casi todos los países en desarrollo” (Haborth, 1976).

El imperativo de una estrategia de *Self-Reliance* colectiva tiene un doble objetivo:

1. La construcción de estructuras recíprocamente relacionadas entre sociedades y economías de problemática de desarrollo parecido. Estructuras que no han podido ser creadas debido a la forma tradicional de integración asimétrica de dichas economías en el mercado internacional. La *horizontalización* de las relaciones de las sociedades del Tercer Mundo entre sí relegaría a un segundo plano o suprimiría a las metrópolis, en cuanto agencias internacionales¹⁰. Este tipo de estructuras recíprocamente relacionadas tendría que ser complementado por nuevas instituciones a través de las cuales se canalizaría la ayuda mutua.

2. Mediante un fortalecimiento de la base solidaria del Tercer Mundo se podría aumentar considerablemente, más allá de simples manifestaciones retóricas, el peso político del Tercer Mundo frente a las metrópolis y se podría iniciar un cambio en la división internacional del trabajo, lo que fomentaría una economía internacional tendente a estructurarse en múltiples centros (lo que constituiría realmente un nuevo orden económico internacional).

CONSECUENCIAS PARA UN PROGRAMA DE DESARROLLO AUTOCENTRADO

De las reflexiones hechas en estas páginas se pueden extraer algunas conclusiones para un programa de desarrollo que, a corto plazo, conllevaría cambios estructurales profundos y, a largo plazo (en tanto fuera aplicado concienzudamente), abriría la posi-

bilidad de solución a los problemas del desarrollo, que constituyen en la actualidad tema de discusión. Entre todas ellas nos fijaremos en las tres siguientes:

1. Una estructura de acumulación proporcionada y equilibrada.
2. La estrecha relación entre movilización de recursos y aprovechamiento de los mismos en el propio ámbito, ya sea a escala regional, subregional o nacional.
3. El desarrollo orgánico desde estructuras sencillas a complejas.

Respecto a la *primera*: según la teoría dominante del desarrollo socio-económico, se precisa una especialización de los países en desarrollo, en su comportamiento económico exterior e interior, en el marco de la economía internacional “de acuerdo a su dotación factorial natural”. Sin embargo, un desarrollo autocentrado presupone una expansión *diferenciada* de las fuerzas productivas y una formación de capital equilibrada. Contando con que en muchos países del Tercer Mundo existen recursos materiales suficientes, se podría aplicar sin grandes dificultades una estrategia de este tipo que atribuyera prioridad absoluta a la construcción de una industria pesada propia, en la medida en que ésta contribuyera al mismo tiempo a dinamizar el desarrollo de la agricultura, de la industria ligera y de la minería.

Lo que, desde la perspectiva de la rentabilidad económica, aparece como absurdo (nos referimos a la construcción de un apartado productivo que en la fase inicial produce los bienes más caros que la oferta del mercado mundial) adquiere una enorme importancia estratégica en un proceso de desarrollo autocentrado.

El principio de equiparidad implica el equilibrio entre las exigencias de una formación masiva de capital, de un lado, y las exigencias de una constante mejora de las condiciones de vida materiales y culturales de la población, del otro lado. Una formación de capital unilateral puede tener consecuencias catastróficas para la dinámica total del desarrollo.

El principio de proporcionalidad se refiere a la combinación de tecnologías (en lo que respecta a la relación de intensidad en trabajo e intensidad en capital); no significa una igualdad en todos los sectores. Precisamente en industrias, en las que se producen productos intermedios para su posterior transformación en las industrias correspondientes, se pueden aplicar tecnologías intensivas en capital con enorme eficacia, incluso tratándose de una economía caracterizada por niveles medios de productividad bajos, ya que, gracias a la tecnología y concretamente a los efectos de escala, se pueden obtener estos productos a costes sensiblemente más bajos. Estos productos se pueden transformar en muy pocos procesos de transformación capitalista, de tal forma que el efecto, o efectos, desocupación en el primer estadio sea absorbido por efectos creadores de trabajo (efecto ocupación), en el segundo o sucesivos estadios. Esto presupone una enorme y creciente coherencia de la economía local, que se ve reforzada por una combinación del tipo aquí indicado de la industria pesada, la industria ligera y la agricultura.

Respecto a la *segunda*: la esencia de un desarrollo de este tipo reside en la convergencia de la movilización de recursos y del aprovechamiento de los mismos, en lo que respecta a los puntos básicos, en la propia economía (Clive, 1974), que es exactamente lo contrario a lo que se observa actualmente en las economías periféricas. Con esto se relaciona estrechamente la cobertura de las necesidades y de la demanda; necesidades y demanda se corresponden mutuamente, se cubren la una a la otra. En la actualidad, en las economías periféricas tampoco se da esta vinculación, pues la demanda efectiva tiene la forma de *cuello de botella* y la satisfacción de las necesidades de la población no constituye la base de la economía. Por esto, no sólo se deforma y orienta erróneamente la expansión de las fuerzas productivas, sino que no son movilizados o permanecen ocultos grandes potenciales de desarrollo, susceptibles de movilización o potenciación.

Respecto a la *tercera*: generalmente, los procesos de desarrollo que alcanzan el éxito ascienden desde lo más sencillo a lo más complejo. Esto garantiza la solidez y el desarrollo en amplitud. El hecho de que en este proceso se puedan incluir impulsos de desarrollo desproporcional, como ya se ha indicado en las líneas anteriores, que pueden proyectarse sobre el resto de la economía dinamizándola, constituye un argumento que implica que en esta concepción no se trata de defender una estrategia de desarrollo lineal e ininterrumpido. Además presupone una distribución de la renta que estimula la demanda de bienes de consumo de masas estandarizados. El fomento de los modelos de demanda en las economías periféricas existentes, en favor de bienes de consumo duraderos, complejos, intensivos en capital y derrochadores de energía, accesibles a los estratos sociales más altos y a las clases medias urbanas, está en oposición a esta concepción.

Un test operativo, que en un caso concreto, nos ayuda a determinar si nos encontramos ante una estrategia de desarrollo autocentrado, es el determinado por la respuesta a las siguientes cuestiones:

- ¿Crece la coherencia de toda la economía a lo largo del proceso de desarrollo?
- Como consecuencia de este proceso de desarrollo, ¿está dicha economía en situación de conseguir determinados rendimientos en beneficio de la población?
- ¿Aumenta su capacidad para una cooperación selectiva al servicio del propio desarrollo?

Los costes de aprendizaje de una experimentación en el ámbito político, administrativo, económico y tecnológico en el curso de una estrategia de desarrollo autocentrado no son despreciables ni pequeños, cuentan a largo plazo, es decir, en dos o tres décadas se traducen en una mayor independencia, en una estructura económica más coherente y en la satisfacción de las necesidades básicas de la masa de la población.

Actualmente, el Tercer Mundo debe partir de la experiencia de que durante los 300 últimos años no se ha dado un solo caso de desarrollo, que alcanzara el éxito en el que no hubieran estado combinados eficazmente algunos de los determinantes fundamentales del desarrollo autocentrado:

1. Diferenciada expansión de las fuerzas productivas en todos los sectores o ámbitos esenciales, en la agricultura, en la industria productora de bienes de producción, en la producción de productos intermedios, en la investigación y producción de tecnología, en la industria de bienes de consumo de masas, en los servicios privados y públicos, con el objetivo de conseguir profundidad en la producción y efectos de interrelación entre los diversos sectores o subsectores.

2. Creciente capacidad de autodeterminación y autocontrol de la política, de la sociedad, de la economía, y de la cultura, es decir la construcción de la *auténtica autonomía*.

3. Formación coherente de una *identidad* de individuos y colectivos, y con ello de una cultura política (Deutsch, 1962) .

4. Intercambio con unidades sociales más allá de las fronteras, al principio estrictamente selectivo, más adelante diferenciado.

Como se desprende fácilmente de esta serie de principios básicos, el escenario de desarrollo predominante en la actualidad camina exactamente de cabeza. Para ello basta enumerar alguna de las características que lo definen: los procesos de intercambio, realizados en el marco de una división internacional del trabajo desigual, conducen a una expansión de las fuerzas productivas deformada que contiene en sí muy limitadamente el potencial para autocontrol y autodeterminación y que no permite encontrar la identidad nacional a todos los niveles.

De esta forma, autonomía, autocontrol, autodeterminación y capacidad de aprendizaje, se ven deformados y permanecen limitados.

Para hacer posible una solución de los problemas fundamentales del Tercer Mundo es imprescindible una triple revolución (considerando el concepto en su sentido etimológico de volver del revés): la revolución de la estructura productiva y de sus supuestos o bases sociales, la revolución de la ideología y de la cultura, incluyendo una movilización de la masa de la población y la revolución de estilos de consumo, así como la recuperación o adquisición de tecnologías propias.

¿Existen posibilidades de conseguir todo esto?

SOBRE LA FACTIBILIDAD DEL DESARROLLO AUTOCENTRADO

La cuestión de la realización en la práctica de la programática de desarrollo descrita en estas líneas es menos dramática de lo que a primera vista parece. ¿Acaso no se plantea la misma cuestión a todos los demás programas de desarrollo y, precisamente, a los que en la actualidad son seguidos con autoridad política? ¿Son, pues, realmente facti-

bles las alternativas de desarrollo autocentrado? o ¿se consideran factibles solamente porque son aplicadas con autoridad política? ¿Pueden aspirar la teoría y la política del desarrollo dominantes y tradicionales a poseer una receta para la solución de los problemas del Tercer Mundo, y de la economía internacional, cuando la política práctica del desarrollo ni siquiera consigue resolver los problemas de desarrollo de su propio medio o ámbito, por ejemplo en el marco de la Comunidad Económica Europea, a pesar de contar con posibilidades de dirección y control mayores, con mayores recursos y fondos de compensación? ¿Se puede esperar realmente una ruptura del estado de subdesarrollo de una estrategia de industrialización orientada hacia la exportación, de los proyectos del Banco Mundial para la *modernización*, de las explotaciones agrarias pequeñas y medianas, de los proyectos en el marco de un programa de empleo mundial de las instituciones internacionales del trabajo, etc., ya sea por separado o en conjunto y combinadamente? ¿Por qué, pues, son considerados dichos programas (ya sea con sana intención o maquiavélicamente) quintaesencia de una política de desarrollo orientada hacia la práctica y factible, cuando ni siquiera alcanzan, como ampliamente consta, los objetivos de desarrollo autopropuestos? Y por el contrario, ¿por qué deben ser estimadas como pura ilusión consideraciones que se esfuerzan por plantear un programa de desarrollo alternativo, simplemente por adolecer del guarda espaldas de la autoridad política? De todas formas *la experiencia histórica del desarrollo de las metrópolis capitalistas occidentales, de las metrópolis socialistas, de aquellos pocos países en desarrollo del mundo socialista que en pocas décadas han superado las profundas características del subdesarrollo, y de los países de reciente industrialización en el Este y Sudeste Asiático, son argumentos que hablan en favor de la racionalidad y efectividad práctica de una vía de desarrollo autocentrado.*

La objeción de que la historia no se repite no es muy adecuada en este contexto; pues ninguno de los casos particulares de desarrollo autocentrado, tan diferentes temporal y estructuralmente, se pueden comparar con un segundo. Esto se puede aplicar tanto a las metrópolis occidentales entre sí, como a las características del marco político del desarrollo capitalista occidental, por una parte, y a las del desarrollo socialista a partir de 1917 por otra. Una investigación histórico-comparativa tiene que manifestar las distintas situaciones de partida, las condiciones básicas que lo enmarcan, etc. Sin embargo, todos estos casos tienen en común, en definitiva, una configuración económica básica que representa los cimientos fundamentales de economías y sociedades dotadas de dinámica y vida propias. En Japón fue irreplicable la estrategia de desarrollo de Inglaterra. Y sin embargo, a pesar de todas las diversidades, Inglaterra, Japón y la antigua Unión Soviética manifiestan en el resultado final, no en la estrategia de desarrollo, una conformación básica sorprendentemente parecida. ¿No se puede aprovechar esta experiencia desde la perspectiva de una teoría y política del desarrollo?

La cuestión de factibilidad se convierte realmente en interesante cuando, una vez superada la gran duda, se desglosa en cuestiones más detalladas, como por ejemplo las siguientes:

¿Existen países en el Tercer Mundo que, realizando una reorientación de la política de desarrollo, hacia la apertura del mercado interior propio (y con ello una reorientación de su producción agraria para satisfacer las necesidades locales), no pueden movilizar recursos suficientes, autoabastecer a la masa de la población? ¿Dónde se podrían desarrollar áreas agrarias excedentarias, basadas en esta reorientación, que pudieran cubrir las necesidades alimenticias de dichos países?

¿Qué países poseen el potencial suficiente para construir, sin grandes dificultades, una economía sectorialmente completa? (como aproximación a la teoría del desarrollo autocentrado) y ¿qué países no pueden construir partes importantes de una estructura económica completa porque carecen de los recursos naturales necesarios (por ejemplo, materias primas)?

¿Qué componentes sectoriales no son imprescindibles, considerando que, en el marco de una estrategia de autosuficiencia colectiva, se puede llegar a desarrollos complementarios coherentes más allá de las propias fronteras? (La decisión de renunciar a desarrollar determinados subsectores o sectores viene simultaneada por una comprometida y sólida complementariedad en el ámbito internacional).

¿Se encuentra la dirección política en situación de superar deficiencias internas mediante relaciones exteriores, de tal forma que se puedan compensar aquellas carencias o deficiencias estructurales incluso mediante procesos de intercambio con economías más productivas sin que corra peligro alguno la prosecución de la estrategia de desarrollo autocentrado? El desarrollo de las metrópolis europeas, de Japón y, recientemente, de la República Popular China ofrecen abundante materia de estudio a este respecto.

¿Qué sectores o subsectores de la industria productora de bienes de producción deben gozar de prioridad en su construcción en un proceso de desarrollo autocentrado? ¿Qué bienes de equipamiento para la agricultura y para la industria de bienes de consumo de masas poseen potencialmente una demanda masiva y, por consiguiente, no se ven afectados por el argumento de la *limitación o angostura del mercado interior*? ¿Qué producción de bienes de equipamiento tiene, en el sector productivo mismo, los mayores efectos de concatenación o interrelación y está en situación de originar un crecimiento acelerado? ¿Qué combinación tecnológica, sin considerar los costes de aprendizaje, tiene el efecto mayor en relación a la construcción y expansión de conocimientos tecnológicos? ¿Cómo se consigue que un país o grupo de países que, a pesar de esfuerzos propios, se ven obligados a importar tecnología extranjera, se liberen del típico círculo vicioso de la dependencia económica? Círculo vicioso que ha sido descrito de la forma siguiente:

“Un país que no produce bienes de equipo esteriliza sus capacidades de investigación tecnológica y es cada vez menos capaz de producir sus bienes de equipo y su tecnología; por tanto tiene que importar más, necesita más divisas, debe buscar nuevas fuentes de financiación que están vinculadas a la renovada importación de bienes de equipo y a nuevas inversiones directas” (*Le monde Diplomatique*, septiembre, 1977).

¿Con qué prioridad temporal se debe realizar en un caso concreto la construcción de estructuras económicas autocentradas? ¿Qué horizonte temporal se da para la producción de dicho fundamento económico, con cierto grado de equilibrio?

¿Cómo se puede movilizar la motivación política para este tipo de desarrollo, presuponiendo que la dirección política este dispuesta a tomar este camino? ¿A través de qué formas de organización política se pueden armonizar en la práctica y constructivamente las diversas exigencias de una masiva acumulación de capital, por un lado, y de la satisfacción de las necesidades fundamentales por el otro? ¿Qué estructura organizativa-política está en situación de resolver el dilema acumulación-consumo; y a través de qué tipo de ponderación entre centralización-descentralización, de tal forma que no acabe con la motivación para el desarrollo de las masas populares, factor imprescindible a todo proceso de desarrollo autocentrado? ¿Qué papel está llamado a jugar en este contexto el sistema educativo? ¿Qué importancia se atribuye a la nueva cultura política y a una nueva identidad cultural? ¿Qué puntos de referencia en el pasado se dan en este contexto? ¿Y qué experiencias entre la gama de conquistas culturales de otros pueblos se pueden aprovechar eclécticamente?

CONCLUSIONES

Para todas estas cuestiones no existen respuestas prefabricadas que dieran cumplida satisfacción a cada caso particular. Se precisa una amplia gama de investigaciones para formular propuestas concretas, empíricas, satisfactorias. Pero con todo, la programática de desarrollo autocentrado es un hecho que merece toda la atención, acogida y discusión de la que ha sido objeto en recientes manifestaciones de teóricos del desarrollo que, durante los 15 ó 20 últimos años, han representado en puestos muy destacados la teoría y política del desarrollo tradicional y dominante. Ya hace algunos años Paul Streeten, Consejero especial del Banco Mundial, confronta las implicaciones pragmáticas de la teoría tradicional del desarrollo y de la nueva teoría o concepción de éste. Sus reflexiones terminan con una reconciliación de la pragmática de desarrollo integrativa y desintegrativa o disociativa.

“La cuestión importante no es: ¿ganan o pierden los países en desarrollo como consecuencia de la coexistencia con los países desarrollados? sino, ¿cómo pueden perseguir los países en desarrollo políticas selectivas que les permitan extraer beneficios de las fuerzas positivas, sin exponerse a daño alguno por parte de las fuerzas con las que se relacionan? Por tanto, los países deben examinar atentamente los detalles del balance total, las anotaciones en el Debe y en el Haber y no solamente el resultado final neto.

Presentando el problema de esta forma, la cuestión que hay que plantear podría ser: ¿qué políticas selectivas se podrían proyectar para las ayudas, para el comercio, para las inversiones extranjeras, para las empresas multinacionales, para la tecnología, para la organización de la población, etc.? La respuesta concreta no es ni una autodesintegración completa, ni una integración totalmente abierta, sino una política ilustrada por la capacidad de diferenciación y la capacidad de elección (Streeten, 1977)”.

El compromiso entre una estrategia de desarrollo integrativa y disociativa no es viable. El camino intermedio aquí propuesto es engañoso; pues en la tradicional estructura que define las relaciones entre metrópolis y periferias, éstas también eligen aquella oferta de las metrópolis que estiman más conveniente para el fomento de su estrategia tradicional de desarrollo. En este sentido, los países en desarrollo han caminado durante las décadas anteriores por una estrategia consistente en una mezcla entre orientación interna y externa (Donges et al, 1978). La propuesta de Streeten no es correcta porque no se basa en un análisis de la dinámica estructural y de la dinámica de reproducción de las economías periféricas. En su estimación, el problema se reduce a diferentes estilos de desarrollo y a diversos acentos o puntos relevantes del desarrollo, dentro del marco tradicional. De acuerdo a las experiencias de la más consecuente política de desarrollo de las décadas anteriores, esta propuesta no satisface ni en el ámbito analítico ni en el ámbito práctico. Pero, si *de lo que se trata es de encontrar una nueva concepción fructífera de la política de desarrollo, entonces no existe vía o estrategia alguna que no pase por un análisis total en el ámbito social y económico de las sociedades y economías periféricas.*

La alternativa disociativa no promete una estrategia de desarrollo fácil y sencilla. Nunca se ha concebido acumulación sin sacrificio y esfuerzo. Pero la programática de desarrollo selectiva me parece más adecuada para salir del callejón sin salida que supone la política de desarrollo dominante tradicional y que se refleja fielmente en las estrategias de desarrollo provistas en la actualidad de autoridad política. Hoy todavía se pueden estabilizar el antiguo orden económico internacional y los antiguos órdenes sociales y económicos en los países del Tercer Mundo.

Sin embargo, las situaciones o materias de potenciales conflictos crecen y la progresiva militarización del Tercer Mundo es una señal clara de que los ordenes (social y económico) tradicionales ya no se pueden prolongar por más tiempo sin una represión más fuerte. Se puede suponer, apoyándose en buenas razones, que el mapa geopolítico y económico de la economía internacional del año 2000 presentará un aspecto muy distinto al actual. Sería superficial el suponer que la disociación se convertirá sin problema alguno y con el correr del tiempo en el programa de desarrollo predominante del Tercer Mundo. Pero sí que se puede pronosticar, o mejor desear, que el número de *casos disociativos* aumente. Y esto no sólo debido a las enseñanzas que se desprenden del renovado fracaso de la política tradicional del desarrollo, sino también a la agonía a la que camina el Diálogo Norte-Sur en las conferencias internacionales y a la acen-

tuación de los conflictos sociales en el Tercer Mundo. A la vista de los cambios que se avecinan, estimamos que sería algo muy importante para que lo aprendieran las metrópolis la distinción y ponderación entre *pérdidas de intereses a corto plazo y potenciales ganancias de intereses a largo plazo*. Para esto se presupone solamente una sensibilidad de por qué una estrategia de desarrollo disociativa es la base necesaria para un desarrollo de este estilo en una primera y prolongada fase de expansión de las fuerzas productivas en toda su extensión.

Notas

1. Flora P. (1974), Mansilla, C.F. (1978), Eisenstadt, S. (1979) Zapf, W. (Ed.) (1969).
2. Benedix R. (1977). Gerschenkron, A. (1966), (1968). Además, los antiguos trabajos de Karl W. Deutsch, 1966. Stein Rokkan, pag. 562-600, en: Charles Tilly (editor)1975.
3. Compárese Dieter Senghaas (Edition) (1974) y Manfred Wöhlcke,1977. Y también Samir Amin,1971.
4. Charles Tilly, pp. 601-663 en Charles Tilly (editor): Op. Cit. Hans-Ulrich Wehler, 1975; así como Gerhard Brabdt, 1972, pp. 5-14.
5. Véase Inmanuel Wallerstein,1974. Perry Anderson, 1974. Andre Gunder Frank, 1977. Harmut Elsenhans, 1981.
6. Véase Hopkins Terence y Inmanuel Wallerstein: pp. 151-200, en: Dieter Senghaas (editor), 1980.
7. Senghaas 1982; Menzel/Senghaas 1983; Menzel 1986.
8. Menzel, 1978; Wontroba/Menzel 1978; Juntkla/Reisse 1979; Russ 1979; Fabian 1981.
9. Véase Ochel 1982; Braun 1985; Hein W. (editor) 1993.
10. Amin, S. (1979) en Sehgaas, D. (1979), pp.317-377; Mathies, V. (1976), pp.59-87; M Khan, K. y Mathies, W. (1978)

Referencias bibliográficas

- Amin, S. (1971) *L'acumulation à l'échelle mondiale*, París.
- Amin, S. (1977) Prólogo a Kostas Vergopoulos: *Le capitalisme déforme et la nouvelle question agraire*, París.
- Amin, S. (1976) *L'imperialisme et le developpement inegal*. París.
- Amin, S. (1979) "Self-reliance und die Neue internationale Wirtschaftsordnung", en: Dieter Senghaas (Ed.): *Kapitalische Weltökonomie Kontroversen uber ihren Ursprung und ihre Entwicklungsdynamik*, Frankfurt.
- Amin, S. (1976) "Dependent development", en: *Alternatives*, Tomo 2, pp. 379-403.

- Amin, S. (1979) "De l'avenir de relations économiques internationales", en: *of International Foundation for Alternative Development*, 6, pp. 1-6. Nyon,.
- Anderson, P. (1974) *Pasages from Antiquity to Feudalism and Lineages of the Absolutist State*, London.
- Benedix, R. (1977) *Nation-Building and Citizenship*, London.
- Black, C. et al, (1975) *The Modernization of Japan and Russia. A Comparative Study*, London.
- Brabdt, G. (1972) "Industrialisierung, Modernisierung, gesellschaftliche Entwicklung", en: *Zeitschrift für Soziologie*, Tomo 1, Heft 1, pp 5-14.
- Braun, G. (1985) *Nord-Süd-Konflikt und Entwicklungspolitik*, Opladen.
- Clive, T. (1974) *Dependence and Transformation. The Economic of the Transition to Socialism*, New York.
- Destance de Bernis, G. (1972) "Industrializing Industries and the Economic Integratio of Less-Developed Countries", en: Luis Eugenio di Marco (Editor). *Economie appliquée*, tomo 19, N°3/4, pp. 415-473.
- Deutsch, K. W. (1966) *Nationalism and Sozial Communication. An Inquiry in the Formations of Nationality*. Cambridge, MIF Press.
- Díaz, F. A. C. (1978) "Delinking North and South Unshackled or Unhinged", en: Albert Fishlow y otros: *Rich and Poor Nations in the World Economy*. New York.
- Donges, J. y Lotte-Müller, O. (1978) *Aussenwirtschaftsstrategien und Industrialisierung in Entwicklungslander*, Tübingen.
- Eisenstadt, S. (1979) *Tradition, Wandel und Modernität*, Frankfurt.
- Elsenhans, H. (1981) *Geschichte und Okonomie der europäischen Weleroberung*, Frankfurt.
- Fabian, H. (1981) *Der Kubanischen Entwicklungsweg*, Opladen.
- Finley, M. (1977) *Die Antike Wirtschat*. Munchen.
- Flora, P. (1974) *Modernisierungsforschung*, Opladen.
- Frank, A. G. (1977) *L'accumulation á l'échelle mondiale, 1500-1800*, Paris.
- Frank, A.G. en: Klaus Jurgen Ganzel (Ed.) (1975) pp. 161-211. *Über die Begrenzung des Binnenmarktes durch die internationale Arbeitsteilung und die Produktionsverhältnisse*.
- Frank, A.G., (1975) Klaus Jürgen (Edit.): *Herrschaft und Befreiung in deer Weltgesellschaft*, Frankfurt.
- Gerschenkron, A. (1968) *Economic Backwardness in Historical Perspective*, Cambridge.
- (1966) *Continuity in History and other Essays*, Cambridge.
- Gunnarsson, C. (1985) "Development Theory and Third World Industrialisation", en: *Journal of Contemporary Asia*, Tomo 15, Nr.2, pp.183-206.
- Harborth, H. (1971) "Zur Rolle der Entwicklungsländer in einer multizentrischen Weltwirtschaft", en: *Jahrbuch für Sozialwissenschaft*, Tomo 22, Cuaderno 2. pp 244-256.
- Harborth, H. (1976) "Anforderungen an einer revidierte Integrationstehorie für Entwicklungslander", en: *Integration der Entwicklungslander in einer instabile Weltwirstchaft. Probleme, Chancen, Gefahren: Schriften dees Vereins für Sozialpolitik. Gesellschaft für Wirtschaft-und Sozialwissenschaften*, Neue Folge, Bd. 90, Berlin, pp.65-88.
- Harborth, H. (1977) "Dissoziation-mit welchem Ziel?", en: *Entwicklung und Zusammenarbeit*, Heft 78, pp. 17-18.
- Harborth, H. (1967) *Neue Industriezentren an der Weltwirtschaftlichen Peripherien*, Hamburg.

- Hein, W. (Ed.) (1993) *Umweltonorientierte Entwicklungspolitik*, Hamburg, 14.
- Hopkins, T. y Wallerstein, I. (1980) "Grundzüge der Entwicklung des modernen Weltsystems. Etnwurf für ein Forschungsworhaben", pp151-200, en: Dieter Senghaas (Ed.) *Kapitalistische Weltökonomie. Kontroversen über ihren Ursprung und ihre Entwicklungs dynamik*. Frankfurt.
- Jürgensen, H. (1966) "Autarquie und wltwirtschaftliche Arbeitsteilung", en: *Seewirtschaft Beiträge zur ökonomische Entwicklung in Seehafen und Seewirtschaft. Zeitscherift der Deutschen Seewirtschaft*, Hamburg. pp. 83-93.
- Juntka/Reisse (1979) *Agrarpolitik und Kimilsungismus in der Democratischen Volksrepublic Korea, Meisenheim am Glan*.
- Khush, Khan, M. y Mathies (1978) *Wolker, Collective Self-Reliance. Programme und Perspektiven der Dritten Welt*, München.
- Lemper, A. (1976) "Colective-Self-Reliance: Einen erfolgversprechende Entwicklungsstrategie", en: *Mitteilungen des Verbands Stiftung Deutsches Überseeinstituts*, Hamburg, Heft 4. pp 61- 88.
- Lemper, A. (1974) *Handel in einer dynamischen Weltwirtschaft. Ansatzpunkte für eine Neueorientierung der Aussenhandelstheorie*; München.
- List, F. (1959) *Das nationale System der politischen Ökonomie*, Tübingen.
- Manoilescu, M. (1977) *Die nationale Produktkräfte und der Assenhandel*, Berlin.
- Mansilla, C.F. (1978) *Entwicklung als Nachahnung. Zu einer kritische Theorie der Modernisierung*, Meisenheim.
- Mathies, V. (1976) "Süd/Süd-Beziehungen und kollektive Self-Reliance"; en *Verfassung und Recht in Übersee*, Heft 1, pp. 59-87.
- Menzel, U. (1978) *Theorie und Praxis des chinesischen Entwicklungsmodells. Ein Beitrag zum Konzept autozentrierter Entwicklung*, Opladen.
- Menzel, U. (1986) *Auswege aus der Abhängigkeit. Die entwicklungspolitische Aktualität Europas*, Frankfurt.
- Menzel, U. / Senghaas D. (1983) "Antozentrierte Entwicklung mi Weltsystem. Versuch einer Typologie", en: Blaschke, J. (Edit.) *Perspektiven des Weltsystems*, Frankfurt.
- Morehouse, W. (1979) "Technological Autonomy and Delinking in the International System. An Alternative Economic and Political Strategy for National Development", New York UNITAR *Science and Technology Working Papiers Series*, nº 2).
- Nobert, E. (1976) *Über den Prozess der Zivilisation*, Frankfurt, 2 tomos.
- Ochel, W. (1982) *Entwicklungsländer in der Weltwirtschaft. Eine problemorientierte Einführung mit einem Kompendium entwicklungstheoretischer und -politischer Begriffe*, Köln.
- Röpke, J. (1978) "Probleme der Neuerungstransfers zwischen Ländern unterschiedlicher Entwicklungsfähigkeit", en: *Ordo*, tomo 29, pp. 245-279.
- Rokkan, S. (1975) "Dimensions of State Formation and Nation-Building. A Possible Paradigm for Research on Variations within Europe", en: Charles Tilly (Editor) *The Formation of National States in Western Europe*, Princeton.
- Rub, W. (1979) *Der entwicklungsweg Albanien, Meisenheim am Glan*.
- Senghaas, D. (Ed.) (1982) *Peripherer Kapitalismus*, Frankfurt, 1974. *Imperialismus und strukturelle Gewalt. Analysen über abhängige Reproduktion*, Frankfurt: Von Europa lernen. Entwicklungsgeschichtliche Betrachtungen, Frankfurt.

- Senghaas/Menzel (1979) "Autozentrierte Entwicklung trotz internationalem Kompetenzgefälle. Warum wurden die heutigen Metropolen und nicht Peripherien?" en: Senghaas, D. (Ed.): *Kapitalische Weltökonomie*, Frankfurt.
- Sigurdson, J. (1973) Rural Industry and the Internal Transfer of Technology, en Stuart Schram (Editor) *Authority, participation and cultural change in China*. Cambridge.
- Snead, W. (1975) *China Quarterly*, 62, pp 302-308.
- Streeten, P. (1977) Self-Reliant Industrialization, Congreso del Internacional Studies Association en St. Louis.
- Streeten, P. (1977) "Changing Perspectives of Development", en: *Finance and Development*, septiembre.
- Stehr, U. (1977) *Sozioökonomische Bedingungen des Assenhandels der RGW-Staaten*, Frankfurt. (H.S.F.K., Estudio 17).
- Steppacher; R. (1976) *Surplus, Kapitalbildung und wirtschaftliche Entwicklung. Zur Relevanz der Physiokratie und der institutionellen Ökonomie für das Problem der Kapitalbildung in unterentwickelten Ländern*, Liebfeld/Bern.
- Stewart, F. (1974) "Technology and Employment", en: L.D.C., en: Edwards E. (Ed.) *Employment in developing nations*, New York.
- Tilly, C. (1975) *The Formation of National States in Western Europe*, Princeton, (Ed.). *Western State Making and Theories of Political Transformation*, en: Tilly C. (Ed.): Op. Cit.
- Voigt, H. (1969) *Probleme der weltwirtschaftliche Kooperation*, Hamburg.
- Wallerstein, I. (1974) *The Modern World System*, New York.
- Whehler, H. (1975) *Modernisierungstheorie und Geschichte*, Göttingen.
- Wöhlecke, M. (1977) *Die nevere entwicklungstheoretische Diskussion*, Frankfurt.
- Wontroba, G. y Menzel (1978) *Stagnation und Unterentwicklung in Korea. Von der Yi-Dinastie zur Peripherisierung unter japanischer Kolonialherrschaft*, Meisenheim am Glam.
- Zapf, W. (Ed.) (1969) *Theorien des sozialen Wandels*, Köln.

**REVISTA CIDOB d'AFERS
INTERNACIONALS 40-41.**
**Cooperación internacional y
desarrollo.**

La crisis asiática y los modelos de subdesarrollo.
Francesc Granell

La crisis asiática y los modelos de subdesarrollo

*Francesc Granell

Hace ya bastantes años J. K. Galbraith clasificaba los países subdesarrollados en tres grupos: los africanos, cuyo gran condicionamiento en relación al subdesarrollo era el nivel educativo; los asiáticos, cuyo mayor problema era la presión demográfica; y los latinoamericanos, con fuertes desequilibrios sociales y fuertes burocracias¹. Eran épocas en que se salía de la “Nueva Frontera” de Kennedy y en que solamente algunos como René Dumont en su *l’Afrique est mal partie* empezaban a mostrar un claro pesimismo respecto a la suerte que aguardaba a los países que justo estaban finalizando su proceso de descolonización.

Los autores marxistas y radicales se esforzaban en demostrar que el sistema internacional jugaba en contra de los nuevos miembros de la Sociedad Internacional y que los países-centro siempre serían centro, mientras que los países-periferia siempre seguirían siendo periferia. Entonces nadie pensaba en que en muchos países-centro hay *grupos sociales periféricos* que viven bastante peor que ciertos *grupos sociales centro* en los países periferia. Este es un tema del que me ocupé ya, a principios de los setenta², pero que no recibió atención en un mundo de actores internacionales estatales y de lucha por el *Nuevo Orden Económico Internacional*.

Tal tipología estatista y tal enfoque estuvo en la base de los enfrentamientos que caracterizaron los años sesenta y que dieron pie, por su parte, a que a su vertebración, tras la I Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) en 1964, consolidara un sistema de grupos que ha durado hasta que la caída del Muro de Berlín lo ha hecho inoperante: Grupo A (países afroasiáticos), Grupo B (Países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico [OCDE]), Grupo C (Latinoamérica) y Grupo D (Países socialistas).

*Catedrático en la Universitat de Barcelona y Director en la UE

La Sociedad Internacional de hoy rehuye el enfrentamiento entre los grupos de países prefiriendo articular un diálogo positivo entre ricos y pobres³. De todas maneras, el tema de la lucha contra la pobreza de las poblaciones ha empezado a ganar terreno, hace relativamente poco tiempo, entre el pensamiento desarrollista más ortodoxo.

Volviendo al enfoque estatalista no voy ahora, aquí, a repasar las teorías del Imperialismo de Sweezy o Magdoff –ni las aportaciones realizadas por los autores más representativos de la escuela del Comercio Desigual: A. Emmanuel y S. Amin–, ni siquiera las teorías de autores más ortodoxos como Singer o Prebisch preocupados por la desigual distribución de beneficios entre países inversores y de inversión y por el deterioro de la relación real de intercambio en contra de los países pobres exportadores de materias primas cuya validez –a la luz de la cuestión del precio del petróleo y de muchas variaciones en los mercados mundiales– sigue siendo discutida⁴.

Sin profundizar sobre estas cuestiones sigue siendo innegable que la Sociedad Internacional presenta unas desigualdades incongruentes con la evolución que la tecnología ha experimentado y que debería permitir la corrección de muchas de tales flagrantes desigualdades. Hoy, por ejemplo, sigue habiendo hambre en el mundo pero el hambre no se debe a que globalmente falten alimentos, pues la Revolución Verde ha hecho que esto no sea así, sino a que en el mundo hay muchos pobres que no pueden acceder a los alimentos disponibles para quienes disponen de los necesarios niveles de renta.

Además, y por primera vez, el propio pensamiento de los países del Sur deja entrever que siendo cierto que las antiguas potencias coloniales tienen su parte de culpa en todo esto, no es tampoco menos cierto que las nuevas generaciones de gobernantes de los países en desarrollo –como dice un líder tan carismático del Sur como Julius Nyerere⁵– no están en muchos casos a la altura de las circunstancias para conseguir el cambio cualitativo hacia el desarrollo que sus pueblos esperan. Los problemas de corrupción –recientemente abordados por la OCDE– también existen, desgraciadamente, en el Sur.

La respuesta de la Sociedad Internacional a toda esta desigualdad ha pasado por etapas bien diferenciadas: la de la indiferencia, la de la ayuda puntual financiera y técnica y luego comercial y, más recientemente, la ayuda global estructural para que los países pobres se integren eficazmente en la división internacional de trabajo característica de nuestro actual mundo globalizado. Sólo muy recientemente la lucha contra la pobreza, centrada en el hombre, ha empezado a jugar cara a la respuesta de la Sociedad Internacional a los problemas del subdesarrollo.

LA AYUDA TRADICIONAL

Una vez existió el suficiente número de países independientes como para que la Sociedad Internacional tuviera que abandonar la indiferencia con la que se había visto al mundo en desarrollo, se entró en la fase que podríamos llamar de *ayuda tradicional*, con medidas de carácter financiero y técnico y después, a principios de los años setenta, con medidas de carácter comercial para facilitar el acceso de las exportaciones de los países pobres a los mercados de los países ricos.

En esta etapa de los años setenta se recoge el parco legado que suponía la existencia del Banco Mundial –creado, con el Fondo Monetario Internacional (FMI), en Bretton Woods, más para ayudar a la Reconstrucción de algunos países ricos que para impulsar el desarrollo de los pobres– y algunos mecanismos embrionarios de ayuda establecidos por las Naciones Unidas.

En esta primera etapa los países ricos, ya fuera a través del Sistema de Naciones Unidas y sus “Decenios para el Desarrollo”, ya fuera a través de otros organismos internacionales o a través de su ayuda bilateral, fueron iniciando sus programas de asistencia técnica y realizando proyectos de desarrollo en los países pobres: entrega de suministros, realización de ciertas obras públicas, etc.

Ahora, 40 años después, hay ya una larga tradición de análisis de la ayuda y de evaluación de su efectividad.

A finales de los años sesenta⁶ empezaron a realizarse ya algunos análisis sobre la eficacia de la ayuda y el propio conjunto de países donantes ha sistematizado tal evaluación a través del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE con su valoración oficial anual⁷. No contentas con tal valoración oficial un conjunto de Organizaciones No Gubernamentales (ONG) prestigiosas de varios países desarrollados ha empezado a hacer un ejercicio paralelo de valoración de la ayuda internacional al desarrollo⁸. La propia Comisión Europea ha hecho, recientemente, la evaluación de sus líneas de ayuda a través del Fondo Europeo de Desarrollo (FED), el Presupuesto Comunitario y el Banco Europeo de Inversiones (BEI)⁹. Otros organismos internacionales de ayuda hacen también sus valoraciones periódicas.

El propio Sistema de las Naciones Unidas se ve obligado a cavilar sobre lo que hace y lo que debe hacer, a la luz de las obligaciones que las Conferencias Mundiales que ha organizado últimamente –desde la Cumbre de la Infancia de 1980 hasta la Cumbre Mundial de la Alimentación de 1996¹⁰– le han creado, y teniendo en cuenta que no ha llegado todavía a conseguir la vertebración ideal solicitada por la Comisión creada al respecto¹¹, a pesar de los esfuerzos desplegados desde la Secretaría General¹². Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional han hecho, también, su propio examen de conciencia al respecto¹³.

El concepto de cooperación al desarrollo cubre, obviamente, no solamente la ayuda financiera y técnica, sino las preferencias comerciales y, en la concepción amplia pro-

pugnada por el CAD de la OCDE para disfrazar el estancamiento —véase disminución— de la corriente de Ayuda Pública al Desarrollo, los flujos de inversiones privadas, así como los arreglos tendentes a disminuir el problema de la deuda externa de los países en desarrollo más fuertemente endeudados.

Todo ello está aportando ideas a la OCDE y a otros organismos sobre cómo debe ser la ayuda al desarrollo del futuro¹⁴. La Comisión Europea se ha planteado el debate en unos términos muy amplios en relación a todas las líneas de asistencia e interrelación que determinan su asociación a los 71 países de África, Caribe y Pacífico (ACP) a través del Convenio de Lomé, publicando incluso un libro que sirviera de base al debate preciso para orientar las negociaciones cara a una futura asociación en línea con las exigencias de la creada en 1995, Organización Mundial de Comercio (OMC), y de acuerdo con las realidades de relación actual¹⁵.

En el plano estrictamente comercial hay ya 25 años de experiencia del Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG) desde que este se pusiera en marcha en 1971¹⁶. La cuestión se plantea ahora de forma diversa tras la creación de la Organización Mundial de Comercio y la decisión de su Sesión Ministerial de Singapur de convocar una Conferencia ad hoc para impulsar las exportaciones de los países pobres realizando, al mismo tiempo, inventario de lo que los organismos internacionales están haciendo a este respecto basándose en el Plan de Acción aprobado¹⁷ y en los resultados de la Reunión de Alto Nivel celebrada en Ginebra en octubre de 1997.

Los análisis de impacto basados en conceptos de desarrollo humano tienen, empero, mucha menos tradición. El *Informe sobre el Desarrollo Humano* que publica anualmente el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y en donde se recogen indicadores referidos a la pobreza, analfabetismo y salud, y hasta instrumentos jurídicos internacionales sobre Derechos Humanos, tiene, para entendernos, muchos menos años de vida que el *Atlas* que publica anualmente el Banco Mundial y en el que el indicador de desarrollo es la renta per cápita que puede encubrir, como se sabe y como ya Gini demostrara en su día, importantes asimetrías entre personas y grupos sociales.

AJUSTE DEL SISTEMA ECONÓMICO GLOBAL

Dado que el *enfoque tradicional* de la ayuda solamente ha dado resultados limitados, la mayoría de los donantes internacionales se ha ido pasando a un enfoque dirigido a ayudar a los países pobres a que se ajusten al sistema global y, así, conseguir su equilibrio macroeconómico.

En los primeros decenios de independencia de los países pobres tal enfoque era difícil o imposible de aplicar. Los países que accedían a la independencia estaban imbuidos por la idea, que Schumpeter formulara durante la Segunda Guerra Mundial¹⁸, de que el capitalismo se desmoronaría. La realidad es que el Capitalismo no se ha desmoronado, sino que ha sido el Socialismo el que lo ha hecho marcando lo que Fukuyama ha llamado el final de la historia¹⁹. Es cierto que el capitalismo actual poco tiene que ver con el capitalismo previo a la convergencia de sistemas tan bien analizada por Shonfield, pero lo que sí es cierto, es que salvo Cuba y China ya ningún país del mundo funciona con un sistema socialista.

En este contexto de capitalismo triunfante los grandes donantes han cambiado su recetario respecto a los países pobres. Ahora ya no se les ayuda para que permanezcan fieles al sistema del donante, sino que los países capitalistas pueden incidir claramente para condicionar la ayuda a través de fórmulas que alineen al país ayudado con sistemas liberales de mercado. Si el *Informe del Banco Mundial de 1996* podía incluso dedicar su parte especial a la transformación de economías planificadas en otras de mercado²⁰, el de 1997 entraba decididamente en la “reducción del Estado”, el apoyo a las empresas privadas y las ONG como agentes de desarrollo, y a ensalzar de manera decidida todos los mecanismos adoptados por los países en cuanto a transparencia, desmantelamiento de la burocracia, lucha contra la corrupción administrativa y política, avances respecto a la desregulación, etc.²¹.

Las ideas sobre el ajuste estructural de los países en desarrollo han avanzado mucho y se han entablado diálogos y dictado condicionalidades para evitar que la mala gestión macroeconómica hiciera imposible que estos países avanzaran.

Es evidente que el equilibrio macroeconómico es una precondition para el posterior desarrollo²². Por mucho que los resultados de la inversión internacional sobre los países huésped dependan de muchísimas cosas²³, con lo que se hace difícil preconizar contra viento y marea que la poca Ayuda Pública al Desarrollo puede compensarse con las inversiones extranjeras, es obvio que solamente con un equilibrio macroeconómico adecuado pueden tener lugar procesos de atracción de la inversión internacional y de inversión doméstica capaces de activar el proceso económico y social.

Pero no es menos cierto que estos procesos de ajuste estructural o adecuación sistémica han tenido y tienen sus costes sociales. Los organismos internacionales han podido empezar a hacer balance de los costes sociales que la presión para la disminución de los gastos públicos aplicada en los planes de ajuste ha generado (sobre todo por ahorros presupuestarios en sectores tales como la sanidad y la enseñanza), y de las injusticias que en algunos casos esto ha conllevado, llegando a la convicción de que hay que evitar la pérdida de equidad que un ajuste a ultranza puede suponer²⁴. El propio Banco Mundial parece haberse dado cuenta de que hay que evitar que los desprotegidos de los países pobres paguen los platos rotos del ajuste y se ha percatado de que hay que ayudar a los Gobiernos a aliviar la pobreza²⁵.

La idea de alivio de la pobreza, que de la mano del laborista Tony Blair se ha convertido en la de eliminar la pobreza²⁶, es hoy una de las ideas motor de la cooperación y la lucha por el desarrollo, totalmente diferente de lo que ocurría hace unos años cuando el desarrollo de los países se conceptuaba con carácter global estatal, sin distinguir entre el impacto que las acciones de desarrollo pudieran tener sobre los distintos sectores de la sociedad del país ayudado.

EL MODELO ASIÁTICO DE DESARROLLO

Es en este contexto de lucha por el ajuste estructural e inserción de los países subdesarrollados en la división internacional de trabajo que la mayoría de los estudiosos del desarrollo y los organismos internacionales habían ensalzado las bondades del modelo asiático de desarrollo.

Es indudable que los ritmos de desarrollo de algunos de tales países asiáticos fueron emblemáticos, pero no es menos cierto que en la mayoría de los casos se olvidó que tal desarrollo económico escondía muchas injusticias sociales. Muchos de los países asiáticos exportaban desde luego mucho y crecían también mucho, pero no brillaban por el número de ratificaciones a los convenios internacionales sobre Derechos Humanos, cuyo estado de ratificación recoge cada año el PNUD en su *Informe sobre el Desarrollo Humano*.

Aunque no se explicitara, sí ha habido denuncias sutiles sobre el hecho de que el desarrollo rápido de alguno de los *tigres asiáticos* estaba basado en un amplio *dumping* social derivado de unas condiciones laborales penosas y unas condiciones de democracia y respeto a los Derechos Humanos que, por otro lado, sí se exigen a otros países en desarrollo y, por tanto, no se han exigido con la misma contundencia a algunos de estos *tigres asiáticos*.

Es evidente que todos los indicadores nos muestran que los países asiáticos han crecido por encima de las medias mundiales en términos de renta y exportaciones gracias, sobre todo, a su exportación a Japón y al mercado norteamericano²⁷, pero el proceso de desarrollo social ha ido muy por detrás.

El caso de Corea del Sur resulta emblemático. Cuando Corea se convirtió en miembro de la OCDE en reconocimiento a sus éxitos de crecimiento de los últimos años, ya se ponía claramente de manifiesto que el cambio de las reglas laborales y de las condiciones de vida a que la población coreana aspiraba y que se hacían necesarios con el acceso de Corea al organismo del parisino Chateau de la Muette, pondría en dificultad al modelo de crecimiento tal como había estado concebido²⁸.

Pese a ello, el Banco Mundial aún seguía enfatizando, en su informe de mediados de 1997, que los países de Asia del Este que de 1987 a 1996 habían estado creciendo

casi un 10% anual, y que de 1997 al 2006 iban a crecer un 8%, y los países de Asia del Sur, que en los respectivos períodos daban crecimientos de algo menos y algo más del 6%²⁹, iban a seguir liderando el crecimiento mundial con tasas marcadamente superiores a las europeas, las de América Latina y el Caribe, las de África Subsahariana así como las de Oriente Medio y África del Norte.

La crisis monetaria y financiera de los últimos meses de 1997, y principios de 1998, en que la especulación se ha cebado contra la *Rupia* de Indonesia, el *Won* Coreano, el *Bath* thailandés, el *Ringitt* malayo, el *Peso* filipino, el *dólar* de Singapur, y en menor medida en el *Yen* japonés y la *Rupia* India, pone ahora en tela de juicio si el modelo asiático de desarrollo era tan sólido como muchos diagnósticos se obstinaban en enunciar.

Esta cuestión no es solamente un *divertimento* ex post a la última situación de crisis asiática, sino una meditación asociada a la frivolidad con que a veces se ponen de moda determinados modelos. El profesor Pigrau decía hace algún tiempo que, dada la importancia que las decisiones del FMI y del Banco Mundial tienen sobre el mundo y sobre la economía de todos y cada uno de los países y sus respectivas poblaciones, bueno sería que éstas se sometieran más y mejor al derecho internacional³⁰. Las modas y el rigor respecto a las decisiones de política económica a adoptar o a orientar son absolutamente necesarias y, con independencia de que en el caso asiático jueguen elementos de interdependencia de los que los países más afectados por la crisis no son directamente responsables, sí es cierto que se había creado una burbuja excesivamente optimista respecto al *estado* de estos mercados emergentes.

Aquí no se pone en duda que sea necesario aumentar la ventaja competitiva de los países en desarrollo, para que estos puedan insertarse más y mejor en el mercado mundial de acuerdo con los mecanismos que regulan actualmente la división internacional del trabajo y que en poco coinciden con lo que concebían los economistas clásicos³¹. De lo que es necesario hablar, tras la crisis asiática, es de hasta qué punto los paradigmas fundados en indicadores de desarrollo de carácter exclusivamente macroeconómico pueden convertirse en guía de actuación de la Sociedad Internacional.

Está claro que las recetas restrictivísimas del FMI para dar apoyo a los países asiáticos tratando de hacer recuperar la confianza en los países afectados por la especulación no ha tenido al principio, siquiera, la virtud de analizar las diferencias estructurales que hay entre los *tigres asiáticos* afectados³². Por otra parte nadie ha hablado de obligar a los países ayudados a suscribir ciertas convenciones internacionales de Derechos Humanos que hasta ahora no han suscrito.

Con todo ello, el problema que ahora se plantea no es el de si se ha perdido el modelo asiático como paradigma de desarrollo creíble para otros países en desarrollo sino el de saber hasta qué punto el modelo de tales países era paradigmático a todos los efectos y si, sobre todo, resulta posible encontrar algún otro paradigma mejor en el que basar razonamientos y políticas.

Por otra parte, y esto es aún más grave, tendrá que analizarse en profundidad, en relación a la crisis asiática, si las circunstancias históricas de inestabilidad mundial a que han tenido tradicionalmente que hacer frente los países en desarrollo en relación, sobre todo, a la volatilidad de los precios de sus principales materias primas de exportación, no se ven ahora incrementadas por el *Casino Global* en el que la globalización incontrolada³³ ha sumido a las balanzas de pagos, la economía y las sociedades de la totalidad de los países del mundo.

Si ya las crisis del petróleo, las crisis de la deuda y la desaparición del *Segundo Mundo* han cambiado muchas cosas en la economía mundial, y si la moneda única europea va a cambiar en breve muchas otras, la crisis asiática debe hacernos reflexionar sobre la relatividad de muchos paradigmas.

En nuestra *Aldea Global* los viejos modelos globales en que incluso cada organismo internacional tenía un papel perfectamente asignado dentro del funcionalismo mundial³⁴ deben revisarse continuamente, y lo mismo debe decirse respecto a las apuestas de futuro que la lucha contra el subdesarrollo debe plantear al creciente número de actores con capacidad de influencia sobre las relaciones internacionales y sobre los *lobbies* nacionales con capacidad de proyección transnacional.

UN ENFOQUE HUMANO

En 1998 la Sociedad Internacional está celebrando el 50 aniversario de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos Humanos y ahora más que nunca la lucha contra el subdesarrollo debe asentarse en conseguir que todas las poblaciones accedan a los elementos que aseguren su supervivencia y seguridad física (derecho a la vida, alimentación, vivienda, prohibición de torturas, formas de esclavitud, etc.), su dignidad humana y espiritual (democracia, educación, libertades, igualdad de sexos, religiones, condiciones de trabajo dignas, etc.).

Los últimos años de Cumbres y Conferencias convocadas por Naciones Unidas han hecho aumentar la sensibilización sobre muchas de las interdependencias negativas que la cooperación al desarrollo debe ayudar a hacer vencer, aunque no hayan motivado, desgraciadamente, que los Parlamentos nacionales de los países ricos –acuciados por los problemas sociales internos– hagan las concesiones necesarias para que el mundo en que vivimos se convierta en más solidario.

A partir de aquí no se trata tanto, pues, de confiarse a modelos mágicos que puedan transportar a un país subdesarrollado a los deseados niveles de desarrollo, sino de saber muy bien cuál es, en cada caso, el modelo de desarrollo que puede hacer que

las poblaciones de un país se acerquen más y mejor a los Derechos Humanos y sociales hoy comunmente aceptados.

Como la experiencia de los marginados y los desempleados de larga duración en los países desarrollados pone muy bien de manifiesto, la empresa que ya es de por sí difícil en el Norte no puede ser, ni mucho menos, fácil en el Sur.

Notas

1. Galbraith, J.K. (1968) "Three models of Developing Countries", *Dialogue*, vol. 1, núm. 1.
2. Granell, F. (1973) *Las empresas multinacionales y el desarrollo*, Barcelona: Editorial Ariel.
3. Granell, F. (1996) "La Novena Sesión de la UNCTAD", *Boletín Información Comercial Española*, 2505. Junio.
4. Berzosa, C. (1993) "El Comercio Internacional: beneficioso o perjudicial para los países del Tercer Mundo?", en González, S. (coord.): *Temas de Organización Económica Internacional*. Madrid: Mc Graw Hill.
5. The South Commission (1990) *The Challenge to the South (Informe Nyerere)*, Oxford University Press.
6. Naciones Unidas (1969) *La capacidad del Sistema de las NU para el desarrollo* (Informe Jackson), Nueva York.
7. *Development Assistance Committee (Anual) Development Co-operation: Efforts and Policies of the Member of the Development Assistance Committee of the OECD*, París.
8. INTERMÓN y otras ONG (anual) *La realidad de la ayuda: una evaluación independiente de la ayuda al desarrollo española e internacional*.
9. Cox, A., Koning, A., et al. (1997) *Understanding European Community Aid*, London: Overseas Development Institute.
10. United Nations Briefing Papers (1997) *The World Conferences: Developing Priorities for the 21st Century*, New York.
11. Commission on Global Governance (1995) *Our Global Neighbourhood*, Oxford University Press.
12. United Nations (1997) "Renewing the United Nations: A Programme for Reform", *Report of the Secretary-General (Kofi Annan)*, Doc. A/51/950 de 14 .
13. Bretton Woods Commission (1994) *Bretton Woods Looking to the Future*, Washington.
14. Iglesia-Caruncho, M. (1997) "La Cooperación al Desarrollo deseable en el año 2000", *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, núm. 0, Primavera-Verano.
15. Comisión Europea (1997) : *Libro Verde sobre las relaciones entre la Unión Europea y los Países ACP en los albores del siglo XXI: Desafíos y opciones para una nueva asociación*, Bruselas.
16. Granell, F. (1973): "Insuficiencia y Problemas del Sistema Generalizado de Preferencias Arancelarias", *Revista Española de Economía*, núm 1, enero-abril.

17. World Trade Organization (1996) *Comprehensive and Integrated WTO Plan of Action for the Least Developed Countries*, Geneva.
18. Schumpeter, J.A. (1962) *Capitalism, Socialism and Democracy*, utilizada la edición, New York: Harper Row.
19. Fukuyama, F. (1992) *El fin de la historia y el último Hombre*, Barcelona: Planeta.
20. World Bank (1996) *World Development Report 1996: From Plan to Market*, Washington.
21. World Bank (1997) *World Development Report 1997: The State in a Changing World*, Washington.
22. P. et Guillaumont, S. (eds) (1994) *Adjustment and Development: the Experience of the ACP Countries*, Paris: Económica.
23. Mello Jr., L. R. de (1997) "Foreign Direct Investment in Developing Countries and Growth: A Selective Survey", *The Journal of Development Studies*, Vol. 34, Núm 1 (October).
24. Inter-American Development Bank (1997) *Latin America After a Decade of Reforms: What Comes Next?* Document presented to the Annual Meeting (Barcelona), Washington.
25. Wolfensohn, J. D. (Presidente del Banco Mundial) (1997) Entrevista concedida al diario *EL PAIS*, 10 marzo 1997.
26. (1997) "Eliminating World Poverty A Challenge for the 21st Century", *White Paper on International Development*, presented by the Secretary of State for International Development, London.
27. Pakkasem, P. (1988) *Leading Issues in Thailand's Development Transformation 1960-1990*, Bangkok.
28. Granell, F. (1996) "La OCDE tras el ingreso de Corea del Sur", *Boletín Información Comercial Española*, núm. 2523, noviembre.
29. Banque Mondiale (1997) *Perspectives Economiques Mondiales et Pays en développement*, Washington.
30. Pignau, A. (1995) "Las Políticas del FMI y del Banco Mundial y los Derechos de los Pueblos", *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 29-30.
31. Granell, F. (1995) "El debate Librecomercio-protección a finales del siglo XX". Discurso de ingreso en la Real Academia de Ciencias Económicas y Financieras, Barcelona.
32. (1998) "Changing the Rules in Asia", *Financial Times*, 7 de enero.
33. Robrik, D. (1997) *Has Globalization Gone too Far?* Washington: Institute for International Economics.
34. Granell, F. (1991) "El funcionalismo en la Organización Económica Internacional y la nueva agenda contra el subdesarrollo", en Varela, M. (coord): *Problemas actuales de la economía mundial*, Madrid: Pirámide.

**REVISTA CIDOB d'AFERS
INTERNACIONALS 40-41.**
**Cooperación internacional y
desarrollo.**

Comercio Norte-Sur y Ayuda Oficial al Desarrollo: algunas evidencias contradictorias.

Arcadi Oliveres Boadella

Comercio Norte-Sur y Ayuda Oficial al Desarrollo: algunas evidencias contradictorias

*Arcadi Oliveres Boadella

EL DETERIORO EN LA RELACIÓN DE INTERCAMBIO

En el conjunto de estudios sobre el desarrollo económico, el análisis del comercio internacional ha ocupado tradicionalmente un papel relevante y reiterativo. Es igualmente cierto que hoy en día otro tipo de cuestiones tales como la acción de las compañías transnacionales, los flujos financieros, las dependencias tecnológicas, las restricciones medioambientales, los procesos de urbanización, el papel del Estado o las situaciones sociales han venido reclamando cada vez una mayor atención como condicionantes en los procesos de desarrollo.

En este artículo quisiéramos, sin embargo, regresar al ámbito del comercio internacional y a una de sus facetas más conocidas: la relación de intercambio. Aunque nos centremos en ello, sería un error olvidar que el tema del comercio presenta en la actualidad múltiples aspectos objeto de estudio, como pueden ser los acuerdos de carácter regional, las políticas arancelarias, las estrategias de inserción comercial, las transacciones intra-empresariales y los nuevos campos de actuación de la Organización Mundial del Comercio (OMC) tales como servicios, inversiones y audiovisuales.

Entendemos por relación de intercambio el cociente entre el índice de precios de los productos que un país exporta y el índice de los precios de los productos que un país importa. Estadísticamente se ha podido comprobar que en los países del Tercer

*Profesor Titular del Departamento de Economía Aplicada. Universitat Autònoma de Barcelona

El autor quiere agradecer a Laura Albareda, Luz Castillo, Pilar Resina, Wolfgang Schilling y Brenda Yepez su colaboración en la obtención de datos, en los largos cálculos que no aparecen en el artículo y en la discusión de los resultados. Este artículo recoge los resultados obtenidos en la primera fase del proyecto de investigación "Qualitat de vida, eficàcia i transparència en l'Ajuda Espanyola al Desenvolupament", financiado con fondos UAB-CIRIT de la convocatòria "Grups Emergents en Ciències Socials i Ciències Humanes".

Mundo existe una larga tendencia al deterioro de esta relación, derivada de las bajas continuadas en los precios de exportación y de las alzas en los de importación.

Entre las razones de tal comportamiento de los precios podríamos señalar las siguientes:

a) La existencia de mercados de competencia imperfecta en los que los oferentes de materias primas y de productos tropicales se hallan en inferioridad de condiciones frente a los demandantes que tienen una mayor capacidad de intervención en los precios. Hay que añadir además el hecho de que algunos de los mercados internacionales de materias primas se han convertido, con frecuencia, en unos mercados especulativos en los que el precio finalmente establecido en las transacciones tiene poco que ver con los costos de producción.

b) Los países del Norte se interesan cada vez menos en las producciones tradicionales de los países del Sur. En algunas ocasiones porque han encontrado sustitutos –productos químicos, fibras artificiales, materiales sintéticos– a determinadas materias primas y, en otras, porque ellos mismos –como sucede en el caso del azúcar– se han convertido en productores e incluso exportadores de tales materias.

c) El crecimiento cada vez mayor del comercio exterior de los países, pero que se desarrolla en el interior de las empresas transnacionales. En tal comercio, los precios no se corresponden a los del mercado sino que constituyen meros valores de transferencia que se establecen en función de las necesidades contables de la compañía. En muchas ocasiones, estas necesidades contables impulsan a la fijación de valores bajos para evitar la acumulación de beneficios en países de supuesta o dudosa estabilidad política y económica.

d) Las mejoras de productividad que reducen los costes de fabricación se transforman en reducciones de precios de exportación dada la falta de fuerza de los sindicatos locales para poder aplicarlas a mejoras salariales.

Aceptando estos hechos a nivel teórico, se trataría ahora de constatar cuál es el nivel de realidad de los mismos para el caso español. Es decir, saber hasta qué punto en las relaciones entre España y los países del Tercer Mundo se puede confirmar este deterioro y, en la medida de lo posible, intentar cuantificarlo.

EL COMERCIO ESPAÑOL CON EL TERCER MUNDO

Para la cuantificación que acabamos de anunciar, consideraremos el período 1988-1995. A partir del año 1988, que nos servirá como año base de referencia –y por lo tanto no intervendrá en los resultados–, analizaremos la evolución de los precios del comercio español con el Tercer Mundo. La razón de la elección de 1988 viene motivada por el hecho de que a partir de este año se estableció un nuevo código de numeración en la lista de productos que aparecen en las tarifas arancelarias aplicadas internacionalmente. Habida cuenta de que en 1988 algunos productos que figuraban separadamente en el código

anterior fueron agrupados, y otros que figuraban como único producto fueron desglosados, resultaba, si no imposible, por lo menos extremadamente laborioso referirse a años anteriores. Por otro lado, el año 1995 representa el último del que, en razón de la aparición de las estadísticas de comercio exterior, se han podido elaborar los datos.

El cuadro nº1 nos muestra cuál es la importancia del comercio español con el Tercer Mundo respecto al total de las operaciones comerciales españolas con el exterior.

Cuadro nº 1. Comercio español con el Tercer Mundo

Año	Importaciones totales	Importaciones del Tercer Mundo (TM)	% (TM/Total)
1989	64.904.550	11.515.206	17,74
1990	68.760.053	11.975.261	17,41
1991	75.228.638	13.537.886	18,00
1992	77.199.583	13.927.063	18,04
1993	67.232.535	12.052.572	17,93
1994	77.919.851	13.504.197	17,33
1995	88.811.934	16.538.339	18,62

Año	Exportaciones totales	Exportaciones al Tercer Mundo (TM)	% (TM/Total)
1989	40.343.984	5.453.308	13,52
1990	43.523.262	6.107.696	14,03
1991	48.422.416	7.024.829	14,51
1992	49.971.004	7.406.886	14,82
1993	50.941.397	9.827.059	19,29
1994	61.814.324	10.398.354	16,82
1995	70.853.995	10.928.142	15,42

Año	Comercio total (Import+Export)	Comercio total con el Tercer Mundo (TM)	% (TM/Total)
1989	105.248.534	16.968.514	16,12
1990	112.283.315	18.082.957	16,10
1991	123.651.054	20.562.715	16,63
1992	127.170.587	21.333.949	16,77
1993	118.173.932	21.879.631	18,51
1994	139.734.175	23.902.551	17,11
1995	159.665.929	27.466.481	17,20

Datos en miles de ECU - Fuentes: Eurostat y Dirección General de Aduanas.

Los datos del cuadro nº1 nos permiten situar el comercio español con el Tercer Mundo entre un 16% y un 19% del total del comercio exterior español. El peso específico es entre dos y tres puntos mayor en el caso de las importaciones que en el de las exportaciones. Se puede observar, asimismo, una pequeña inflexión de los valores (descenso de las importaciones y aumento considerable de las exportaciones) en el año 1993, a raíz de la devaluación de la peseta que se produjo en aquel momento.

LOS RESULTADOS EMPÍRICOS

Una vez hemos considerado las dimensiones del comercio español con el Tercer Mundo, entraremos ahora a estudiar la evolución de los precios de las importaciones y de las exportaciones. Para ello nos hemos centrado en los cien primeros productos de importación y de exportación que, aunque evidentemente no constituyen la totalidad del comercio, sí que representan, en cambio, una parte importante del mismo. El cuadro nº 2 nos explica cuál es el grado de representatividad de las cifras que trataremos.

Cuadro nº 2. Importancia de los cien primeros productos de importación y de exportación en el total del comercio español con el Tercer Mundo

Año	Importaciones del Tercer Mundo (TM)	Importaciones de 100 primeros productos	% (100/TM)
1989	11.515.206	9.048.402	78,57
1990	11.975.261	9.634.224	80,45
1991	13.537.886	10.840.522	80,07
1992	13.927.063	10.800.602	77,55
1993	12.052.572	9.787.950	81,21
1994	13.504.197	10.956.219	81,13
1995	16.538.339	11.321.220	68,45

Año	Exportaciones al Tercer Mundo	Exportaciones de 100 primeros productos	% (100/TM)
1989	5.453.308	3.094.541	56,75
1990	6.107.696	3.282.394	53,74
1991	7.024.829	3.656.256	52,04
1992	7.406.886	4.232.141	57,14
1993	9.827.059	5.867.938	59,71
1994	10.398.354	6.419.168	61,73
1995	10.928.142	6.269.686	57,37

Año	Comercio total con el Tercer Mundo	Comercio 200 primeros (100 imp. / 100 exp.)	% (200/TM)
1989	16.968.514	12.142.943	71,56
1990	18.082.957	12.916.618	71,43
1991	20.562.715	14.496.778	70,50
1992	21.333.949	15.032.743	70,46
1993	21.879.631	15.655.888	71,55
1994	23.902.551	17.375.387	72,69
1995	27.466.481	17.590.906	64,04

Datos en miles de ECU - Fuentes: Eurostat y elaboración propia.

Según se desprende de estos datos, trabajaremos con 200 productos que representan alrededor del 70% del comercio español con el Tercer Mundo. La participación de los productos de importación es superior a la de los productos de exportación. Sin embargo, esto no resulta muy preocupante ya que suelen ser más representativos los comportamientos de las importaciones provenientes del Tercer Mundo que las exportaciones dirigidas a él.

Partiendo del análisis de estos 200 primeros productos del comercio español con el Tercer Mundo, podemos presentar el cuadro nº3 en el que se reflejan dos columnas para las importaciones y las exportaciones realizadas anualmente: una primera columna, ya conocida, en la que se indica el valor de los cien primeros productos importados y exportados a precios corrientes, y una segunda columna que expresa la suma de los valores que tendrían los cien primeros productos importados y exportados en el supuesto de que se hubieran pagado (los de importación) o cobrado (los de exportación) a los precios del año base, es decir, a los precios de 1988.

Cuadro nº 3.

Comercio de España con el Tercer Mundo: a precios corrientes y a precios del año 1988

Año	Importaciones 100 productos / Precios corrientes	Importaciones 100 productos / Precios 1988	Diferencia
1989	9.048.402	8.564.177	484.225
1990	9.634.224	8.607.819	1.026.405
1991	10.840.522	10.219.752	620.770
1992	10.800.602	10.709.324	91.278
1993	9.787.950	11.069.677	-1.281.727
1994	10.956.219	12.817.132	-1.860.913
1995	11.321.220	12.268.293	-947.073

	Exportaciones 100 productos precios corrientes	Exportaciones 100 productos precios 1988	Diferencia
1989	3.094.541	2.966.532	-128.009
1990	3.282.394	2.999.215	-283.179
1991	3.656.256	4.179.023	522.767
1992	4.232.141	3.814.550	-417.591
1993	5.867.938	5.627.232	-240.706
1994	6.419.168	7.281.867	862.699
1995	6.269.686	6.172.060	-97.626

Datos en miles de ECU - Elaboración propia.

La columna de diferencias nos expresa, en signo positivo, aquellas cantidades que han resultado beneficiosas para el Tercer Mundo bien sea porque España ha pagado mejor las importaciones o porque ha cobrado peor las exportaciones. Y en la misma columna se expresa en signo negativo las cantidades que han resultado perjudiciales para el Tercer Mundo por razones inversas.

En consecuencia, la combinación de sumas positivas y negativas nos ofrece el resultado final de ganancias o pérdidas que en la relación de intercambio con los países del Tercer Mundo ha representado el comercio de los 200 productos estudiados. Tal resultado nos lo ofrece el cuadro nº 4.

Cuadro nº 4. Evolución de la Relación de Intercambio España-Tercer Mundo para el comercio de los 200 primeros productos

Año	
1989	356.216
1990	743.226
1991	1.143.537
1992	-326.313
1993	-1.522.433
1994	-998.214
1995	-1.044.699

Saldo positivo: relación beneficiosa para el Tercer Mundo. - Saldo negativo: relación beneficiosa para España.

Datos en miles de ECU - Elaboración propia.

Los datos del cuadro anterior parecen ofrecer unos resultados claros: de 1989 a 1991 la relación comercial entre España y el Tercer Mundo, por lo que a los productos estudiados se refiere, no resultaba desventajosa para los países del Tercer Mundo,

sino que, más bien, la relación de intercambio tenía para estos países un signo favorable en sus relaciones con España. La situación cambia a partir de 1992 y se mantiene inversa a lo antedicho, es decir, en una relación de intercambio desfavorable para el Tercer Mundo, hasta 1995.

LOS RESULTADOS EMPÍRICOS SIN CONSIDERAR EL PETRÓLEO

Existe, sin embargo, una cuestión que merecer la pena estudiar. Se trata del comportamiento atípico de los precios del petróleo. En efecto, durante el período analizado, se produjo la Guerra del Golfo y, como consecuencia de la misma, tuvo lugar un incremento transitorio en la cotización del barril del petróleo. De acuerdo con ello, y habida cuenta de que los productos petrolíferos constituyen la principal importación española proveniente de los países del Tercer Mundo, podría muy bien ser que los resultados que acabamos de analizar se vieran distorsionados por este fenómeno. En consecuencia, vamos a efectuar el mismo análisis anterior pero pasando de 100 a 97 productos, tanto de importación como de exportación, es decir, excluyendo el crudo, el petróleo refinado y el gas natural.

Los resultados de este nuevo análisis vienen reflejados en los cuadros nº 5 y nº 6.

Cuadro Nº 5. Evolución de la Relación de Intercambio España-Tercer Mundo para el comercio de 194 primeros productos (excluyendo el petróleo)

Año	Importaciones 97 productos Precios corrientes	Importaciones 97 productos Precios 1988	Diferencia
1989	3.946.034	4.238.882	- 292.848
1990	4.127.602	4.604.112	- 476.510
1991	5.113.673	5.540.780	- 427.107
1992	5.512.447	6.153.051	- 640.604
1993	4.758.986	6.063.839	- 1.304.853
1994	6.043.301	7.731.295	- 1.687.994
1995	6.656.288	7.740.537	- 1.084.249

Año	Exportaciones 97 productos Precios corrientes	Exportaciones 97 productos Precios 1988	Diferencia
1989	2.901.925	2.807.396	-94.529
1990	3.090.534	2.859.469	-231.065
1991	3.480.273	4.021.927	541.654
1992	4.090.240	3.691.571	-398.669
1993	5.587.410	5.393.063	-194.347
1994	6.180.546	7.097.072	916.526
1995	6.104.396	6.059.635	-44.761

Datos en miles de ECU - Elaboración propia.

La combinación de ambos resultados, relación de intercambio en las importaciones y en las exportaciones, viene reflejada en el cuadro nº 6.

Cuadro nº 6. Evolución de la Relación de Intercambio España-Tercer Mundo para el comercio de 194 primeros productos (excluyendo petróleo)

Año	
1989	- 87.377
1990	-707.575
1991	114.547
1992	-1.039.273
1993	-1.499.200
1994	-771.468
1995	-1.129.010

Datos en miles de ECU - Elaboración propia.

A diferencia de lo que veíamos en el cuadro nº4, una vez hemos excluido el petróleo, la relación de intercambio estudiada para el período 1989-1995 se nos presenta siempre desfavorable para el Tercer Mundo, excepto en un ligero equilibrio favorable que se produjo en el año 1991. El desglose de las importaciones y las exportaciones nos demuestra además que en el caso de las importaciones no petrolíferas, éstas siempre resultan favorables para España. Un desglose de carácter geográfico, imposible de realizar por el momento, seguramente nos podría ilustrar mejor quiénes son los grandes perdedores del comercio con España.

EFFECTOS DE LA RELACIÓN DE INTERCAMBIO Y AYUDA AL DESARROLLO: DATOS COMPARATIVOS

Llegados a este punto, la última cuestión que quisiéramos considerar en este artículo es la de la comparación de los saldos derivados del estudio de la relación de intercambio con el montante de la Ayuda Oficial Española al Desarrollo (AOD).

Veamos por separado los resultados según consideremos o no los productos petrolíferos. En el primer caso, es decir, si incluimos el petróleo, efectuaremos la comparación en el cuadro nº 7.

Cuadro nº 7. Relación de Intercambio España-Tercer Mundo para 200 primeros productos y comparación con la Ayuda Oficial al Desarrollo

Año	Saldo relación de intercambio en ECU (miles)	PTA/ECU	Saldo relación de intercambio en PTA (millones)
1989	356.216	130,32	46.422
1990	743.226	129,65	96.359
1991	1.143.531	128,57	147.024
1992	-326.313	132,19	-43.135
1993	-1.522.433	148,73	-226.431
1994	-998.214	158,48	-158.196
1995	-1.044.699	161,22	-168.427

Año	Saldo relación de intercambio en PTA (millones)	Importe de la AOD (millones PTA)
1989	46.422	64.071
1990	96.359	98.453
1991	147.024	131.125
1992	-43.135	155.492
1993	-226.431	165.853
1994	-158.196	183.700
1995	-168.427	168.100

Elaboración propia.

Del análisis del cuadro en cuestión se deduce que la relación de intercambio desfavorable que desde 1992 ha existido para los países del Tercer Mundo en sus relaciones comerciales con España ha mermado considerablemente los posibles efectos positivos

de la AOD. En dos años, incluso, (1993 y 1995) el peso desfavorable de la relación de intercambio ha absorbido por completo la AOD. Tengamos además en cuenta que nos estamos refiriendo a un comercio de 200 primeros productos que, tal como hemos señalado, representan alrededor del 70% del comercio español con el Tercer Mundo. Si la tónica para el otro 30% fuera la misma, lo cual es verosímil, nos encontraríamos con resultados todavía más desfavorables para los países del Tercer Mundo.

En el segundo caso, es decir, si no incluimos el petróleo, efectuaremos la comparación en el cuadro nº 8.

Cuadro nº 8. Relación de Intercambio España-Tercer Mundo para 194 primeros productos (excluido el petróleo) y comparación con la Ayuda Oficial al Desarrollo

Año	Saldo relación de intercambio en ECU (miles)	PTA/ECU	Saldo relación de intercambio en PTA (millones)
1989	-387.317	130,32	-50.483
1990	-707.575	129,65	-91.737
1991	114.547	128,57	14.727
1992	-1.039.273	132,19	-137.381
1993	-1.499.200	148,73	-222.976
1994	-771.468	158,48	-122.262
1995	-1.129.010	161,22	-182.019

Año	Saldo relación de intercambio en PTA (millones)	Importe de la AOD (millones PTA)
1989	- 50.483	64.071
1990	- 91.737	98.453
1991	14.727	131.125
1992	- 137.381	155.492
1993	- 222.976	165.853
1994	- 122.262	183.700
1995	- 182.019	168.100

Estos datos confirman, agravándola cuantitativamente, la merma que la relación de intercambio representa sobre la Ayuda al Desarrollo.

CONCLUSIONES

Con tal de poder realizar una valoración final del período estudiado, resulta conveniente proceder a una homogeneización en moneda constante de los datos presentados. Esto es lo que nos ofrecen los cuadros nº 9 y nº 10.

Cuadro nº 9. Relación de Intercambio y AOD en pesetas constantes de 1995

Año	Saldo relación intercambio PTA corrientes (millones)	PTA año/PTA 1995	Saldo relación intercambio en PTA Año 1995 (millones)
1989	46.422	1,373	63.737
1990	96.359	1,286	123.918
1991	147.024	1,214	178.487
1992	-43.145	1,146	-49.433
1993	-226.431	1,096	-248.168
1994	-158.196	1,047	-165.631
1995	-168.427	1,000	-168.427
Total			-265.517

Año	AOD PTA corrientes (millones)	PTA año/PTA 1995	AOD en PTA Año 1995 (millones)
1989	64.071	1,373	87.970
1990	98.453	1,286	126.611
1991	131.125	1,214	159.185
1992	155.492	1,146	178.194
1993	165.853	1,096	181.775
1994	183.700	1,047	192.334
1995	168.100	1,000	168.100
Total			1.094.169

Elaboración propia.

De los datos anteriores podemos establecer la comparación entre los dos totales, es decir, saber que la Ayuda Oficial al Desarrollo ha quedado disminuida en un 24,27% (saldo relación de intercambio/AOD) por la relación de intercambio desfavorable.

El cuadro nº 10 se refiere a los mismos conceptos pero excluyendo el petróleo.

Cuadro nº10. Relación de Intercambio (excluido el petróleo) y Ayuda al Desarrollo en pesetas constantes de 1995.

Año	Saldo relación intercambio PTA corrientes (millones)	PTA año/PTA 1995	Saldo relación intercambio en PTA Año 1995 (millones)
1989	-50.475	1,373	- 69.313
1990	-91.737	1,286	-117.974
1991	14.727	1,214	17.879
1992	-137.381	1,146	-157.439
1993	-222.976	1,096	-244.382
1994	-122.262	1,047	-128.008
1995	-182.019	1,000	-182.019
Total			-881.256

Elaboración propia.

Comparando este total con el total de la AOD apuntado en el cuadro anterior, resulta que por razón de la relación de intercambio se produce una merma del 80,54% en la Ayuda Oficial al Desarrollo realizada por España. Posiblemente esta merma sería mayor si consideráramos la totalidad del comercio realizado y no tan solo el 70% aproximado que hemos analizado en este artículo.

Nos hallamos en una época en que la Ayuda Oficial al Desarrollo ha adquirido carta de naturaleza en España: se halla en discusión una ley de cooperación, han empezado a funcionar los consejos de cooperación, las Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo (ONGD) se han dotado de códigos de conducta, han surgido las tiendas de comercio justo, y se empieza a hablar con naturalidad de los fondos éticos y solidarios. Todo esto es positivo y probablemente necesite aún de un crecimiento sustancial cuantitativo y de notables mejoras cualitativas, pero, en cualquier caso, no debe hacernos olvidar que la cooperación al desarrollo constituye tan solo una de las facetas de las relaciones económicas internacionales, por lo general desiguales.

El presente artículo ha intentado hacer hincapié en una de estas relaciones desiguales ya muy clásica, pero no por ello menos actual. Intentar equilibrar todas estas desigualdades es una tarea que debe interesar a todos los preocupados por el desarrollo y que obliga particularmente a los responsables de las decisiones económicas y políticas.

Barcelona, marzo de 1998

**REVISTA CIDOB d'AFERS
INTERNACIONALS 40-41.**
**Cooperación internacional y
desarrollo.**

Nivel tecnológico, transferencia de tecnología y la cooperación
desarrollo.

Josep Casanovas

Nivel tecnológico, transferencia de tecnología y la cooperación al desarrollo

*Josep Casanovas

Con carácter previo al análisis de algunos de los mecanismos de cooperación relacionados con la Transferencia de Tecnología (TT), en especial por lo que respecta al flujo Norte-Sur, en este artículo se tratará de poner a su consideración y crítica una serie de reflexiones sobre la relación entre la tecnología y las personas, tanto en el ámbito individual como en el colectivo. Se expondrán también algunos puntos de debate acerca de las características inherentes a las propias tecnologías, que deben ser tenidas en consideración en el diseño de cualquier estrategia de TT con pretensiones de utilidad y sostenibilidad.

Posteriormente intentaremos presentar de forma concisa los agentes y mecanismos que operan en la TT desde el Norte. A partir de los ejemplos que configuran los programas implementados por la UE y por España en este campo, veremos los procesos que se están innovando más rápidamente y la tecnología que se prioriza y se subvenciona en el mundo rico.

La descripción de los actores implicados en el Sur y el análisis de los impactos de determinadas tecnologías en función de sus posibilidades y de su accesibilidad desde distintos colectivos, nos darán pie a cuestionarnos el contenido y los modelos de TT, y a esbozar las grandes líneas en las que conviene incidir para favorecer su desarrollo equilibrado y sostenible. Veremos finalmente el papel que puede desempeñar la cooperación al desarrollo para dar apoyo a este proceso.

ALGUNAS CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LA TECNOLOGÍA

La percepción de la tecnología y del cambio tecnológico por parte de las personas

Al igual que sucede con otros temas que afectan directamente y de forma creciente a una gran parte de la humanidad, no se está realizando el esfuerzo necesario para que las personas puedan entender de forma clara el entorno material en el que les toca vivir. Tampoco somos conscientes de las consecuencias e implicaciones que conlleva sobre todas nuestras actividades –por simples y primitivas que nos puedan parecer–, el complejo conjunto de objetos y relaciones que identificamos con el término tecnología.

Da la sensación de que pocos son los seres que actualmente tienen una visión bien definida y de conjunto del amplio espectro de conocimientos que abarca este concepto ni de sus componentes más críticos. Es más, un número cada vez mayor de personas, incluso las pertenecientes a sociedades que consideraríamos privilegiadas y con un nivel alto de formación, no comprende los mecanismos que rigen los más elementales objetos que les rodean y no tiene la menor idea sobre los procesos de fabricación de los mismos, ni sobre los materiales de los que se componen.

Sin ir más lejos, acostumbro preguntar a mis alumnos de últimos cursos de ingeniería sobre alguno de los objetos visibles en el aula. Les pregunto, por ejemplo, si saben con qué material han sido elaboradas las persianas de las ventanas, si son de plástico o de aluminio, si se imaginan el proceso de producción de las mismas. Normalmente me miran con extrañeza, el sistema educativo universitario no suele permitirse estas frivolidades, y en general me confiesan que no lo saben. Algún estudiante se levanta y golpea levemente la persiana con cara de satisfacción.

Otro ejemplo, también muy cercano. Se trata de un trabajo tan habitual como escribir un documento o elaborar un artículo utilizando un procesador de textos. Actualmente existen dos o tres paquetes de *software* que son los más conocidos y extendidos en el mundo. Elijamos uno de ellos, con su entorno amigable de trabajo bajo un sistema de ventanas, un interfaz de usuario cómodo, un conjunto de botones que ofrecen una gran cantidad de opciones, y su sistema de clasificación de archivos. El usuario no utiliza ni utilizará más de un diez por ciento de las (*utilidades y*) posibilidades del producto. Básicamente, desconoce la mayor parte de sus funcionalidades. Sólo sabe ejecutar alguna de dichas opciones de una forma muy rudimentaria y laboriosa. Esto puede responder a que no ha logrado entender los manuales (¡normalmente ni tan sólo se los ha mirado y, desde luego, no los ha estudiado!). Tampoco queda claro si los manuales no se entien-

den porque están mal redactados por alguna fatalidad del destino o, lo que parece más probable, porque así se fomenta la generación de un negocio paralelo de formación y de edición de libros y materiales de aprendizaje más digeribles. Difícilmente llega a comprender el pseudolenguaje de las deslumbrantes, pero incómodas, ayudas en línea. Podrá escoger entre una cincuentena de tipos de letra distintos, aunque siempre escriba con uno sólo de ellos. De todos modos, se ha visto obligado a adquirir un ordenador de última tecnología con suficiente procesador, monitor en color, memoria y espacio en disco para poder ejecutar satisfactoriamente el potente producto con todas esas infrautilizadas potencialidades. El proceso de compra consistió casi en un acto de fe, un salto al vacío de las siglas, de acrónimos, de peculiaridades indescifrables, se asesoró con amigos *expertos*, un cúmulo de despropósitos en definitiva. En menos de cuatro años, con la evolución frenética del *hardware* y el *software* la historia se repetirá, tal vez magnificada.

En estos dos ejemplos hablamos probablemente de personas con un grado de formación elevado, personas que tendrán responsabilidades en el universo tecnológico, que tomarán decisiones. Las preguntas que surgen son, entre otras: ¿Por qué motivos desconocen estos temas? ¿Hasta qué punto las personas deben saber más sobre las cosas que utilizan? ¿Debe requerirse un mayor énfasis en estos aspectos *funcionales* durante los procesos de aprendizaje continuado de los ciudadanos? ¿Hay espacio para este saber entre la masa de información, conocimientos y habilidades hoy en día aparentemente necesarios para sobrevivir?

En mi opinión, la respuesta debe ser afirmativa. Las personas deben conocer con un nivel de profundidad razonable la componente tecnológica de su vida. Se sentirán así más seguras y en consecuencia serán más libres. Podrán defender mucho mejor sus derechos como usuarios y como consumidores. Pero, aún más importante, podrán decidir con mayor fiabilidad qué es lo que desean para ellos y para su comunidad. Por extensión, e íntimamente relacionado con el contenido del presente trabajo, podrán entender qué modelo de sociedad quieren para sí mismos y, por coherencia y honestidad, sólo tratarán de transferir a otros colectivos una tecnología que consideren proporcionada, sostenible y justa.

El *gap* tecnológico se agranda más y más, y lo hace de forma asimétrica en función de las edades, de las profesiones, de las oportunidades. Genera analfabetos tecnológicos en masa, meros utilizadores de *gadgets*, seres dependientes e indefensos a largo plazo. Estos seres, en mayor o menor medida, somos nosotros mismos.

Para extenderme sobre las implicaciones de algunos cambios tecnológicos en el ámbito colectivo, me basaré en otros dos ejemplos que, si bien dan la apariencia de ser cuestiones futuristas, el estado de la tecnología y las inversiones actuales ya las están haciendo posibles o lo harán en un breve período de tiempo.

El primero de estos casos es el del teletrabajo. Bajo esta denominación entendemos toda aquella labor que actualmente se realiza en el *lugar de trabajo* y que es susceptible de ser realizada en el propio domicilio del trabajador con una inversión mínima y razonable.

Este fenómeno se está produciendo de forma creciente en el sector de los servicios. Podríamos encontrar un precedente en el trabajo de manufactura domiciliario en el sector textil o del calzado que, por cierto, se ha prestado bastante al establecimiento de una economía sumergida (y atomizada, por lo tanto, nada conflictiva). Este trabajo *domiciliado* puede tener efectos colectivos que podríamos cualificar como beneficiosos. Por ejemplo, las oficinas podrían ocupar menos superficie, se ahorraría en mobiliario y consumos, las empresas compartirían ciertos recursos como salas de reunión, servicios de fotocopias, etc. Al realizarse menos desplazamientos desde los domicilios a los centros de trabajo, se ahorraría en infraestructuras de transporte (autopistas, ferrocarriles, autobuses), en vehículos privados, en consumo de combustible, contaminación, accidentes, seguros. El trabajo en casa podría organizarse mayor comodidad del trabajador, luz natural, comería en su propio hogar, no perdería tanto tiempo en viajes, y compartiría más momentos con su familia. En el lado negativo, perdería el contacto directo con sus compañeros de oficina o con otras personas, dependería de los medios de telecomunicación, cargaría tal vez con algunos costes adicionales en consumos (electricidad, aire acondicionado, etc.), o tal vez los compartiría con la empresa. También cabe la posibilidad de que fuera contratado con una fórmula de trabajo menos estable o autónoma. Puede simplemente que el trabajo le parezca más aburrido. Esta fórmula es hoy factible en gran cantidad de trabajos de administración, de atención telefónica, de gestiones en general. De hecho, en Estados Unidos ya existen algunas experiencias de este estilo. El teletrabajo puede propiciar un cambio en las costumbres de las personas y, a medio plazo, una redistribución geográfica de la población.

Como extensión del planteamiento precedente, consideremos las implicaciones de uno de los campos al que mayor impulso se imprimirá durante los próximos cinco años, en el área de las comunicaciones y de las redes: el comercio electrónico. Las relaciones comerciales basadas en Internet supondrán un doble cambio que deseáramos destacar: en primer lugar, una gran cantidad de bienes y servicios serán accesibles desde cualquier punto de la red y la transacción será instantánea y segura. En segundo lugar, la desintermediación será un hecho progresivo en las relaciones comerciales: se acortará la distancia entre productor y cliente/consumidor y, en consecuencia, se abaratarán costes de distribución y se favorecerá tal vez, de forma sensible, una forma de comercio más justo.

El segundo ejemplo tratará de un aspecto que aún tiene más trascendencia desde el punto de vista de las personas, pues afecta a uno de los problemas básicos actuales de la humanidad: la comunicación entre personas que hablan distintas lenguas. Es indiscutible la supremacía de alguna lenguas respecto a otras en lo que concierne a relaciones económicas, políticas y culturales entre países, o incluso entre distintas comunidades lingüísticas dentro de un mismo Estado. Ello es fuente de desigualdades, de diferentes niveles de oportunidades y, en definitiva, de conflictos entre los seres humanos. ¿Qué ocurriría si pudiera superarse esta barrera con un dispositivo portátil y miniaturizado, que permitiera que nuestras frases se tradujeran instantáneamente a cualquier lengua,

dándole la impresión a nuestro interlocutor de que hablamos su propio idioma? Adicionalmente, el aparato nos permitiría escuchar la traducción automática desde cualquier lengua, incluso conservando el mismo timbre de voz y entonación. En una ingeniosa e inteligente narración (Olivé, 1992), se nos plantean las implicaciones tanto sociales como políticas del invento, su repercusión sobre la integración de los inmigrantes, las modificaciones sobre el modelo de convivencia o coexistencia hoy en día vigente. Supongamos, además, que dado el interés social del aparato, se decide liberalizar la patente y se pone a disposición de todos los pueblos sin distinción...

Las funcionalidades descritas en los párrafos precedentes y los dispositivos que las posibilitan, o ya existen, o existirán de inmediato pues están como prototipos, pendientes en mayor o menor grado de un proceso de implementación, miniaturización, o integración. La tecnología puede estar al servicio del ciudadano. ¿Estamos preparados para aceptar los cambios que todo ello conlleva? Estamos hablando de innovaciones tecnológicas de coste relativamente bajo, aún más si lo relacionamos con los ahorros y beneficios que acarrearían. En ambos casos se trata de tecnología fácilmente transferible. ¿Qué efectos tendría sobre las posibilidades de los habitantes de los Países en Vías de Desarrollo (PVD) poder realizar desde sus casas trabajos de valor añadido, o sobre los inmigrantes desplazados a países en los que, a las dificultades de tipo laboral y social, se añaden el aislamiento y la incompreensión a causa del idioma?

Del estado y del carácter complementario y conexo de las tecnologías

En primer lugar, deberíamos precisar qué entendemos por tecnología. No es una labor fácil. No cabe duda de que la tecnología debe considerarse una parte integrante de lo que se denomina cultura. Que la cultura utiliza la tecnología. Que ciencia y tecnología forman un conjunto indisoluble y sinérgico.

Sin ánimo de profundizar en este debate, entenderemos que tecnología abarca conceptos esenciales como: sistemas, procesos, técnicas, métodos, instrumentos, herramientas, productos, patentes o incluso la capacidad y la experiencia necesarias para la utilización óptima de estos elementos.

A menudo se cae en una visión simplista que identifica la tecnología y su progreso con objetos y conocimientos de gran complejidad y circunscritos a unos ambientes científicos al margen del entorno y de la actividad diaria de las personas. En la mayoría de los casos, nada más alejado de la realidad.

Así, puede resultarnos sorprendente a primera vista la afirmación de Drucker de que los mayores cambios tecnológicos de los últimos años no se han producido ni en el área de los ordenadores, ni en la biotecnología, sino en el campo de la banca y de las finanzas (Drucker, 1990). Esto es una muestra de la cercanía a nuestro quehacer diario de los efectos de la implantación de unas determinadas tecnologías en sectores de actividad de presencia universal.

Como confirmación de lo anterior, resulta incomprensible el divorcio existente entre el mundo de la ciencia y la tecnología y el de la gestión, cuando ambos forman parte de un mismo todo cultural. Podemos entender aquí la palabra gestión como el conjunto de operaciones que constituyen la interfase entre personas y tecnología. De nuevo Drucker destaca la importancia de que se dedique un esfuerzo relevante a la gestión de la tecnología. Distingue tres fases diferentes y separadas en el camino de la gestión racional de la tecnología. La primera consiste en determinar cómo gestionar la investigación de manera que sea eficaz (procesos de mejora, evolución gestionada e innovación). Segunda, los tecnólogos deben entender que la tecnología debe ser gestionada. La tecnología no es efectiva por sí misma: debe convertirse en productos, procesos y prácticas. Además, ¿debe ser comercializada! Finalmente, los no-tecnólogos, los hombres de empresa, los gobernantes, los financieros, los responsables de marketing e, incluso, el público en general, deben tener una buena comprensión de la tecnología a fin de ser capaces de gestionarla y de convertir la tecnología en productos y servicios, y todo de forma eficaz y eficiente (Drucker, 1990). Y añadiremos que así conseguiríamos forzar que la tecnología, sus costes y su aplicación sobre las personas obedecieran a criterios de necesidades más *reales*, y nos obligaría a adoptar planteamientos más sostenibles y respetuosos con la disponibilidad y distribución de los recursos en el mundo.

Otro aspecto que hay que analizar es el grado de conexión entre los niveles de desarrollo de la tecnología en las áreas de conocimiento en las que aquella finalmente se desarrolla y entre los agentes implicados.

Por un lado, resulta que la ciencia o, si se prefiere, la investigación teórica y aplicada, avanza mucho más sincronizadamente de lo que solemos sospechar. El inventor o profesor chiflado aislado en su laboratorio, rodeado de probetas y líquidos coloreados burbujeando pocos instantes antes de la explosión que le conducirá por azar al mayor descubrimiento de la década o del siglo, no existe a nuestros efectos.

En áreas distintas y distantes de investigación se utilizan métodos y herramientas parecidas, aunque frecuentemente se empleen terminologías distintas según el campo, lo que produce una falsa sensación de diferencia. Es más, investigadores que se desconocen entre sí, y que probablemente no lleguen nunca a saber de su existencia mutua, llegan a conclusiones parecidas en instantes muy cercanos en el tiempo. Estas se exponen, sin embargo, en congresos y publicaciones absolutamente desconexas, ignoradas (involuntariamente, se supone) por los respectivos, recíprocamente incomunicados y por lo tanto inexistentes, grupos de trabajo.

Hay que reconocer que se realiza un trabajo ingente de diseminación de la información, por medio de una miríada de publicaciones mayoritariamente minoritarias, valga la expresión, y a menudo gremiales, que se distribuyen por las bibliotecas reales, y pronto virtuales, repartidas por el mundo. Una gran cantidad de recursos se desaprovechan produciendo materiales redundantes o de escasa trascendencia científica.

Lamentablemente, estamos muy lejos de lograr un mínimo conocimiento mutuo entre dichos científicos, que pertenecen a distintas áreas y especialidades, no digamos ya de establecer un cierto nivel de colaboración entre ellos.

Que ocurra esto es lógico. Hoy en día, los grupos de Investigación y Desarrollo (I+D) de muchos países tienen acceso a los recursos de última generación. Tienen también un nivel de información y de capacitación similar. Con recursos parejos y dada la disposición de los centros de formación e investigación a aceptar a científicos de cualquier nacionalidad en sus equipos –en realidad, no lo hacen por altruismo, ¡buscan a los mejores!–, es razonable que se alcancen resultados del mismo orden.

Esto no significa que no existan algunos estados privilegiados, que poseen lo que denominamos un nivel tecnológico de excelencia, en una, en varias, o en todas las áreas del saber. Estos monopolizan algunas especialidades o van por delante en cuanto a investigación en determinados campos. Esto es un hecho que sería absurdo, o tendencioso, no reconocer.

En muchos países, sin embargo, existen grupos que pueden acceder a *lo último* en tecnología. Esta tecnología está *en el mercado y sólo* es preciso disponer de los fondos necesarios para adquirirla y de la habilidad para conseguirla. Experiencias recientes en estados sometidos incluso a un embargo político y/o militar nos muestran las virtudes o peligros de la situación.

De cómo se puede alcanzar un cierto nivel tecnológico

Podríamos llegar a pensar que una parte de la tecnología que se desarrolla en determinados países, por ejemplo en los hasta ahora llamados “dragones asiáticos” (Corea del Sur, Singapur, Taiwan, por el momento Hong Kong y, en menor medida, Tailandia y Malasia), no es más que un proceso de producción transplantado a una zona con costes de fabricación menores. Opino que esto sólo es cierto parcialmente. Puede que para algunas de dichas economías esta situación se mantenga durante un cierto tiempo, pero para otras las condiciones pueden cambiar a corto plazo.

La disponibilidad de dinero en la región –en estos momentos en una profunda crisis, dicho sea de paso–, permite la materialización de iniciativas, lideradas por personal local muy cualificado que probablemente haya sido formado en las mejores universidades y en los departamentos de I+D de las casas matrices. Con la inversión necesaria y sumando factores más bien políticos –como la afirmación de una soberanía o un liderazgo–, o comerciales –como el deseo de penetración en determinados mercados–, se pueden empezar a generar conocimiento y productos propios que resulten competitivos y que, por lo tanto, sean susceptibles de ser demandados a escala planetaria.

El camino descrito en el párrafo anterior ha sido seguido por algunos países, en los que una serie de circunstancias, que no analizaremos aquí, les han colocado, desde hace relativamente pocos años, en una situación aceptable en cuanto a posibilidades de diseño y desarrollo de tecnología.

En un proceso intermedio nos encontramos con otros países muy importantes cultural y demográficamente que podrían llegar a modificar las reglas del juego en las próximas décadas. Es el caso de estados además muy poblados como China, India o Pakistán, sometidos a grandes tensiones provocadas por factores económicos, culturales, conflictos fronterizos y grandes desequilibrios sociales. En estos países existen grupos muy potentes de investigación y desarrollo que les posibilitan además tener un peso geoestratégico nada desdeñable. A las realizaciones ya muy conocidas, como la puesta a punto de tecnología espacial o el disponer de artefactos nucleares desarrollados por científicos y técnicos propios, se añaden dos hechos destacables de más reciente constatación.

El primer aspecto que hay que resaltar es que a partir de la mera observación de la producción científica más relevante de los últimos años, una parte muy significativa de los componentes de los equipos científicos líderes en I+D en el mundo son nacionales de países en vías de desarrollo. Esto constituye de facto una toma de posición estratégica que no debe ser minusvalorada.

Un segundo fenómeno, de distinta factura, se refiere al desplazamiento de centros de desarrollo de *software* hacia PVD, tendencia que se constata con particular intensidad en el caso de la India. Ciertamente, una parte del trabajo se ha transplantado por motivos relacionados con los costes o la conflictividad laboral. Pero también es cierto que, para realizar este tipo de trabajo, se requiere un nivel de formación y de dominio de las herramientas y de los equipos que exige una labor previa de transferencia de conocimiento. Esta capacidad, en cualquier caso, pasa a constituir un patrimonio en posesión de aquellas personas. Actualmente en la India no solamente se *produce software* con un alto estándar de calidad, sino que empresas locales también diseñan *software* de primerísimo nivel. Evidentemente no debemos creer que el tema no tenga sus contrapuntos y que las organizaciones que controlan esta área en el mundo rico vayan a ceder alegremente el control de una industria tan fundamental y rentable. En mi opinión, no obstante, algo está cambiando y de forma irreversible. No olvidemos que estos países constituyen la mitad de la población del planeta.

Otra área de diferente composición cultural, pero también en un proceso de transformación conflictivo y de gran peso en lo que constituirá el equilibrio global del próximo siglo, es el desmembrado bloque del Este Europeo. Desde el punto de vista tecnológico, algunos de estos países tuvieron y aún retienen un nivel alto en muchos campos. Los problemas financieros han deteriorado extraordinariamente las condiciones de contorno de estos grupos, pero nada impide pensar que, una vez restaurados unos mínimos económicos y sociales, se cohesionen de nuevos núcleos de gran calidad. En muchos PVD se implantó tecnología proveniente de esta zona. En algunos de ellos aún se mantienen y reparan dichos equipos configurando, seguramente de forma forzada por las circunstancias, una política de reciclaje y sostenibilidad digna de profundo estudio.

CREACIÓN Y GESTIÓN DE LA TECNOLOGÍA EN EL NORTE

Analicemos sintéticamente el modo de acceso a la tecnología por parte de los agentes económicos en los países ricos o del Norte. Ello nos dará una idea del estilo y de la estrategia que, por mimetismo, adoptan nuestros modelos de transferencia de tecnología hacia los países del Sur.

El origen básico de la tecnología sería la investigación propia, es decir:

- I+D en las empresas. En general, se produce en grandes empresas de carácter transnacional, que dedican una parte importante de sus recursos a la innovación y a la búsqueda de nuevos mercados. Muchas de ellas se ubican en sectores muy competitivos que les obligan a adoptar una dinámica de constante renovación. Las tensiones del mercado incluso les obligan a aceptar alianzas estratégicas con los competidores, a repartirse dicho mercado o a constituir *joint ventures* en terceros países a fin de minimizar riesgos;

- I+D en centros de investigación vinculados a universidades, institutos y otros organismos públicos y privados. Las directrices que guían sus líneas de investigación obedecen a dinámicas propias de los grupos de trabajo, aunque se detecta una creciente relación entre éstos y las empresas, que se canaliza por la vía de centros de transferencia de tecnología. Estas Oficinas de Transferencia de Resultados de la Investigación (OTRI) están iniciando procesos prospectivos, dirigidos a detectar las demandas del mercado e incluso pueden orientar en este sentido las líneas futuras de excelencia de sus respectivas instituciones (lo cual no está a veces exento de polémica...).

Y, en segundo lugar, los procesos de transferencia del conocimiento:

- actividades de intercambio entre los agentes implicados. Consideramos aquí los procesos de transferencia de información y la formación vía organizaciones empresariales, profesionales, sindicales, etc. Incluimos las actividades de promoción y divulgación que llevan a cabo las cámaras de comercio y las asociaciones de fabricantes entre sus miembros. No puede dejarse de lado el papel dinamizador de los foros tanto nacionales como internacionales, las ferias y congresos, seminarios, *workshops* restringidos;

- actividades de formación continuada mediante cursos de especialización, doctorados, postgrados, masters, etc., apoyados sobre medios de documentación, acceso a bases de datos cada vez más completas y constituyendo redes internacionales del conocimiento.

Los programas de fomento de la transferencia de tecnología. Tecnologías priorizadas en España y en la Unión Europea

Este apartado tiene como único objetivo enumerar algunos de los principales programas de fomento de la investigación y el desarrollo en el marco de la Unión Europea. A partir de un análisis y de la experiencia acumulada a través de la coordinación, participación o de la auditoría y revisión en los proyectos en este ámbito supranacional, sólo pretendemos esbozar los principios que creemos que guían el conjunto de programas

mencionados, en un sentido amplio. La UE genera una gran cantidad de información más detallada, accesible a los interesados vía Internet. Al final, se indicará de forma concisa el programa español de I+D y sus objetivos en cuanto a transferencia de tecnología.

En primer lugar, cabe destacar que el Parlamento Europeo ha dado recientemente luz verde al V Programa Marco, que abarcará el período 1999-2002, con una voluntad de consolidación del esfuerzo realizado durante muchos años para la configuración de un espacio europeo de investigación y desarrollo científico y tecnológico.

Identificamos en ello una finalidad múltiple. De forma genérica, se pretende conseguir y mantener un nivel de excelencia a máxima escala en cuanto a la innovación en el campo de las ciencias y las tecnologías, y extender el beneficio de dicho progreso sobre la población europea en aras a conseguir una sociedad más justa y equilibrada. Subsidiariamente, veríamos también el interés por establecer lazos permanentes de colaboración entre distintos entornos culturales, sociales y económicos, así como por poner en común problemáticas asociadas a género, a colectivos, o a áreas geográficas menos desarrolladas o con potencialidades o dificultades similares. También, entre otros objetivos, se pretende establecer marcos comunes que faciliten los procesos de integración en marcha, tanto económicos como políticos, así como los vinculados con las personas, el género, el trabajo o la desocupación.

El fomento de la I+D se articula alrededor de programas que, en su mayoría, dan soporte a iniciativas de cooperación entre agentes –instituciones y empresas, en general–, de distintas naciones que optan a subvenciones que cofinancian proyectos desarrollados con una estructura distribuida. ESPRIT, TRANSPORT, ENVIRONMENT, TELEMATICS, RACE, BRITE, EUREKA, DRIVE, CRAFT, MAST, JOULE, BIOTECHNOLOGY, INCO, o ALFA para América Latina, son referencias destacadas de dichos programas. Sólo comentar un hecho que consideramos remarcable: la macroárea denominada Information and Communication Technologies (ICT) pasa a denominarse Information Society Technologies (IST). Esto debe interpretarse como un reflejo de la voluntad de acercar cada vez más las tecnologías de mayor crecimiento e impacto a las problemáticas de las personas en particular y de la sociedad en general. Ello denota un cambio en la percepción global de la actividad de I+D y de la importancia que se confiere a su influencia sobre la vida diaria de las personas.

Por la proyección del programa sobre la actividad de cooperación en el ámbito del Mediterráneo, cabe destacar MED, iniciativa que se haya sumida en una situación de letargo en la Comisión, pero que con sus componentes MED-CAMPUS, MED-URBS, MED-MEDIA, MED-INVEST o MED-TECHNO, pretendía fomentar el intercambio científico y docente y acercar los países ribereños del Mediterráneo (incluyendo también a la totalidad de los países de la UE) mediante proyectos comunes. A destacar el programa MED-CAMPUS, cuyos objetivos globales eran aumentar el nivel de formación en los PVD, promover la protección del medio ambiente, mejorar los rendimien-

tos económicos de las empresas, mejorar las condiciones de salud y, específicamente, mejorar el rendimiento de los recursos humanos de alto nivel en las empresas de los sectores público y privado. Entre sus actividades estaban la formación continua para los cuadros de las empresas públicas y privadas, la formación de formadores para los profesores de las universidades en los PVD y la formación euromediterránea postuniversitaria mediante *stages*, investigación aplicada, seminarios y reuniones, así como la constitución de redes. Algunos temas complementarios son los siguientes: tecnologías y legislaciones medioambientales, conservación de la energía, telecomunicaciones e informática, gestión y marketing, técnicas de enseñanza de lenguas y traducción, *mass-media* y comunicación, protección de los consumidores, banca y mercados financieros, tecnología de la comunicación de datos, utilización de SO's y *software*, sistemas de gestión de la información, técnicas multimedia aplicadas, sistemas expertos, gestión medioambiental de la costa, ciencias del mar y costas, ingeniería, desarrollo, así como gestión de costas.

MED-URBS pretendía fomentar la cooperación entre ciudades mediterráneas en ámbitos como la gestión urbana, el entorno de las ciudades, tecnologías urbanas, y desarrollo socio-económico ciudadano.

Objetivos prioritarios de la I+D en España

A pesar del impacto negativo de algunos de los procesos de venta de los grandes grupos industriales de nuestro país sobre sus respectivos departamentos técnicos de I+D, el nivel del sistema español de innovación ha ido aumentando progresivamente en los últimos años hasta alcanzar una cota apreciable en el conjunto de los países más industrializados del mundo. En efecto, la privatización de las grandes empresas del sector de la automoción como, por ejemplo, Pegaso, Motor Ibérica, Seat, Maquinista, o de la introducción de medidas liberalizadoras tendentes a la eliminación de antiguos monopolios y oligopolios en sectores como el agrícola, alimentación, cemento, ingeniería o comunicaciones, han provocado un desplazamiento de las decisiones y del desarrollo de nuevos diseños y de los proyectos de I+D hacia otros centros en otros países, frecuentemente en las sedes de las casas matrices.

Aún estamos lejos de los estándares de los países líderes en cuanto a inversión en I+D, tanto en empresas como en universidades y centros de investigación (ver Informe COTEC, 1997), tanto en cuanto a estímulos fiscales como en lo que se refiere a percepción social de la misma. No podemos afirmar que nuestras empresas estén especialmente inclinadas o convencidas de la necesidad de invertir en este tipo de futuros. La empresa española dedica a investigación menos de la mitad de lo que dedica la empresa europea. Además, y dada la velocidad del cambio tecnológico, gran parte de lo avanzado puede quedar desfasado muy rápidamente: estar en la cima requiere un esfuerzo continuado y creciente de inversión y muy especialmente de organización, así como gestión en y de la tecnología.

Todo país que pretenda pues subirse al tren de la creación y de la innovación, tal como las entendemos hoy en día, deberá acumular un gran número de cualidades, potencialidades, recursos propios y ajenos, así como no poca suerte. Poco podrá hacer en un horizonte a medio y largo plazo, sin embargo, si no dispone de los recursos humanos debidamente capacitados, un desarrollo cultural equilibrado y un marco político y social que respete la libertad, la justicia y la igualdad. De aquí que debamos priorizar la transferencia del conocimiento, probablemente del conocimiento tecnológico en sentido amplio como constituyente fundamental de la cultura contemporánea.

En España, la Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología (CICYT), a través de sus sistemas de ayuda a los grupos regionales de I+D, trata de promover la realización de proyectos que “contribuyan al desarrollo regional a través del fomento de la capacidad científica, tecnológica y de innovación de la región, fomentar la colaboración entre los centros públicos de investigación, los centros de innovación y tecnología y las empresas de la región, y contribuir al desarrollo de los sectores industriales, de servicios o unidades de las administraciones públicas de estas regiones” (CICYT, 1997). En algunos casos se combinan los recursos con fondos estructurales tipo FEDER (Fondo Europeo de Desarrollo Regional), o con fondos locales de las Comunidades Autónomas, con lo que el programa trata de consolidar la infraestructura científico-técnica que han estado incorporando los agentes dedicados a I+D en el Estado. Se favorecen los proyectos interregionales e interdisciplinarios, y se potencia la intervención en determinadas áreas geográficas. Finalmente, cabe destacar que cada vez se potencia la participación de las empresas en mayor medida, ya sea directa o indirectamente, y se estimula su conexión con los centros públicos de I+D.

Se indican unas áreas de interés que coinciden con las temáticas priorizadas en el III Plan Nacional de I+D (ver Cuadro 1).

Finalmente, en el cuadro 2 enumeramos de forma comprimida los programas priorizados por el sistema público de I+D en España (ver Cuadro 2).

LA TRANSFERENCIA DE TECNOLOGÍA Y LOS PAÍSES DEL SUR

El objetivo de este apartado es realizar un breve análisis de la transferencia de tecnología en los PVD y describir una serie de iniciativas que surgen de la dinámica ajustada de algunas organizaciones e instituciones que mueven a cierto optimismo sobre las posibilidades de este tipo de acciones.

Los temas vinculados a la cooperación al desarrollo y a la TT en los PVD son, lógicamente, objeto de profundo debate. Aunque existe consenso sobre algunos aspectos básicos de la misma, la diferente concepción en cuanto a los modelos económicos y políticos necesariamente crea polémica sobre los aspectos fundamentales de las relaciones que deben imperar entre los colectivos. Amplios sectores de nuestra sociedad son sensibles a la situación de injusticia y desequilibrios que lamentablemente sufren la mayoría de los habitantes de dichos países y que, de hecho, constituyen una gran parte de la Humanidad. Luchar contra la perpetuación de estas desigualdades e intentar mejorar y equilibrar las condiciones de vida de los pueblos, conseguir una vivienda digna al alcance de todos, preservar la salud y acceder a un buen nivel de educación son los objetivos que teóricamente guían a instituciones y organizaciones, tanto públicas como privadas, en su esfuerzo de apoyo a las naciones menos favorecidas.

Al mismo tiempo, los aspectos ecológicos y medioambientales han logrado abrir brecha en el planteamiento del futuro de las sociedades y no cabe duda que lo seguirán haciendo cada vez en una mayor medida.

En primer lugar, debemos distinguir entre el hecho de ubicar una tecnología en un país determinado y que ésta, en algún aspecto, le aporte un beneficio. A menudo se han instalado complejos de media y alta tecnología únicamente por los bajos costes laborales, la baja conflictividad social o por unas regulaciones medioambientales poco rigurosas o fáciles de incumplir. Inversiones en tecnologías blandas, adecuadas, adaptadas y sostenibles serían en todo caso mejor aprovechadas localmente.

Una parte fundamental de la TT se realiza actualmente a partir de las inversiones derivadas de los flujos de capital desde los países desarrollados hacia los PVD que, según fuentes de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), se evalúan en más de 300.000 millones de dólares para el año 1996. Lideradas por Estados Unidos, Japón, Alemania y Francia, significan algo más del 0,20% del PIB de los países ricos, aunque es muy difícil determinar, a partir de los datos agregados, qué proporción de esta cantidad se refiere específicamente a inversión tecnológica.

La Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) se apoya fuertemente en la implicación de las empresas en unas operaciones con una componente fundamentalmente mercantil, como vanguardia de penetración comercial, con una perspectiva de negocio a corto y medio plazo. Se basa en la concepción del ciudadano como mero usuario o consumidor de bienes y servicios. Debemos añadir, de una parte, los efectos de las políticas liberalizadoras en cuanto al movimiento de capitales y de mercancías y, por otra, la oleada de privatizaciones de la mayoría de empresas de producción y de suministros y servicios básicos.

El papel fundamental de la iniciativa privada a través de las empresas en la TT es innegable. En el lado positivo de la situación, cabe considerar la instalación de nuevos centros de producción, con tecnología moderna, más eficientes y más adecuados a las exigencias medioambientales, aunque esto último en muchos casos se incumpla al tras-

ladar precisamente procesos altamente contaminantes a zonas en las que se les permite explotar tecnologías de fabricación de menor coste. Se producen bienes de consumo para mercados emergentes, con una demanda potencial local enorme. En el lado negativo, entre otros aspectos, cabe añadir la explotación de la mano de obra, un bajo grado de respeto de los derechos laborales y en particular de los Derechos Humanos fundamentales, como la explotación laboral de menores, la comercialización de los excedentes de producción de los países ricos –a menudo bienes de consumo de inferior calidad, no aceptables para el mercado de dichos países–. Frecuentemente se destruye también el frágil tejido industrial y comercial de los PVD, se absorben empresas locales haciéndolas desaparecer tras asimilar la red comercial, lo que provoca un incremento de la tasa de desempleo y genera un problema social subyacente y latente de imprevisibles consecuencias. En definitiva, y tal como se mencionó anteriormente, se procede a la globalización de todos los factores, excepto el que se refiere al movimiento de las personas y de la fuerza de trabajo, a quienes se confina en países que, si bien crecen en términos globales, ven acrecentarse vertiginosamente las diferencias sociales, al concentrarse el dinero y el poder en unos pocos. Ello contribuye a la desaparición de una frágil clase media que hubiera posibilitado la consolidación de procesos de crecimiento más equilibrado, tanto en términos sociales como económicos.

La TT no es un hecho puramente técnico o de innovación que se pueda desligar de los aspectos organizativos o sociales del entorno social, empresarial e institucional donde se pretende implantar. Transferir tecnología implica, necesariamente, no sólo pensar en las técnicas, materiales o procesos que generan un desarrollo sostenido, equilibrado y sostenible. Igualmente se debe conseguir que las empresas e instituciones implicadas en la asimilación de las tecnologías transferidas alcancen la sostenibilidad.

Se trata de crear verdaderos sistemas nacionales o regionales de creación de tecnología basados en una toma de posición competitiva, una formulación estratégica y un plan de implementación que les permita alcanzar posiciones competitivas sostenibles.

Deben diversificarse los orígenes y tender hacia una mayor versatilidad de la tecnología recibida desde el Norte. Debemos transferir aquello que querríamos para nosotros mismos, no lo que tenemos por obsoleto ni experimentos de los que desconocemos las consecuencias reales. Al mismo tiempo, es importante transferir tecnología en paquetes tecnológicos. Debe mostrarse la conexión entre las diferentes tecnologías y no basarse exclusivamente en tecnologías puntuales, sino en paquetes integrados y sostenibles, poniendo énfasis tanto en los programas horizontales como en aquellos sectoriales.

¿Qué requeriremos a los programas? Eficacia, concreción de decisiones y de propuestas, adoptar tecnologías que hayan pasado el filtro de la adecuación a las necesidades detectadas por los propios agentes de los países del Sur, adaptabilidad durante la ejecución de los proyectos, evaluación continua y regular de los mismos con participación de los usuarios finales, recurriendo, a ser posible, a empresas locales. También

fomentar la creación de microempresas y la incorporación de la mujer en el tejido económico mediante la gestión de sus iniciativas productivas y comerciales. Ello posibilitará tener en cuenta los trazos culturales y sociales específicos de cada entorno de una forma más ajustada. Finalmente, deben potenciarse aquellas iniciativas que realicen transferencia entre agentes del Sur, pues así reforzaremos el carácter adecuado de la tecnología, así como introduciremos factores multiculturales en el proceso.

Algunas áreas aparecen como estratégicamente prioritarias: sanidad, educación, infraestructuras, transporte, arquitectura y urbanismo, los problemas medioambientales, las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) –como instrumento de desarrollo de tecnología y conocimiento autóctono–, telecomunicaciones, redes telemáticas, autopistas de la información, multimedia. Las comunicaciones son impulsores del desarrollo y del establecimiento de redes de cooperación. Internet (Lange, 1998) puede ser considerado como un auténtico canal de transferencia de conocimientos de carácter universal.

En cuanto a la relación entre los participantes debe, evidentemente, fomentarse la creación de redes. No debemos, sin embargo, llevarnos a engaño respecto a las excelencias del establecimiento de dichas redes. A menudo se constituyen por mera adaptación a las convocatorias de ayudas o subvenciones, y los miembros de la red asumen papeles muy desequilibrados. Las tareas de coordinación y viajes se llevan una parte importante de los recursos y de las energías. Sin embargo, las redes permiten la comunicación entre colectivos hasta hace bien poco muy desconectados entre sí y, una vez más, facilitan la introducción del factor multicultural en sociedades donde este elemento ha sido poco estudiado y raramente considerado como factor enriquecedor.

Asimismo, hay que evitar la exportación perpetua de simples *proyectos-piloto*. También aquí interesa la permanencia de las iniciativas durante un plazo de tiempo razonable, de manera que se vertebren en programas convenientemente articulados entre sí.

Hay que promover la creación de agrupaciones o consorcios de organismos o instituciones de los diversos países de la zona, constituir *clusters* de universidades –como ocurre, por ejemplo, con el Centro Interuniversitario de Desarrollo (CINDA) o con el grupo de universidades andinas y sub-andinas de Argentina, Chile, Bolivia y Perú–, que coordinan iniciativas a escala regional para establecer planes de trabajo comunes.

Otro aspecto que hay que tener en cuenta es el marco legislativo y jurídico existente, tradicionalmente débil y entorpecedor de los intercambios de tecnología. En algunos de dichos países están específicamente interesados en recibir formación y profundizar en aspectos vinculados a la redacción de contratos internacionales, documentos mercantiles, y en especial de aquellos que se refieren a las nuevas tecnologías. Otra línea de creciente interés se orienta a estimular los contactos con instituciones parlamentarias y con las administraciones. En especial en el ámbito municipal, introduciendo en

sus elementos culturales básicos conceptos tecnológicos avanzados, como la democracia electrónica aplicada a la participación ciudadana: foros de debate, votaciones, propuestas, sondeos sobre propuestas legislativas, buzones de sugerencias. Por otro lado, es muy importante el intercambio de experiencias entre este tipo de instituciones tanto del Norte como del Sur, a fin de modernizar y agilizar la gestión local y regional del sector público, especialmente frágil, desasistido y sin recursos tras el vendaval liberal. Estas experiencias de vertebración, de una mayor participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones, también pueden devolver a las estructuras políticas una parte de la credibilidad perdida ante los ciudadanos.

Finalmente comentaremos, sin entrar en detalle, algunas iniciativas recientes que pueden ilustrar el papel de la cooperación al desarrollo en el proceso de TT.

Para obtener datos o documentación se sugiere acceder, entre otras, a las fuentes de información que proporcionan desde sus *webs* organismos como el Fondo Monetario Internacional (FMI) (www.imf.org), Naciones Unidas (www.un.org) o, en España, el Ministerio de Economía y Hacienda (www.meh.es), el Banco de España (www.bde.es) o la Fundació CIDOB (www.cidob.es). Estos contienen datos que, a menudo, son de difícil explotación, ya que algunos de ellos se refieren solamente a asistencia técnica y a pagos por patentes y no recogen información diferenciada sobre inversión directa en bienes de equipo, lo cual sería muy ilustrativo dada su importancia. También se hace difícil analizar series temporales para efectuar comparaciones. Algunas tablas vienen dadas en moneda local, por lo que hay que afectarlas por las fluctuaciones en los tipos de cambio. Diversas partidas aparecen agregadas con otro tipo de datos —en la balanza de servicios, por ejemplo—, o dispersas, o incompletas, especialmente para algunos PVD, lo que dificulta considerablemente el análisis.

En cuanto a los datos sobre la cooperación internacional al desarrollo y sobre la ayuda española oficial al desarrollo, tanto en créditos del Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD), por Asistencia Técnica y Cooperación Cultural, así como las Ayudas Alimentaria y de Emergencia, puede consultarse la información proporcionada en el *Anuario Internacional* de la Fundació CIDOB (CIDOB, 1997). Se especifica también en el mismo la ayuda canalizada a través de las ONG y la participación de las Comunidades Autónomas en el proceso, su distribución por zonas, etc.

En el capítulo de iniciativas actualmente en marcha, podemos citar los proyectos del Programa Iberoamericano de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo (CYTED), organismo dependiente de la Secretaría del Plan Nacional de I+D, y financiada con fondos de la CICYT, la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) y otros organismos e instituciones que, desde hace unos años y manejando un volumen de recursos moderado, obtiene muy buenos resultados en el campo de la cooperación científica y tecnológica en la que participan universidades, centros de investigación y empresas de 21 países. Tiene como observadores los siguientes organismos: Banco

Interamericano de Desarrollo (BID), la Comisión Europea para América Latina y el Caribe (CEPAL), la Organización de Estados Americanos (OEA) y la UNESCO. Promociona el contacto entre grupos ya consolidados que disponen de una parte de financiación propia. Actúa en subprogramas temáticos y horizontales, mediante redes temáticas, proyectos de investigación precompetitiva y el programa Iberoeka para fomentar la cooperación internacional entre empresas. Entre sus objetivos se hallan la modernización tecnológica y la obtención de resultados transferibles. A título de ejemplo citamos el proyecto TECHOS, en el campo de la arquitectura sostenible, en concreto en el diseño y utilización de tecnologías apropiadas en las que participan varios países de la región, (Colombia, Chile, Argentina, Venezuela, Costa Rica, Cuba, Brasil y Uruguay y con aplicación experimental a diversas construcciones en Nicaragua). Proporciona soluciones para viviendas con elementos ligeros realizados prioritariamente con materiales y subproductos locales capaces de substituir las placas usuales de amianto o zinc. Es un proyecto de aplicación directa, que emplea materiales locales y artesanos locales que dominan las técnicas y los materiales. Debemos tener en cuenta la importancia de este tipo de programas por la repercusión que le confiere su utilidad como material adecuado para la autoconstrucción, modalidad autónoma de construcción que, en muchos PVD, puede representar más del 70% de las viviendas existentes.

También en el ámbito de la problemática de la construcción y el urbanismo en las poblaciones menos favorecidas, como los poblados jóvenes en Lima (Perú), debemos citar las experiencias de cooperación con ONG locales que promocionan la autoconstrucción a partir de la fabricación de ladrillos de hormigón sin cocción en microempresas dirigidas y participadas por colectivos de mujeres. Los beneficios de la operación se destinan a la construcción de zonas comunes, equipamientos, comedores populares, y en parte a la urbanización, canalizaciones, etc. La iniciativa presiona por añadidura a las autoridades locales, las cuales se ven obligadas a colaborar en la operación, con lo que se logra también mejorar las relaciones de confianza con y entre los ciudadanos. En estos proyectos participan ONG tanto locales como internacionales (Estrategia, ASF-España, la Cooperación Sueca, y otros).

Debemos destacar el papel de las ONG, algunas relativamente recientes, que agrupan a profesionales y están impulsadas desde asociaciones y colegios de arquitectos, ingenieros, educadores, juristas, médicos, veterinarios, ópticos, entre otras... conjuntamente con otras de ámbito general y de dilatada experiencia. También merece especial atención la constitución de una ONG como Pangea, dedicada al fomento y extensión de las comunicaciones entre ONG del mundo vía Internet, en conexión con la Association for Progressive Communications (APC).

Al margen de los proyectos del tipo Cooperation with Third Countries and International Organizations (INCO), también debemos mencionar las políticas oficiales de fomento de la exportación en apoyo a las empresas, con iniciativas como la constitu-

ción de oficinas tipo las del Instituto de Comercio Exterior [ICEX] (ministerial) o de las Comunidades Autónomas como el País Vasco –con un especial interés en la difusión de experiencias cooperativas como las desarrolladas en Mondragón: EROSKI, FAGOR, etc.–, Cataluña (Consortio de Promoción Comercial de Cataluña [COPCA]), Comunidad Valenciana, Andalucía, etc. Desde luego, en muchos casos se trata de experiencias netamente comerciales, pero la escala y el modo como pueden operar permiten albergar esperanzas de un buen resultado en términos de beneficio para los países destinatarios.

Finalmente, queremos destacar el papel de las universidades y de otras instituciones asimilables en la TT. Es obvio que el principal activo de dichas instituciones lo constituyen personas con un alto nivel de formación. Materiales y medios para la capacitación de las personas, metodologías educativas, laboratorios y productos pueden movilizarse con alto valor añadido a un coste muy razonable. Cabe destacar también la predisposición de muchos de estos profesionales a realizar una tarea de intercambio de conocimiento, en el caso que nos ocupa de conocimiento tecnológico pactado y dialogado. Esto último puede ayudar a la deseada transmisión de tecnología sostenible y adecuada.

En esta línea, no entraremos en detalle para no resultar sesgados o injustos y hablaremos de proyectos como el establecimiento de laboratorios interrelacionados en red que realizan tareas de transferencia universidad-empresa o instituciones y con el objetivo de alcanzar a corto plazo la autofinanciación. Estos laboratorios se apoyan entre sí, intercambian instrumental, investigadores y experiencias, y alcanzan credibilidad en sus respectivos entornos regionales. Doctorados y postgrados completan el efecto de difusión del conocimiento en el área. Otra iniciativa similar consiste en articular centros de TT con un fuerte componente docente, orientado a los profesionales locales y básicamente atendido por profesorado de la región. En el primer caso, podemos citar una red de laboratorios de Ingeniería Marítima encargados de la simulación de los efectos de las corrientes marinas sobre las costas y los puertos, u otra red de laboratorios para la prevención de averías en máquinas rotativas (turbinas en centrales de producción eléctrica, por ejemplo) con la utilización de sensores y el análisis de vibraciones, proyectos que son ambos coordinados por la Universidad Politécnica de Cataluña. Como ejemplo del modelo, podemos destacar la red de centros de transferencia que articula la Universidad Politécnica de Valencia en Cuba, Uruguay, Chile y Colombia. Otra iniciativa en el ámbito de la capacitación de formadores universitarios puede ser la coordinada por ACPC que formula programas de post-licenciatura en Centroamérica y que agrupa acciones de diversas universidades (Universitat de Barcelona, Universitat de València, Universitat Autònoma de Barcelona, Universitat Politècnica de Catalunya, Universitat Pompeu Fabra, Universitat de Girona).

El inventario y la descripción de las actividades de todas estas instituciones y organizaciones nos obligaría a extendernos más allá de los objetivos de este trabajo. Debemos concluir que queda mucho camino por recorrer y que la velocidad del proceso de inno-

vación tecnológica nos obliga a plantear entornos dinámicos y adaptables a las condiciones de todos los agentes participantes. La transferencia de tecnología constituye uno de los grandes retos de la cooperación, y uno de los pilares sobre los que debe consolidarse necesariamente un desarrollo autosostenido y autónomo dentro del marco de la colaboración internacional.

Referencias bibliográficas

- CIDOB (1997) *Anuario CIDOB 1996*. Barcelona: Fundació CIDOB
- COTEC (1997) *Informe COTEC 1997*. Tecnología e Innovación en España. Madrid: Fundación COTEC.
- Charles, John. (1997) "Internet 2 Promises Radical Change". *IEEE Software*. Nov-Dec.
- CCD-UPC (1998). <http://www.upc.es/CCD/>
- CICYT (1997) <http://www.cicyt.es/>
- Drucker, P.F. (1990) *Lectura Investidura Doctor Honoris Causa* por la Universidad Politécnica de Cataluña. Barcelona.
- Lange, Larry (1998) "The Internet". *IEEE Spectrum*. Jan.
- Martínez González-Tablas, Ángel.(Coord.) (1995) *Visión global de la cooperación para el desarrollo*. Barcelona: Ed. Icaria.
- UPC (Edit.) (1997) *¿Sostenible?* Barcelona: Ed. Icaria y Cátedra UNESCO-UPC, Tecnología, desarrollo sostenible y desequilibrios.
- Olivé, Antoni (1992) *¿Quién quiere el Pangloss?* En Premios UPC de Novela Corta de Ciencia Ficción. Barcelona: Ed. B - Grupo Z.

Cuadro 1. Temáticas priorizadas en el III Plan Nacional de I+D(CYCIT, 1997)

Energía	Recursos geológicos
Turismo	Recursos marinos y acuicultura
Patrimonio Histórico y Cultural	Recnología de alimentos
Ordenación del Territorio y Desarrollo Regional	Automatización avanzada y robótica
Recursos y Espacios Naturales	Investigación espacial
Infraestructuras, Transportes, Comunicaciones	Nuevos materiales
Tecnologías y Procesos Industriales	Microelectrónica
Pequeñas y Medianas Empresas (PYME)	Sanidad y medicina...
Producción Agraria	Tecnología de la información y de las comunicaciones
Salud Pública	I+D farmacéutico
Deporte	Investigación agrícola
Educación	Investigación y desarrollo ganadero
Administraciones Públicas	Biotechnología
Construcción	Física de altas energías

Cuadro 2. Resumen Programas I+D en España, CICYT (CYCIT,1997)

Programa Nacional de Biotecnología: Agroalimentación. Sanidad humana y animal. Ingeniería de procesos biotecnológicos. Medio ambiente.

Programa Nacional de Salud: Desarrollo e implementación de nuevas tecnologías en biomedicina. Investigación en cáncer. Investigación sobre enfermedades infecciosas. Investigación en neurociencias. Investigación sobre enfermedades cardiovasculares. Investigación sobre enfermedades crónicas. Investigación farmacéutica.

Programa Nacional de Tecnología de Alimentos: Modificaciones de los componentes de los alimentos y de sus propiedades funcionales en relación con la optimización de procesos. Transformación de alimentos por procesos biotecnológicos. Desarrollo y mejora de equipos, procesos y productos. Seguridad alimentaria. Nutrición. Evaluación de la calidad de alimentos y materias primas. Obtención y mejora de materias primas para la industria alimentaria.

Programa Nacional de Investigación y Desarrollo Agrario

Área agrícola: Aplicación de la genética y de la biología molecular a la mejora de plantas. Protección de cultivos. Tecnología agrícola. Manejo y conservación del suelo.

Área forestal: Caracterización, funcionamiento y evolución de los ecosistemas forestales. Selvicultura. Mejora genética. Establecimiento y transformación de sistemas forestales. Protección forestal. Protección y manejo de la fauna silvestre. Aprovechamiento de materias primas e industrias forestales.

Área ganadera: Aplicación de la genética y de la biotecnología a la mejora animal. Desarrollo de tecnologías reproductivas más eficientes. Mejora de la eficiencia de utilización de los aportes nutritivos. Sistemas de producción. Desarrollo de la protección y de la sanidad.

Área de acuicultura de aguas continentales: Optimización de los sistemas productivos de las especies cuyo cultivo ha alcanzado un aceptable grado de desarrollo. Diversificación: Valoración de la viabilidad potencial de nuevas especies. Interacción acuicultura-medio ambiente.

Programa Nacional de I+D en Medio Ambiente: Cambio global y medio natural. Procesos fisicoquímicos y calidad ambiental. Tecnologías para preservar el medio ambiente. Medio ambiente y desarrollo socioeconómico.

Programa Nacional de I+D sobre el Clima: Sensores, métodos de observación y datos del sistema climático. Caracterización del sistema climático. Estudio y modelización de los procesos del sistema climático. Repercusión del clima y del cambio climático sobre las actividades socioeconómicas y sobre los desastres naturales.

Programa Nacional de Recursos Hídricos: Gestión de recursos hídricos. Calidad de las aguas. Problemas medioambientales relacionados con el agua. Aplicaciones de nuevas tecnologías. Hidrología superficial. Hidrología subterránea. Hidrología agrícola.

Programa Nacional de Ciencia y Tecnología Marinas: Predicción oceánica. Procesos biogeoquímicos y flujos de materia y energía. Estudios litosféricos y registro sedimentario en márgenes continentales. Investigación de la franja costera. Recursos vivos. Acuicultura marina. Desarrollos tecnológicos.

Programa Nacional de Investigación en la Antártida: Geología, geofísica y geodesia. Glaciología. Estudio integrado de ecosistemas. Oceanografía física y química. Ciencias de la atmósfera.

Programa Nacional de Tecnologías Avanzadas de la Producción: Ingeniería de producto. Ingeniería de procesos y sistemas de producción.

Gestión de la producción por computador. Integración en producción. Subsistemas de fabricación avanzados. Automatización y control de equipos y sistemas. Garantía de calidad. Sistemas de inspección y control de calidad.

Programa Nacional de Investigación Espacial

Programa Nacional de Materiales: Área de materiales metálicos. Área de materiales cerámicos y vítreos. Área de materiales polímeros. Área de materiales compuestos. Área de biomateriales. Área de semiconductores. Área de superconductores. Área de materiales magnéticos. Área de catalizadores. Área de instrumentación científico-técnica avanzada.

Programa Nacional de Tecnologías de la

Información y de las Comunicaciones: Componentes y subsistemas. Tecnologías de comunicaciones y de tratamiento de la información. Arquitecturas. Sistemas informáticos. Sistemas y servicios de comunicaciones. Proyecto integrado "Sistemas VSAT".

Programa Nacional de Aplicaciones y Servicios Telemáticos: Desarrollo de aplicaciones telemáticas. Desarrollo de servicios telemáticos. Desarrollo de tecnologías de red.

Programa Nacional de Tecnologías de Procesos Químicos: Innovaciones en el diseño de procesos químicos. Procesos avanzados de separación. Diseño integrado de procesos para nuevos productos. Simulación y control de procesos. Seguridad y análisis de riesgo.

Programa Nacional de Física de Altas Energías

Programa Nacional de Estudios Sociales y Económicos: Cambios demográficos. Exclusión social. Integración económica. Competitividad exterior. Organización industrial y empresarial. Gobernabilidad y reformas institucionales. Políticas públicas y bienestar social.

Proyecto Estratégico Movilizador "Aceite de Oliva": Mejora, agronomía y protección del cultivo. Tecnología de la elaboración. Análisis y calidad. Nutrición y salud. Socioeconomía

Proyecto Integrado "Tecnología de la Rehabilitación": Calzado especial. Vehículos adaptados. Sillas de ruedas y asientos. Mobiliario adaptado. Acceso al ordenador y otros dispositivos de cálculo. Comunicación vía RTB. Asistencia a distancia. Percepción de imágenes para personas ciegas. Acceso a información escrita por personas ciegas. Realidad virtual para personas ciegas. Sistemas de orientación. Acceso a información en lugares públicos. Robots. Ayudas para el deporte. Resolución de tareas

Proyecto Integrado "Estudios y desarrollos específicos para las siguientes generaciones de satélites Hispasat (DESAT)"

Proyecto Estratégico Movilizador "I+D en apoyo a la forestación": Idoneidad del uso forestal del suelo frente a otras alternativas. Adecuación de las especies y de las plantas/semilla al medio. Adecuación de los métodos y operaciones de implantación. Silvicultura y seguimiento de la forestación. Transferencia de tecnología

**REVISTA CIDOB d'AFERS
INTERNACIONALS 40-41.**
**Cooperación internacional y
desarrollo.**

Las instituciones multilaterales de financiación del desarrollo.
Jaume Munich i Gasa

Las instituciones multilaterales de financiación del desarrollo

*Jaume Munich i Gasa

Tras la Segunda Guerra Mundial se pone cada vez más en evidencia un progresivo deterioro de la relación real de intercambio para los Países Más Pobres (PMP), el incremento de la distancia económica y tecnológica entre los PMP y países ricos, la persistente situación de subdesarrollo del Sur (las expresiones genéricas de Norte/Sur se emplean no en sentido geográfico sino económico) y, en fin, que el sistema económico neoliberal instaurado en la Conferencia de Bretton Woods sólo sirve para concentrar las rentas en los países más desarrollados.

Ante esta situación de aumento de las desigualdades y de perpetuación del subdesarrollo de los PMP, ya a finales de los años cincuenta, se empieza a reconocer que el círculo de pobreza en el cual se encuentran dichos países sólo puede combatirse mediante la ayuda exterior, especialmente de tipo tecnológico y financiero.

La ayuda financiera a los PMP se canaliza, esencialmente, a través de los siguientes mecanismos: a) la asistencia financiera proporcionada directamente por los Estados (cooperación bilateral); b) las transferencias de recursos a través de instituciones internacionales (cooperación multilateral); c) las aportaciones del sector privado, tanto de personas físicas como jurídicas (inversiones directas de empresas, préstamos de bancos comerciales, acciones de las organizaciones no gubernamentales, etc.); y d) la existencia de determinados sistemas comerciales dirigidos a favorecer el desarrollo de los PMP, tales como el Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG) o el Programa Integrado para los Productos Básicos.

La cooperación multilateral se articula mediante: 1) instituciones de tipo universal como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Grupo del Banco Mundial, el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), la Organización de las Naciones

Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), diversos fondos especiales de las Naciones Unidas, etc.; y 2) instituciones de tipo regional como los bancos regionales y subregionales de desarrollo, y los mecanismos existentes en el marco de la Unión Europea: Fondo Europeo de Desarrollo (FED), Banco Europeo de Inversiones (BEI), etc.

En este trabajo se efectuará una breve referencia a algunas de las citadas instituciones responsables de financiar el desarrollo de los PMP, así como unas consideraciones críticas en torno a las mismas.

EL FONDO MONETARIO INTERNACIONAL

Los Estatutos del FMI fueron adoptados en la Conferencia de Bretton Woods (julio de 1944) y entraron en vigor el 27 de diciembre de 1945. Debe subrayarse que el FMI, que cuenta con más de 180 Estados miembros, no es propiamente una institución destinada a financiar el desarrollo de los PMP. En efecto, en aras de promover la cooperación monetaria internacional y, en particular, a facilitar el funcionamiento del sistema monetario internacional instaurado en Bretton Woods¹, sus Estatutos originarios le otorgan básicamente las siguientes funciones: a) la reglamentación de las relaciones monetarias internacionales (tipos de cambio, pagos exteriores, etc.); b) proporcionar recursos a los Estados para financiar sus déficits en la balanza de pagos y facilitarles así el cumplimiento de la disciplina que les impone la organización; y c) cooperación con otros organismos internacionales: las Naciones Unidas, la Organización Mundial del Comercio (OMC), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), Banco Mundial, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), el Banco de Pagos Internacionales de Basilea, etc.

Con el transcurso del tiempo, debido al aumento del número de PMP miembros y, sobre todo, a partir de los años setenta en que el sistema monetario internacional creado en Bretton Woods es abandonado, el FMI ha tomado en consideración las necesidades de los PMP y ha establecido nuevos mecanismos de actuación. Estas adaptaciones han tenido reflejo tanto en relación a sus funciones como en el ámbito institucional.

Así, hoy en día, la principal función del FMI es la asistencia financiera que se realiza a través de las siguientes modalidades: los servicios ordinarios, los servicios especiales, la asistencia de emergencia, y los servicios para los países de bajo ingreso.

En virtud de los servicios financieros ordinarios, el FMI facilita crédito por tramos a los Estados miembros en cuatro segmentos equivalentes al 25% de la cuota. Estos créditos normalmente están relacionados con acuerdos de derechos de giro que abarcan, por lo general, un período de uno a dos años y se concentran en la adopción de

medidas macroeconómicas dirigidas a superar dificultades de balanza de pagos. Además, está el *servicio ampliado del Fondo*, mediante el cual suministra crédito por períodos más prolongados. Dentro de los servicios especiales está el *servicio de financiamiento compensatorio y para contingencias (SFCC)*, encaminado a suplir las insuficiencias de ingresos por exportaciones y servicios e incrementos de costo de la importación de cereales atribuibles a circunstancias ajenas al país, etc., y el *servicio de financiamiento de existencias reguladoras*. La asistencia de emergencia es para ayudar a los países miembros a superar problemas de balanza de pagos resultantes de catástrofes naturales o de situaciones de conflicto. Para los países de bajo ingreso, existe el *servicio reforzado de ajuste estructural (SRAE)*, mediante el cual se otorgan recursos en condiciones concesionarias para respaldar ajustes macroeconómicos y reformas estructurales a medio plazo en dichos países cuando tienen problemas persistentes de balanza de pagos². En síntesis, el FMI utiliza sus recursos financieros para ayudar a los países miembros a resolver sus problemas de balanza de pagos y amortiguar el impacto de las políticas de ajuste.

Normalmente, el proceso de otorgamiento implica la conclusión de un *stand by agreement* (créditos *stand by* o condicionados), entre el Fondo y el país en cuestión. El FMI para la concesión de los créditos impone una doble condicionalidad: política y económica. La primera, comporta la implantación de la democracia, marcos jurídicos transparentes, pluralismo, respeto de los derechos y libertades fundamentales, etc. La condicionalidad económica consiste esencialmente en las denominadas eufemísticamente políticas de ajuste estructural o de transición hacia el liberalismo económico: incremento del papel del sector privado en la economía de manera que el Estado se limite a cumplir funciones básicamente sociales que la empresa privada no puede realizar de forma eficaz; disminuir el déficit presupuestario mediante la eliminación de subsidios al consumo, la reducción de programas sociales, la participación del sector privado en la provisión de servicios como transporte, educación y sanidad; eliminación de las barreras comerciales a la importación y liberalizar los precios para aprovechar las ventajas comparativas; desmantelamiento de los monopolios; devaluación de la moneda local; la orientación de la producción hacia la exportación para mejorar la balanza de pagos; etc. Con el transcurso del tiempo ha habido una tendencia a incrementar la rigurosidad de dicha condicionalidad a los PMP, en particular, tras la crisis de la deuda de 1982.

Igualmente, a través de los años, se ha producido una mayor diversificación geográfica de los créditos del FMI. No obstante, este fenómeno no debe llevarnos a pensar que la asistencia financiera del Fondo llega a todos los países por igual. Muy al contrario, la práctica nos pone de manifiesto que son los países con mayores potencialidades de desarrollo los que acaparan la mayoría de los recursos del FMI. Así, en los últimos tres años (1995-1997), los principales créditos (en millones de dólares) han sido otorgados a Corea del Sur 21.000, México 17.800, Indonesia 10.100, Rusia 10.000, Tailandia 3.900 y Argentina 1.050.

Debe subrayarse que en materia de crédito condicionado se produce una fuerte discriminación entre países desarrollados y PMP. Mientras los países industrializados, y algunos PMP seleccionados, pueden acceder al crédito no condicionado de los bancos comerciales, los PMP sólo pueden acudir a las fuentes de financiación condicionada del FMI. Esto ha hecho que los PMP se hayan convertido prácticamente en los únicos clientes de los créditos condicionados del Fondo. Adicionalmente, la cantidad de crédito que un país puede obtener del FMI está en función de la cuota que aporta. Por consiguiente, los PMP pueden obtener menos volumen de recursos del Fondo y, además, tienen que soportar condiciones más severas para conseguirlos.

En el aspecto cuantitativo, cabe destacar el mayor papel asumido por el FMI en la concesión de créditos a partir de mediados de la década de los setenta y que se acentuó en los ochenta. Esto, en ocasiones, le lleva a concurrir en funciones con el Banco Mundial y a la necesidad de intensificar la colaboración con el Banco, cooperación que no siempre ha sido satisfactoria en el pasado.

Sin embargo, debe indicarse que en términos relativos la asistencia financiera del FMI ha disminuido, pasando de representar alrededor del 10% mundial en los años setenta a menos del 5% en la actualidad. De todas formas, no puede ignorarse que el FMI de facto controla, con la intervención decisiva del G-7 (los siete países más industrializados del mundo), la mayor parte del crédito mundial, pues da el beneplácito a los créditos que otorgan las instituciones internacionales, los bancos privados, etc. Normalmente, éstos no conceden crédito a un país si éste no ha concluido un *stand by agreement* con el FMI. Por lo tanto, el Fondo se configura como el *catalizador* de la asistencia financiera internacional.

En el ámbito institucional, el FMI también ha experimentado importantes transformaciones. Así, junto a los órganos formales previstos en su tratado constitutivo (Junta de Gobernadores, Junta de Directores Ejecutivos y Director Gerente), han ido apareciendo un conjunto de órganos informales que ejercen una influencia, a veces importante, en el proceso de adopción de decisiones. Al respecto, cabe mencionar: el Comité Interino de la Junta de Gobernadores sobre el Sistema Monetario Internacional, el Grupo de los Diez (G-10), el Grupo Intergubernamental de los Veinticuatro sobre Asuntos Monetarios Internacionales (G-24), el Grupo de los Cinco (G-5), el Grupo de los Siete (G-7), y el Comité Ministerial Conjunto de la Junta de Gobernadores del Banco y del Fondo sobre Transferencia de Recursos Reales a los Países en Desarrollo (Comité para el Desarrollo). Este último, en funcionamiento desde 1974, asesora e informa a la Junta de Gobernadores del FMI y del Banco Mundial en relación a los mecanismos de asistencia financiera a los PMP y realiza sugerencias sobre su implementación, pero no tiene una función significativa en materia de adopción de decisiones. Igualmente, hay que destacar el papel del G-24, creado en 1972 en el marco del Grupo de los 77 para representar los intereses de los PMP, en las negociaciones sobre cuestiones monetarias y financieras internacionales.

La hegemonía estadounidense ha sido la constante que ha informado la práctica del FMI. El poder de los Estados Unidos en la organización se pone de manifiesto, por un lado, en el poder de votación, ya que de hecho puede vetar las decisiones de mayor importancia (revisión de cuotas, asignación de Derechos Especiales de Giro, etc.), pues requieren el 85% de los votos y dicho país posee el 17,78% de los mismos. Adicionalmente, la mayor parte de las decisiones en el FMI requieren una mayoría simple, lo cual significa que Estados Unidos, uniendo su voto al de otros países industrializados³, puede llevar adelante cuantas iniciativas se proponga.

Por otro lado, los mecanismos de control de los Estados Unidos sobre la gestión del FMI tienen otras manifestaciones. Así, debe señalarse que el Director Ejecutivo estadounidense, a diferencia de los demás, cuenta con una serie de medios reales para influir sobre las decisiones de la organización. En este sentido, cabe indicar que tiene una oficina en el mismo edificio del FMI en Washington; su equipo⁴ mantiene contactos continuos con los otros miembros de la Junta de Directores Ejecutivos y con el personal directivo del Fondo; diversas agencias estadounidenses, en particular el Departamento de Estado, expresan sus puntos de vista directamente a los funcionarios del FMI, etc. Asimismo, hay que tener en cuenta que muchas decisiones son tomadas no por los Estados miembros, sino por altos funcionarios y expertos, que suelen ser originarios de países desarrollados, sobre todo de los Estados Unidos (el 25,9% del personal profesional del Fondo es estadounidense).

También debe tenerse presente que el Secretario Adjunto para problemas internacionales del Tesoro estadounidense y su equipo son responsables del control constante, coordinación e instrucción de las votaciones de los directores ejecutivos en las instituciones financieras internacionales. Para ello dispone de un grupo de técnicos que analizan cada una de las propuestas de préstamo, las políticas macroeconómicas de cada país, los intereses especiales de los Estados Unidos, etc. Todo lo contrario ocurre en el caso de los PMP que, además, la propia heterogeneidad de posiciones les dificulta una acción conjunta dentro de la organización. Estos factores son muy importantes si tenemos en cuenta que el FMI, hoy en día, actúa como el principal *catalizador* del crédito internacional.

Aunque el control de los Estados Unidos sobre el FMI ha sido permanente, tampoco puede ignorarse que, cada vez más, se ha visto obligado a buscar acuerdos mínimos dentro de un bloque de países con cierto poder económico y político. Prueba de ello, es la gran importancia que ha llegado a alcanzar el G-7, que es uno de los grupos que controla realmente el Fondo, y que cada vez tiende a abordar más cuestiones no estrictamente monetarias (seguridad centrales nucleares, terrorismo internacional, etc.). De hecho el FMI tiene un papel marginal en los asuntos monetarios internacionales. Ante situaciones de crisis, las soluciones tratan de buscarse en la concertación regular en el seno del G-7 (acuerdos del Hotel Plaza de septiembre 1985, acuerdos del Louvre de febrero de 1987, etc.).

Si bien es cierto que los Estados Unidos se han visto forzados a seguir una lógica de intereses más globales del sistema internacional que los propiamente suyos o de los

que su Gobierno puede entender como prioritarios en un momento dado, hay que reconocer que tras el conflicto del Golfo Pérsico, han vuelto a concentrar una mayor dosis de poder en las decisiones de alcance global.

En realidad el FMI cada vez tiene menos que ver con lo que era al principio. Ha tenido que flexibilizar su funcionamiento para hacer frente a problemas como el endeudamiento de los PMP, o las crisis financieras. En este sentido, en diciembre de 1997, a raíz de la crisis de los mercados asiáticos, el FMI ha aprobado un mecanismo de créditos de urgencia denominado *facilidad de reserva suplementaria (SFR)*, dirigido a agilizar la ayuda financiera a países miembros que se encuentren en dificultades excepcionales en su balanza de pagos.

Debe quedar claro que el FMI refleja la concepción del orden mundial de los países capitalistas más ricos que, dada su hegemonía financiera, disfrutan en la organización de la suficiente libertad de acción para imponer a escala mundial los intereses de los grupos económicos que les son afines. En el FMI siempre prevalecen los intereses de los Estados más desarrollados o, mejor dicho, de los grupos económicos más poderosos (bancos, empresas transnacionales, etc.) que están detrás de dichos Estados.

En definitiva, el FMI es una institución de ayuda basada en una concepción elitista (los países ricos que aportan la mayor parte de los recursos, son los que mandan), paternalista (los países desarrollados saben mejor lo que conviene a los PMP), neocolonial (se trata de desarrollar a los PMP en función de los intereses de los países industrializados) y no democrática (unos pocos imponen sus políticas a los demás) [cfr. *Cristianisme i Justícia* (1994), p.18]. El FMI es quizá la muestra más clara de cómo una organización internacional compuesta por numerosos Estados sirve básicamente a los intereses hegemónicos de uno de ellos: los Estados Unidos.

EL GRUPO DEL BANCO MUNDIAL

El Grupo del Banco Mundial comprende el Banco Mundial (integrado por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento [BIRF] y la Asociación Internacional de Fomento [AIF]), la Corporación Financiera Internacional (CFI), el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (OMGI), y el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones (CIADI).

El Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF)

Al igual que el FMI, el BIRF surgió de la Conferencia de Bretton Woods y cuenta con 180 países miembros. La creación del Banco tuvo como objetivo principal ayudar a financiar la reconstrucción de los países destruidos a raíz de la Segunda Guerra

Mundial y, subsidiariamente, promover el desarrollo de los Estados miembros. De hecho hasta la década de los sesenta dirigía la mayor parte de sus préstamos a los países desarrollados, pero a partir de 1968, prácticamente, concentró todos sus recursos en los PMP. Las razones de este cambio de orientación están en la recuperación de los países industrializados, la creciente presencia de los PMP como miembros del FMI y del BIRF, y que los Estados Unidos buscaron desplazar ciertos conceptos de ayuda a los PMP hacia mecanismos multilaterales que, como el BIRF, estaban bajo su control.

Así, hoy en día, el BIRF es la principal fuente multilateral de asistencia financiera a los PMP y, con el transcurso de los años, ha ido asumiendo nuevas funciones globales hacia dichos países como, por ejemplo, la satisfacción de las necesidades básicas y el desarrollo energético. No obstante, debe advertirse que si bien formalmente el crecimiento económico y la satisfacción de las necesidades básicas se presentan en el BIRF como objetivos con igual jerarquía, en la práctica el crecimiento es prioritario, puesto que, según el Banco, los recursos para combatir las situaciones de pobreza sólo pueden provenir de los aumentos de productividad.

Este enfoque puede asociarse con el de otros actores internacionales, como la Comisión Trilateral, que empezaron a analizar la problemática capitalista contemporánea dentro de coordenadas mundiales, y desde una perspectiva de la seguridad y la gobernabilidad del sistema en su conjunto. Esto ha llevado al BIRF a perder su carácter de institución secundaria, que vivía a la sombra del FMI, y convertirse en la organización más importante en materia de financiación del desarrollo. Este cambio se ha producido simplemente creando nuevas prácticas, es decir, sin necesidad de enmendar sus Estatutos.

Actualmente, el BIRF cumple esencialmente tres funciones: a) la tradicional de financiación (prestamista); b) asistencia y estudios económicos, dentro del marco normal de sus operaciones financieras, a petición de países interesados, y a solicitud del programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) cuando este concede donaciones para financiar estudios de preinversión; y c) coordinación de la ayuda al desarrollo, aunque las orientaciones fundamentales en esta materia se establecen en el marco del Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

En cuanto a su papel como prestamista, al igual que el FMI, el BIRF comparte la doctrina que confía en las leyes del mercado para alcanzar la modernización y el crecimiento económico. El modelo de crecimiento de los PMP que avala el BIRF se basa en objetivos orientados a superar los problemas de disponibilidad de recursos y en conseguir que los citados países asuman una posición competitiva en el comercio internacional. Así, dicho modelo se fundamenta también en las denominadas políticas de ajuste estructural y considera que la industria sigue siendo la base del desarrollo económico. Se trata de conseguir una industria competitiva internacionalmente que pueda entrar en una fase de exportación de manufacturas, aprovechando ventajas comparativas de la especialización. En este proceso, el papel de la inversión extranjera se considera clave, ya que,

según el BIRF, permite la reestructuración tecnológica y administrativa para emprender la conquista de mercados exteriores. De ahí que uno de los objetivos del Banco sea crear las condiciones necesarias para que el capital privado se dirija hacia los PMP miembros.

Una de las características del BIRF como prestamista es su actuación pragmática. Así, por ejemplo, en relación a los programas de ajuste estructural, ha señalado que la forma y contenido de los mismos no debe enmarcarse en un modelo pre-establecido, sino que es necesario que se desarrollen de manera flexible y empírica en función de la situación específica de cada país.

En relación a las condiciones operativas de los préstamos, dado que el BIRF capta alrededor del 90% de sus recursos mediante empréstitos en los mercados financieros internacionales, la mecánica prestamista del Banco tiende a operar en condiciones relativamente semejantes a las imperantes en los mercados internacionales, hecho que le ha costado fuertes críticas. No obstante, las condiciones de coste y plazos suelen ser relativamente más favorables. El plazo de los préstamos es, generalmente, de 20 años, con un período de gracia de cinco y un interés inferior al normal del mercado bancario.

El BIRF otorga préstamos únicamente a prestatarios (Gobiernos o instituciones que puedan obtener garantías gubernamentales) que tengan capacidad de pago. Sólo se proporciona asistencia para proyectos que tengan perspectivas de generar una tasa real elevada de rentabilidad económica para el país. Además, antes de conceder un préstamo, se asegura de que el prestatario es incapaz de obtener, por otros medios, un préstamo en condiciones igualmente favorables. Adicionalmente, los proyectos financiados exigen una contrapartida de recursos nacionales (o privados extranjeros), pues, en general, el Banco limita su participación hasta el 25% del coste del proyecto. En los últimos ejercicios los compromisos de financiamiento del BIRF han oscilado en torno a los 15.000 millones de dólares: 16.944,5 en 1993, 14.243,9 en 1994, 16.852,6 en 1995, 14.655,9 en 1996 y 14.524,9 en 1997.

Como prestamista, con el transcurso del tiempo, el BIRF ha experimentado importantes transformaciones. Así, en primer lugar, durante los primeros años, el Banco concedía exclusivamente *préstamos por proyectos* para actividades específicas. Progresivamente, sobre todo a partir de 1980, se pondrán en marcha los *préstamos por programa* (no vinculados a un determinado proyecto). En este sentido, por ejemplo, se instituyeron los *Structural Adjustment Lending* que son préstamos no dirigidos a eliminar obstáculos transitorios, sino orientados a superar problemas macroeconómicos, sectoriales e institucionales de fondo. Con esta política el Banco (así como la AIF), aproxima su actuación a la del FMI e implica una cooperación más estrecha entre ambas instituciones.

Igualmente, en los últimos años el BIRF ha experimentado un constante aumento en el cofinanciamiento de sus proyectos. Se trata de acuerdos mediante los cuales el Banco se asocia con otras fuentes de financiamiento (Estados, bancos regionales de desarrollo, etc.) existentes fuera del país prestatario.

También se han adoptado nuevas estrategias para seleccionar los programas. Hoy en día, los principales programas del BIRF se centran en:

- el perfeccionamiento de los recursos humanos a través de la reducción de la pobreza, la planificación familiar, vivienda, salud, nutrición, educación (con especial énfasis en la ayuda para erradicar el analfabetismo, circunstancia que permitirá incrementar la productividad a largo plazo), etc.; es importante subrayar que se tiene muy en cuenta la participación popular en los proyectos;

- el desarrollo ecológicamente sostenible. Se trata de fortalecer la investigación agrícola, organizar cursos de capacitación relacionados con el medio ambiente, etc. Además, en 1991 se estableció el Fondo Mundial para el Medio Ambiente (FMAM) que es un mecanismo financiero administrado por el BIRF que suministra donaciones y fondos en condiciones concesionarias a países en desarrollo para proyectos y actividades encaminadas a proteger el medio ambiente y así promover un desarrollo ecológicamente racional y sostenible. En 1997 España aportó unos 2.180 millones de pesetas a dicho Fondo;

- la promoción del sector privado, es decir, favorecer la transformación de las economías de los PMP dominadas por el Estado en economías de mercado orientadas a la competencia. Así, el BIRF está intensificando sus esfuerzos para promover el financiamiento privado de los proyectos de infraestructura (transporte, energía, etc.), proporcionar apoyo directo para el fomento de los sectores privados, reformar los sectores financieros, etc.

El BIRF ofrece escaso soporte a los Países Extremadamente Pobres (PEP), pues su política de préstamos da prioridad a la dinámica de los países más industrializados e integrados en el mercado mundial. En efecto, el 30 de junio de 1997, sobre un total de 156.744 millones de dólares, los principales países prestatarios del BIRF fueron: China 16.765 (10,7%), México 15.341 (9,8%), Indonesia 15.269 (9,7%), India 12.560 (8%), Brasil 9.529 (6,1%), Argentina 8.483 (5,4%), Rusia 7.778 (5%), Filipinas 5.653 (3,6%), Turquía 5.100 (3,2%), Marruecos 4.488 (2,9%), Pakistán 3.958 (2,5%), Nigeria 2.917 (1,9%), Polonia 2.830 (1,8%), Colombia 2.813 (1,79%), etc. (cfr. Banco Mundial, *Informe Anual* 1997).

La estructura organizativa del BIRF es muy similar a la del FMI. Está la Junta de gobernadores, los directivos ejecutivos y el director Gerente o presidente, que son órganos comunes al BIRF, a la AIF y a la CFI. La estructura del BIRF se completa con un Tribunal Administrativo, el Secretariado, el Comité Consultivo, las Comisiones de Préstamos, las Oficinas y Misiones Regionales y los Consejos Regionales.

El proceso de adopción de decisiones también guarda muchas similitudes con el del FMI. Debe destacarse que la subordinación del BIRF a los intereses estadounidenses aún es más notoria que en el caso del FMI. En cuanto a los derechos de voto, si bien con el transcurso de los años los Estados Unidos han perdido poder relativo de voto, los países desarrollados, en particular el G-7, siguen teniendo un peso preponderante⁵. Situación similar se produce en el caso de la AIF y de la CFI.

Respecto al origen de los recursos del BIRF, al principio había una clara dependencia de los procedentes del mercado estadounidense (86,5% en 1950). Esta primacía progresivamente se ha visto debilitada por la presencia pujante de recursos japoneses, suizos, de algunos países de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) y, sobre todo, alemanes que, incluso, en 1981 llegaron a alcanzar el primer lugar. No obstante, a partir de 1982-1983, las mayores necesidades del BIRF y sus nuevas formas operativas llevaron a estrechar nuevamente sus relaciones con el mercado privado estadounidense.

Debe destacarse que existe una especie de *gentlemen agreement* por el cual el director gerente del FMI debe ser europeo y el del BIRF estadounidense. Además, el director gerente del BIRF posee mayor autonomía relativa de decisión que el del FMI. Asimismo, existen diferentes cuadros operativos que, junto al presidente, tienen una importante influencia efectiva en las decisiones del Banco. Todo esto los Estados Unidos lo consideran indispensable para dar confianza al ahorro estadounidense, del que se nutren la mayor parte de los fondos del Banco. El hecho de que la mayoría de los presidentes del BIRF hayan estado estrechamente vinculados a los bancos privados de Estados Unidos, ha comportado una clara influencia del mercado financiero estadounidense sobre el Banco.

Al igual que sucede en el caso del FMI, el director ejecutivo estadounidense cuenta con mecanismos efectivos y una extendida red de asesores para ejercer presión sobre las decisiones. El control de la mecánica de decisiones también se ve favorecido por el sistema informal de contrataciones que lleva a que Estados Unidos reciba alrededor de la mitad de los trabajos de consultoría; lo cual, adicionalmente, conduce a primar las adquisiciones de bienes y servicios de empresas estadounidenses.

Todo esto hace que los Estados Unidos se configuren como el país con mayor influencia en las instituciones financieras del Grupo del Banco Mundial, tratando de forzar un mayor alineamiento de las mismas con su política exterior. En este sentido, no han sido raros los casos en los que Estados Unidos ha presionado sobre el Banco para que vetara créditos a países *no amigos* argumentando supuestas violaciones de los Derechos Humanos.

La Asociación Internacional de Fomento (AIF)

A raíz de las críticas que el BIRF recibía, en los años cincuenta, por parte de los PMP (se quejaban sobre todo de que no podían pagar los tipos de interés de mercado ni cumplir los plazos exigidos por el Banco), en 1960 se creó la AIF como institución afiliada del BIRF. La AIF que nació con el objetivo principal de promover el desarrollo económico de los PMP, tiene una estructura orgánica similar a la del BIRF. Si bien la AIF y el BIRF son instituciones distintas desde el punto de vista jurídico y financiero, ambas comparten el mismo personal y los proyectos que financia la AIF deben ajustarse a los mismos criterios que los del BIRF; además, en algunos países, ambas instituciones intervienen conjuntamente. De hecho, la AIF ejerce una actividad complementaria a la del BIRF.

No obstante, las condiciones de los créditos de la AIF difieren de las de los préstamos del BIRF en dos aspectos:

- la asistencia de la AIF se concentra en los PEP, principalmente en aquellos cuyo producto nacional bruto anual per cápita es inferior a 785 dólares de 1996. Así, de acuerdo con este criterio, son unos 60 los países que pueden recibir financiación de la AIF;

- los créditos de la AIF se otorgan únicamente a los Gobiernos y las condiciones son mucho más favorables para el prestatario. Los plazos de los créditos son generalmente más largos (entre 35 y 40 años) y suelen tener un período de carencia de hasta 10 años. No devengan interés pero se les aplica un cargo anual por servicios del 0,5% (comisión por gastos de administración) sobre el monto desembolsado de cada crédito. Puede decirse que la AIF es la *ventanilla blanda* del Grupo del Banco Mundial.

En los últimos ejercicios los compromisos de financiamiento de la AIF han oscilado en torno a los 6.000 millones de dólares: 6.751,4 en 1993, 6.592,1 en 1994, 5.669,2 en 1995, 6.860,7 en 1996 y 4.621,7 en 1997. De acuerdo con los informes anuales del Banco Mundial de 1995 y 1997 (en el cuadro a continuación) puede observarse la tendencia en las operaciones crediticias por sectores del Banco (BIRF + AIF) en los ejercicios 1993, 1995 y 1997 (en millones de dólares):

SECTOR	1993	1995	1997	%
Transporte	3.846	2.131	3.692	(19,3%)
Agricultura	3.267	2.649	3.546	(18,5%)
Multisectoriales	3.620	3.165	2.187	(11,4%)
Electricidad/energía	2.613	2.182	1.889	(9,8%)
Sector social	-	647	1.370	(7,1%)
Sector financiero	955	2.565	1.195	(6,2%)
Educación	2.006	2.096	1.017	(5,3%)
Población/salud	1.812	1.162	940	(4,9%)
Sector público	995	1.706	920	(4,8%)
Desarrollo urbano	1.31	1.449	808	(4,2%)
Agua/alcantarillado	1.154	1.039	683	(3,5%)
Minería	262	24	321	(1,6%)
Medio ambiente	66	485	247	(1,3%)
Industria	333	231	195	(1%)
Petróleo y gas	973	662	136	(0,7%)
Turismo	130	-	-	
Telecomunicaciones	353	325	-	
Total	23.695	22.521	19.146	

El 30 de junio de 1997, los principales países beneficiarios de los créditos de fomento de la AIF, sobre un total de 96.362 millones de dólares, fueron: India 22.368 (23,2%), China 9.550 (9,91%), Bangladesh 6.870 (7,1%), Pakistán 4.557 (4,7%), Ghana 3.375 (3,5%), Tanzania 3.047 (3,2%), Kenya 2.698 (2,8%), Uganda 2.342 (2,4%), Etiopía 2.008 (2,1%), Sri Lanka 1.896 (1,96%), Zambia 1.782 (1,85%), Malawi 1.669 (1,7%), Mozambique 1.551 (1,6%), Madagascar 1.468 (1,5%), Senegal 1.433 (1,48%), etc. (cfr. Banco Mundial, *Informe Anual 1997*).

La mayor parte de los fondos que la AIF otorga en crédito provienen de aportaciones que hacen sus Estados miembros (unos 160) más ricos, pero también aportan recursos algunos PMP. Es decir, sus recursos provienen esencialmente de presupuestos públicos y, a diferencia del BIRF, no puede acudir a los mercados internacionales de capitales. Asimismo, con frecuencia los recursos de la AIF se han incrementado mediante transferencias de los ingresos netos del BIRF. El hecho de proceder la casi totalidad de los recursos de la AIF de aportaciones gubernamentales, hace que su actividad se vea condicionada por el volumen y regularidad de los mismos (normalmente sometidos a procedimientos periódicos de negociaciones intergubernamentales y, posteriormente, a ratificación por los parlamentos nacionales).

La Corporación Financiera Internacional (CFI)

A mediados de la década de los cincuenta puesto que el BIRF sólo podía financiar proyectos garantizados por los Gobiernos, los Estados Unidos plantearon la posibilidad de crear una nueva institución que pudiese actuar directamente promocionando la inversión privada. En este contexto en 1956 se creó la CFI como institución afiliada al BIRF. No obstante, se trata de una entidad jurídica y financieramente distinta y, además, la CFI tiene su propio personal jurídico y de operaciones, aunque se sirve de algunos servicios (administrativos, etc.) del BIRF.

La CFI tiene más de 170 Estados miembros y su estructura orgánica es similar a la del BIRF. Su función consiste en apoyar el desarrollo económico de los PMP mediante la promoción del crecimiento del sector privado de sus economías. Así, su cometido principal es movilizar hacia dichos países capital extranjero y nacional para invertirlo, junto con sus propios fondos, en empresas comerciales. Asimismo, actúa en el establecimiento de financieras e impulsando mercados de capitales locales.

Para llevar a cabo dichos objetivos, la CFI:

- concede préstamos, en condiciones parecidas a las de mercado, a empresas privadas. A diferencia del BIRF no acepta garantías públicas para el financiamiento que otorga (sólo es necesario que el Gobierno del Estado receptor apruebe el proyecto financiado);
- participa directamente, en condiciones de mercado, como accionista en la constitución del capital de empresas, asumiendo riesgos empresariales (esto también le distingue del BIRF); posteriormente, la CFI traspasa sus acciones a la iniciativa privada.

En el ejercicio de 1995, la CFI aprobó financiamiento por cuenta propia por valor de 2.877 millones de dólares para 212 proyectos. En lo que se refiere a sus actividades de movilización de recursos, acordó financiamiento por valor de 2.590 millones de dólares mediante préstamos de consorcios y de operaciones de garantía de emisiones de valores y fondos de inversión. El costo total de inversión de los proyectos aprobados por la CFI ascendió a 19.352 millones de dólares, lo que significa que otros inversionistas y prestamistas proporcionaron un total de 5,5 dólares por cada dólar aprobado por la Corporación.

Los 5.467 millones de dólares destinados a financiar proyectos se distribuyeron en los siguientes sectores: infraestructura 1.783 (32,6%), servicios financieros 1.038 (19%), industrias extractivas 692 (12,6%), industrias agroalimentarias 597 (10,9%), cemento y materiales de construcción 335 (6,1%), textil 302 (5,5%), industrias manufactureras 285 (5,2%), industria química, petroquímica y abonos 206 (3,7%), madera y pasta de papel 171 (3,1%), turismo 33 (0,6%) y refinado de petróleo 25 (0,45%). (cfr. AIF, *Informe Anual 1995*).

Los recursos de la CFI para financiar sus operaciones proceden del capital proveniente de las suscripciones de los Estados miembros, de la cesión a terceros de sus títulos de préstamo o de participación en empresas privadas, y de empréstitos concertados con el BIRF y sobre todo, cada vez más, los obtenidos en los mercados internacionales de capitales.

Debe destacarse, por un lado, que la CFI, como cualquier institución financiera privada, ofrece financiación y servicios a precios de mercado, tiene en cuenta el costo de sus fondos y procura obtener beneficios productivos. Por otro lado, que la intervención de la CFI es supletoria, en el sentido de que su actuación va dirigida a movilizar otros capitales privados y, preferentemente, estimular la participación de los intereses locales.

La CFI, además de otorgar financiación, proporciona la asistencia técnica y jurídica necesaria para la puesta en marcha de empresas. Así, por ejemplo, en los últimos años han aumentado fuertemente los servicios de asesoría relacionados con la privatización y reestructuración de empresas en los países del Este. Asimismo, colabora en la redacción de normas sobre emisión de valores y el establecimiento de entidades y mecanismos para la supervisión de los mercados de valores. También posee un importante Servicio de Asesoría sobre Inversión Extranjera (FIAS).

Hoy en día, la CFI es una de las principales instituciones que contribuyen al desarrollo de los PMP mediante la incentivación de la empresa privada. Otros organismos que, junto a la CFI, tratan de fomentar los flujos de inversión privada extranjera directa con fines productivos hacia los PMP son la Organización Multilateral para la Garantía de Inversiones (OMGI) y el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI).

El OMGI que opera desde 1988 y cuenta con más de 140 Estados miembros, cumple dicha función ofreciendo garantías (o asegurando) a los inversionistas privados extranjeros contra pérdidas provocadas por riesgos no comerciales. El OMGI puede asegurar como máximo hasta el 90% del monto total de una inversión, con sujeción a un límite de 50 millones de dólares de cobertura por proyecto. La norma es que las

garantías cubran las inversiones por un plazo de 15 años, ampliables excepcionalmente a 20. En los últimos ejercicios, el monto total de la cobertura emitida se sitúa en torno de los 800 millones de dólares, que permiten una inversión directa total de alrededor de 3.000 millones de dólares. En la práctica, suelen ser los PMP de mayores ingresos los principales beneficiarios de las citadas garantías.

El CIADI que funciona desde 1966 y tiene más de 130 Estados miembros, es una institución que procura fomentar un mayor flujo de inversiones internacionales prestando servicios de conciliación y arbitraje cuando surgen diferencias entre Gobiernos e inversionistas extranjeros. Así, puede afirmarse que incentiva la inversión privada en los PMP ofreciendo a los citados inversionistas la ventaja de saber qué jurisdicción es competente y qué derecho es aplicable, en caso de surgir una controversia con el Estado receptor.

LAS INSTITUCIONES REGIONALES

La necesidad de promover formas más estrechas de cooperación económica entre los PMP, proveer servicios (promoción de proyectos, asistencia técnica, etc.) que las instituciones existentes como el Grupo del Banco Mundial no facilitaban y, sobre todo, movilizar recursos externos adicionales, fueron las principales razones que tras la posguerra llevaron a la creación de las instituciones regionales y subregionales para la financiación del desarrollo. Entre otras, cabe citar, el Grupo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Grupo del Banco Africano de Desarrollo (BAfD), el Grupo del Banco Asiático de Desarrollo (BAfD), el Fondo Árabe para el Desarrollo Económico y Social, el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD), el Banco Centroamericano de Integración Económica, la Corporación Andina de Fomento, el Banco de Desarrollo del Caribe, el Banco de Desarrollo del Oeste Africano, el Banco de los Estados de África Central, el Banco de Desarrollo de los Estados de África Central, el Banco para el Desarrollo del África Oriental, el Banco Árabe para el Desarrollo Económico de África, y el Banco Islámico de Desarrollo.

Mientras en el caso de los tres principales bancos regionales (BID, BAfD y BAfD), el objetivo básico era ofrecer una alternativa para reemplazar al Grupo del Banco Mundial, las instituciones subregionales aparecieron por lo general como respuesta a una necesidad local determinada que surge, en muchos casos, como un producto de un sistema subregional existente. Normalmente, las instituciones subregionales tienden a estar vinculadas más estrechamente a otras instituciones de su mismo nivel que a los bancos regionales. Así, muchas se concibieron como instrumentos relacionados con la integración económica y destinadas a beneficiar zonas que son bastante homogéneas desde un punto de vista económico.

En este apartado sólo se van a tratar algunas instituciones, en particular, aquellas en las que España contribuye financieramente en calidad de miembro. En este sentido, cabe señalar que en 1997, España aportó unos 12.017,6 millones de pesetas al Grupo del BID, 3.110 al BAfD, 45 al BAfD y 600 al BERD (cfr. *PACI: previsiones para 1997*).

El Grupo del Banco Interamericano de Desarrollo

El Grupo del Banco Interamericano de Desarrollo está integrado por el BID, el Fondo de Operaciones Especiales (FOE), la Facilidad de Financiamiento Intermedio (FFI), la Corporación Interamericana de Inversiones (CII), el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN), y los Fondos Fiduciarios.

El Banco Interamericano de Desarrollo fue creado en 1959 por 19 países latinoamericanos y los Estados Unidos. Actualmente cuenta con 46 miembros: 28 regionales y 18 extraregionales, entre los que se encuentra España desde 1976. El BID es el banco regional que mayor interés ofrece para España, primero, por los millones de pesetas que aporta como Estado miembro al Grupo (unos 11.283 en 1996 y 12.017,6 en 1997) y, segundo, por ser la institución multilateral que mejores perspectivas ofrece en lo referente a adjudicaciones de suministros, obras y servicios, dada la implantación con que cuentan muchas empresas españolas en países de América Latina y Caribe. De todas formas, la tasa de retorno obtenida por las empresas españolas es baja si se compara con la de otros países⁶. En general, el problema son los pocos oferentes españoles que se presentan a los concursos del Banco.

En realidad la creación del BID fue promovida por los Estados Unidos que, en pleno apogeo de la Guerra Fría y de los movimientos revolucionarios latinoamericanos, pretendía reforzar sus relaciones con América Latina y crear nuevos mecanismos de promoción del desarrollo para contrarrestar las crecientes amenazas al orden establecido y a la hegemonía estadounidense en la región.

El BID, que nació con el propósito de contribuir a la financiación del desarrollo económico y social del subcontinente americano, tras el Octavo Aumento General de Recursos de 1994, dispone de un capital autorizado de 100.962,904 millones de dólares. De esta forma, el BID se configura como el banco regional de desarrollo más importante, tanto por su antigüedad como por el volumen de recursos administrados. Además, en 1995, con el volumen de préstamos más alto de su historia (7.303,7 millones de dólares, incluido Capital Ordinario, FOE y otros Fondos en Administración), era la institución financiera más importante de la región, superando al Banco Mundial.

La financiación del Banco cubre sólo una parte del costo total de los proyectos ejecutados por los países de la región. El resto es aportado por los propios países prestatarios y, en algunos casos, por otras fuentes de financiamiento. Así, los 7.303,7 millones en préstamos aprobados por el Banco permitieron financiar proyectos que representan una inversión total de 16.366,8 millones.

Las instituciones multilaterales de financiación del desarrollo

Distribución de los préstamos por sectores

SECTOR	1961-95	%	1995	%
Reforma del sector público	7.715	9,9	2.005	27,5
Inversión social	2.116	2,7	1.439	19,7
Transporte y comunicaciones	10.544	13,5	847	11,6
Salud y saneamiento	8.045	10,3	801	11,0
Agricultura y pesca	12.271	15,7	507	6,9
Desarrollo urbano	4.265	5,4	328	4,5
Industria, minería y turismo	8.565	10,9	310	4,2
Ciencia y tecnología	1.403	1,8	284	3,9
Energía	15.559	19,9	245	3,4
Educación	2.813	3,6	107	1,5
Medio Ambiente	1.095	1,4	31	0,4
Microempresa	218	0,3	25	0,3
Financiación de exportaciones	1.496	1,9	25	0,3
Otros	2.108	2,7	350	4,8
Total	78,213	100	7.304	100

Estos datos (cfr. *BID, Informe Anual 1995*) ponen de manifiesto que las actividades del BID se orientan hacia la reforma del sector público para gestionar políticas y programas adecuadamente; erradicación de la pobreza y aumento de la equidad social para paliar los efectos de las políticas de ajuste estructural; y el desarrollo del sector privado, sobre todo empresarial (modernización de las estructuras productivas, mejora de la competitividad, etc.), a través de la inversión privada en empresas, creación y rehabilitación de infraestructuras, etc.

Distribución de los préstamos por países

PAIS	1961-95	%	1995	%
Argentina	9.664,4	12,4	1.626,2	22,3
Brasil	12.969,2	16,6	1.582,0	21,7
México	11.268,2	14,4	1.575,9	21,6
Colombia	6.722,3	8,6	538,4	7,4
Honduras	1.805,9	2,3	231,2	3,2
Guatemala	1.504,5	1,9	188,5	2,6
Haití	536,9	0,7	181,1	2,5
Bolivia	2.459,3	3,1	173,3	2,4
El Salvador	2.279,1	2,9	167,3	2,3
Venezuela	3.786,0	4,8	164,0	2,2
Perú	3.467,8	4,4	140,0	1,9
Nicaragua	1.152,4	1,5	118,9	1,6
Otros países	18.455,2	23,7	606,2	8,3
Regional	2.142,0	2,7	-	-
Total	78.213,2	100	7.303,7	100

Como puede observarse, en 1995, tres de los países con mayor renta per cápita de la región se repartieron el 65,6% de los préstamos del Banco, rompiéndose de esta forma el límite fijado por el propio Banco de destinar como mínimo el 35% de sus recursos a los países más necesitados.

La estructura organizativa del Banco es bastante similar a la del FMI y Banco Mundial. La máxima instancia de gobierno es la Asamblea de gobernadores, integrada por los representantes de todos los países miembros. No obstante, en la práctica la dirección del Banco es llevada a cabo por un Directorio Ejecutivo, formado por 14 directores ejecutivos y 14 suplentes, que es el responsable de todas las operaciones. Finalmente, está el presidente, elegido por la Asamblea de Gobernadores.

En la adopción de decisiones también funciona el principio de un dólar igual a un voto. Cada Estado tiene 135 votos, más un voto por cada acción que posee del Banco. Así, los países con mayor poder de voto son: Estados Unidos 30,02%, Argentina 10,76%, Brasil 10,76%, México 6,91%, Venezuela 5,76%, Japón 5%, Canadá 4%, Colombia 2,95%, Chile 2,95%, Alemania 1,9%, Francia 1,9%, Italia 1,9%, España 1,9%, Perú 1,44%, Uruguay 1,15%, Reino Unido 0,96% y el resto 9,74%.

A pesar que tras el Octavo Aumento General de Recursos de 1994, Estados Unidos ha visto reducidos sus derechos de voto del 34,57% al 30,02%, su poder en la organización sigue siendo determinante tanto en lo referente a orientaciones políticas, como a la capacidad de sus empresas para obtener contratos de proyectos financiados por el Banco. Además, la influencia estadounidense se ha reforzado por el control que la vicepresidenta ejecutiva del Banco, Nancy Birdsall, ejerce sobre numerosos aspectos de la gestión del mismo y por la presencia creciente de personal estadounidense en el Banco y en los proyectos (cfr. Vera y Torres, 1997).

El Fondo de Operaciones Especiales es una de las *ventanillas blandas* del Grupo, responsable de administrar recursos adicionales donados por los miembros del Banco. En 1995 las contribuciones al Fondo ascendieron a 9.751,399 millones de dólares (España aportó 228,611, un 2,3% del total). Estos recursos son destinados a ofrecer préstamos en condiciones altamente concesionales a sus países miembros menos desarrollados (amortizaciones de hasta 40 años, incluyendo 10 de gracia, y tipos de interés situados entre el 1 y el 2%) y donaciones como, por ejemplo, la asistencia técnica no reembolsable.

Para paliar la insuficiencia de recursos concesionales, en 1983, se creó otra *ventanilla blanda*, la Facilidad de Financiamiento Intermedio que otorga subvenciones, en condiciones y casos determinados, para el pago de los intereses de los préstamos emitidos por la *ventanilla* de capital ordinario. A pesar de la existencia de estas dos *ventanillas blandas* (FOE y FFI), el Banco sigue teniendo una fuerte escasez de recursos *blandos*, tal como se puso de manifiesto en la última Asamblea de Gobernadores celebrada en marzo de 1997 en Barcelona.

En 1986, con el fin de promover el establecimiento, la expansión y la modernización de empresas privadas en América Latina y el Caribe, particularmente las de pequeña y mediana escala, se constituyó la Corporación Interamericana de Inversiones como entidad autónoma afiliada al Banco. La CII opera directamente con el sector privado, sin requerir garantías gubernamentales para sus préstamos, inversiones en capital ni líneas de crédito. Desde su creación hasta el 31 de diciembre de 1995, había aprobado 536 millones de dólares para 131 proyectos cuyo costo total superaba los 2.900 millones, en los sectores de agroindustria, banca y finanzas, energía, pesca, salud, manufacturas, minería, turismo y transporte.

Con el objetivo de contribuir a movilizar capital internacional hacia los países de la región, a través de la concesión de préstamos, garantías, etc., en 1992 nació el Fondo Multilateral de Inversiones como entidad adscrita al BID. Asimismo, el Fondo tiene como objetivo el desarrollo de la empresa privada mediante *tres ventanillas*: la Facilidad de Cooperación Técnica, la Facilidad de Recursos Humanos y la Facilidad de Promoción de la Pequeña Empresa. Durante 1995 se aprobaron 36 proyectos por un total de 66,2 millones de dólares. En 1997, España ha aportado unos 1.080,7 millones de pesetas a este Fondo, dotado con más de 1.200 millones de dólares.

Los Fondos Fiduciarios son recursos que algunos países miembros confían a la administración del BID, aunque manteniendo cierto control sobre su aplicación (prioridades sectoriales, contratación ligada a empresas del país que financia el fondo, etc.). Entre los más importantes destacan el Fondo Fiduciario de Progreso Social de Estados Unidos, el Fondo Venezolano de Fideicomiso y el Fondo Español V Centenario. Este último se trata de un fondo en ECU dotado de un valor equivalente a 500 millones de dólares, que está teniendo escaso éxito debido a la falta de empresas españolas adecuadas a los proyectos sugeridos por el Banco. Adicionalmente, existen numerosos fondos destinados a financiar operaciones de consultoría y asistencia técnica.

El Grupo del Banco Africano de Desarrollo

El Grupo del Banco Africano de Desarrollo está integrado por tres instituciones: el Banco Africano de Desarrollo (BAfD), el Fondo Africano de Desarrollo (FAfD) y el Fondo Fiduciario de Nigeria (NTF: Nigeria Trust Fund).

En 1963 se aprobó la creación del Banco Africano de Desarrollo con el objetivo de financiar el desarrollo económico y social de los Estados africanos que alcanzaban la independencia. Producto de la desconfianza tradicional africana hacia lo occidental, en particular de las antiguas metrópolis, inicialmente, no se permitió la participación de los países de fuera de la región. No obstante, la falta de recursos del Banco llevó a modificar sus Estatutos en 1982 para permitir la participación de países no africanos. Así, en la actualidad el BAfD cuenta con 77 miembros: 53 regionales y 24 extraregionales, entre los que se encuentra España desde 1984.

La estructura del BAfD se compone de la Junta de Gobernadores que es el máximo órgano de gobierno de la institución. La Junta de Directores Ejecutivos, responsable de dirigir las operaciones del Banco, que está integrada por 18 directores ejecutivos: 12 en representación de los países de la región y seis de los extraregionales. El presidente es elegido por la Junta de Gobernadores. Aunque también funciona el principio de un dólar igual a un voto, a diferencia de otras instituciones, los derechos de voto se encuentran más equitativamente distribuidos: 65,8% para los países de la región (Nigeria 10%, Egipto 5,8%, Costa de Marfil 5%, Argelia 4%, Marruecos 3,7%, Libia 3,6%, etc.) y 34,2% para los extraregionales (Estados Unidos 5,6%, Japón 4,6%, Alemania 3,5%, Canadá 3,2%, Francia 3,2%, ..., España 0,5%, etc.).

En 1972 se creó el Fondo Africano de Desarrollo con recursos procedentes del BAfD y de países no africanos. Su objetivo es otorgar préstamos en términos concesionales a los 39 países africanos con menores ingresos. España es miembro del FAfD y participa en los recursos del mismo con aproximadamente el 1,7%.

El Fondo Fiduciario de Nigeria es un instrumento establecido en 1976 por el Gobierno nigeriano para conceder préstamos a los países de la región con bajos ingresos a un interés del 4% y un período de amortización de 25 años, incluidos cinco de gracia. Es decir, mientras el FAfD constituye la *ventanilla blanda* del Grupo del BAfD, el NTF representa la *ventanilla semiblanda*.

A finales de 1996, el capital autorizado del Grupo del BAfD superaba los 35.000 millones de dólares. Al FAfD le correspondían unos 11.400, al NTF unos 400, y al BAfD unos 23.290, siendo dos tercios suscritos por los Estados africanos y un tercio por el resto (a España le corresponde una cuota de aproximadamente el 0,55%).

La misión fundamental del Grupo del BAfD es proporcionar recursos financieros y técnicos para promover el desarrollo de los Estados africanos (únicos que pueden acceder a los préstamos). La mayor parte de los recursos se destinan a financiar proyectos específicos. Debe destacarse que en 1995 y 1996 se produjo un descenso de la financiación del Grupo. Así, en 1996, los compromisos de nuevos préstamos no concesionales del BAfD se situaron en torno a los 508,2 millones de dólares frente a los 668,5 de 1995 y 1.400 de 1994. Igualmente, los compromisos de financiación concesional (286,4 millones del FAfD y 8,6 del NTF) estuvieron muy lejos de las cantidades alcanzadas en 1992 y 1993. Esto es especialmente grave si tenemos en cuenta que el Grupo del BAfD constituye la mayor fuente de financiación de los Estados africanos. La razón principal de esta disminución hay que buscarla en la posición defendida por los Estados miembros no regionales de limitar cuantitativamente los préstamos e imponer una serie de reformas en lo referente a su calidad operacional, gestión, etc. de los mismos.

Tras varias reformas institucionales y operacionales que han mejorado la gestión y transparencia de los proyectos, parece que dicha tendencia se ha invertido. Así, en 1997, el BAfD ha otorgado préstamos por valor de unos 2.500 millones de dólares.

En los últimos ejercicios, los préstamos del BAfD se han distribuido sectorialmente como sigue:

SECTOR	1995	1996	1997
Multisectoriales	33,0%	28,5%	26,8%
Agricultura	2,1%	13,0%	22,8%
Empresas públicas	-	13,5%	21,4%
Sector social	-	4,2%	12,9%
Transporte	26,3%	19,8%	10,1%
Sector privado	-	-	4,1%
Industria	38,3%	21,0%	1,8%

Entre las prioridades del Grupo del BAfD para los próximos años destacan la erradicación de la pobreza, la rehabilitación de infraestructuras y del capital físico, la promoción de la integración regional, la protección del medio ambiente, la incorporación de la mujer africana en el proceso de desarrollo y, sobre todo, el desarrollo del sector privado, puesto que en el período (1997-2001), el Banco tiene previsto destinar el 25% de sus recursos a dicho sector. Además, dada la importancia que para el BAfD tiene el sector privado en el desarrollo, desde 1990 funciona la Unidad de Desarrollo del Sector Privado (UDSP) para potenciar el citado sector mediante la concesión directa de préstamos a empresas que pretendan realizar proyectos.

El Grupo del Banco Asiático de Desarrollo

Con el propósito de contribuir al desarrollo de los países de la región de Asia y del Pacífico, muchos de los cuales en los años sesenta se encontraban en situación de extrema miseria, en 1966 se creó el Banco Asiático de Desarrollo. Para el cumplimiento de dicho objetivo, el BASD que actualmente cuenta con 56 Estados miembros (40 regionales y 16 extraregionales, entre ellos España, desde 1986), destina sus recursos a prestar asistencia técnica y a financiar proyectos en los países en desarrollo de la región.

En cuanto a los recursos disponibles, a 31 de diciembre de 1993, el capital autorizado del Banco ascendía a 23.200 millones de dólares, siendo la participación española de un 0,36%. El BASD también capta fondos en los mercados internacionales de capitales.

Al igual que los otros bancos de desarrollo, el BASD tiene una estructura de tres niveles: la Junta de Gobernadores, que concentra la mayoría de poderes; la Junta de Directores, compuesta de 12 directores (ocho regionales y cuatro extraregionales) responsables de las operaciones y dirección del Banco, y el presidente. Los derechos de voto dependen esencialmente de la aportación que realiza cada Estado al Banco, teniendo los países de la región en torno al 65% de los votos, destacando el poder de votación de Japón 12,4%, China 6,1%, India 6%, Australia 5,2%, Corea 4,8%, y Nueva

Zelanda 1,7%. Entre los países fuera de la región, el mayor poder de voto lo tienen Estados Unidos 12,2%, Canadá 5%, Alemania 4,2% y el Reino Unido 2,2%.

En 1974 se constituyó el Fondo Asiático de Desarrollo (FAsD) con el objeto de conceder préstamos concesionales (1% de interés y amortizables en un período de 35 a 40 años, incluidos 10 de gracia) a los países más pobres de la región (el BAsD utiliza el criterio de la renta per cápita y de la capacidad de devolución). A finales de 1993 contaba con unos recursos totales de unos 16.648 millones de dólares, con una aportación española del 0,6%. A diferencia de lo que ocurre en otras instituciones financieras de desarrollo, el FAsD, al igual que otros fondos especiales del Grupo (Technical Assistance Special Fund, Japan Special Fund, etc.), es administrado por el BAsD.

En la actualidad, los préstamos anuales del Grupo del BAsD oscilan alrededor de los 10.000 millones de dólares, de los cuales aproximadamente un 30% corresponden a financiación en términos concesionales. Normalmente, por cada dólar prestado por el Banco, la contraparte (países prestatarios u otros cofinanciadores) financia 1,5% dólares.

Durante el período 1992-1994, los principales países destinatarios de los fondos del Grupo fueron Indonesia, Filipinas e India, seguidos de China, Pakistán Tailandia y Bangladesh. Los principales sectores beneficiados fueron: energético 25%, transporte y comunicaciones 22%, agricultura y agroindustria 19% e infraestructuras sociales 16%. Otros sectores en los que también centra actualmente su atención el Banco son industria y minerales no fósiles, así como finanzas.

Los objetivos de desarrollo del BAsD, de acuerdo con el Bank's Medium Term Strategic Framework (1995-1998) son promover el crecimiento económico, reducción de la pobreza, desarrollo del capital humano (incluida planificación familiar), mejora de la situación de la mujer, y protección del medio ambiente. Para alcanzar estos objetivos, el Banco pone sobre todo énfasis en la gestión más eficiente del sector público y en la promoción del sector privado.

El Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo

Una idea francesa, retomada por el Consejo Europeo, llevó a la creación en 1991 del Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD) para dar respuesta a las necesidades de financiación que se plantean en los países del Centro y Este de Europa a raíz de su proceso de transición hacia la economía de mercado. Con sede en Londres, actualmente el BERD cuenta con 60 miembros: la Comunidad Europea, el BEI y 58 Estados. En realidad, el BERD, básicamente, lo que hace es institucionalizar la cooperación entre los países miembros de la OCDE y los antiguos Estados componentes del desaparecido Consejo de Asistencia Económica Mutua (CAEM o COMECON), que son los destinatarios de las operaciones del Banco.

Los objetivos generales del BERD son promover la transición hacia la economía de mercado y la promoción de la iniciativa privada en los países de la órbita de la anti-

gua Unión Soviética, mediante el otorgamiento de financiación, asistencia técnica, etc., a empresas u otras instituciones que deseen operar en dichos países (26 en la actualidad). Una característica que distingue al BERD de los otros bancos de desarrollo, es que la financiación para el desarrollo del sector privado constituye el núcleo central de sus operaciones, pues en virtud del artículo 11.3 de su tratado constitutivo como mínimo el 60% de sus recursos deben destinarse a empresas del sector privado o a las que están en fase de privatización.

En cuanto a los recursos del BERD, tras la reunión de la Junta de Gobernadores de abril de 1997 en que se decidió duplicar el capital, éste se eleva a 20.000 millones de ECU. Los principales accionistas del Banco son: Estados Unidos 10%, Alemania 8,5%, Francia 8,5%, Italia 8,5%, Japón 8,5%, Reino Unido 8,5%, Rusia 4%, Canadá 3,4%, España 3,4%, Comunidad Europea 3% y BEI 3%. En conjunto, la Unión Europea detenta en torno al 56% del capital. Además, el BERD puede acudir a los mercados internacionales de capitales. El 30 de septiembre de 1995, los empréstitos del Banco se elevaban a 4.600 millones de ECU.

Con dichos recursos el Banco ofrece financiación con criterios de mercado, aunque con aplicación flexible, a los 26 países de su área de actuación. A 31 de diciembre de 1996, había aprobado 453 proyectos (119 en 1996) y comprometido 9.960 millones de ECU (2.800 en 1996). Las principales modalidades de financiación empleadas por el BERD son los préstamos, participaciones de capital y garantías. Resulta importante destacar que por cada ECU invertido por el BERD, otras instituciones en diversas modalidades de cofinanciación movilizan 1,2 ECU. Igualmente, debe subrayarse el fuerte énfasis que el Banco pone en el *efecto demostración* de los proyectos para que los agentes económicos aprendan sobre el contenido, éxito o fracaso de los mismos. Otro eje de sus actuaciones lo constituye la promoción de los sectores privados locales.

Respecto al reparto geográfico de los proyectos, hasta finales de 1996, los principales países beneficiarios de los mismos, en función de los ECU invertidos por el BERD, han sido Rusia 18%, Polonia 14%, Hungría 12%, Rep. Checa 8%, Rumania 8%, Eslovenia 5%, Rep. Eslovaca 5%, Ucrania 3%, Bulgaria 3% y Bielorrusia 2%.

Por sectores, los 2.800 millones de ECU de financiación correspondientes al ejercicio de 1996, se distribuyeron como sigue: finanzas 36%, transporte y almacenaje 22%, manufacturas 16%, energía 8%, telecomunicaciones 5%, servicios sociales 5%, comercio 7% e industrias extractivas 3%.

La estructura organizativa del Banco es similar a la de los otros bancos de desarrollo (Junta de Gobernadores, Consejo de Administración y Presidente) y el poder de voto está también en función de la aportación de cada miembro al capital del Banco. Debe destacarse que los países que no son objeto de las actuaciones del BERD disponen del 75% de los votos y, en consecuencia, se encuentran en situación de imponer su voluntad dentro del Banco.

No quisieramos acabar este apartado sin hacer una breve mención de los mecanismos de la Unión Europea que contribuyen a la financiación del desarrollo. La Unión Europea canaliza recursos al desarrollo a través de dos instrumentos: por un lado, el presupuesto comunitario ordinario que destina una parte de sus recursos (unos 5.000 millones de ECU en 1997) a la financiación del desarrollo de los PMP (no incluidos en el grupo de los ACP [África subsahariana, Caribe y Pacífico]) de América Latina y Asia, de la Cuenca Mediterránea, y de la Europa del Este. Por otro lado, el Fondo Europeo de Desarrollo que en 1997 dispuso de unos 1.760 millones de ECU para financiar programas en los países ACP, de acuerdo con lo establecido en la Convención de Lomé IV. El Fondo se nutre de aportaciones de los Estados miembros de la Unión Europea (en 1997 España contribuyó con unos 19.500 millones de pesetas).

Finalmente, cabe mencionar el Banco Europeo de Inversiones que también destina una pequeña proporción de sus recursos (en torno al 10%) a financiar acciones de desarrollo fuera de la Unión Europea. Así, en 1996, concedió un total de 2.254 millones de ECU (2.805 en 1995 y 2.246 en 1994) con cargo a la cooperación comunitaria con terceros países. El BEI obtiene sus recursos emitiendo empréstitos en el mercado de capitales (en 1996 totalizaron unos 17.572 millones de ECU).

CONSIDERACIONES FINALES

Entre los elementos que permiten caracterizar las instituciones multilaterales de financiación del desarrollo tenemos: primero, el importante efecto catalizador que tiene la asistencia financiera proporcionada por dichas instituciones, puesto que sirven para canalizar otros recursos hacia los PMP. Al respecto, debe señalarse que dichas instituciones no suelen financiar el total del coste de los proyectos sino tan sólo una parte. Así, por cada dólar invertido se movilizan otros tantos dólares por parte de otras instituciones públicas (Estados, organizaciones internacionales, etc.) y, sobre todo, por inversores privados.

Segundo, las presiones estadounidenses sobre el BIRF han llevado a priorizar de forma creciente la financiación directa del sector privado. Así, actualmente, todas las instituciones ponen énfasis en el desarrollo del citado sector. Por ejemplo, en 1990 en el seno del BAfD se creó la Unidad de Desarrollo del Sector Privado, y en el BERD el 60% de sus recursos deben destinarse a dicho sector.

Tercero, el BIRF es la institución que dispone de un mayor capital autorizado. Sin embargo, este dato no debe inducirnos a error, ya que las otras instituciones poseen un mayor ratio capital autorizado/países beneficiarios, v.g. el BERD que es la que lo posee más elevado.

De todas formas, el dato evidente y relevante es que, tanto en el caso del BIRF como en el de otras instituciones, las disponibilidades de recursos han sido siempre insuficientes en relación a las necesidades de financiación de los PMP. Un argumento que explica parcialmente este hecho son las aspiraciones imperialistas y de expansión comercial de los países desarrollados, que prefieren mantener sus propios cauces bilaterales; es decir, la concesión de créditos vinculados que obligan al prestatario a comprar el 100% o una proporción considerable de los suministros al propio país prestamista. Por ejemplo, en el caso de España están los conocidos créditos del Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD) que, además, tienen la agravante que se usan con frecuencia para financiar la venta de material militar a los países pobres (v.g. Zimbabue, Mozambique, Angola, etc.). Con este tipo de prácticas no sólo se favorecen las exportaciones de los países ricos sino que adicionalmente se refuerzan los mecanismos de dependencia económica.

No obstante, en los últimos años se observa que los Estados cada vez canalizan mayor proporción de su Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) a través de la cooperación multilateral. Así, por ejemplo, entre 1993 y 1997, en el caso de España, mientras la AOD bilateral ha disminuido de unos 120.000 a 107.000 millones de pesetas, la AOD multilateral ha aumentado de unos 55.000 a 84.000 millones de pesetas (cfr. *PACI: previsiones para 1997*).

Cuarto, asimismo debe subrayarse que la participación de los Estados en los organismos financieros multilaterales está excesivamente enfocada a la comercialización de productos del país en cuestión, v.g. la contribución de España al Grupo del BID, donde la principal preocupación de la administración está en los retornos en forma de contratos para empresas españolas, más que por el desarrollo en sí de los países de América Latina.

Quinto, la asistencia financiera multilateral tiende a dirigirse a los países de renta media (México, Brasil, Argentina, *Dragones Asiáticos*, China, etc.). Además, debe destacarse que en los últimos años, parte de la financiación multilateral se está desplazando hacia los países miembros de la antigua Unión Soviética.

Si se tiene en cuenta que la creciente inversión privada destinada a financiar el desarrollo, también se ubica prioritariamente en los países de ingreso medio y del Este, resulta aterrador el panorama que les espera a los países más pobres del Sur. Por ello es imprescindible que estos países traten de recuperar cierto protagonismo en la esfera internacional para poder reclamar mayor atención por parte de las instituciones financieras. En esta estrategia deberían jugar un importante papel las organizaciones no gubernamentales.

En general, los PMP deberían fortalecer su posición negociadora con los organismos internacionales. El problema es que estos países son excesivamente heterogéneos como para llegar a formar un frente común. Además, este problema en la década de los noventa se ha visto agravado por la *competencia* que ha surgido de los países del Este para obtener financiación internacional. En la práctica, las negociaciones se llevan a cabo bilateralmente entre el potencial prestatario y los funcionarios de los citados orga-

nismos. Adicionalmente, los PMP en dichas negociaciones se encuentran con el inconveniente de no disponer de recursos humanos suficientemente preparados para llegar a entender toda la ingeniería financiera que envuelve los procesos negociadores con el FMI o BIRF. En este sentido, una de las prioridades de los PMP debería pasar por la formación de personal capaz de conocer las necesidades de cada sector económico del país y de la ingeniería financiera de las instituciones de financiación del desarrollo.

Sexto, la mayoría de instituciones actúan de acuerdo con criterios de mercado en sus operaciones de financiación. Si bien es cierto que muchas están dotadas de las denominadas *ventanillas blandas* destinadas a proporcionar financiación en términos concesionales, cabe decir que los recursos disponibles a tales efectos son ridículos, tanto en términos absolutos (por ejemplo, los 6.000 millones de dólares de la AIF) como relativos. Igualmente, en los últimos años, el estancamiento de los flujos de AOD hacia los PMP, está provocando que progresivamente éstos reciban una parte menor de financiación en condiciones concesionales. Los PEP son los principales perjudicados por esta nueva tendencia.

Séptimo, igualmente ridículos son los recursos asignados a la protección del medio ambiente. Esto es particularmente grave si tenemos en cuenta lo imprescindible que es gestionar de manera racional y eficiente los recursos naturales para garantizar un desarrollo sostenible. El BERD es la única institución en cuyos estatutos se hace referencia explícita a la necesidad de fomentar “un desarrollo sostenible y no perjudicial para el medio ambiente” (art. 2.1).

Octavo, si bien las instituciones multilaterales de financiación del desarrollo han integrado entre sus prioridades la atención al sector social, en particular, la erradicación de la pobreza; en realidad, su política de préstamos destina escasos recursos a dicho sector, y suele alcanzar a grupos muy reducidos de población; es decir, existe una importante brecha entre la teoría y la práctica, especialmente en el caso del BIRF (Emmerij, 1995).

Noveno, las instituciones multilaterales que contribuyen al desarrollo de los PMP proporcionando asistencia técnica y financiera (préstamos, participaciones de capital, garantías, etc.), suelen dotarse de una estructura y de un proceso de adopción de decisiones similar. El poder de votación está normalmente en función de las aportaciones o cuotas que los Estados realizan a la organización (principio de un dólar igual a un voto). Como los PMP son los que aportan menos, debido a sus inferiores niveles de ingresos, son los que disponen de menos derechos de voto. En la práctica, el poder de decisión es detentado por los países más ricos. De ahí que no sean nada sorprendentes las reiteradas acusaciones vertidas sobre organismos como el FMI, BIRF, etc., en el sentido de que constituyen simples instrumentos de la diplomacia exterior de uno (Estados Unidos) o varios Estados (v.g. del G-7).

Décimo, todas las instituciones multilaterales responsables de la financiación del desarrollo suelen estar muy atentas a las apreciaciones que efectúan el FMI y el Banco Mundial sobre la situación macroeconómica de cada uno de los países objeto de actua-

ción. Además, cabe recordar que el FMI y el BIRF se coordinan implícita o explícitamente en sus exigencias a los países prestatarios. Asimismo, debe destacarse que existe una estrecha colaboración entre las mismas; por ejemplo, el BERD gestiona un fondo de seguridad nuclear que fue iniciativa del G-7 (Cumbre de Nápoles de 1994). Igualmente, varias instituciones pueden cooperar cofinanciando proyectos concretos (donde también puede intervenir financiación oficial bilateral y de bancos privados) u otorgando créditos, v.g. en el macropréstamo de 55.000 millones de dólares, acordado por el FMI a Corea del Sur en diciembre de 1997, participaron el FMI (21.000), el BIRF (10.000), el BAoD (4.000) y países como Estados Unidos, Japón, Reino Unido, Alemania, Italia, Francia, Canadá y Australia, que financiaron los 20.000 restantes.

La coordinación es cada vez más imprescindible puesto que, incluso, existen solapamientos de funciones entre dos (v.g. FMI y BIRF) o más instituciones. Tal como ha señalado la Comisión Wolcker, para evitar dichos solapamientos, sería deseable que el FMI abandonase en favor del BIRF todas sus actividades en los PMP, y volviese a su misión inicial de garante del orden monetario internacional. Es improbable que esto suceda, ya que su aparente función de financiación le sirve como una excusa más para seguir controlando las políticas macroeconómicas de los Estados, en particular de los PMP, únicos a los que les puede obligar a seguir una determinada política.

En undécimo lugar, las instituciones de financiación del desarrollo, bajo la batuta del FMI, imponen a los prestatarios una doble condicionalidad económica y política. En realidad, el mecanismo de la condicionalidad facilita la intervención de instituciones como el FMI o el BIRF en los asuntos internos de los PMP, forzando a éstos a liberalizar sus economías e integrarlas en el comercio internacional. Si bien, en principio, dichas instituciones no pueden rechazar la concesión de asistencia a un país por motivos políticos, en la práctica tales situaciones no suelen ser fácilmente identificables y acostumbran a estar camufladas con argumentos de tipo económico. Al respecto, cabe afirmar que la toma en consideración de elementos no económicos puede, pero no necesariamente siempre debe, conducir a la intervención en los asuntos internos de un Estado, lo cual puede constituir una violación del derecho internacional.

Es importante destacar la política discriminatoria y de doble moral que impera en el esquema operativo de la condicionalidad. Así, por ejemplo, el BIRF ha negado financiación (debido al veto de los Estados Unidos) a países como Vietnam alegando supuestas violaciones de los Derechos Humanos y, en cambio, hoy en día, entre los principales beneficiarios de sus préstamos están países como China, Indonesia, Marruecos, etc., que violan sistemática y flagrantemente los más elementales principios del derecho internacional de los Derechos Humanos.

Durante los últimos años en las instituciones financieras internacionales, paralelamente al aumento del número de asuntos a tratar y de sus actuaciones, se ha producido un fuerte incremento de la condicionalidad. Éste se ha manifestado, sobre todo, en el ámbito del

medio ambiente (evaluación del impacto medio ambiental de los proyectos) y en la condicionalidad política (gestión del sector público, marco jurídico, cuestiones relacionadas con la información y la transparencia, etc.) [Kapur, 1997 y Mohammed, 1997].

De hecho, tras el cuasi derrumbamiento de los muros ideológicos, los organismos financieros multilaterales, en particular el FMI y el BIRF, se están convirtiendo en los inspiradores de un sistema económico mundial único en el que prevalecen los intereses de los más poderosos. Así, sirven esencialmente a la expansión del integrismo occidental (democracia, *capitalismo salvaje*, etc.) a escala mundial, y de unos modelos de crecimiento económico basados en la destrucción de los recursos naturales, y en la degradación social y del medio ambiente. En la práctica, tras la democracia que predicaban dichas instituciones se esconde la dictadura del gran capital, es decir, el fascismo económico imperante a nivel planetario de las empresas transnacionales que obliga a los PMP a integrarse en el mercado internacional.

En duodécimo lugar, globalmente, puede decirse que en la década de los noventa el papel del BIRF como institución financiera se ha estancado y que su aportación a los PMP es marginal; incluso, ha habido ejercicios donde la transferencia neta de recursos del BIRF hacia los PMP ha sido negativa (Ohlin, 1995). Este hecho, en parte, es debido al creciente protagonismo de los bancos regionales (a pesar de todo sus recursos siguen siendo muy escasos en relación a las necesidades de sus respectivas regiones) y, en particular, al espectacular aumento del flujo de capital privado hacia los PMP que entre 1990 y 1997 se ha quintuplicado. Para explicar este fenómeno, debe tenerse en cuenta la fuerte promoción de la inversión privada en los PMP, llevada a cabo por las instituciones internacionales (FMI, CFI, OMGI, CIADI, etc.), bien forzando la liberalización de la actividad empresarial en los PMP o bien a través de mecanismos de financiación, de seguro y de solución de controversias, entre otros. De hecho, hoy en día, la inversión privada, gran parte procedente de las empresas transnacionales, está convirtiéndose en la principal fuente de financiación del desarrollo, situándose cada vez más por encima de la AOD.

La operatividad actual del BIRF es obsoleta: padece una importante ineficiencia administrativa; su actuación se evalúa en función del número de proyectos financiados y no por los resultados de dichos proyectos, escasa participación de la población local, etc. Al margen de ser necesaria una revolución en la cultura operacional del BIRF, éste debería transformarse exclusivamente en un organismo de ayuda al desarrollo; es decir, centrar su acción sobre los PMP, para financiar únicamente proyectos en los que la iniciativa privada no quiere intervenir: medio ambiente, financiación comercial, infraestructura social, etc.

El medio ambiente es uno de los sectores donde las instituciones financieras multilaterales deberían centrar sus actividades, pues, como señala la UNCTAD, el mercado por sí solo es incapaz de garantizar la sostenibilidad ambiental de la actividad económica (UNCTAD, doc. TD/366, de 2 de enero de 1996, p.17).

Otro ámbito en el cual dichas instituciones, en particular las regionales, deberían dedicar mayor atención es en la comercialización de productos (financiación de las exportaciones, seguros, garantías, etc.), ya que, en general, en los PMP la financiación comercial a escala nacional suele ser inadecuada (UNCTAD/ECDC/254, de 22 de marzo de 1996, p.25-36).

La creación de infraestructura social debería ser la principal prioridad de los organismos responsables de la financiación del desarrollo. De esta forma, podrían asumir una dimensión más social en aras de amortiguar las consecuencias del *capitalismo salvaje* que inspira el FMI. Téngase en cuenta los devastadores efectos que las políticas de ajuste estructural tienen en muchos sectores de la población de los PMP y lo ridículos que son los recursos que se destinan a corregirlos. Si bien es verdad que las políticas de ajuste estructural han favorecido un cierto crecimiento en los PMP, no es menos verdad que dicho crecimiento está siendo a costa de condenar a grandes masas de población a la miseria y a la marginación. Por ejemplo, se les congelan los salarios para que el capital, tanto nacional como extranjero, obtenga unas mayores tasas de beneficio. En la práctica, dichas políticas no son más que programas de austeridad dirigidos a reducir el ya de por sí bajo nivel de consumo de amplias masas de la población más pobre. Por consiguiente, estamos ante un modelo de crecimiento escandalosamente inequitativo.

Asimismo, cabe añadir, que muy al contrario de lo que parece indicar el Banco Mundial (Banco Mundial [1997] *Global economic prospects and the developing countries*) la globalización de los mercados no servirá para reducir la brecha entre los PMP y los países desarrollados, pues los beneficios derivados de la citada globalización serán absorbidos, principalmente, por las empresas transnacionales.

A modo de conclusión global, puede afirmarse que el modelo económico neoliberal implantado tras la Segunda Guerra Mundial por las grandes potencias ha llevado a que los países menos desarrollados cada vez sean más pobres; es decir, dicho modelo ha servido esencialmente para consolidar la injusticia internacional. Ante la creciente situación de miseria en la que se han ido encontrando muchos Estados, han surgido paulatinamente una serie de mecanismos destinados teóricamente a financiar el desarrollo de los citados Estados. Estos mecanismos que han aparecido fruto tanto de la creación de nuevas organizaciones (v.g. caso de la AIF, los bancos regionales o subregionales de desarrollo, etc.) como del desplazamiento de funciones en organismos ya existentes (v.g. FMI y BIRF), se presentan de cara a la opinión pública mundial como los promotores del desarrollo de los PMP. Nada más lejos de la realidad. El centro de su atención no es el bienestar de la población en general, sino cómo generar un mayor crecimiento económico. En la actualidad, estas instituciones, denominadas eufemísticamente de cooperación financiera multilateral, básicamente sirven: por un lado, para amortiguar los efectos catastróficos de las políticas de *capitalismo salvaje* que a escala planetaria están implantando las grandes potencias (detrás de las cuales se encuentran claramente representados

los intereses de las empresas transnacionales) a través de las mismísimas instituciones (recuérdese que el FMI, BIRF, etc., constituyen instrumentos de la política exterior de los países más ricos); y, por otro lado, para que el gran capital, controlado sobre todo por las empresas transnacionales, pueda saquear más fácilmente los recursos de los PMP y, así, obtener unos mayores beneficios y una mayor acumulación de capital.

De hecho los países ricos, en particular los Estados Unidos, utilizan la cooperación financiera internacional como instrumento para dar soporte a los intereses financieros, comerciales, tecnológicos, etc., de sus empresas. De esta forma, un reducido grupo de capitalistas nadan en la abundancia a costa de que millones de seres humanos vivan en extrema miseria.

Como señala Ramonet, la Tierra está disponible para una nueva era de conquista. “En la época del Renacimiento, los Estados eran los principales actores de la expansión conquistadora. Hoy son empresas y *holding*, grupos industriales y financieros privados los que se plantean dominar el mundo, lanzan sus razias y amasan un botín inmenso. Nunca los amos de la Tierra han sido tan poco numerosos, ni tan potentes” (Ramonet, 1997, p.9). Esto, en gran parte, es resultado del egoísmo intra e intergeneracional en el cual se basa la educación que nos inculca la sociedad de consumo: “tanto consumes tanto vales”.

La expoliación de los PMP no es un fenómeno nuevo pero sí que, hoy en día, se efectúa de manera más sibilina. La colonización que antes se realizaba a golpes de cañón, actualmente se lleva a cabo mediante los *mass media*, la actuación de instituciones como el FMI, BIRF, BERD, OCDE, Comunidades Europeas, etc., que operan al servicio del gran capital. Además, como ha señalado Fisas, “los organismos multilaterales no han hecho nunca nada bueno ni pueden hacerlo. Están gestionados por burócratas que trabajan en los despachos, con muy poca sensibilidad para poder percibir las necesidades básicas de la población del Sur. Se trataría de hacer cosas que cuestan poco dinero y no lucen, pero estas cosas no se hacen” (Fisas, 1995).

Es más, ¿qué credibilidad merecen unas instituciones, detrás de las cuales se encuentran representados los intereses de las empresas transnacionales que, progresivamente y en diferentes zonas (Amazonia, Sudeste Asiático, etc.), están saqueando y destrozando el planeta? A nuestro entender ninguna, pero paradójicamente siguen siendo las que deciden a quien otorgar créditos.

Notas

1. El sistema de Bretton Woods se configuraba básicamente por los siguientes parámetros: a) los países miembros debían fijar la paridad de sus monedas en términos del dólar, b) para evitar devaluaciones competitivas, el precio de las diferentes monedas sólo podía variar un 1% en torno al valor de la paridad, c) a través del FMI el sistema proporcionaba financiación a medio plazo a aquellos países miembros con déficit en sus balanzas de pagos, y d) los Estados no debían establecer restricciones sobre transacciones por cuenta corriente de la balanza de pagos, aunque podían imponer controles de cambio con el objeto de contrarrestar los movimientos de capitales desestabilizadores.
2. El 30 de noviembre de 1997, los acuerdos de derecho de giro alcanzaban los 12.839,90 millones de DEG, siendo los principales beneficiarios: Indonesia 7.338,24 (57,15%), Tailandia 2.900 (22,58%), Argentina 720 (5,6%), Ucrania 398,92 (3,1%), Bulgaria 371,9 (2,9%), y Rumanía 301,5 (2,34%); los acuerdos en el marco del servicio ampliado del Fondo totalizaban 10.926,90 millones de DEG, asignados mayoritariamente a Rusia 6.901 (63,15%), Argelia 1.169,28 (10,7%), Filipinas 791,2 (7,24%), Pakistán 454,92 (4,16%), Croacia 353,16 (3,23%) y Kazajistán 309,40 (2,83%); por último, los acuerdos del SRAE ascendían a 4.189,23 millones de DEG, cuyos países miembros más favorecidos eran: Zambia 701,68 (16,74%), Pakistán 682,38 (16,28%), Yemen 264,75 (6,32%), Georgia 166,5 (3,97%), Ghana 164,4 (3,92%), Camerún 162,12 (3,87%) y Tanzania 161,59 (3,86%); cfr. *Boletín del FMI* de 22 de diciembre de 1997.
3. Dado que las decisiones en el FMI se adoptan según el denominado principio de un dólar igual a un voto (cada país tiene 250 votos más un voto por cada 100.000 DEG aportados de cuota), resulta que los votos del G-7 representan cerca del 50% de los derechos de voto de la organización. El 30 de abril de 1997, los miembros del G-7 poseían los siguientes porcentajes del total de votos del FMI: Estados Unidos 17,78%, Alemania 5,54%, Japón 5,54%, Francia 4,98%, Reino Unido 4,98%, Italia 3,09%, y Canadá 2,91%. España tiene el 1,31%; cfr. FMI, *Informe Anual* de 1997.
4. La red asesora que, en última instancia, decide el voto del Director Ejecutivo estadounidense, está integrada, por ejemplo, por el National Advisory Council (NAC) y por el Development Coordinating Committee (DCC).
5. El 30 de junio de 1997, los miembros del G-7 poseían los siguientes porcentajes del total de votos del BIRF: Estados Unidos 17,03%, Japón 6,04%, Alemania 4,67%, Francia 4,47%, Reino Unido 4,47%, Italia 2,89% y Canadá 2,89%. España tiene el 1,54%; cfr. Banco Mundial, *Informe Anual* 1997.
6. En 1995, las empresas y consultoras españolas consiguieron el 1,9% del total de compras y contrataciones del BID. Los 627 millones de dólares obtenidos en forma de compras y contratos por empresas españolas representan casi el 300% de lo desembolsado por España, cifra similar a la conseguida por países como Bélgica, Portugal o Reino Unido, pero inferior a la de países como Alemania, Italia, Suecia y Suiza.

Referencias bibliográficas

Abdelli-Pasquier, F. (1991) *La Banque Arabe pour le Développement Économique en Afrique et la Coopération Arabo-africaine*, París: L'Harmatan.

Autores Varios (1993) "Un gran mercado: la financiación multilateral", monográfico de *Boletín ICE Económico*, núm.2363.

Bendo-Soupou, D. (1985) "Le Financement du développement en Afrique: le cas de la Banque Africaine de Développement (B.A.D.)", *Mois en Afrique*, 235-236: 64-80 y 237-238: 57-65.

Carreau, D., Flory, Th., Juillard, P. (1990) *Droit International Economique*, París: LGDJ.

Centro Nuevo Modelo de Desarrollo (1997) *Norte-Sur. La fábrica de la pobreza*, 3ª ed., Madrid: Editorial Popular.

Chomsky, N. (1996) *El nuevo orden mundial (y el viejo)*, Barcelona: Crítica.

Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (1985) *Las instituciones multilaterales de financiación del desarrollo de los países en desarrollo y la promoción de la cooperación y la integración económicas*, Nueva York: UNCTAD TD/B/C.7/64.

Cristianisme i Justícia (1994) *¿Gendarmes o motors de l'economia?*. El Banc Mundial i el Fons Monetari Internacional, Barcelona: Cristianisme i Justícia.

Culpeper, R. (1997) *The Multilateral Development Banks: Titans or Behemoths?*, vol.5, Boulder: Lynne Rienner Publ.

Emmerij, L. (1995) "A Critical Review of the World Bank's Approach to Social-Sector Lending and Poverty Alleviation", en *International Monetary and Financial Issues for the 1990s*, vol.V, Nueva York: UNCTAD/GID/G24/5, p.15-33.

Feuer, G., Cassan, H. (1991) *Droit International du Développement*, París: Dalloz.

Fisas V. (1995) *La compasión no basta*, Barcelona: Icaria.

Hardy, Ch. (1995) *The Multilateral Development Banks: the Caribbean Development Bank*, vol.3, Boulder: Lynne Rienner Publ.

Juillard, P. (1991) "L'Accord de Paris du 29 mai 1990, portant création de la B.E.R.D.", *Annuaire Français de Droit International*, XXXVII: 711-754.

Kappagoda, N. (1995) *The Multilateral Development Banks: the Asian Development Bank*, vol.2, Boulder: Lynne Rienner Publ.

Kapur, D., Webb, R. (1994) "The Evolution of the *Multilateral Development Banks*", *International Monetary and Financial Issues for the 1990s* vol.IV, Nueva York: UNCTAD/GID/G.24/4, p.229-248.

Kapur, D. (1997) "The New Conditionalities of the International Financial Institutions", en *International Monetary and Financial Issues for the 1990s*, vol.VIII, Nueva York: UNCTAD/GDS/MDBP/1, p.127-138.

L'Heritau, M.F. (1986) *Le FMI et les pays du Tiers Monde*, 2ª ed., París: PUF.

Lichtensztejn, S., Baer, M. (1986) *Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial. Estrategias y políticas del poder financiero*, Buenos Aires: Centro de Estudios Transnacionales.

Mohammed, A. A. (1997) "Notes on MDB Conditionality on Governance", en *International Monetary and Financial Issues for the 1990s*, vol.VIII, Nueva York: UNCTAD/GDS/MDBP/1, p.139-145.

- Mordacq, P. (1995) "La BERD: mode d'emploi d'une nouvelle institution financière internationale", *Le Courrier des Pays de l'Est*, 402: 3-25.
- Mule, H. M., English, E. Ph. (1996) *The Multilateral Development Banks: the African Development Bank*, vol.1, Boulder: Lynne Rienner Publ.
- Ohlin, G. (1995) "The Negative Net Transfers of the World Bank", en *International Monetary and Financial Issues for the 1990s*, vol.V, Nueva York: UNCTAD/GID/G24/5, p.1-13.
- Petersman, H.G. (1983) "The Operations of the World Bank and the Evolution of its Institutional Functions since Bretton Woods (1944-1984)", *German Yearbook of International Law*, 26: 7-53.
- Pigrau, A. (1995) "Las políticas del FMI y del Banco Mundial y los Derechos de los Pueblos", *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 29-30: 139-175.
- Ramonet, I. (1997) *Un mundo sin rumbo. Crisis de fin de siglo*, Madrid: Debate.
- Rey, J.J. (1988) *Institutions Economiques Internationales*, Bruxelles: Bruylant.
- Saunier, Ph., Touscoz, J. (1992) "La Banque Européenne pour la Reconstruction et le Développement", *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, 354: 22-33.
- Serulle, J., Boin, J. (1984) *Fondo Monetario Internacional: deuda externa y crisis mundial*, Madrid: Iepala.
- Shihata, I. (1990) *The European Bank for Reconstruction and Development*, Londres: Gramham & Trotman.
- Tussie, D. (1995) *The Multilateral Development Banks: the Inter-American Development Bank*, vol.4, Boulder: Lynne Rienner Publ.
- Varela, M. et al. (1994) *El Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y la economía española*, Madrid: Pirámide.
- Vera, J.M., Torres, F.M. (1997) *El Banco Interamericano de Desarrollo. La participación española*, Barcelona: Intermón (Dossier Informativo).

**REVISTA CIDOB d'AFERS
INTERNACIONALS 40-41.**
**Cooperación internacional y
desarrollo.**

La relación entre la asistencia humanitaria y la ayuda al desarrollo
en la práctica de la ONU.
Helena Torroja Mateu

La relación entre la asistencia humanitaria y la ayuda al desarrollo en la práctica de la ONU

*Helena Torroja Mateu

En el marco de este monográfico dedicado a la cooperación al desarrollo y a las desigualdades Norte/Sur, este artículo aporta algunas consideraciones en torno a la relación entre la asistencia humanitaria, que tiene lugar en situaciones coyunturales de emergencia y por tanto con carácter temporal, y la ayuda al desarrollo, ejercida en una situación estructural de subdesarrollo y respondiendo de esta manera a programas a largo plazo. Ambos tipos de ayuda son instrumentos utilizados en la esfera internacional para realizar dos objetivos concretos: la cooperación humanitaria y la cooperación al desarrollo, respectivamente. Se trata en ambos casos, de ámbitos regulados por el Ordenamiento jurídico internacional y, siendo mi formación la de jurista, es este el marco en el que se encuadran nuestras consideraciones. Y más concretamente, nos ceñiremos a su tratamiento en el marco de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), quien específicamente tiene como uno de sus propósitos (artículo 1.3 de la Carta de las Naciones Unidas) el “realizar la cooperación internacional para la solución de problemas internacionales de carácter *económico, social, cultural o humanitario (...)*” (la cursiva es nuestra). Esta elección responde a motivos de delimitación del tema, pues no es éste el único marco institucio-

*Profesora Titular interina de Escuela Universitaria de Derecho Internacional Público, de la
Universitat de Barcelona

Este estudio se inscribe en el Proyecto de investigación nºPB96-0980, dirigido por la Dra. Victoria Abellán Honrubia, sobre “La incorporación de la noción de desarrollo sostenible en el Sistema de las Naciones Unidas y en el Derecho Internacional”.

nal en el que se están estudiando y poniendo en práctica mecanismos relativos a la vinculación entre la asistencia humanitaria y la ayuda al desarrollo¹. Pasamos a continuación a considerar esta cuestión en atención al siguiente orden de análisis: en primer lugar, abordaremos ciertas cuestiones previas relativas a la situación fáctica del problema y su incidencia en las líneas directrices y actividades implicadas de la ONU; para examinar a continuación cuáles han sido las líneas directrices y estrategias de la Organización para afrontar la vinculación entre la asistencia humanitaria y la ayuda al desarrollo.

CUESTIONES PREVIAS:

APROXIMACIÓN A LA SITUACIÓN DE HECHO Y SU INCIDENCIA EN LAS LÍNEAS DIRECTRICES Y ACTIVIDADES IMPLICADAS DE LA ONU

La situación fáctica del problema: la especial vulnerabilidad de los países en vías de desarrollo (PVD) a las crisis humanitarias

El punto de partida de estas consideraciones es la especial vulnerabilidad de los PVD al acaecimiento de problemas internacionales humanitarios. De la tradicional distinción entre desastres naturales (tiempos de paz) y desastres causados por el hombre (conflictos armados) como situaciones humanitarias, asistimos hoy en día a la constatación de que bajo el “marco variable de la asistencia humanitaria”² se encuentra una multitud de situaciones variadas y entrelazadas. Así pues, es necesario añadir al elenco los desastres tecnológicos o industriales, la afluencia masiva de refugiados, los genocidios, la permanencia de zonas minadas, las tensiones o disturbios interiores etc. (cuestiones éstas últimas ligadas a los acontecimientos bélicos). Precisamente por la complejidad de muchas crisis humanitarias, la ONU se ha visto compelida a introducir nuevos términos identificadores como el de las llamadas “situaciones complejas de emergencia”, para referirse a “una crisis humanitaria en un país, una región o una sociedad en las que existe un derrumbamiento total o considerable de la autoridad debido a un conflicto interno y que exige una reacción internacional que va más allá del mandato o la capacidad de un sólo organismo y/o del programa en curso de las Naciones Unidas para el país”³. Además, la distinción desastres naturales/desastres causados por el hombre no es del todo correcta, pues en las causas de las catástrofes naturales se

encuentran frecuentemente los errores humanos⁴, errores que suelen responder a un bajo nivel de conocimientos científicos y tecnológicos, propio de los PVD.

Ciertamente, al acercarnos a la relación entre las crisis humanitarias y el proceso de desarrollo podemos hacerlo desde dos puntos de vista:

a) Por una parte, se observa como el bajo nivel de desarrollo que conlleva “poor planning, politically motivated neglect, and bad administration” (Green, 1997) aumenta enormemente los sufrimientos causados por crisis humanitarias, pudiendo llegar incluso a ocasionarlas. En este contexto, no hay que olvidar que muchos de estos países se encuentran ubicados en zonas naturalmente propicias a desastres naturales, bien repentinos (como inundaciones, ciclones y huracanes, incendios, terremotos, erupciones volcánicas y desplazamientos de tierras), bien de larga duración o de evolución lenta (como sequías y epidemias). La degradación ambiental y la pobreza inherente sumadas “aumentan todavía más la vulnerabilidad” (Doc. A/51/172). A su vez, ha de tenerse presente que las metrópolis abandonaron a su suerte, la situación económica, social, cultural y política de la mayoría de los territorios que accedieron a la independencia a partir de 1960, sin respetar por otra parte, la división entre diferentes grupos étnicos y comunidades en la delimitación fronteriza de los nuevos Estados; fruto de todo ello aparece la inestabilidad política, la debilidad de las instituciones del Gobierno y los conflictos sociales, que son más factores que favorecen los disturbios interiores (A/51/172), genocidios y guerras civiles e incluso entre nuevos Estados contiguos.

Por todo ello se ha identificado a muchos países en desarrollo como “disaster-prone areas”⁵, situación que se da especialmente en los países menos adelantados. Son diversos los factores que empeoran la situación humanitaria y de desarrollo, pudiendo citarse el crecimiento de la población y la tendencia a concentrarse en las ciudades como dato que aumenta el riesgo de desastres, lo que ha dado lugar a referirse a comunidades vulnerables a los desastres, especialmente en África y Asia meridional, donde un vertiginoso crecimiento de la natalidad no ha ido acompañado de la debida planificación de los servicios de sanidad, transporte, salud u otras infraestructuras, hecho que sí suele darse en los países desarrollados.

b) Por otra parte, la vinculación entre crisis humanitarias y proceso de desarrollo lleva a considerar la gravedad de las consecuencias de los desastres sobre las estructuras económica, social, cultural y política de los países en desarrollo, mucho mayor en estos que en los países industrializados. En nuestra opinión, ello se evidencia fácilmente si tenemos en cuenta que las situaciones humanitarias no son sino una acumulación de sectores materiales de la actividad estatal (sanidad, alimentación, vivienda, etc.) que se ven afectados gravemente por una causa excepcional, acaecida en un mismo espacio territorial y temporal y sobre un mismo grupo de individuos. Mientras en los países industrializados golpeados por estas situaciones, los sectores materiales afectados temporalmente tienen capacidad de restablecerse gracias a los medios económicos, políticos, tecnológicos u otros del propio Estado, en los PVD no es así.

La situación de pobreza de los países en vías de desarrollo no sólo dificulta el ejercicio de la prestación de asistencia humanitaria que corresponde al propio Gobierno, sino que también, y es lo que especialmente nos interesa destacar ahora, entorpece el proceso de desarrollo de cada uno de los sectores afectados. Súmese a esta situación, la presencia de un número considerable de “refugiados, personas desplazadas y repatriados sobre las infraestructuras económicas, a menudo frágiles, de los países interesados” (ECOSOC, Resolución 1990/78). La Asamblea General de las Naciones Unidas (AG) ha constatado como uno de los motivos que aumentaron la brecha entre los países ricos y los pobres en el decenio de los ochenta, además de los conflictos o tensiones políticas, los “desastres naturales o provocados que causaron onerosos trastornos” (AG, Resolución 45/199). A su vez, el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC) ha hecho eco de esta realidad en repetidas ocasiones, manifestando su preocupación “por la carga económica adicional que representan para los países en desarrollo el creciente número de desastres naturales y otras situaciones de desastre y las actividades para superar las consecuencias a largo plazo de dichos desastres” (ECOSOC, Resolución 1990/65). En el mismo sentido pueden considerarse las dificultades de la población asolada por un conflicto armado una vez finalizado éste. Aparecen entonces los problemas generados por la destrucción de las viviendas, escuelas, hospitales, fábricas, carreteras, etc. La presencia de minas antipersona es otra grave dificultad para volver a la normalidad, tanto para permitir el tránsito de los viandantes como para el cultivo de los campos y el subsiguiente restablecimiento de la producción y comercialización de bienes de consumo. A ello se añade la necesaria desmovilización de soldados, así como la repatriación, reasentamiento y reinserción de los refugiados y personas desplazadas, quienes muchas veces pueden no desear retornar a su lugar de origen por temores fundados y preferir permanecer en los campos de refugiados, lo que agrava más la situación.

Incidencia de este problema fáctico en las líneas directrices, los programas y el aparato institucional para la asistencia humanitaria y la ayuda al desarrollo en la ONU

Esta situación compleja y problemática se traslada al plano de la práctica, así como al plano jurídico-administrativo de la ONU. Realizar la cooperación internacional para solucionar los problemas económicos y sociales y los humanitarios se formula en el artículo 1.3 de la Carta de las Naciones Unidas como un propósito de la Organización, intrínsecamente relacionado con el mantenimiento de la paz, objetivo último de la ONU. De esta manera, se considera ya en la Carta que el desarrollo y la asistencia humanitaria, junto con los Derechos Humanos son fundamentos de la paz en la acción de la ONU y así lo afirma la doctrina actualmente (Carrillo Salcedo, 1995). Ahora bien, las crisis humanitarias y el subdesarrollo se afrontan a través de instrumentos técnicamente diferentes, desplegados con carácter temporal en la primera situación y a largo plazo en la segunda.

Ante las necesidades humanitarias de la población, la ONU, en el marco de la cooperación internacional humanitaria, actúa basándose en la función encomendada en la Carta de las Naciones Unidas (artículo 1.3 y artículos de la Carta que otorgan las competencias para su realización a la AG y bajo su autoridad, al ECOSOC). En concreto, la competencia operacional de asistencia humanitaria puede considerarse implícita en la Carta o bien, según alguna doctrina, derivada del artículo 66.2 de la Carta. Fundamentos últimos de esta actividad pueden encontrarse en los principios de humanidad, núcleo del Derecho Internacional humanitario, en relación a las crisis humanitarias con origen en conflictos armados, o en las Convenciones sobre los refugiados en lo que a la situación de estos se refiere. No hay en la actualidad regulación jurídica en relación a los sufrimientos de las víctimas de los desastres naturales⁶; en estos casos, el fundamento jurídico último de la asistencia humanitaria puede hallarse en el principio del respeto a los Derechos Humanos, hoy claramente asentado como Principio estructural del Ordenamiento jurídico internacional; a su vez, valores actuales como el de la solidaridad potencian aún más la necesidad práctica de estas operaciones de asistencia.

Por su parte, la cooperación al desarrollo que empieza a formularse y programarse claramente en estrategias en la ONU desde la década de los sesenta, fruto del vertiginoso proceso de descolonización, se basa también en el artículo 1.3 de la Carta y los correlativos que especifican la función de la Organización en este ámbito, siendo a su vez responsables de su realización la AG y el ECOSOC. El principio de cooperación internacional, cuyo carácter vinculante es discutido y no corroborado en la práctica de los Estados, y valores como la solidaridad fundamentan e inspiran respectivamente las actividades de ayuda al desarrollo.

Para desempeñar estos cometidos, la ONU, a través de la AG ha formulado líneas directrices y estrategias de actuación concretas para cada una de ambas esferas de cooperación, que han conllevado el establecimiento tanto por la AG como por el ECOSOC de órganos subsidiarios con mandato en cada una de las dos esferas. Así, para realizar la cooperación humanitaria se establece la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el Organismo de Obras Públicas y Socorro para los refugiados de Palestina en Oriente Próximo (OOPS), entre otros; o la Oficina del Coordinador de las Naciones Unidas para el Socorro en casos de Desastre (UNDRO), sustituida y ampliada por el Departamento de Asuntos Humanitarios (DAH), ambas oficinas establecidas, a petición de la AG, por el secretario general como dependencias de la Secretaría. En estos casos, la actividad de asistencia humanitaria se dirige a los individuos y entra dentro del Estado desempeñando actividades de su esfera interna directamente, por lo que ha sido clasificada dentro del marco de las “funciones de acción directa” (AGO, 1957).

En relación a la cooperación al desarrollo, para facilitar su ejercicio se crea el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Conferencia de las

Naciones Unidas para el Comercio y Desarrollo (UNCTAD), así como múltiples comités dependientes del ECOSOC. En estos casos, la ayuda se dirige al Estado afectado y consiste en una asistencia a los Gobiernos: de formación, prestación de tecnología, capacitación, donación de recursos alimenticios, financieros, etc., sin que la ONU suplante la actuación directa de estos. Examinando en perspectiva las estrategias generales y el aparato institucional de la Organización en cada uno de estos ámbitos, se constata un mayor estudio y despliegue institucional en la esfera de la cooperación al desarrollo que en la de la cooperación humanitaria. Además, algunos de los órganos creados en un principio con fines humanitarios han evolucionado abarcando competencias en el plano del desarrollo, como es el caso del UNICEF y el OOPS.

En todo ello ¿cómo afecta la vinculación entre la asistencia humanitaria y la ayuda al desarrollo? Esta vinculación se traduce fundamentalmente en la necesidad de adecuar los principios programáticos de cada uno de estos instrumentos a una nueva percepción concertada e integrada de ambos instrumentos de actividad. Esto es, el problema práctico central consiste en la necesidad de prever la especial vulnerabilidad de los PVD a las crisis en la formulación tanto de las operaciones de asistencia humanitaria como de estos programas. Y es que, estos programas no deben olvidar su oportuno papel para contribuir a evitar y mitigar las catástrofes naturales o de otra índole, proyectando el establecimiento de sistemas de prevención, de preparación y de alerta temprana de las emergencias. Y viceversa, una súbita emergencia y la subsiguiente puesta en marcha de operaciones de asistencia humanitaria, puede llegar a distorsionar el proceso de desarrollo del país afectado si en su ejercicio no se toman las medidas adecuadas para garantizar el paso del socorro a la rehabilitación, la reconstrucción y el desarrollo.

Junto a esta cuestión se encuentran muchas otras como la diversidad de órganos con mandatos operacionales de desarrollo en las crisis humanitarias y viceversa, así como de órganos con mandatos en la esfera del medio ambiente como el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), que participan en la práctica; por ello se hace necesario clarificar los mandatos, ampliarlos o flexibilizar mecanismos de acción concertada. Ello lleva al problema de la compleja coordinación y cooperación entre estos órganos. La actuación basada en prioridades, principios y normas específicos para los programas de desarrollo y que por su naturaleza son diferentes de los que rigen los programas de asistencia humanitaria, es otro obstáculo operacional que debe perfilarse. A ello se suma el enjundioso aspecto de la financiación de estas actividades.

En concreto, los fondos para la asistencia humanitaria, basados en contribuciones voluntarias, afectan a partidas presupuestarias que no pueden transferirse y utilizarse para hacer frente a las actividades de desarrollo tras las crisis; ello es así debido a los mandatos de las agencias operacionales que tienen asignados tales recursos financieros y a las preferencias de los donantes. Por el contrario, tampoco los fondos asignados a la ayuda al desarrollo pueden ser utilizados para financiar las operaciones de asistencia

humanitaria⁷. También suele ocurrir que fruto de la inminencia de las crisis y la publicidad de los medios de comunicación las donaciones aumenten considerablemente durante los períodos álgidos, decreciendo una vez finalizada la catástrofe o el conflicto armado haya llegado a la paz, sin tener en cuenta que las actividades subsiguientes de vuelta al desarrollo siguen siendo cruciales. Todos estos problemas y otros en este sentido son percibidos por la ONU, analizados y estudiados, si bien su solución no es fácil por encontrarse implicados muchos factores y, sobre todo, la voluntad política de los Estados y la percepción de los problemas por los receptores y donantes de la asistencia humanitaria y ayuda al desarrollo. No es nuestra pretensión ofrecer en este marco su solución específica, sino considerar cuáles son las vías que está emprendiendo la ONU para afrontarlos, lo que pasamos a examinar.

LÍNEAS DIRECTRICES Y ESTRATEGIAS DE LA ONU PARA AFRONTAR LA RELACIÓN ENTRE LA ASISTENCIA HUMANITARIA Y LA AYUDA AL DESARROLLO

Trayectoria de la percepción del problema en la ONU y las líneas de actuación emprendidas

Tanto en el marco de la AG como del ECOSOC se viene haciendo incapié, desde hace años, sobre el estrecho vínculo entre la asistencia humanitaria y la ayuda al desarrollo. Vínculo que se ha traducido en la introducción de nuevos conceptos e instrumentos de cooperación internacional que cumplen una función ya en la etapa previa de las catástrofes acaecidas en países en desarrollo, ya en la etapa posterior a la crisis en estos países, a los que nos referiremos posteriormente.

La preocupación por el problema de la incidencia de la asistencia humanitaria en los PVD aparece a principios de la década de los sesenta cuando la ONU, por primera vez, empieza a atender las solicitudes de asistencia humanitaria en casos de catástrofes naturales de los países en vías de desarrollo. Así, tras el inicio de programas concretos a países afectados en 1962, el ECOSOC adopta la Resolución 1049 (XXXVII), “Asistencia en casos de desastres naturales”, de 15 de agosto de 1964, iniciando así una línea directriz que tomaba en consideración con carácter general esta situación. Por primera vez se constata que *“como resultado de los desastres naturales que se han producido en los últimos años en los países en desa-*

rrollo, las Naciones Unidas han recibido numerosas peticiones de ayuda” (la cursiva es nuestra); y se reitera la iniciativa formulada un año antes de estudiar en colaboración con los organismos especializados y la Liga de Sociedades de la Cruz Roja, “las disposiciones convenientes para ayudar de manera rápida y coordinada a *las actividades de socorro y reconstrucción en casos de desastres naturales*” (la cursiva es nuestra). En el plano financiero, se prevé la necesidad de establecer un fondo de las Naciones Unidas para la asistencia en casos de desastres naturales, “financiado mediante contribuciones voluntarias”.

En 1968, la AG empieza a considerar la necesidad de establecer una oficina de la ONU encargada de afrontar específicamente todas las actividades relacionadas con la asistencia humanitaria en casos de desastres naturales a PVD, encargando al secretario general de la ONU (SG) el estudio de la cuestión, el cual presentó un informe provisional en 1970 (E/4853, de 12 de mayo de 1970). Se iniciaba de esta manera toda una serie de debates tanto en el marco de la AG como del ECOSOC, así como de estudios e investigaciones en el marco de la Secretaría. El primer estudio detallado sobre la cuestión se presentó en 1971 (E/4994, “Asistencia en casos de desastres naturales. Informe detallado del secretario general”, 13 de mayo de 1971), marcando un hito en la práctica de la ONU; en éste se distinguen ya claramente los focos de actuación entorno a los desastres naturales: las medidas previas al acaecimiento de desastres naturales (“Prevención, control y pronóstico de desastres”), la prestación del socorro durante el desastre, y las medidas posteriores al desastre (“Rehabilitación y reconstrucción”); a su vez, se constata la necesidad de la coordinación entre los actores internacionales humanitarios tanto del Sistema de las Naciones Unidas como ajenos a éste (Liga de Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y otras ONG, así como Organizaciones Internacionales (OI) y se analizan mecanismos para agilizar la financiación de las nuevas actividades. Este debate lleva al establecimiento de una dependencia central de la ONU encargada de los programas de socorro ante desastres naturales, la UNDRO, establecida por el SG a petición de la AG (Resolución 2816 (XXVI), “Asistencia en casos de desastres naturales y otras situaciones de desastre”, de 4 de diciembre de 1971. La creación de UNDRO representa otro hito de la ONU en el nivel de la institucionalización para hacer frente a los desastres naturales. Además de su responsabilidad como centro de coordinación de los órganos operacionales de asistencia humanitaria de las Naciones Unidas y de centralización de las contribuciones voluntarias para este contexto (cuestiones que no entraremos a considerar en este artículo), la Resolución 2816 (XXVI) de la AG, le responsabiliza del estudio, la prevención, control y predicción de los desastres naturales, incluyendo la información sobre los desarrollos tecnológicos en este sector, así como la supervisión de la fase del socorro a la rehabilitación y reconstrucción.

Desde ese momento, los debates de la AG y ECOSOC, reconocieron que “los desastres naturales y las situaciones de emergencia similares constituían enormes obstáculos al proceso de desarrollo en los países en desarrollo y en particular en los menos

adelantados y más gravemente afectados” (A/45/587). Esta línea se introduce en el ámbito de la cooperación al desarrollo, dedicando la “Estrategia Internacional del Desarrollo para el Tercer Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo” (Resolución 35/56 de la AG, de 5 de diciembre de 1980) un apartado al “Socorro en casos de desastre” como una de las medidas de política del decenio 1980-1990.

En la década de los ochenta se inicia otra línea directriz al tomarse en consideración en los debates de la ONU cómo afectan a los países en vías desarrollo *las crisis humanitarias no provocadas por desastres naturales*. El ECOSOC en 1980, encomienda al SG el estudio de los “medios con los cuales el sistema de las Naciones Unidas ha venido desempeñando durante el último decenio su papel de coordinación y prestación de la asistencia humanitaria de emergencia en casos que no hayan sido provocados por desastres naturales”; este estudio se encarga a un experto independiente, informando sobre él al SG un año más tarde (E/1981/16, “Asistencia especial en materia económica, humanitaria y de socorro en casos de desastre. Nota del Secretario general”, 9 de marzo de 1981), siendo el primer trabajo que estudia a fondo la función del sistema de asistencia humanitaria de las Naciones Unidas. Desde este momento, la AG, observando que es todo el Sistema de las Naciones Unidas el que está implicado en las cuestiones entorno a la asistencia humanitaria, pasa a analizar la cuestión de un modo global, introduciendo el tema relativo al “Fortalecimiento de la capacidad del sistema de las Naciones Unidas para responder en situaciones de desastres naturales y de otra índole” como tema de trabajo de su Programa que permanece durante unos pocos años (Resolución 36/225, de 17 de diciembre de 1981 y Resolución 38/202, de 20 de diciembre de 1983).

Tras este cambio en la perspectiva en el tratamiento de la cuestión por la ONU, tiene lugar otro hito relevante con la proclamación por la Asamblea General del decenio 1990-2000 como “Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales”, a través de su Resolución 42/169, de 11 de diciembre de 1980. Esta resolución incorpora en su Anexo el “Marco Internacional de Acción para el Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales”, iniciándose una nueva estrategia de la ONU con el objetivo de “reducir, por medio de una acción internacional concertada, especialmente en los países en desarrollo, la pérdida de vidas, los daños materiales y los trastornos sociales y económicos causados por desastres naturales como terremotos, vendavales, maremotos, inundaciones, desprendimientos de tierra, erupciones volcánicas, incendios, plagas de acrídidos, sequía y desertización, así como otras calamidades de origen natural” (párr. 1 del Anexo). La prevención y preparación entorno a los desastres naturales se configura claramente desde este momento como una línea básica de actuación de la ONU ante los desastres naturales. Desde este momento, los debates en el marco de la AG y del ECOSOC, así como los estudios de la Secretaría prestarán especial atención a este tema, llegando a auspiciar la ONU la celebración de una “Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres

Naturales” celebrada en Yokohama, Japón, del 23 al 27 de mayo de 1994; en ésta se logran perfeccionar las directrices iniciadas, adoptándose la Estrategia de Yokohama para un mundo más seguro⁸.

Las graves crisis humanitarias sufridas por la población a causa de desastres naturales, pero también a raíz de disturbios interiores y guerras civiles, propician a finales de los ochenta y principios de la década de los noventa la adopción por la AG de dos resoluciones que con carácter genérico analizan de nuevo la “Asistencia humanitaria a las víctimas de desastres naturales y situaciones de emergencia similares” (Resoluciones 43/131, de 8 de diciembre de 1988 y 45/100, de 14 de diciembre de 1990). Tímidamente se evita una referencia explícita a las crisis humanitarias ocasionadas por conflictos armados bajo el término “situaciones de emergencia similares”, pero en ellas se reitera la necesidad de salvaguardar la dignidad humana en todas circunstancias, el respeto de la soberanía de los Estados y la inclusión de nuevos instrumentos para agilizar las operaciones de asistencia humanitaria (como el establecimiento de “corredores de socorro”). Nada dicen sobre la prevención y preparación entorno a los desastres y el paso del socorro al desarrollo. Es la Resolución 46/182 de la AG sobre el “Fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia del sistema de las Naciones Unidas”, de 19 de diciembre de 1991, la que representa un nuevo hito en la práctica de la ONU, trasladando el tema de nuevo a la perspectiva global de la función de la Organización de cooperación humanitaria, tratando de integrar los problemas derivados de crisis humanitarias tanto con origen en las catástrofes naturales como en los conflictos armados y, sobre todo en lo que a nuestro estudio atañe, por incluir la prevención y preparación ante los desastres, así como el paso del socorro al desarrollo como *principios rectores* de las actividades humanitarias del sistema de las Naciones Unidas. La Resolución es la base para el establecimiento por el SG de una nueva dependencia de la Secretaría responsable de la coordinación de las operaciones humanitarias de la Organización, así como de la prevención y preparación y de la supervisión del paso del socorro al desarrollo; es el nuevo DAH que integra y, más tarde, sustituye a la UNDR0.

Con esta reestructuración interna de la Secretaría, una nueva estrategia se inicia en la Organización, que está en estos momentos en pleno debate. Son muchas las cuestiones implicadas y por la diversidad de órganos operacionales responsables, se considera relevante la participación de todos ellos en la adopción de directrices al respecto. Por eso el ECOSOC, a través de su Resolución 1995/56, “Fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia del sistema de las Naciones Unidas”, de 28 de julio de 1995, reconociendo la necesidad de “examinar y reforzar todos los aspectos de la capacidad del sistema de las Naciones Unidas para la asistencia humanitaria”, pidió a los órganos y Organismos especializados implicados en el sector humanitario, que estudiaran a fondo sus funciones operacionales y capacidades financiera, y le transmitieran esta información. Así, se están celebrando debates en el seno de la

UNICEF, el ACNUR, el PNUD, la Organización Mundial de la Salud (OMS), la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), entre otros. La cuestión se está analizando también en el marco del Comité Administrativo de Coordinación (CAC) –órgano subsidiario del ECOSOC–, de la Dependencia Común de Inspección (CDI) –órgano subsidiario de la AG–, del Comité Permanente entre Organismos –órgano dependiente del DAH–, y sobre todo a través de consultas oficiosas y grupos de trabajo entre organismos⁹.

En definitiva, estamos ante una etapa de estudio y redefinición de directrices que incide a su vez, en el aparato insitucional de la Organización, especialmente con la nueva revisión administrativa del actual secretario general, Kofi Annan, quien ha propuesto la supresión del DAH, sustituyéndolo por una nueva Oficina del Coordinador del Socorro de Emergencia, más reducida y con menos competencias que el DAH¹⁰.

Visto este panorama, en líneas muy generales, de la trayectoria de la ONU sobre la preocupación entre la asistencia humanitaria y la ayuda al desarrollo, pasemos a considerar separadamente las dos incidencias principales del problema: la preparación y prevención ante las crisis humanitarias, y el paso del socorro al desarrollo, una vez finalizadas estas.

La prevención y la preparación frente a las crisis humanitarias como actividades necesarias de los programas de desarrollo

En torno a la fase previa al acaecimiento de crisis humanitarias, la ONU ha adoptado nuevos programas de *prevención, preparación, mitigación, alerta temprana, etc.* Hay que señalar que en el marco de la Federación Internacional de Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja –organización no gubernamental que forma parte del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y que en éste es la encargada de las crisis humanitarias en casos de catástrofes naturales– las actividades de prevención y preparación están incluidas en sus programas desde antaño y es este el modelo que tenía en cuenta la ONU cuando las empezó a introducir en sus programas a finales de los años sesenta. De esta manera, toda una serie de nuevos términos aparecen en la terminología onusiana sin que exista un consenso entorno a su definición; además, en su mayoría son términos ligados en un principio, a los desastres naturales y que se van ampliando para referirse a todo tipo de crisis humanitarias.

Para una mayor aproximación a su estudio, podemos tomar las definiciones establecidas en el marco del DAH y fruto de las actividades de estudio entre órganos y organizaciones humanitarias gubernamentales o no. Así, en el *Glosario multilingüe de términos convenidos internacionalmente relativos a la Gestión de Desastres (DHA/93/36)*, se definen las actividades de *prevención* como las “actividades diseñadas para proveer protección permanente de un desastre. Incluye ingeniería y otras medidas de protección física, así como medidas legislativas para el control del uso de la tierra y la reordenación urbana”. Las actividades de *preparación*, que serían posteriores a la prevención y ante la

inminencia de la catástrofe natural, se definen como aquellas “actividades diseñadas para minimizar pérdidas de vida y daños, para organizar el traslado temporal de personas y propiedades de un lugar amenazado y facilitarles durante un tiempo rescate, socorro y rehabilitación”. En torno a ambos conceptos gira el de *mitigación* que se considera en algunos casos como próximo a la preparación y en otros como actividad que engloba tanto la prevención como la preparación. Otra actividad próxima a la preparación es la de la *alerta temprana*, a la que se refiere el *Glosario* como “alerta” simplemente y actividad que “avisa de que se aproxima un peligro, pero que es menos inminente que lo que implicaría un mensaje de advertencia”.

Actualmente, la *estrategia* de la ONU para afrontar estas actividades se basa en el Decenio Internacional para la Reducción de Desastres Naturales. El Marco Internacional de Acción para el Decenio reitera un principio de actuación ya establecido en los años setenta en el marco de la UNDRR: la responsabilidad de los Gobiernos de los países en vías de desarrollo en la formulación de programas nacionales para mitigar los efectos de los desastres naturales y el ofrecimiento de la ONU para ayudarles en su elaboración y desarrollo. Ya la Resolución 2816 (XXVI) de la AG invitaba a los posibles Gobiernos receptores a establecer planes de prevención con la asistencia de la UNDRR, a establecer un único coordinador nacional para el socorro en casos de desastres naturales para facilitar la recepción de la ayuda durante la crisis, a prepararse mediante el almacenamiento de víveres y medicamentos, a establecer normas administrativas y legislativas flexibles para la recepción del socorro (personal de las misiones y material) y a establecer sistemas de alerta ante los desastres.

Estas mismas líneas se siguen en la proclamación del Decenio Internacional para la Reducción de Desastres Naturales casi 20 años más tarde. Quizá el mérito de éste es, además de continuar lo ya iniciado, mejorar las medidas que ha de adoptar el Sistema de las Naciones Unidas y establecer nuevos arreglos de organización durante el Decenio (como la creación de un Consejo especial de alto nivel, y un Comité científico y técnico del Decenio con el fin de estudiar, elaborar programas generales e informar al público sobre las actividades emprendidas y su evolución). Así mismo, la Resolución 46/182 de la AG considera como un principio rector de las actividades humanitarias del sistema de las Naciones Unidas el “tratar especialmente (...) que los Gobiernos afectados y la comunidad internacional adoptaran medidas de prevención y preparación en relación con los desastres” (párr. 8 del Anexo), afirmando a continuación que “el crecimiento económico y el desarrollo sostenible son imprescindibles para la prevención y la preparación en relación con los desastres naturales y otras emergencias”.

Entre las medidas adoptadas por la ONU podemos distinguir entre las institucionales y aquellas que se refieren al establecimiento de nuevos instrumentos para la prevención, preparación y alerta. *Institucionalmente*, la estrategia del Decenio se con-

creta en base a la Resolución que lo proclama, en el establecimiento de una reducida secretaría formada por expertos en la materia que se establece en estrecha asociación con la UNDRO, quien, según su mandato, tiene competencias también en este ámbito. En este sentido, la Resolución 46/182 de la Asamblea General y la subsiguiente creación del DAH por el SG, tiene a su vez en cuenta la preexistencia de esta reducida secretaría, quedando ésta integrada en el DAH. Un problema en los arreglos institucionales se entrevé al otorgar la Resolución 46/182 el “liderazgo del secretario general” –a través de la dirección del DAH mediante la designación de un funcionario de alto nivel como responsable de ésta– y la necesidad de coordinar las competencias que se otorgan a éste en el ámbito de la prevención, preparación y alerta temprana con las a su vez responsabilidades propias de la secretaría reducida del Decenio en estos sectores. Y es que el DAH tiene a su vez, según la citada resolución, competencias para “lograr una mejor preparación para casos de desastres y otras situaciones de emergencia”, para lo cual se le dota de instrumentos como un Comité Permanente entre Organismos, los llamamientos unificados, un fondo renovable central para caso de emergencia y un registro de capacidades contingentes. Si bien, el SG puede contribuir en las medidas de preparación, prevención y alerta temprana, no debe minusvalorarse la participación esencial de otros órganos del sistema, que pueden verse afectados, y así ha sido, por un excesivo papel centralizador del SG no sólo en estas actividades sino en todas las humanitarias en su conjunto. De ahí, el replanteamiento por el actual SG y en el marco del ECOSOC, fruto de su Resolución 1995/56, supra citada. Cabe tener presente que son los órganos operacionales de desarrollo los responsables, en base a su mandato, para llevar a término programas de capacitación profesional y transferencia de tecnología punta. El PNUD, el ACNUR y otros órganos cumplen este cometido, lo que implica la necesidad de concertación de sus actividades y programas con el DAH. Ello lo hacen basándose en acuerdos internos de la ONU, denominados “memorandos de entendimiento”, siguiendo la práctica ya iniciada por la UNDRO. En estos se describen las funciones, se concretan las responsabilidades de los órganos y se establecen arreglos provisionales. Estos se enmarcan en el derecho administrativo de la ONU y poco a poco van sentando principios programáticos de actuación e instrumentos en torno a las actividades humanitarias en su sentido más amplio. A su vez, una tendencia cada vez mayor es el enlace de los órganos de la ONU con las diversas ONG sobre el terreno.

En relación a los *instrumentos* para canalizar las actividades de prevención, preparación y alerta temprana, que se consideran además como un medio para mejorar “las condiciones para prestar asistencia más rápidamente a las víctimas y, cabe esperar, también reducirían el número de éstas” (A/45/587), tanto el Marco Internacional de Acción para el Decenio Internacional para la Reducción de Desastres Naturales, como la Resolución 46/182 consideran necesaria la participación de los órganos de desarrollo

como el PNUD, el tratamiento a escala regional y local (a través de comisiones y organizaciones regionales) y la participación de organizaciones financieras internacionales. La Resolución 46/182 de la AG considera genéricamente como medios para ayudar a los países en desarrollo a aumentar su capacidad de prevención y mitigación de desastres, tanto en el ámbito nacional como regional: a) “la formulación y el mejoramiento de programas integrados al respecto”, b) un “mayor intercambio y difusión de información técnica, tanto actual como nueva, relativa a la evaluación, el pronóstico y la mitigación de desastres”, c) la intensificación de los “programas de asistencia técnica y modalidades de acceso favorable a la tecnología necesaria y de transferencia de ésta” (como transportes y equipos adecuados, ingeniería para mitigar los desastres, etc.) y d) el fortalecimiento y ampliación del “programa de capacitación en materia de gestión de las actividades de socorro en casos de desastre iniciado por la UNDRD y el PNUD”, conocido en la práctica como DMTP (que responde a las siglas inglesas de su traducción: *Disaster Management Training Programme*), y que hoy día es continuado por el programa entre el DAH-PNUD.

En concreto, el DMTP lleva a cabo actividades de capacitación en gestión de desastres al funcionariado y personal dedicado al socorro en los PVD. Junto a éste, numerosos cursillos y seminarios de capacitación al respecto se han desarrollado bajo los auspicios de la ONU¹¹, así como de otras organizaciones internacionales regionales. En muchos casos, la capacitación no es sólo sobre la gestión sino sobre la necesidad de transformar los instrumentos jurídicos de estos países para agilizar, en su día, las operaciones de asistencia humanitaria. Ahora bien, en la actualidad, Kofi Annan, ha recomendado transferir al PNUD todas las actividades relativas a la prevención y preparación ante catástrofes; la nueva Oficina del Coordinador del Socorro de Emergencia que vendrá a sustituir al DAH ya no tendrá, pues, competencias en este ámbito (A/51/959). Por otra parte, en el plano financiero, la Resolución 46/182 se refiere a la conveniencia de dotar “recursos suficientes y fácilmente disponibles a las organizaciones del Sistema de las Naciones Unidas que participan en la financiación y la prestación de asistencia para la prevención de situaciones de emergencia”, a la vez que insta “a la comunidad internacional a que proporcione el apoyo y los recursos necesarios a los programas y las actividades destinados a promover las metas y los objetivos del Decenio”. De esta manera, los programas de ayuda del Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo (BIRD) y otras OI financieras deben tener en cuenta la financiación de estas actividades, colaterales a los programas de desarrollo estrictamente.

En relación a la preparación, sin perjuicio de que los instrumentos ya mencionados puedan servir para canalizarla, la Resolución 46/182 se centra en la actividad específica de la alerta temprana. Ésta se basa fundamentalmente en los sistemas de información permanente sobre situaciones de emergencia que deberían incorporar

los posibles Gobiernos afectados en su administración, a los que la ONU ayudará a mejorar o establecer, en su caso. La AG invita a la propia Organización a mejorar su sistema de alerta temprana, sobre “los mandatos actuales y utilizando los acuerdos de vigilancia existentes en el sistema”, pues la mayoría de los órganos operacionales humanitarios y organizaciones internacionales están dotados de sus propios mecanismos de alerta. Y en este sentido, una coordinación y cooperación con organizaciones no gubernamentales, como el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) y la Federación de Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, también se considera necesaria. La idea básica que subyace tras esta actividad es, según la citada Resolución, que “la información procedente de la alerta temprana debería facilitarse en forma irrestricta y oportuna a todos los Gobiernos y autoridades interesados, en particular de los países afectados o propensos a desastres”, debiéndose fortalecer “la capacidad de los países propensos a desastres de recibir, utilizar y difundir esta información”.

Dentro del DAH se ha desarrollado un propio sistema de alerta temprana, con el fin de recopilar y analizar información procedente de fuentes múltiples y variadas para determinar posibles crisis que puedan tener consecuencias para la situación humanitaria. El problema más relevante es el de la coordinación del sistema con los diversos mecanismos de alerta temprana de otras organizaciones, para evitar la tendente duplicación de mandatos y excesiva burocratización, límite intrínseco en las actividades humanitarias de la ONU. En este sentido, por la relación entre las catástrofes naturales y el medio ambiente, el PNUMA y la Organización Meteorológica Mundial (OMM) tienen sus propios sistemas de alerta temprana, como los tienen la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la FAO. Para hacer frente a esta situación, se están desarrollando estudios en el seno de la Organización, petición expresa formulada por la AG en su Resolución 49/22, “Capacidades de alerta temprana del sistema de las Naciones Unidas en materia de desastres naturales”, de 20 de diciembre de 1994. Pero el concepto de alerta temprana no sólo se refiere en la actualidad a los desastres naturales, sino que se extiende a las crisis humanitarias originadas por conflictos armados, siendo necesaria estrechar la coordinación de la Secretaría entre sus propios departamentos, como el Departamento de Asuntos Políticos y el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz.

La dirección de la ONU tiende pues, a establecer diversos sistemas de alerta temprana en los órganos competentes de los sectores más vulnerables como el político, económico, social, humanitario e incluso en sectores más específicos como el alimentario o el medio ambiente. La cuestión que se nos plantea es cómo coordinar estos sistemas y agilizar el proceso de comunicación de la información para que estos cumplan la eficacia requerida y cómo evitar una sobrecarga del soporte técnico y su consecuente necesidad de financiación adicional.

El paso de la asistencia humanitaria a la rehabilitación, reconstrucción y desarrollo

Las actividades operacionales de asistencia humanitaria son temporales y su prioridad esencial es la de aliviar los sufrimientos de las víctimas durante la crisis humanitaria. Obviamente un ejercicio extralimitado en el tiempo de éstas ni se prevé ni es adecuado a la normalización de la situación o la vuelta al estado anterior de las circunstancias en la medida de lo posible. De no ser así, se produciría una distorsión en el proceso de desarrollo del país afectado. Este paso de la emergencia al desarrollo se ha denominado como *proceso continuo* o “*continuum*” de la asistencia humanitaria para la rehabilitación, reconstrucción y desarrollo. En torno a este concepto diversas consideraciones se plantean. En primer lugar, se ha criticado el uso terminológico del “*continuum*” al conllevar éste un matiz de lapso temporal entre cada una de las actividades a las que se refiere. En repetidas ocasiones se ha constatado por los actores humanitarios que no se trata de un proceso lineal de actividades independientes concatenadas en el tiempo; antes bien, se considera que se trata de una situación compleja que encierra diversas estrategias que requieren modelos de actuación dinámicos y concertados¹². Ceñir el paso de la emergencia al desarrollo a lo temporal es simplificar en demasía un problema que es mucho más complejo.

Otro orden de consideraciones se refiere a la delimitación de las actividades de *rehabilitación* y *reconstrucción*, consideradas como programas intermedios y próximos —en especial la última— a la etapa de desarrollo. Se trata de actividades humanitarias pero posteriores a la prestación de asistencia humanitaria en sentido estricto y diferenciadas de ésta por sus finalidades, contenido, órganos operativos reponsables —aunque en este aspecto pueden coincidir con los órganos operativos que prestan la asistencia humanitaria—, principios de actuación y mecanismos de financiación. Con todo, hay que recordar la falta de precisión terminológica a este respecto en los documentos de la ONU, lo que no es sino debido a la existencia de diferentes opiniones acerca de las definiciones de algunos de los términos básicos en torno a la gestión ante las crisis humanitarias. Retomando las definiciones formuladas en el *Glosario multilingüe de términos convenidos internacionalmente relativos a la Gestión de Desastres*, por *rehabilitación* se entiende el conjunto de “operaciones y decisiones tomadas después de un desastre con el objeto de restaurar una comunidad golpeada, y devolverle su condiciones de vida, fomentando y facilitando los ajustes necesarios para el cambio causado por el desastre”. El concepto de *reconstrucción* se refiere a las “acciones tomadas para restablecer una comunidad después de un período de rehabilitación, subsecuente a un desastre. Las acciones incluirían construcción de viviendas permanentes, restauración total de todos los servicios y recuperar por completo el estado de pre-desastre” (DHA/93/36). Junto a estas actividades aparecen otras, también durante la etapa de postconflicto —si

bien pueden darse durante éste— que en cierto modo forman parte de la rehabilitación; son las relativas a la repatriación, reasentamiento y reinserción de refugiados y personas desplazadas, el desminado y la desmovilización de soldados, ligadas éstas a las crisis humanitarias derivadas de conflictos armados.

La toma en consideración de esta cuestión se inicia vinculada a las actividades posteriores a los desastres naturales a mediados de la década de los sesenta, como ya vimos. Desde entonces hasta la actualidad los debates en el marco de la AG y del ECOSOC han introducido esta cuestión, contribuyendo junto con los informes del SG al estudio y perfeccionamiento de los instrumentos para afrontarla. Ciertamente, así como para afrontar el problema anterior la ONU establece una estrategia global de actuación, no se sigue esta línea directriz para afrontar el proceso del socorro al desarrollo. La incidencia se basa en perfeccionar las operaciones de asistencia humanitaria y de ayuda al desarrollo, respectivamente, y en dirigirse hacia una actuación concertada de los órganos responsables en cada caso. Por una parte, se determina que las operaciones de asistencia humanitaria han de ser un instrumento que facilite la continuación del socorro al desarrollo y evite la distorsión de este proceso. Así, la Resolución 46/182 de la AG considera entre uno de los principios rectores de la asistencia humanitaria de emergencia del Sistema de las Naciones Unidas, la “clara relación entre emergencia, rehabilitación y desarrollo”, afirmando que “a fin de lograr una transición sin tropiezos del socorro a la rehabilitación y el desarrollo, la asistencia de emergencia debería prestarse de manera tal que apoyara la recuperación y el desarrollo a largo plazo. De esta manera las medidas de emergencia deberían considerarse un paso hacia el desarrollo a largo plazo” (principio 9). Sin embargo, la urgencia de estas operaciones, dificulta comprensiblemente que pueda pensarse a priori en las cuestiones relativas al desarrollo cuando la inminencia de salvar vidas se hace presente. Por eso, por otra parte, se potencia la participación en las actividades de rehabilitación y reconstrucción de órganos y organizaciones internacionales de desarrollo preexistentes como el PNUD o las instituciones del Banco Mundial.

En este sentido, en el plano *institucional*, la necesidad de supervisar la adecuación del paso de la asistencia humanitaria a la rehabilitación, reconstrucción y desarrollo, llevará a la ONU a responsabilizar estatutariamente de ello a una dependencia concreta de la Secretaría: la UNDRO, desde 1971 hasta 1991, y actualmente el DAH. Así, la Resolución 46/182 confiere el mandato al DAH para “promover activamente, en estrecha colaboración con las organizaciones competentes, la transición sin contratiempos de las actividades de socorro a las actividades de rehabilitación y reconstrucción, a medida que se vayan eliminando gradualmente las operaciones de socorro por él dirigidas” (párrafo 35.h.). Una estrecha coordinación con el PNUD y otros órganos de desarrollo se lleva a cabo mediante los “memorandos de entendimiento” entre el DAH y aquéllos, a los que ya nos referimos. Dadas las implicaciones que las actividades de repatriación, reinserción y reasentamiento de refugiados y personas desplazadas tienen

en el proceso de desarrollo posterior a las crisis humanitarias, también se establecen “memorandos de entendimiento” con el ACNUR.

Otras actividades posteriores a las crisis generadas por los conflictos armados son la desmovilización de soldados y el desminado. De la desmovilización de soldados se encargan las Operaciones de Mantenimiento de la Paz, establecidas por el Consejo de Seguridad y bajo el mando del SG, siendo el Departamento de Asuntos Políticos la entidad coordinadora de todas las actividades de consolidación de la paz después de los conflictos. En relación a la remoción de minas, el mandato del DAH se amplió por la AG con posterioridad a su creación, para permitirle encargarse de esta cuestión; a este respecto ha de tenerse en cuenta la participación relevante de organizaciones no gubernamentales especializadas en la remoción de minas antipersona, que colaboran con el DAH. En la actual fase de reestructuración del DAH, el actual SG ha decidido suprimir estas competencias operacionales por considerarlas inapropiadas para el DAH y trasladar su responsabilidad al Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (A/51/959).

Por lo que respecta a los *instrumentos*, la AG en la Resolución 46/182 considera como un factor coadyuvante al paso del socorro a la rehabilitación, reconstrucción y desarrollo que las “organizaciones de asistencia para el desarrollo del sistema de las Naciones Unidas deberían participar en las etapas iniciales y colaborar estrechamente con los encargados de prestar socorro de emergencia y propiciar la recuperación, dentro del marco de sus respectivos mandatos”. Precisamente la cuestión de cómo lograr esta colaboración y concertación de programas entre órganos y organizaciones implicadas se considera en la actualidad como una de las limitaciones más relevantes de la capacidad de respuesta humanitaria del Sistema de las Naciones Unidas¹³. Actualmente, el debate en el ECOSOC se centra principalmente en la necesidad de “asegurar un enfoque coherente y coordinado” a este respecto (A/51/172), cuestiones que se analizan fundamentalmente a través de series de consultas oficiosas entre organismos, o de las reuniones en el marco del CAC o del Comité Permanente entre Organismos del DAH. En el marco de sus trabajos el CAC y el Comité Permanente entre Organismos están intentando establecer mecanismos para agilizar una mayor y estrecha relación de trabajo entre las instituciones de Bretton Woods y otros organismos humanitarios y de desarrollo dentro del Sistema de las Naciones Unidas, considerando como medida relevante el que estos órganos y organizaciones de desarrollo participen ya activamente en las primeras etapas del socorro. Otras medidas propuestas en el marco de la ONU para lograr más eficacia en el paso del socorro al desarrollo son la mayor participación del personal de emergencia local, el fortalecimiento de las organizaciones locales y la colaboración activa de la administración gubernamental nacional y local, a fin de potenciar que el propio Estado no se quede sin capacidad de reacción una vez finalizada la crisis, cuando los actores humanitarios externos se marchen (E/1993/90); así como intentar que la comunidad de donantes proponga maneras para vincular los fondos para el socorro y para el desarrollo que por lo general están totalmente separados (A/51/172).

En este contexto, una de las dificultades mayores es la relativa a la financiación de las actividades de rehabilitación y reconstrucción. Por una parte, porque los recursos destinados a la asistencia humanitaria no pueden utilizarse para financiarlas y, por otra, porque la comunidad internacional disminuye sus donaciones finalizada una catástrofe natural o un conflicto armado, o cuando los medios informativos dejan de prestarle tanta atención —como está ocurriendo actualmente en torno a la situación en los Grandes Lagos, de la que apenas oímos hablar a pesar de su persistente gravedad—. En este sentido, la AG considera como otro de los principios rectores de las actividades humanitarias del Sistema de las Naciones Unidas, el que “las contribuciones a los fines de la asistencia humanitaria [se hagan] de manera tal que no [vayan] en detrimento de los recursos disponibles con miras a la cooperación internacional para el desarrollo” (principio 11). Y afirma en otro apartado que “después de la etapa inicial de socorro, la cooperación, el apoyo internacional a la rehabilitación y la reconstrucción deberían proseguir con intensidad sostenida” (párr. 41). Es en este marco donde deben situarse los actuales Programas de Asistencia Económica Especial de la Organización, cuyo origen se encuentra a finales de los años setenta con el establecimiento de la Oficina del Coordinador de Programas de Asistencia Económica Especial. Estos programas se dirigen a “ocuparse de un número creciente de situaciones críticas, especialmente en África, donde se necesita urgentemente asistencia económica de emergencia para impedir que la viabilidad económica de un Estado Miembro se vea gravemente amenazada” (E/1981/16). Muchos de estos programas se dirigen a Estados en los que las necesidades humanitarias de los refugiados, las personas desplazadas y otros vastos grupos de personas desarraigadas son factores determinantes en la aparición de una situación de emergencia económica. Así, la asistencia económica especial se encuentra a medio camino entre la asistencia humanitaria y la asistencia al desarrollo en estos casos.

CONSIDERACIONES FINALES

Ante las crisis humanitarias, que originan grandes sufrimientos en la población afectada, la comunidad internacional reacciona favorablemente prestando asistencia de emergencia, siendo una gran multitud de ONG, organizaciones internacionales y Estados los que en el marco de la cooperación internacional entran en acción. La ONU además de servir de centro de armonización de estos esfuerzos, es un actor humanitario más; su participación es relevante cuantitativa y cualitativamente, lo que en una perspectiva histórica es un dato esperanzador: esta presencia importante por las preocupaciones humanitarias en el marco de la mayor organización internacional no es sino el

reflejo de los sentimientos de humanidad latentes en la sociedad internacional. Lo humanitario, sin embargo, no tendría sentido si quedara ceñido a meras actuaciones coyunturales en aquellos países vulnerables a las crisis y que se encuentran en un proceso de desarrollo. Esta preocupación que desde los orígenes de la actividad humanitaria de la ONU está presente en el marco de los conflictos naturales, es un dato más que revela la cualidad de la participación de la ONU.

En ésta, desde finales de los años sesenta se han sentado las dos maneras de encauzar la especial vulnerabilidad de los países en vías de desarrollo a las crisis humanitarias: la realización de actividades de prevención, preparación y alerta temprana, y la sustitución del socorro por actividades de rehabilitación y reconstrucción hasta llegar a las de desarrollo estrictamente. Los debates, estudios y publicaciones en el marco de la ONU demuestran la complejidad de los problemas que plantean estas cuestiones, pudiendo resumirse en dos palabras: coordinación y financiación. Quizás es simplificar demasiado los numerosos problemas, pero son dos factores transversales presentes en todos, o en la gran mayoría de ellos. La gran diversidad de actores humanitarios y de desarrollo respectivamente, requiere ya una coordinación en cada sector; es comprensible que en actuaciones donde ambos sectores se encuentran implicados, la coordinación deba avivarse progresivamente. Tanto es así, que la ONU ha visto la necesidad de establecer oficinas especiales para su desempeño: la UNDRD y el DAH posteriormente. Mas ello ha topado, entre otras causas, con el problema de la financiación, ya en el plano institucional ya en el de las actividades. En el institucional, una multiplicación administrativa genera nuevas partidas presupuestarias, llegando incluso a recurrirse a fondos voluntarios para su financiación (como en el caso de la reducida secretaría del Decenio Internacional para la Reducción de Desastres Naturales). En el plano de las actividades es donde los mecanismos de financiación se ven más afectados, tanto por la selectividad de los donantes como por las dificultades estatutarias que impiden una transferencia de los recursos financieros de las operaciones de asistencia humanitaria a las de ayuda al desarrollo y viceversa.

Todo ello ha llevado a un debate actual en el seno de la ONU centrado, entre otros, en ambos aspectos. Debate que se basa en la participación interinstitucional de todos los órganos y organismos afectados y que sin ella no sería posible llegar a soluciones acordes y eficaces; esta participación común de los diferentes actores implicados en el diálogo por hallar nuevas medidas de actuación es ya un avance en relación a épocas anteriores de la práctica de la ONU. El Sistema de las Naciones Unidas para la cooperación humanitaria está en una fase de revisión, o casi podría decirse, de formación. Una de las tendencias viene siendo acoplar a las nuevas crisis humanitarias fruto de los conflictos armados, los conceptos e instrumentos utilizados para hacer frente a las crisis derivadas de desastres naturales, siempre que ello sea posible. En nuestra opinión, en este sentido, una mayor claridad y objetividad debería presenciarse en los

trabajos de la Organización, así como en los mandatos de los órganos operacionales; bien es cierto que siempre existe la subyacente falta de consenso entre los Estados miembros, pero tratándose de una cuestión donde las actividades de la ONU son inminentes para la salvaguarda de la dignidad humana, facilitar la agilidad y eficacia de los programas debería imperar. La manera de lograrlo es hoy un debate abierto y muestra de ello es la actual reestructuración de la Secretaría por el actual SG tendente a sustituir el DAH por una Oficina más reducida y distribuir algunas de las funciones de aquél entre otros órganos implicados.

Notas

1. Así, es el caso de, en el Sistema de las Naciones Unidas, la UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura), la OMS (Organización Mundial de la Salud), la OMM (Organización Meteorológica Mundial); así como de numerosas Organizaciones regionales como las Comunidad Europea (CE), la Organización de Estados Americanos (OEA), la Organización para la Unión Africana (OUA) entre otras; e incluso en el marco de las Organizaciones No Gubernamentales humanitarias y de desarrollo.
2. Concepto éste utilizado en los Informes del Secretario General (SG), resoluciones y otros estudios de la ONU, para designar globalmente a los problemas internacionales humanitarios.
3. Definición adoptada en la Décima reunión del Comité Permanente entre Organismos (CPO), 9 de diciembre de 1994, (párr. 4), citada en el Informe de la Dependencia Común de Inspección titulado "Investigación sobre la relación entre la asistencia humanitaria y las operaciones de mantenimiento de la paz" (JIU/REP/95/6), publicado en A/50/572, "Nota del Secretario General", de 24 de octubre de 1995, párr. 4. Por otra parte, en nuestra opinión, este concepto está estrechamente vinculado con las cuestiones técnico-administrativas de la gestión de la asistencia humanitaria en la ONU.
4. Como opina el director del Secretariado de la Década Internacional para la Reducción de Desastres Naturales, Olavi Elo (*El PAIS*, miércoles, 9 de octubre de 1996).
5. "In general ... disaster prone areas are identical with developing areas: poor countries with considerable political, social and particularly economic problem", afirmación del Dr. Arnold Rorholt, en "Pre-Disaster Planning and Organization of Disaster Assistance, *paper* preparado para y distribuido por la Federación de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, Ginebra, 1974, citado por Green, Stephen, "International ...", *op. cit.*, p. 21.
6. En este sentido afirma la profesora Domestici-Met que "Les problèmes internationaux d'ordre humanitaire se caractérisent à la fois par la grande disparité des situations et l'inégale densité normative des divers domaines concernés. Alors que certains types de secours n'ont fait l'objet

d'aucun engagement multilatéral les conflits armés, eux, sont couverts par les conventions les plus ratifiées du monde,(...)” Y afirma también, refiriéndose a las catástrofes naturales que en este ámbito “il existe de nombreux accords bilatéraux (...) Mais le projet de convention préparé par l'UNDRO, sur l'acheminement des secours d'urgence en 1984 n'a pu pas aboutir”; por ello, continúa la autora, esta situación es “une entrave à l'action opérationnelle, laquelle est essentielle en la matière” Domestici-Met, Marie-Jose, “Aspect juridiques récents de l'assistance humanitaire”, AFDI, XXXV, 1989, p. 121

7. Por ejemplo, en Somalia se dio el caso de que el PNUD “had millions of dollars available for development work in Somalia that could not be used for emergency aid during the height of the famine” (Weiss, T.C. y Collins, C. (1996) “Humanitarian Challenges and Intervention. World Politics and the Dilemmas of Help”, *Westview Press*, Boulder & San Francisco, p. 114).
8. Sobre el alcance de la Estrategia y su contenido ver: A/50/201-E/1995/74, “Fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de las Naciones Unidas y de socorro en casos de desastre, incluida la asistencia económica especial. Decenio internacional para la reducción de los desastres naturales. Informe del Secretario General”, 20 de junio de 1995.
9. Ver al respecto: A/51/172-E/1996/77, “Fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de las Naciones Unidas y de socorro en casos de desastre, incluida la asistencia económica especial: fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia de las Naciones Unidas. Informe del Secretario General”, 21 de junio de 1996.
10. Sobre la reforma del DAH, sus motivos y consecuencias ver: Doc. A/51/950, “Reforma de las Naciones Unidas: medidas y propuestas. Renovación de las Naciones Unidas: un Programa de Reforma. Informe del Secretario General”, 14 de julio de 1997; y Doc. A/51/1, “Memoria del Secretario General sobre la labor de la Organización”, 3 de septiembre de 1997.
11. Una relación al respecto de los seminarios de capacitación organizados por la ONU, así como por otras OI puede verse en: A/50/201-E/1995/74, doc. cit.
12. Así, entre otros autores, ver sobre el tema: Ross, J., Maxwell, S. & Buchanan-Smith, M, Linking (1994) “Relief and Development”, *Discussion paper*, nº 344, Brighton: Institute of Development Studies, agosto.
13. Esta cuestión es una de las “siete cuestiones fundamentales que afectan a todo el sistema”; las otras son: la coordinación, movilización de recursos, formación del personal, supervisión, evaluación, fortalecimiento de la capacidad y de los mecanismos locales de solución de problemas, así como personas desplazadas internamente. (Doc. A/51/172, doc. cit., párr. 40)

Referencias bibliográficas

Textos jurídicos internacionales

Carta de las Naciones Unidas, adoptada en San Francisco el 26 de junio de 1945.

Documentos y publicaciones de la ONU

Resoluciones de la AG

Res. 1753 (XVII), "Medidas que han de adoptarse como consecuencia del terremoto en el Irán", 5 de octubre de 1962.

Res. 2435 (XXIII), "Asistencia en casos de desastres naturales", 19 de diciembre de 1968.

Res. 2816 (XXVI), "Asistencia en casos de desastres naturales y otras situaciones de desastres", 4 de diciembre de 1971.

Res. 35/56, "Estrategia Internacional del Desarrollo para el Tercer Decenio de las Naciones Unidas para el desarrollo", 5 de diciembre de 1980.

Res. 36/225, "Fortalecimiento de la capacidad del sistema de las Naciones Unidas para responder en situaciones de desastres naturales y de otra índole", 17 de diciembre de 1981.

Res. 38/202, "Fortalecimiento de la capacidad del sistema de las Naciones Unidas para responder en situaciones de desastres naturales y de otra índole", 20 de diciembre de 1983.

Res. 42/169, "Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales", 11 de diciembre de 1980.

Res. 43/131, "Asistencia humanitaria a las víctimas de desastres naturales y situaciones de emergencia similares", 8 de diciembre de 1988.

Res. 45/100, "Asistencia humanitaria a las víctimas de desastres naturales y situaciones de emergencia similares", 14 de diciembre de 1990.

Res. 45/199, "Estrategia Internacional del Desarrollo para el Cuarto Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo", de 21 de diciembre de 1990.

Res. 46/182, "Fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia del sistema de las Naciones Unidas", 19 de diciembre de 1991.

Res. 49/22, "Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales. Capacidades de alerta temprana del sistema de las Naciones Unidas en materia de desastres naturales", 20 de diciembre de 1994.

Resoluciones del ECOSOC

Res. 1049 (XXXVII), "Asistencia en casos de desastres naturales", 15 de agosto de 1964.

Res. 1980/43, "Actividades internacionales para satisfacer las necesidades humanitarias en situaciones de emergencia", 23 de julio de 1980.

Res. 1990/63, "Asistencia en casos de desastre natural y otras situaciones de desastre: Oficina del Coordinador de las Naciones Unidas para el Socorro en Casos de Desastre", 26 de julio de 1990.

Res. 1990/78, "Refugiados, personas desplazadas y repatriados", 27 de julio de 1990.

La relación entre la asistencia humanitaria y la ayuda al desarrollo en la práctica de la ONU

Res. 1995/56, "Fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia del Sistema de las Naciones Unidas", 28 de julio de 1995.

Secretario General

E/4853, "Asistencia en casos de desastres naturales. Informe provisional del Secretario General", 12 de mayo de 1970.

E/4994. "Asistencia en casos de desastres naturales. Informe detallado del Secretario General", 13 de mayo de 1971.

E/1981/16, "Asistencia especial en materia económica, humanitaria y de socorro en casos de desastre. Nota del Secretario General", 9 de marzo de 1981

A/45/587, "Nuevo Orden Humanitario Internacional. Asistencia humanitaria a las víctimas de desastres naturales y situaciones de emergencia similares. Informe del Secretario General", 24 de octubre de 1990

E/1993/90, "Coordinación de las políticas y actividades de los organismos especializados y otros órganos del sistema de las Naciones Unidas relativas al siguiente tema: coordinación de la asistencia humanitaria: el socorro de emergencia y su continuación en el proceso de rehabilitación y desarrollo. Informe del Secretario General", 21 de junio de 1993.

A/50/201-E/1995/74, "Fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de las Naciones Unidas y de socorro en casos de desastre, incluida la asistencia económica especial. Decenio internacional para la reducción de los desastres naturales. Informe del Secretario General", 20 de junio de 1995.

A/50/572, "Nota del Secretario General", de 24 de octubre de 1995, que contiene el Informe de la Dependencia Común de Inspección titulado "Investigación sobre la relación entre la asistencia humanitaria y las operaciones de mantenimiento de la paz" (JIU/REP/95/6).

A/51/172-E//1996/77, "Fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de las Naciones Unidas y de socorro en casos de desastre, incluida la asistencia económica especial: fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia de las Naciones Unidas. Informe del Secretario General", 21 de junio de 1995.

A/51/950, "Reforma de las Naciones Unidas: medidas y propuestas. Renovación de las Naciones Unidas: un Programa de Reforma. Informe del Secretario General", 14 de julio de 1997.

A/51/1, "Memoria del Secretario General sobre la labor de la Organización", 3 de septiembre de 1997.

Publicaciones de la Secretaría

ONU, DAH, *Glosario multilingüe de términos convenidos internacionalmente relativos a la Gestión de desastres*, IDNDR 1990-2000, Diciembre, 1992 (DHA/93/36),

Monografías y artículos de revista u otros

ACNUR-Ministerio de Asuntos Sociales. (1995) *La situación de los refugiados en el mundo. En busca de soluciones*, Madrid: Alianza Editorial, pp. 143-186.

Ago, R., (1957) "Las Organizaciones Internacionales y sus funciones en el campo de la actividad interna de los Estados", *Escuela de Funcionarios Internacionales, Cursos y Conferencias Año Académico 1955-56*. Madrid, pp. 605-631.

- Anderson, Mary B. y Woodrow, Peter J., (1989) *Rising from the Ashes. Development Strategies in Times of Disasters*. Paris: Westview Press-UNESCO, Boulder & San Francisco.
- Carrillo Salcedo, J.A. (1995) "Los fundamentos de la paz en la acción de las Naciones Unidas: derechos humanos, acción humanitaria y desarrollo", *Jornadas sobre el Cincuenta Aniversario de las Naciones Unidas*, Colección Escuela Diplomática. Madrid, pp. 41-59.
- Childers, E. (1995) *Challenges to the United Nations. Building a safer world*, St. Martin's Press.
- Domestici-Met, Marie-Jose, (1989) "Aspects juridiques récents de l'assistance humanitaire", *AFDI*, XXXV, pág. 121.
- Green, Stephen, (1977) *International Disaster Relief, Toward a Responsive System*. EEUU: Mc.Graw-Hill Book Company.
- Ramcharan, B.C., (1991) *The International Law and Practice of Early-Warning and Preventive Diplomacy: The Emerging Global Watch*. Martinus Nijhoff Dordrecht: Publishers.
- Ross, J., et al. (1994) "Linking Relief and Development", *Discussion paper*, nº 344. Brighton: Institute of Development Studies.
- Weiss, T.C. y Collins, C., (1996), *Humanitarian Challenges and Intervention. World Politics and the Dilemmas of Help*. Westview Press, Boulder & San Francisco.
- El PAIS*, miércoles, 9 de octubre de 1996. Artículo relativo a los Desastres Naturales

**REVISTA CIDOB d'AFERS
INTERNACIONALS 40-41.**
**Cooperación internacional y
desarrollo.**

El futuro de las relaciones entre la Unión Europea y los países ACP:
el Libro Verde de la Comisión.
Josep Baiges

El futuro de las relaciones entre la Unión Europea y los países ACP: el *Libro Verde* de la Comisión

*Josep Baiges

La cooperación al desarrollo y, en particular, las relaciones con los países ACP (África-Caribe-Pacífico) constituyen un aspecto importante de la acción exterior de la Unión Europea (UE). Esas relaciones se afianzan firmemente en la construcción europea en la medida en que nacieron con la creación de la Comunidad, con los acuerdos de asociación a los que sucedieron los dos convenios de Yaundé. A continuación, se ampliaron progresivamente a través de los cuatro Convenios de Lomé, firmados en 1975, 1980, 1984 y 1989; el Convenio de Lomé vigente actualmente incluye 70 Estados ACP. La Comunidad creó en paralelo instrumentos de ayuda no limitados geográficamente —empezando por la ayuda alimentaria a partir de 1968 y los instrumentos de política comercial, con la instauración del sistema de preferencias generalizadas, en 1971—, así como, más recientemente, instrumentos específicos de cooperación con la totalidad de los países en desarrollo (en ámbitos como la desertización, el medio ambiente, la investigación y el desarrollo, etc.).

La Comunidad elaboró e intensificó, también progresivamente, su cooperación con las demás regiones del mundo en desarrollo. A mediados de los años setenta, se empezó a aplicar la política mediterránea que, recientemente, ha desembocado en la asociación euromediterránea. Así mismo, es reciente la política de cooperación con los países en desarrollo de Asia y de América Latina. En ambos casos se han revisado y profundizado las grandes orientaciones estratégicas.

*Asistente del Director General Adjunto de la Dirección General IB, de la Comisión Europea

Este artículo se ha elaborado basándose en los documentos preparados por los servicios de la Comisión sobre el Libro Verde, en particular por la Unidad de Programación y Ajuste Estructural de la Dirección General VIII, su jefe Bernard Petit, Françoise Moreau y Ariane Godet han sido sus principales redactores. La traducción y adaptación ha corrido a cargo de José Baiges. Noviembre de 1997.

Hasta el Tratado de la Unión Europea, la política comunitaria en materia de cooperación al desarrollo fue evolucionando sin base institucional propia. Los Estados miembros siempre han reconocido esa necesidad, que ha sido fomentada por el Parlamento Europeo.

El Tratado de Maastricht dio un fundamento jurídico a la cooperación comunitaria, fijándole tres objetivos generales: el desarrollo económico y social sostenible de los países en desarrollo y, más concretamente, de los más desfavorecidos entre ellos; la inserción armoniosa y gradual de estos países en la economía mundial; y la lucha contra la pobreza. El Tratado da también una dimensión política a la cooperación al desarrollo, en la medida en que precisa que contribuye a la consolidación de la democracia y del Estado de derecho y al respeto de los Derechos Humanos, así como de las libertades fundamentales.

El Convenio de Lomé, que organiza las relaciones entre la UE y 70 Estados de África, del Caribe y del Pacífico, ha sido objeto, desde 1975, de adaptaciones sucesivas que han permitido, por una parte, reorientar la cooperación y, por otra, introducir nuevos instrumentos y algunas disposiciones de aplicación. Las más recientes de dichas adaptaciones se produjeron el año pasado con el acuerdo firmado en Mauricio sobre la revisión intermedia de Lomé IV, en el que se estableció un nuevo protocolo financiero de cinco años. Aunque no constituyó una renegociación, esa revisión introdujo algunas innovaciones, como la ampliación del debate sobre el aspecto comercial a un análisis de todos los elementos necesarios para un éxito comercial, una revisión de las modalidades de la cooperación industrial y de apoyo al desarrollo del sector privado, el desarrollo de la cooperación descentralizada, etc.

Las relaciones UE-ACP están llegando a un punto clave. El Convenio expirará el 29 de febrero del 2000, y deberán elaborarse y negociarse nuevas disposiciones, en un entorno que, en 25 años, habrá cambiado mucho.

El *contexto mundial* se ha modificado radicalmente, tanto en sus aspectos económicos y comerciales como en sus aspectos políticos. La universalización de la economía y las nuevas interdependencias que se están poniendo de manifiesto en el terreno del medio ambiente, de los movimientos de poblaciones, de las cuestiones de salud y de las cuestiones de seguridad obligan a un agente como la Unión a adaptar su acción exterior y profundizar, así como ampliar el diálogo que mantiene con los distintos países y con las distintas regiones del mundo.

En el ámbito comercial, la conclusión de la Ronda de Uruguay y la instauración de la Organización Mundial del Comercio (OMC) han creado un nuevo marco multilateral que modifica la situación en materia de acuerdos comerciales bilaterales.

Las convulsiones geopolíticas, en gran medida vinculadas al final del conflicto Este-Oeste, modificaron de modo fundamental un parámetro importante de las políticas de ayuda al desarrollo efectuadas por los países industrializados. Las motivaciones geoestratégicas de ayer no son ya las de hoy.

La *Unión* se encuentra, por su parte, ante una perspectiva totalmente nueva y se prepara para importantes cambios. La Unión busca, en particular, los medios para aumentar la eficacia de su política exterior. Se prepara también para una ampliación sin precedentes, y la solidaridad que manifiesta respecto a las democracias del Este no puede de ningún modo reducir su voluntad de cooperar con las regiones del Sur; al contrario, estas iniciativas confirman que una *relación de asociación* con países que se esfuerzan por establecer las condiciones de una sociedad justa, vinculada a los Derechos Humanos, a las libertades de carácter fundamental y a los principios democráticos, forma parte integrante de la identidad de la Unión.

Por último, la situación de *los países ACP* ha cambiado radicalmente. En primer lugar, el mundo en desarrollo se vuelve cada vez más heterogéneo, y algunas *success stories* en Asia, en América Latina y en África contribuyen a modificar la filosofía del desarrollo. En la zona ACP la diversidad es especialmente manifiesta. Toda nueva relación de asociación deberá tenerlo en cuenta. En segundo lugar, debido al final de las relaciones *privilegiadas* vinculadas a los intereses estratégicos de la época de la Guerra Fría y, sobre todo, a un ambiente económico internacional más abierto, que se ha convertido en muy competitivo, hay una competencia más fuerte por los recursos de ayuda, que se hacen cada vez más escasos.

Teniendo en cuenta el nuevo paisaje mundial y las transformaciones que se perfilan tanto del lado ACP como del lado europeo, la Comisión consideró que, con motivo de la renovación del convenio de cooperación, debía entablarse un debate a fondo sobre el futuro de las relaciones con los Estados ACP.

Al lanzar ese debate e iniciar ese diálogo, el objetivo es doble: en primer lugar, dar un nuevo impulso a la reflexión sobre las políticas de cooperación al desarrollo y, en segundo lugar, dar la ocasión a los distintos agentes del desarrollo, públicos y privados, europeos y ACP, de expresar sus opiniones y sus críticas con un espíritu constructivo.

Con este planteamiento se ha preparado el Libro Verde. Este documento, adoptado por la Comisión el 20 de noviembre de 1997, es un documento de análisis y de debate, que plantea cuestiones y señala una serie de opciones para el futuro. No prejuzga en ningún caso las posturas que podrá tomar la Comisión en lo sucesivo.

En opinión de la Comisión, los debates sobre el futuro de la relación UE-ACP deben basarse, ante todo, en un estudio crítico de la experiencia del pasado. Este proceso es de carácter fundamental: se debe ser realista, sin complacencias, si se quiere estar en condiciones de determinar orientaciones para el futuro que puedan reunir el consenso necesario y, sobre todo, de dar mejores posibilidades de éxito a la cooperación. Estos debates deben partir también de un análisis de las evoluciones socioeconómicas y políticas en los países ACP con el fin de determinar las dificultades que deben reducirse y las potencialidades que deben fomentarse. Este análisis general condujo la Comisión a la conclusión de que en lo sucesivo era inevitable partir de un nuevo principio: la diferenciación, aunque queda por definir la manera de concretarlo.

El Libro Verde es el resultado de un proceso tanto analítico como político.

Las cuestiones esenciales planteadas por el Libro Verde pueden dividirse en cinco grandes temas:

1. La dimensión política de la nueva asociación

El Convenio de Lomé fue pionero en varios aspectos, en particular porque siempre se ha basado en un principio básico: la asociación. Esta forma de relación entre dos grupos de países está muy extendida hoy, lo que demuestra la importancia del sistema. No obstante, por lo que se refiere a la UE y los ACP, es necesario reconocer que la asociación, en sentido estricto, ha sido difícil de realizar y que, actualmente, es más un objetivo que un principio. Una profundización en la dimensión política de las relaciones debería permitir volver a dar sentido al contrato mutuo: la Unión debe expresar una voluntad política común respecto a los ACP; éstos deben comprometerse a realizar los ajustes y las reformas necesarios para garantizar condiciones más propicias para un desarrollo económico y social sostenible, así como el funcionamiento de una sociedad democrática y respetuosa de los Derechos Humanos.

2. El marco de cooperación y la cobertura geográfica de un nuevo acuerdo

La idea de la diferenciación necesaria plantea una serie de cuestiones. La diferenciación no implica necesariamente una modificación de la cobertura geográfica del acuerdo como tal. Podrán considerarse distintos grados, y este principio de diferenciación podría aplicarse a otros niveles, en el marco del mantenimiento de un acuerdo global con los ACP: hay diferenciación de las prioridades de intervención, o de los ámbitos de intervención (la UE no hará todo en todas partes); podría también haber diferenciación en la práctica de la ayuda, evolucionando hacia una mayor selectividad, hacia un principio de graduación.

También habría, seguramente, razones para tener en cuenta la especificidad de los países menos avanzados, ampliamente representados en la zona ACP, y de sus problemas particulares, en particular, en el ámbito comercial.

3. Los ámbitos y las prioridades de las políticas de cooperación

Hoy existe un amplio consenso sobre la necesidad de que aumente la competitividad de los países ACP en el ámbito internacional, se impulse el desarrollo del sector privado y se amplíe su capacidad de atraer la inversión privada, interna o extranjera. ¿Qué papel puede desempeñar la Unión para ayudar a estos países a colocar en condiciones más favorables la expansión de la iniciativa privada, estabilizar su medio ambiente macroeconómico, mejorar la credibilidad de sus políticas económicas y proseguir las reformas económicas e institucionales a menudo parcialmente adoptadas pero cuya finalización implica cambios profundos y, en consecuencia, una labor a largo plazo?

La Unión debe establecer una amplia gama de medidas de cooperación, desde las asociaciones científicas y técnicas hasta la promoción de las relaciones entre empresas, desde las empresas conjuntas hasta las inversiones necesarias en materia de telecomunicaciones.

Por lo que se refiere a la dimensión social de la cooperación y la lucha contra la pobreza, el Libro Verde, al ser un documento de debate, no deja duda a este respecto: se trata de una prioridad de carácter fundamental para la Unión Europea, de uno de los ejes prioritarios, que corresponde a los objetivos generales asignados por el Tratado de Maastricht a la política de cooperación. Por otra parte, durante los cinco últimos años el Consejo ha adoptado varias resoluciones importantes, que se refieren a las prioridades generales que se fijaron los Estados miembros y la Comunidad en torno a los objetivos de desarrollo social –orientaciones generales en materia de lucha contra la pobreza, en los ámbitos de la salud, la educación y la formación, la seguridad alimentaria, o la integración de las mujeres en el desarrollo–. Asimismo, la Comisión presentó recientemente una comunicación sobre desarrollo social y humano, que desembocó en una Resolución del Consejo donde se consagraba el principio de un desarrollo centrado en la persona humana, principio que se inscribe en la línea de los grandes compromisos asumidos en la Cumbre Social de Copenhague.

Todas estas orientaciones no son puestas en entredicho por el objetivo del año 2000. Pero la Unión debe también reflexionar sobre un enfoque más estratégico, y preguntarse, por ejemplo, hasta dónde puede ir en el diálogo sobre las políticas y en la condicionalidad o si puede comprometerse en un apoyo a la financiación actual de los sectores sociales.

4. El aspecto comercial y la cooperación en los ámbitos vinculados al comercio, en particular las cuestiones relativas a la protección de las inversiones

El Libro Verde recoge un inventario de los regímenes comerciales posibles sin prejuzgar en ningún caso las propuestas futuras. Al mismo tiempo, proporciona elementos que permiten apreciar el carácter más o menos pertinente y más o menos realista de estas opciones. Este análisis se basa, en particular, en una evaluación de las preferencias de Lomé, de su impacto en términos de desarrollo económico y social. Además de la posibilidad de renovar el régimen actual, se examinan otras opciones, que van de la aplicación del Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG) a acuerdos recíprocos compatibles con las normas de la OMC. En cualquier caso, la cooperación comercial no basta por sí misma: debe acompañarse de una política de apoyo al desarrollo de las capacidades de oferta, a la integración regional y a la diversificación de las relaciones económicas exteriores. Además, en el nuevo contexto del comercio mundial debe asociarse a una cooperación en los *demás ámbitos*, a saber, las políticas de la competencia, los códigos de inversión, las normas técnicas y medioambientales, así como los derechos de propiedad intelectual.

5. Las modalidades prácticas de la cooperación financiera y técnica, es decir, los instrumentos, el método de gestión de la ayuda, la cuestión de la selectividad

La exigencia de eficacia que manifiestan las opiniones públicas, tanto en Europa como en los países ACP, respecto a la cooperación, debe convertirse en una preocupación constante y debe conducir básicamente a reexaminar las disposiciones de aplicación de la cooperación financiera y técnica.

El régimen de la cogestión, los criterios de concesión de la ayuda o la práctica de la condicionalidad son algunos de los aspectos que deben analizarse cuidadosamente con un objetivo muy claro: proporcionar mayores posibilidades de éxito a las políticas de desarrollo, y mejorar el impacto de la ayuda comunitaria en las condiciones políticas, institucionales, económicas y sociales indispensables para ayudar a los países ACP a conseguir un desarrollo sostenible.

EL FUTURO DE LAS RELACIONES ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y LOS PAÍSES ACP

¿Qué lugar ocuparán los países ACP en la acción exterior de la Unión en el futuro?

La política de la UE respecto a los países ACP debe plasmarse en tres aspectos de la acción exterior: la política comercial, la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y la cooperación al desarrollo.

Vínculos con la política comercial:

- búsqueda de la conformidad con las normas de la OMC;
- opciones para una mejor integración de los países ACP en la economía mundial, así como para una mejora de su competitividad;
- desarrollo de la cooperación en los ámbitos vinculados al comercio para los cuales debe adoptarse el marco de reglamentos multilaterales (normalización y certificación, vínculos entre medio ambiente y comercio, aspectos sociales, política de competencia, códigos de inversión, etc).

Vínculos con la PESC:

– las primeras bases han sido colocadas con la cláusula de Derechos Humanos, los principios democráticos, la consolidación del Estado de derecho y la buena gestión de los asuntos públicos en Lomé IV. Pero quedan por profundizar numerosas cuestiones, en particular en cuanto a las consecuencias del juicio político en la gestión de la cooperación (selectividad, determinación de los criterios);

– la creación de una política europea de prevención de los conflictos en África (enfoque global, que aborde de manera coherente los aspectos políticos, sociales y económicos) es fundamental. Los vínculos entre la ayuda de emergencia, la rehabilitación y el desarrollo constituyen otro aspecto importante.

¿Qué prioridad deben tener los ACP en las actividades de la Unión?

Se perciben ya cambios importantes en los países ACP (democratización, fuerte aumento de la solicitud de participación por parte de las poblaciones, formación de un sector privado que reivindica que se le consulte y escuche en diversos países, reformas económicas que comienzan a dar resultado, etc.).

No es el momento de que la Unión minimice sus esfuerzos sino, al contrario, de que reevalúe su política respecto a los ACP, reformándola y dotándola de los medios para conseguir una mayor eficacia.

Política neoliberal, pensamiento único: ley del mercado ¿qué lugar deben ocupar los aspectos sociales?

El Libro Verde no se opone a estas dos *visiones*. Articula las opciones de política en torno a dos grandes ejes:

– integración de los países ACP en la economía mundial (objetivos de competitividad, desarrollo del sector privado, medio ambiente más favorable a la inversión privada, tanto nacional como extranjera, integración regional como etapa que facilite su inserción mundial, etc.);

– la integración de las poblaciones en la vida económica, social y política de su país y de su región (lucha contra la marginalidad y contra la pobreza, desarrollo de los recursos humanos, apoyo a las reformas que favorezcan el acceso a los recursos productivos y a las actividades generadoras de rentas, democratización, participación, etc.).

Importancia concedida a los temas sociales, la pobreza, las mujeres y el desarrollo, etc.

El Libro Verde no pretende proporcionar una síntesis, una presentación exhaustiva de todos los ejes de intervención de la Unión en sus políticas de cooperación. Por

esa razón se precisa que numerosas orientaciones, recientemente actualizadas y profundizadas, en distintos ámbitos conserven su importancia en el futuro. En muchos de esos temas, el Libro Verde se refiere explícitamente a los textos pertinentes (comunicaciones de la Comisión y resoluciones del Consejo).

Ello es válido en particular, en el caso de la lucha contra la pobreza, las políticas de apoyo en los sectores sociales (educación, salud, demografía, etc.), las cuestiones de la igualdad entre hombres y mujeres, etc. El Libro Verde propone reforzar estas orientaciones.

Por otro lado, el Libro Verde se refiere explícitamente a los compromisos asumidos en las grandes conferencias de las Naciones Unidas (Río, El Cairo, Pekín, Copenhague, Roma, etc). Los programas de acción que se adoptaron en estas ocasiones proporcionan un marco estratégico general tanto para la UE como para sus socios en desarrollo.

El principio del 20/20¹ (Cumbre Social, Copenhague) / la condicionalidad social

El Libro Verde menciona esta cuestión, y destaca el interés y el valor de un principio de compromiso mutuo tan concreto como el 20/20.

Pero la cuestión se aborda de manera diferente: la posibilidad de reforzar el apoyo comunitario a las políticas sociales se contempla, por una parte, a través del diálogo sobre las políticas y, por otra, mediante una ayuda financiera (en el caso, una ayuda directa a los presupuestos) para financiar los gastos corrientes en los sectores sociales.

El Libro Verde destaca también que el esfuerzo realizado por un Gobierno en materia de desarrollo social podría tenerse en cuenta en el marco de una evaluación de política general, lo que abre el debate sobre la reforma de la condicionalidad y sobre la selectividad de la ayuda comunitaria.

Se trata, pues, de un enfoque diferente del 20/20 stricto sensu, en la medida en que se favorece un enfoque diferenciado, flexible y global, que responde, sin embargo, a las mismas preocupaciones.

El Libro Verde no aborda el aspecto financiero es decir, no discute sobre los montantes a asignar en el futuro, a fin de mantener el debate político fundamental

Presupuestización del Fondo Europeo de Desarrollo (FED)

La Comisión propuso la presupuestización del FED a partir de los años setenta, y siempre se ha mantenido en esta posición. Las modalidades de tal presupuestización se mencionan, en particular, en un informe de la Comisión de 1994.

Coordinación europea

La Comisión piensa proseguir sus esfuerzos para fomentar la coordinación en el ámbito europeo, en el espíritu del principio de complementariedad.

Las posibles reticencias y dificultades prácticas no deben hacer olvidar el objetivo básico: aumentar la eficacia y el impacto de la acción europea.

El Libro Verde menciona esta cuestión con respecto a la política efectuada en los países ACP. Los futuros acuerdos constituyen una ocasión para hacer progresar la coordinación europea. Con este fin pueden sugerirse varios caminos.

La coordinación con las organizaciones internacionales debería tomarse en consideración cada vez más, teniendo en cuenta también las nuevas iniciativas destinadas a aumentar la coordinación interinstitucional (ONU, FMI, Banco Mundial y OMC).

Comercio: futuro de los protocolos

– El mantenimiento del régimen actual de preferencias (incluidos los protocolos) es una de las opciones presentadas en el Libro Verde e implicaría negociar una nueva exención (*wavier*) a las disposiciones de la OMC. A este respecto, los protocolos constituyen seguramente el aspecto más importante para los países ACP beneficiarios y, al mismo tiempo, el punto más delicado en relación con las normas multilaterales.

– Es importante para los ACP el mantenimiento del acceso al mercado que ofrece el Convenio. Las distintas opciones presentadas en el Libro Verde permiten preservar el valor de las preferencias. Se diferencian también en cuanto al impacto potencial.

Sin duda alguna, el debate sobre la cuestión comercial será difícil y el Libro Verde no prejuzga en ningún caso la elección que haga la Comisión.

Comercio: estado actual de los debates multilaterales –OMC– sobre la mejora del acceso al mercado para los Países Menos Desarrollados (PMD) y vínculo con el Libro Verde

Una de las opciones previstas en el Libro Verde consiste en conceder a todos los PMD (ACP y no ACP) preferencias uniformes. Estas preferencias podrían eventualmente alinearse con el régimen de Lomé actual. El sistema preferencial concedido por la UE podría integrarse en un sistema multilateral (que podría, en su caso, consolidarse en el marco de la OMC).

En la última reunión del G-7 que se celebró en Lyon, los países industrializados reconocieron que la integración de los PMD en los intercambios comerciales internacionales constituye un objetivo importante en el nuevo contexto multilateral de la Ronda Uruguay. En la Conferencia Ministerial que se celebró en Singapur en diciembre pasado, los miembros de la OMC adoptaron un Plan de Acción relativo a los PMD,

que prevé reforzar las disposiciones en favor de estos, tanto en lo que se refiere al acceso a los mercados como a la asistencia técnica.

La Unión Europea, que ya concede preferencias importantes a sus socios en desarrollo, ya sea en el marco del régimen Lomé o a través del SPG, invitó a los demás países industrializados y a los países en desarrollo avanzados a hacer un esfuerzo en este sentido.

PROGRAMA DE TRABAJO

El proceso de consulta sobre el futuro de las relaciones UE-ACP adoptado por la Comisión entró en una fase importante con la publicación del Libro Verde. Este documento, básicamente de debate, con miras a la vez políticas y analíticas, abre caminos de reflexión, plantea una serie de cuestiones y señala opciones para el futuro.

Dicho documento fue presentado oficialmente el 21 de noviembre de 1996 al Comité de Embajadores de los países ACP en Bruselas, en la sesión del Consejo del 22 de noviembre de los Ministros de Desarrollo de los Estados miembros y el 17 de diciembre a la Comisión de Desarrollo del Parlamento Europeo.

El Libro Verde se considera una buena base de debate y la iniciativa de la Comisión tuvo una buena acogida en todos esos foros.

Como todo Libro Verde, este documento tiene también por objeto suscitar una reflexión a un público más amplio, sensibilizar a todos los actores potenciales, en particular a la sociedad civil, sobre las cuestiones que se plantean a la Unión y a sus socios antes de que se comprometan en una nueva fase de cooperación.

Habida cuenta del calendario –las negociaciones con los países ACP deberán comenzar en septiembre de 1998 y la Comisión deberá proponer un mandato de negociación al Consejo y al Parlamento en el transcurso del segundo semestre de 1997–, este debate se cerró, para la Comisión, en septiembre de 1997.

El debate entablado alrededor del Libro Verde se ha organizado según el siguiente esquema:

Debate en los Estados miembros

a) Debates en el Consejo

La Presidencia holandesa previó discutir el futuro de las relaciones UE-ACP sobre la base del Libro Verde en un grupo mixto de cooperación al desarrollo y ACP.

Este debate no tenía por objeto llegar a una posición común antes de la próxima sesión del Consejo de Desarrollo. La Presidencia holandesa elaboró una síntesis de los

debates del Grupo. Por otra parte, la Presidencia holandesa organizó una conferencia ministerial sobre el futuro de las relaciones UE-ACP los días 18 y 19 de abril de 1997 en Maastricht.

b) Debate en el Parlamento

El 17 de diciembre de 1997 tuvo lugar una audiencia en presencia del profesor Pinheiro, lord Plumb (copresidente de la Asamblea Paritaria ACP-UE), Cheysson (antiguo comisario y primer signatario del Convenio de Lomé), Burton (presidente en ejercicio del Consejo) y Pronk (ministro holandés de Cooperación).

El debate tuvo lugar básicamente en la Comisión de Desarrollo, nombrándose nuevo presidente a Rocard, antiguo primer ministro francés. En esta Comisión, Martens es ponente para el Libro Verde.

c) Consulta de otros actores oficiales y de la sociedad civil

La Comisión ha organizado *foros consultivos* en la mayoría de los Estados miembros.

Seguimiento del debate en los países ACP

a) Reflexión y debate entablado por los socios ACP

Los países ACP organizan desde el otoño de 1997 consultas nacionales, que debían concluir a finales del mes de enero de 1998. Posteriormente, se han organizado algunas consultas escala regional (organizadas en seis regiones).

En mayo de 1997, los ministros de Asuntos Exteriores y los ministros encargados de los asuntos ACP examinaron un proyecto de documento en el que se refleja la posición del grupo ACP.

Los días 6 y 7 de noviembre de 1997 se celebró en Libreville (Gabón) una Cumbre de Jefes de Estado de países ACP que fue precedida de una reunión ministerial (Asuntos Exteriores) en septiembre.

Organización por la Comisión de tres conferencias en los países ACP

Tras el seminario organizado en abril de 1996 en Abiyán, durante la fase de preparación del Libro Verde, se realizaron en el mismo año tres seminarios más en la República Dominicana los días 25 y 26 de marzo, en Ghana los días 9 y 10 de junio y en la región del Pacífico, concretamente en Fiyi, los días el 22 y 23 de mayo respectivamente.

El objeto de estas conferencias era que la Comisión pudiera discutir las cuestiones planteadas en el Libro Verde con actores oficiales y privados de los países ACP, así como con representantes de organizaciones internacionales y regionales.

Coloquio final en Bruselas por iniciativa de la Comisión

Un coloquio final celebrado en Bruselas en septiembre clausuró solemnemente el conjunto de los debates organizados por iniciativa de la Comisión en los Estados miembros y los ACP. A dicho coloquio asistieron los distintos ponentes designados en los debates nacionales, así como altas personalidades con autoridad en el ámbito del desarrollo (embajadores y ministros ACP, organizaciones regionales ACP, sociedad civil, organizaciones comunitarias, etc.).

TEMAS DE DEBATE

A modo de resumen podría indicarse que hoy los principales temas de debate se centran en:

La dimensión política de la nueva asociación

- nuevo compromiso político mutuo;
- aspectos humanos, democracia, *good governance*;
- vínculos con una política europea de prevención de los conflictos.

El marco de cooperación y cobertura geográfica

- ampliación del marco de cooperación (nuevos ámbitos y nuevas formas de cooperación, nuevos actores);
- principio de diferenciación (grado de diferenciación: varios acuerdos o modulación de las políticas, prioridades y modalidades de cooperación);
- cobertura geográfica (debate de las cuatro opciones).

Los ámbitos y prioridades de las políticas de cooperación

- aspectos económicos (sector privado, competitividad), sociales (lucha contra la pobreza, acceso a los recursos productivos, financiación de los sectores sociales) y medioambientales (diálogo sobre las prioridades, capacidades de análisis y de gestión);
- aspectos institucionales (el apoyo a la transición política y social, ámbitos de intervención).

El comercio y la inversión

- opciones de política comercial;
- cooperación en los nuevos ámbitos, en particular, en el de la protección de las inversiones.

Hacia una nueva práctica de la cooperación financiera y técnica

- eficacia, impacto / conclusiones y práctica de la evaluación;
- simplificación de la gama de instrumentos;
- tipos de ayuda (ayuda directa a los presupuestos, papel de la ayuda-proyecto, condicionalidad, acceso a los capitales privados);
- criterios para la concesión de las ayudas (selectividad, necesidades y méritos);
- método de gestión (puesta en duda de la cogestión);
- modo de compaginar la contractualidad y la previsión con la simplificación, la eficacia, la selectividad y la condicionalidad.

Nota:

1. El principio del "20/20", introducido por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en 1994, y mencionado en el programa de acción resultante de la Cumbre de Copenhague, preconiza compromisos mutuos entre beneficiarios y donantes sobre el principio de consagrar al menos un 20% de los recursos presupuestarios internos y de los recursos de ayuda exterior a los sectores sociales básicos.

REVISTA CIDOB d'AFERS INTERNACIONALS 40-41. Cooperación internacional y desarrollo.

Algunas reflexiones a propósito del Libro Verde de la Comisión Europea. La condicionalidad democrática y la participación de la sociedad civil en la perspectiva de la renegociación del acuerdo de Lomé.

Rafael Grasa

Algunas reflexiones a propósito del *Libro Verde* de la Comisión Europea

La condicionalidad democrática y la participación
de la sociedad civil en la perspectiva de la
renegociación del acuerdo de Lomé

*Rafael Grasa

Ocuparse de la condicionalidad democrática, tanto en general como en el caso que nos ocupa (su tratamiento en el *Libro Verde sobre las relaciones entre la Unión Europea y los países ACP (África-Caribe-Pacífico)*¹, y, por consiguiente, su papel en el eventual nuevo acuerdo de asociación), presenta numerosas dificultades. Sin ánimo de exhaustividad, podemos señalar las siguientes. En primer lugar, la derivada del hecho de que la condicionalidad no es un tema nuevo, ni siquiera reciente, en el marco de las políticas de cooperación para el desarrollo: primero fue la condicionalidad económica, a partir de mediados de los años ochenta se habló más explícitamente de la política (en particular de la democrática) y más recientemente de la medioambiental. Y no lo es porque está vinculado a la evolución de las nociones y políticas de desarrollo y de cooperación para el desarrollo en las últimas décadas, y, por ende, a la de otras políticas

*Profesor titular de Relaciones Internacionales de la Universitat Autònoma de Barcelona.
Adjunto al Vicerectorado de Relaciones Internacionales, con el encargo de organizar su Centro de Estudios Internacionales.

El presente texto surgió, a petición de Guadalupe Ruiz Jiménez, como ponencia presentada al Panel de "Perspectivas políticas" en la "II Jornada de Reflexión sobre el Libro Verde. Perspectivas desde España", organizado por la Asociación Independiente de Estudios sobre Temas Iberoamericanos (AIETI) por encargo de la Comisión Europea. La Jornada tuvo lugar en Segovia el 17 y 18 de septiembre de 1997.

conexas, habida cuenta de que en el mejor de los casos dichas políticas han gozado de autonomía relativa pero nunca de total autonomía. En segundo, porque no es un tema exclusivo de la Unión Europea y de sus Estados miembros: concretamente, desde finales de los años ochenta encontramos, por ejemplo, referencias a la condicionalidad democrática en los Estados Unidos (1991, la “iniciativa democrática” de la Agencia de EEUU para el Desarrollo Internacional [USAID]) o en el Comité de Ayuda al Desarrollo [CAD] (1991, cuando el Comité se felicita por los movimientos democratizadores y decide promoverlos). De los dos comentarios anteriores se deriva una conclusión clara: el tema de la condicionalidad exige tratamientos comparativos.

En tercer lugar, porque pese a lo anteriormente señalado, nunca ha sido un asunto explícitamente central, ni en la práctica ni en el análisis, al menos en el caso concreto de la condicionalidad democrática. Tampoco lo ha sido hasta el momento, ni lo va a ser en mi opinión, en el proceso de redefinición de las relaciones UE/ACP y, por tanto, en la negociación de un nuevo convenio. Pueden aducirse dos pruebas de ello: por una parte, su escasa presencia en el Libro Verde; por otra, su ausencia de las recomendaciones prioritarias del primer dictamen oficial de un órgano de la Unión Europea sobre el mencionado Libro Verde, el del Comité, Económico y Social (plenario del 10 de julio de 1997).

Ello explica la cuarta y última dificultad, relativa al análisis de su aplicación y a la medida de su eficacia y eficiencia. Aludo a diversos fenómenos entrelazados que muestran la complejidad del tema: a) la escasa precisión con que se definen los objetivos de la condicionalidad democrática, tanto en su versión negativa como positiva, así como nociones conexas como participación, promoción de los Derechos Humanos, *buen gobierno*, etc.; b) el debate académico sobre los obstáculos a la democracia, sobre sus prerequisites o la eventual correlación entre democracia y crecimiento económico; y c) el grado de autonomía real de la política de cooperación para el desarrollo de otras políticas, en particular de la exterior y comercial. Todo ello hace que, con independencia de que se presenten sugerencias y propuestas encaminadas a precisar los objetivos e instrumentos, la eventual mejora de la aplicación de la condicionalidad democrática —es decir, su uso como incentivador real de la promoción de los Derechos Humanos— depende en última instancia de la voluntad política.

Las consideraciones anteriores me permiten concluir que la presente reflexión sobre la condicionalidad democrática debe situarse en un marco amplio, lo que condiciona la estructura de la exposición. Concretamente, las páginas siguientes se articulan en tres apartados: 1) la explicitación de las aclaraciones conceptuales y asunciones de partida que subyacen al texto, que van de lo general a lo concreto; 2) la condicionalidad democrática tal y como se ha utilizado hasta el presente en la UE; y 3) a título de ejemplo del camino a emprender, cómo puede precisarse la idea de democracia y participación con el objeto de ampliar la noción de condicionalidad democrática.

ACLARACIONES Y ASUNCIONES DE PARTIDA

La reflexión parte de las siguientes asunciones y aclaraciones, expresadas de forma telegráfica y, por tanto, esquemática.

1. La condicionalidad es un asunto complejo e importante en cooperación para el desarrollo, ligado siempre al estado de las relaciones Norte-Sur y, por tanto, a las reglas del juego imperantes. Éstas variaron fuertemente de los años setenta a los ochenta, lo que ha condicionado lo que sucede en los años noventa. Veámoslo.

Los años setenta fueron los de las “ventajas excepcionales del Sur”, con un incremento inesperado de los ingresos merced a las alzas inesperadas en el precio del petróleo y de otras materias primas o al reciclaje de los recursos petroleros. Ello originó nuevas percepciones del Sur: se podía presionar más al Norte, económica y políticamente, buscando ciertas ventajas. Entre otras, se planteó concretamente compartir la prosperidad con valores diferentes a los del Norte. Los líderes del Sur pensaron que la política era más importante que la economía, razón por la que plantearon la situación en términos de “los que tienen y los que no tienen”. En los años ochenta, sin embargo, el Norte recuperó posiciones: varió las reglas del juego (ajuste unilateral estructural) y cambió la problemática o, lo que es lo mismo, hizo desaparecer el plantenamiento de “los que tienen versus los que no tienen”. Lo que importa, se dijo, no son los recursos sino las políticas; el fracaso de las décadas anteriores se debía a las políticas y no a los recursos (incluyendo entre las primeras a los precios). El discurso dominante pasó a ser “no necesitas más recursos sino precios correctos y políticas adecuadas”, algo que se ha aceptado en el propio Sur ya en los años noventa: ya no se lucha tanto por ser distinto sino por participar en el juego. De todo ello se deriva que a partir de los años ochenta, con la centralidad de las políticas, fuera el momento también de hablar de la condicionalidad de las políticas.

2. Hablar de condicionalidad presupone hablar del uso deliberado de la cooperación o la ayuda por parte de los donantes/cooperantes para lograr determinados fines (económicos, medioambientales, políticos). Esos fines deben definirse con precisión y dotarlos de instrumentos o mecanismos de implementación. De ello se deriva también que la condicionalidad suele usarse con criterios selectivos, en función de prioridades, adaptada a casos. Por consiguiente, nunca ha sido, ni es ahora, una estrategia en sí misma, como tampoco lo es la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), sino un instrumento orientado a determinados objetivos.

En el caso concreto de la condicionalidad política, lo que se persigue es usar la ayuda o la cooperación para reforzar o mejorar la *gobernación* o gobierno de la sociedad. En los años ochenta observamos una mayor presencia de la condicionalidad política frente a la económica (esta última se satisface por otros medios). En los años noventa, la condicionalidad política tiene un papel importante en la agenda de los

donantes, aunque no siempre se entiende, ni mucho menos, como condicionalidad democrática (vinculación de la cooperación para el desarrollo con los valores democráticos, el fomento y respeto de los Derechos Humanos y/o el refuerzo de la sociedad civil). A ello contribuyó decisivamente la nueva concepción de la seguridad y la redefinición del sistema internacional, así como la *ola democratizadora* y el creciente papel de los organismos internacionales en ello; como ejemplo, bastará con recordar que entre 1988 y 1993 la ONU participó en la observación de una treintena de procesos electorales en el continente africano.

3. La condicionalidad política se relaciona básicamente, al menos hasta el momento, con otros dos problemas, independientes pero conexos: a) aumentar la eficiencia de la ayuda/cooperación, lo que a menudo se entiende como creación de un entorno que permita garantizar el éxito de reformas económicas o, más recientemente, como la forma de justificar la reducción de la AOD; y b) la relación entre ayuda/cooperación y fomento de la democracia y los procesos democratizadores.

Este último problema, la relación teórica y práctica que puede establecerse entre las políticas de cooperación y el fomento de la democracia en los países del Sur, plantea a su vez tres temas polémicos sobre los que abunda bibliografía controvertida, a saber: 1) históricamente, la forma más que triste en que se ha usado la ayuda/cooperación para *fomentar* la democracia; 2) la nada evidente correlación entre democracia y crecimiento económico (se han escrito ya miles de páginas comparando el caso de la India y el de la República Popular de China); y 3) la dificultad de definir de forma precisa democracia y democratización, sin caer, además, en occidentalocentrismos.

Muchas preguntas se han suscitado al respecto de la condicionalidad democrática en los últimos años: ¿sirve o no para fomentar la democratización y/o el respeto a los Derechos Humanos? ¿existen diferencias en su uso para derechos *negativos* (civiles y políticos) y *positivos* (sociales y económicos, colectivos) ¿qué instrumentos son los más adecuados para implementarla? ¿cómo se aplica? ¿cómo se percibe su aplicación en los países ACP u otros países del Sur? Cuando se aplican sanciones negativas, ¿a quién se perjudica, a las élites y responsables de la violación de los Derechos Humanos o a las poblaciones ya castigadas por dicha violación? Y así sucesivamente.

4. La condicionalidad política, y en particular la democrática, plantean el problema de la autonomía (total o relativa) de la política de cooperación al desarrollo respecto de otras políticas (exterior, comercial y económica). La autonomía total sería moralmente deseable, pero hasta el momento no ha existido y a corto o medio plazo parece imposible. Por tanto, en el desideratum de una autonomía relativa, resulta especialmente relevante la incidencia de la política exterior en la condicionalidad democrática, que suele traducirse en una aplicación discrecional –cuando no arbitraria– del principio por parte del donante, que a menudo acaba subordinándolo a sus intereses de acción exterior respecto de cierto país/régimen.

5. La reflexión comunitaria sobre el futuro de Lomé no parte del vacío ni es inmune al contexto internacional. Concretamente, la reflexión de la Unión Europea sobre el balance y el futuro de las relaciones con los países ACP, a tenor del texto del Libro Verde, parece haber partido, aunque no se diga explícitamente, de cuatro factores que han actuado como constricciones: a) el impacto de los cambios en la concepción de la cooperación al desarrollo en curso tras el fin de la Guerra Fría, incluyendo la reducción de la AOD hasta el mínimo histórico del 0,25% del PIB del conjunto de los países donantes (1997); b) el advenimiento de la Organización Mundial del Comercio; c) el tratado de Maastricht y la conferencia intergubernamental de revisión que culminó en el tratado de Amsterdam; y d) los nuevos elementos introducidos en Lomé IV bis (1995). De ahí el mensaje de “fin de unas relaciones privilegiadas, exclusivas e históricas”: en un mundo parcialmente multipolar y en proceso de liberalización, a la UE le interesa, más que las ventajas que pueda lograr de los ACP, prevenir los nuevos y difusos riesgos (islamismo, desestabilización, terrorismo, migraciones, etc.). Variar la cobertura geográfica, regionalizar y diferenciar, meritocracacia y evaluación de resultados, dominios, etc., son opciones ya tomadas, aún antes de iniciar las negociaciones.

6. Bajo el Libro Verde subyacen tres *a priori* o tomas de partido de la Comisión: a) una clara asimetría en el análisis de las razones del balance negativo de la relación, que culpa básicamente a los ACP, con casi nula autocritica o referencia a críticas externas como las del CAD; b) un enfoque netamente neoliberal, que deja entrever una concepción demasiado unilateral del crecimiento, la democracia y el desarrollo; y c) un análisis centrado casi exclusivamente en África (casi nada o nada se dice de los estados insulares, del Caribe o del Pacífico).

Esos tres *a priori* se reflejan en el tratamiento de la condicionalidad y selectividad en la asignación de recursos, en un contexto que explícitamente apuesta por reforzar los aspectos políticos en la eventual asociación futura: 1) se vincula los *resultados* a la credibilidad, la reforma institucional y el buen gobierno; 2) se habla de enfoque global coherente y de flexibilidad, de dejar iniciativa al receptor. Se vincula la paz y la seguridad con el desarrollo...pero sólo de forma genérica y muy vaga; 3) se vincula la transición económica (hacia la economía de mercado) y política. La referencia explícita a la cláusula democrática y al respeto de los Derechos Humanos (p. 28) sigue siendo muy general y carente de autocritica.

La falta de objetivos claros y explícitos que presenta el Libro Verde se manifiesta también en este punto y afecta especialmente al correlato de la condicionalidad democrática, la dimensión institucional (buena gestión de los asuntos públicos y promoción de la democracia) y la necesidad de participación que el texto identifica, entre Gobierno y sociedad civil: no se señalan mecanismos ni se hace autocritica y, sin embargo, a tenor de la experiencia anterior, habría que introducir grandes cambios. De hecho, el Libro insiste en demasía en el papel del sector público y muy poco en el de la socie-

dad civil. ¿Hay que recordar que muchos proyectos fracasan porque los beneficiarios o potenciales usuarios de esas intervenciones no tienen un papel activo en la identificación, análisis e implementación de dichas intervenciones?

7. Sea como fuere, la vinculación entre desarrollo, democracia, promoción y respeto de los Derechos Humanos, y prevención y resolución de conflictos violentos está fuera de duda en los ámbitos axiológico, analítico y práctico. En el ámbito axiológico, basta decir que las violaciones masivas de los Derechos Humanos se consideran ya desde hace tiempo sin duda alguna como un acto ilícito contra la comunidad internacional. Por consiguiente, la condicionalidad democrática es perfectamente legítima. No es ése el problema; los problemas tienen que ver con su definición precisa y con su aplicación.

8. Desde mi perspectiva, no sólo la condicionalidad, sino la totalidad del debate sobre las relaciones UE-ACP debe enfocarse a partir de los siguientes principios: a) el cumplimiento estricto del espíritu y la letra de lo establecido en el tratado de Maastricht/Amsterdam a propósito de la política de cooperación en relación a otras políticas de la UE y de sus Estados miembros; b) la coherencia política en todas las actuaciones en política de cooperación para el desarrollo, en las relaciones exteriores y en la Política Europea de Seguridad Común (PESC) (ello incluye evitar dobles raseros); c) considerar prioritario la erradicación de la pobreza; d) considerar como Derechos Humanos básicos el derecho a la alimentación, la salud, la seguridad, etc.; e) el compromiso y coherencia con las resoluciones de los foros internacionales recientes, de Río a Roma; f) la necesidad de incorporar el enfoque de género, clave en la participación y en la democracia sustantiva; y g) optar por un nuevo acuerdo de asociación basado en el respeto mutuo y en la transparencia.

Lo anterior tiene un corolario, bien identificado por *el Informe sobre el Desarrollo Humano 1997* del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD): una estrategia de erradicación de la pobreza exige un Estado activo y fuerte, no uno débil y en retirada. Por consiguiente, resulta incoherente hablar de “democracia pluralista”, de “capacidad institucional”, de reforzar la sociedad civil y, de acuerdo con el enfoque neoliberal extremo, plantear a la vez que “la democracia es buena y el Estado malo”, si se quiere erradicar la pobreza. Para ello se necesita crear un Estado propicio, a través de medidas que fomenten la presencia política de los pobres y faciliten la movilización de toda la sociedad. En palabras del PNUD, se ha de: “promover la participación política de todos, estimular la asociación entre el sector privado y el público, velar por la responsabilidad y la transparencia, proteger la libertad de prensa, impedir la corrupción, fomentar el activismo judicial y alentar la educación cívica” (PNUD 1997, pp. 115 y siguientes).

Explicitadas las asunciones de partida, podemos pasar al segundo apartado.

LA CONDICIONALIDAD DEMOCRÁTICA EN LA UNIÓN EUROPEA

Ya he señalado que desde mediados de los años ochenta diversos documentos emanados de instituciones de la UE hablan de la necesaria vinculación entre acción exterior comunitaria, políticas de desarrollo y promoción de los Derechos Humanos. Dichos textos suelen insistir en la causalidad entre conflictos bélicos y falta de democracia o violación de los Derechos Humanos, así como en que tal cosa supone una amenaza para la paz y la seguridad internacionales. Abundan también las referencias al deber de solidaridad de la comunidad internacional para con quienes sufren tales situaciones o violaciones, y al hecho de que respetar los Derechos Humanos es un prerequisite para el desarrollo. Por último, menudean también las alusiones y análisis relativos a las eventuales formas de intervención, al continuo/contiguo que existe entre lo humanitario, la rehabilitación y el desarrollo (véase para un análisis más detallado de éste y los puntos siguientes, Moreno, 1996).

Habida cuenta de dicha relación y del compromiso de la UE para con sus deberes y obligaciones con los Derechos Humanos y la democratización derivados del sistema de la ONU, a partir de 1991 estableció la condicionalidad o la cláusula democrática, es decir, la inclusión del respeto de los principios democráticos y de los Derechos Humanos en los acuerdos entre la Comunidad y terceros países (incluyendo los relativos a recursos financieros). La condicionalidad nunca se ha definido de forma precisa, de ahí que existan diversas interpretaciones y modalidades; particularmente, positivas (incentivar), que son las que deben imperar según el Consejo, y negativas (sancionar, incluyendo la eventual suspensión de los acuerdos). Naturalmente, los acuerdos de cooperación están afectados por la condicionalidad, al igual que otros instrumentos de acción exterior: los comunitarizados (política comercial común, cooperación, la participación en organizaciones y conferencias internacionales o las relaciones con terceros países o grupos regionales) o intergubernamentales (Cooperación Política Europea [CPE], PESC). Concretamente, en las acciones positivas suelen contemplarse la consolidación del Estado de Derecho, el apoyo a procesos de transición, el fortalecimiento de la sociedad civil y la educación cívica. Las negativas, han de ser graduales, proporcionales al daño causado por la violación de Derechos Humanos o interrupción de procesos democráticos y evitar dañar a la población menos favorecida.

Los resultados, en cuanto a instrumentos creados, son modestos: un grupo de trabajo permanente, información anual del Consejo al Parlamento, presencia en Lomé IV (1989) y IV bis (1995), utilización explícita en acuerdos con terceros países y grupos regionales, mención en diversos Reglamentos...y una serie de prácticas heterogéneas y, en algún caso, contradictorias.

Respecto de las prácticas, el terreno más comprometido, podemos observar, sin ánimo de exhaustividad: a) inexistencia de cláusula, como en el caso de algunos –pocos– acuerdos: por ejemplo, el anterior con México, o los acuerdos con Siria u otros Estados árabes; b) falta de revisión de Acuerdos para incluir la cláusula, como en el caso de China; c) diferentes tipos de cláusulas, de variantes en el fondo y la forma; d) activación desigual de la cláusula (Rusia, Chechenia, Israel, Líbano, Indonesia...muestran como puede *olvidarse*; Angola, Gambia, Liberia, Nigeria, Sudán, Togo o Zaire, son ejemplos de activación que no llegaron a tener el éxito esperado; Sudáfrica, República Centroafricana, etc., son ejemplos de uso positivo); e) utilización manifiesta de la cláusula, o bloqueo de su utilización, por parte de Estados miembros en virtud de sus intereses de política exterior (Haití o Nigeria); f) dificultades procedimentales e incoherencias en la relación entre la política comunitaria de desarrollo y la PESC, que afectan a las sanciones; g) Estados terceros que han pedido ellos mismos, por razones de prestigio o estrategia negociadora, la inclusión de la cláusula, como Argentina y Vietnam (véase Bayliss, 1995).

Respecto de las variantes de cláusulas que han ido utilizándose, destacan: a) la cláusula “factor fundamental”, muy genérica, como la recogida en el art. 5 del Convenio de Lomé, (revisado en 1995), que ha dado lugar, empero, a algunas suspensiones (Rwanda); b) la cláusula “elemento esencial” (a partir de 1992), que permite tanto medidas positivas como negativas, incluyendo la suspensión invocando la Convención de Viena [con el problema del plazo mínimo de tres meses tras la consulta que, salvo casos de urgencia, la Convención estipula]; c) la cláusula “a la báltica” [incluida inicialmente en los casos de los Estados bálticos, Albania y Eslovenia], que permite la suspensión inmediata sin consulta previa; d) la cláusula “a la búlgara”, la más completa y útil hasta el presente, al establecer una cláusula general de ejecución con medidas concretas y procedimiento de consultas previas, combinando flexibilidad y amplitud de medidas restrictivas.

Resultado final, tras analizar la práctica de los diversos instrumentos y cláusulas tenemos: una clara sensación de doble o triple rasero, de enorme heterogeneidad en los instrumentos, de uso insuficiente de las versiones positivas de la cláusula, etc.; de escasa eficacia, en suma. Así las cosas, y a tenor del tratado de Amsterdam, todo parece indicar que la relación entre el procedimiento PESC, los intereses de los Estados miembros y la política de cooperación para el desarrollo seguirá paralizando la toma de muchas decisiones.

Nada de todo eso se dice en el Libro Verde, aunque la Comisión está gestando nuevos documentos y propuestas sobre el tema. En mi opinión, tales propuestas deberían tomar en consideración lo siguiente:

1. Partir de los principios en evolución que parecen sustituir a los vigentes en Lomé hasta el momento. Especialmente útiles son: a) la asignación de la ayuda en función de resultados (criterios ligados al mérito), acompañándolos de transparencia y evaluación externa; b) pluralismo institucional (que permite considerar nuevos actores) y cooperación descentralizada; c) diferenciación de *socios*, con condicionalidades diferentes para cada uno de ellos.

2. Establecer prioridades, de lo contrario con la constante ampliación de los objetivos de los donantes se fomenta la incoherencia.

3. Dar prioridad a la dimensión institucional y al sector público frente a las otras dos dimensiones.

4. Considerar los Derechos Humanos y el buen gobierno a la vez un medio y un fin, por lo que deben ser coherentes. Evitar automatismos y adaptarse a las condiciones, con el concurso de la sociedad civil (eso exige no sólo optar por homogeneizar con cláusulas a la búlgara, sino mejorar ésta).

5. Respetar el principio de soberanía de los países ACP, no tanto en lo que se refiere a la cláusula democrática en sí (legítima, como ya he señalado), sino en el conjunto de exigencias que se les piden; tal y como se presentan en el Libro pueden interpretarse como abusivas.

6. Simplificar y mejorar la gestión.

7. Definir de forma precisa las nociones de democracia, democratización, participación y dotarse de instrumentos de medida contrastados.

Ello nos lleva al tercer apartado, en el que señalo algunas formas de atender a la sugerencia séptima y última, recién enunciada.

LA NOCIÓN DE DEMOCRACIA:

SIGNIFICADO Y FORMAS DE MEDIRLA

Existen numerosas y contradictorias definiciones de democracia. Simplificando, diremos que las existentes se pueden agrupar en un eje en que se singularizan dos extremos: modalidades de definición restringida, estrictamente procedimentales y políticas; modalidades de definición ampliada, comprensivas y formuladas en clave de derechos socioeconómicos, considerados como prerequisites (pienso, por ejemplo, en la conocida afirmación de Julius Nyerere de que la lucha para la libertad en África consistía básicamente en liberarse del hambre, la enfermedad y la pobreza).

La definición restringida más clásica es la de Joseph Schumpeter: “un método político, un mecanismo para elegir líderes políticos, un acuerdo institucional que permite a los ciudadanos elegir entre rivales políticos que compiten por sus votos (...) para que los electos decidan luego y, si no les gustan sus decisiones durante su mandato, los reemplacen en las próximas elecciones” (Schumpeter, 1942, p. 260). Un ejemplo de definición ampliada es la de David Held, que combina elementos liberales y marxistas: “los individuos deben ser libres e iguales en la determinación de las condiciones de sus vidas; es decir, deben gozar de iguales derechos (y, por tanto, de iguales obligacio-

nes) en la especificación del marco que genera y limita las oportunidades que se les ofrecen, de manera que no desplieguen este marco para negar los derechos de otros” (Held, 1987, p. 271). La puesta en marcha de este principio requiere derechos civiles y políticos, control de la agenda política, igual oportunidad de participación para todas las personas y grupos, derechos económicos y sociales, etc. O lo que es lo mismo, lo que se denomina técnicamente “autonomía democrática”, es decir, compromiso tanto del Estado como de la sociedad civil en el proceso.

Subrayar uno u otro aspecto de la democracia supone, a su vez, poner énfasis en uno u otro obstáculo, en una u otra fase intermedia, diferir en suma en los objetivos de los procesos de democratización. Sea como fuere, existe consenso generalizado en que la extrema pobreza material dificulta incluso las formas más restringidas de democracia, al igual que –en menor medida y sobre todo en los países del Norte– las entorpece también la falta de igualdad económica y social (Dahl, 1971).

Aunque el debate es bien interesante, en términos de políticas de desarrollo (y no se olvide que nos ocupamos de la cláusula democrática) se debe optar por una definición precisa y a la vez flexible, capaz de respetar diversas tradiciones culturales y de escapar del occidentalocentrismo. De ahí que me decante por una solución intermedia, considerar la democracia como un tipo específico de sistema político (la definición ampliada presupone también un tipo de sistema social y económico) que, siguiendo a Dahl, exige que el Gobierno se muestre sensible a las preferencias de sus ciudadanos/as, considerados como iguales.

Dicho de otra forma, un sistema que debe permitir a los ciudadanos/as tener oportunidad de: en primer lugar, formular sus preferencias; en segundo lugar, significar dichas preferencias a sus conciudadanos y al Gobierno mediante la acción colectiva e individual; y en tercer lugar, que sus preferencias pesen por igual en la conducta del Gobierno. En suma, garantías institucionales para las ocho célebres condiciones de las poliarquías de que habló Dahl, a saber: 1) libertades para formar y unirse a organizaciones; 2) libertad de expresión; 3) derecho a voto; 4) elegibilidad para cargos públicos; derecho de los líderes políticos a competir en búsqueda de apoyo, es decir, derecho y libertad para buscar votos; 6) fuentes alternativas de información; 7) elecciones libres y justas; y 8) instituciones encargadas de establecer políticas gubernamentales que dependan de los votos y de otras expresiones de preferencia de los ciudadanos (Dahl, 1971, p. 3).

Si operacionalizamos esta concepción y sus ocho prerrequisitos, nos encontramos con tres dimensiones que hay que satisfacer, que nos podrían dar pistas en el caso de las relaciones UE-países ACP. La democracia y los procesos de democratización deben garantizar la existencia de:

– competencia significativa y extensa entre individuos y grupos organizados (partidos políticos, etc.), a intervalos regulares y sin uso de la fuerza para proveer los cargos públicos;

– un alto nivel de participación política en la selección de líderes y políticas, que incluye al menos elecciones regulares y equitativas, de las que ningún grupo (adulto) esté excluido;

– un nivel de libertades civiles y políticas (expresión, reunión, asociación, prensa, etc.) que asegure la integridad de la competencia y participación.

Así pues, *competencia, participación y libertades civiles, así como políticas* constituyen los mínimos y, obviamente, pueden satisfacerse de formas diferentes y en grados diversos, lo que permite combinar la mencionada precisión y la flexibilidad, así como respeto a diversas tradiciones.

Esta definición, por lo demás, permite elaborar o emplear instrumentos para medir o aquilatar el grado de democracia de un país, analizar procesos de democratización (tránsito de un sistema político no democrático o insuficientemente democrático a uno más democrático), así como preguntarse por la relación entre este sistema político y sus dimensiones sociales y económicas, es decir, relacionar la noción restringida con la noción ampliada de democracia ejemplificada en la autonomía democrática de Held. Veámoslo con un ejemplo.

Instrumentos para medir el grado de democracia y su dimensión social y económica

Se han elaborado diversos instrumentos, que van más allá de comprobar si han existido o no violaciones de los Derechos Humanos a partir de los *Informes de Amnistía Internacional, AfricasWatch*, etc. Quisiera señalar la utilidad de combinar algunos de los siguientes:

1. El *Freedom House Index*, que mide la competencia y participación, por un lado, y las libertades civiles en una escala de 7 puntos (1-1 es la más alta; 7-7 la más baja, con espacio intermedios semiautoritarios o semidemocráticos) [McCom, 1992].

2. El *Índice de Percepción de la Corrupción*, elaborado por la ONG Transparency International (en 1996 los más corrompidos según percepción de los empresarios eran, por este orden, Nigeria, Paquistán, Kenya, Bangladesh y China; Nueva Zelanda el que menos). Es importante porque la corrupción aumenta directa o indirectamente la pobreza, al desviar recursos a los ricos, sesgar decisiones, debilitar a los Gobiernos, etc.

3. La relación gasto social versus gasto militar, que ayuda a medir el grado de compromiso del país en la lucha contra la pobreza.

4. Medidas de la calidad de la democracia: participación política, Índice de Desarrollo Humano (IDH), etc.

En este último caso, se trata de comprobar si se dan algunos prerequisites que se consideran imprescindibles para la democracia, porque, como dijo S. Lipset, a mayor bienestar de la nación, mayores probabilidades que la democracia perdure.

No obstante, puesto que la democracia se ha definido como compuesta por competencia, participación y libertades, conviene señalar que el tránsito a la democracia

desde un régimen dictatorial o autoritario, esto es, la democratización, puede realizarse de diversas formas.

Los componentes de la democratización: liberalización y participación

Existen de hecho dos formas o componentes, no necesariamente coincidentes en el tiempo y lugar, que históricamente se han utilizado: por una parte la liberalización, que se centra en la competencia, es decir, en ampliar el número de actores que tienen acceso al sistema político democrático; y, por otra parte, la participación o inclusividad, es decir el incremento de la proporción de ciudadanos/as que gozan de derechos y libertades políticas.

De lo anterior se deriva que, en realidad, los procesos democratizadores no acaban nunca. Así, la noción de democracia ampliada de Held puede considerarse un objetivo que hay que lograr, concibiéndola como una expansión de la democracia política en dos sentidos: una mayor liberalización (asegurar derechos iguales y equitativos, derechos de las minorías, acción positiva, erradicación de la pobreza, etc.); y una mayor participación, que en este caso no sólo concierne al Gobierno e instituciones públicas sino que se extiende a las instituciones sociales y a la economía. Concebir así la democratización permitiría tratar con los mismos instrumentos el grado de democratización de los países de la UE y los ACP, pese a las enormes variaciones entre unos y otros.

Los procesos de transición, muy diferentes entre sí, parecen pasar por una secuencia semejante: a) condiciones iniciales /prerrequisitos/; b) fase preparatoria (alejamiento del régimen no democrático); c) fase decisional (establecimiento de un sistema mínimamente democrático) y d) fase de consolidación. Por tanto, las transiciones darían lugar a democracias necesitadas de consolidación y refuerzo, lo que permitiría, una vez llegado a ese nivel y aplicando la condicionalidad en su sentido positivo, promover programas de incentiva-ción, de activación de la cláusula democrática en positivo aduciendo que: a) se trata de democracias aún restringidas (límites en la competencia, la participación o las libertades... que hay que superar); b) bien por ser democracias frágiles o débiles (problemas de institucionalización, descentralización, lucha contra el neopatrimonialismo, combate contra el poder personal o las relaciones clientelistas, etc.); c) bien por ser regímenes erosionados por problemas sociales y económicos agudos.

En todos los casos, la participación es un elemento clave, que afecta a la misma esencia del desarrollo y, por tanto, al núcleo duro de la condicionalidad democrática así entendida.

El papel de la participación en el desarrollo

Tras la generalización de análisis críticos a principios de los años setenta (Adelman/Morris, 1973), que subrayaron el nulo o escaso impacto sobre los pobres, pronto se vincula directamente desarrollo y participación. Por ejemplo, el Banco Mundial defi-

nió en 1981 desarrollo como crecimiento económico con distribución equitativa de los frutos del crecimiento. De ahí que el nexo entre desarrollo y participación se localizara ahora en la implementación de los proyectos de desarrollo. La descentralización fue la estrategia elegida para asegurar la participación, algo que ya no permitía soluciones universales. No obstante, en los años ochenta el balance se consideró sólo parcialmente exitoso, por haber limitado la participación a la implementación (Rondinelli/Shabir, 1983).

De ahí que a mediados de los ochenta se planteara una tercera concepción de la participación, el desarrollo de la comunidad entendido como autogobierno, basado en enfoques neoinstitucionalistas (V. Olstrom, et al., 1993). Estos enfoques ni restringen la participación a la implementación ni idealizan la relación Gobierno central-comunidades locales, ni tampoco el potencial de las ONG, que pueden establecer –incluso sin quererlo– relaciones clientelistas con las comunidades locales (ejemplos hay de ello, por lo demás). De ahí que desarrollo se entienda como autogobierno y que se fomente al máximo la participación, desde las evaluaciones rurales participativas (muy usadas incluso en la formulación de políticas impulsadas por el PNUD) hasta el papel de la sociedad civil en general y la empresa privada.

Ahí es donde se cruzan los rasgos de la nueva condicionalidad política, del buen gobierno, con la proliferación de actores en el desarrollo: ONG, microempresas, comunidades locales, organizaciones de base, etc. Todo ello tiende a estimular y reforzar las estructuras locales pluralistas. Esa es la principal fuerza futura de la condicionalidad democrática, lo que se ha denominado la “agenda inversa”, al reinvertir la ayuda, que convierte a la sociedad civil en actor crucial. Quién mejor lo ha dicho es el Overseas Development Institute británico, que señaló en 1995: “una manifestación de un terreno común creciente es la forma en que la mayoría de los donantes han ampliado sus objetivos de ayuda (...) Ahora conciben ya acciones encaminadas a reforzar los Derechos Humanos y los procesos democráticos como parte constitutiva de su agenda de desarrollo. Adicionalmente, muchos donantes han pasado a considerar el “refuerzo de la sociedad civil” como un objetivo concreto de su ayuda” (ODI, 1995).

Ése es el camino. Hay que insistir para que, más allá del Libro Verde e incluso del marco estricto de los eventuales acuerdos que sustituyan a los de Lomé, la UE también se una a quienes entienden la condicionalidad democrática en ese sentido moderno y radical.

Nota

1. *El Libro Verde sobre las relaciones entre la Unión Europea y los países ACP en los albores del siglo XXI. Desafíos y opciones para una nueva asociación*, publicado por la Comisión Europea (Luxemburgo, 1997), intentaba responder a un doble reto: el horizonte de las relaciones UE-ACP

Algunas reflexiones a propósito del *Libro Verde* de la Comisión Europea

en la perspectiva del vencimiento de la “asociación Lomé” (29 de febrero del año 2000; septiembre de 1998 es la fecha prevista para iniciar negociaciones entre las partes contratantes con vistas a renovar los acuerdos); y los cambios en el contexto mundial, y en particular en las relaciones Norte-Sur. El texto se dirigía a todos los actores del desarrollo y, tanto las propuestas como el inventario de opciones que enumeraba, debían entenderse como algo no formal, que no prejuzgaba las intenciones de la Comisión y menos aún de la UE: era un instrumento para el debate y la discusión encaminado, de acuerdo con la presentación del Comisario Pinheiro, a lograr una revitalización de la relación UE-ACP y posibilidades altas de éxito en su eventual nueva etapa.

Referencias bibliográficas

- Adelman, I. / Morris, C.T. (1973) *Economic Growth and Social Equity in Developing Countries*, Stanford: Stanford U.P.
- Bayliss, C. (1995) “Political Conditionality and Democratisation”, *Review of African Political Economy*, 65, pp.321-337.
- Cairncross, A. K. (1962) *Factors in Economic Development*, Londres: Allen and Unwin.
- Dahl, R. (1971) *Polyarchy: Participation and Opposition*, New Haven: Yale U.P.
- Deutsch, K. W. (1971) “Social Mobilization and Political Development”, en Finkle J.L. / Gable, R.W. (eds.), *Political Development and Social Change*, pp. 384-405. Nueva York: Wiley.
- Held, D. (1987) *Models of Democracy*. Cambridge: Polity Press.
- Hirschman, A. (1958) *The Strategy of Economic Development*. New Haven: Yale U.P.
- Huntington, S.P. / Nelson, J.M. (1976) *No Easy Choice: Political Participation in Developing Countries*. Cambridge, Mass: Harvard U.P.
- Moreno, A. (1996) *La cláusula democrática en la acción exterior de la UE. Análisis de las relaciones entre la Política de Cooperación al desarrollo y la PESC en la activación de la cláusula democrática*, Madrid: IUC-UCM.
- Nettl, J.P. (1967) *Political Mobilization: A Sociological Analysis of Methods and Concepts*. Londres: Faber.
- Nettl, J.P. / Robertson, R. (1987) *International Systems and the Modernization of Society*. Londres: Faber.
- ODI (1995) *NGOs and Official Donors*, Briefing Paper 1-4, agosto.
- Ostrom, V. / Feeny, D. / Picht, H. (eds.) (1993) *Rethinking Institutional Analysis and Development. Issues, Alternatives and Choices*. San Francisco: Institute for Contemporary Studies.
- PNUD (1997) *Informe sobre el Desarrollo Humano*. Madrid: Mundi-Prensa.
- Rondinelli, D.A. / Shabir Cheema, G. (eds.) (1983) *Decentralization and Development: Policy Implementation in Developing Countries*. Beverly Hills: Sage [en especial su introducción, “Implementing Decentralization: An Introduction”, pp. 9-34].
- Schumpeter; J. A. (1942) *Capitalism, Socialism and Democracy*. Londres: Allen and Unwin [se ha usado la reedición de 1976].

**REVISTA CIDOB d'AFERS
INTERNACIONALS 40-41.**
**Cooperación internacional y
desarrollo.**

Aproximación comparativa a los espacios de coordinación en las
políticas bilaterales de cooperación.
Anna Ayuso

Aproximación comparativa a los espacios de coordinación en las políticas bilaterales de cooperación

*Anna Ayuso

LA COORDINACIÓN COMO ELEMENTO ESTRATÉGICO DE LA COOPERACIÓN

Las primeras experiencias de coordinación entre donantes se remontan a agosto de 1958, cuando tuvo lugar una reunión para hacer frente a la crisis de pagos de la India que amenazaba con colapsar su II Plan quinquenal de desarrollo (Barry, A.J., 1988). La iniciativa se repitió con la creación del consorcio de Pakistán en 1960 y en adelante se crearían otros mecanismos de carácter más informal llamados grupos consultivos, también apadrinados por el Banco Mundial. A su vez, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) auspició en 1962 la creación de sendos consorcios para Turquía y Grecia y, a escala regional, el presidente de los Estados Unidos, J.F. Kennedy, lanzó en 1961 la “Alianza para el Progreso”, con la que se pretendía poner en marcha un programa de alcance general destinado a cubrir las necesidades básicas de toda la población del continente americano. En los años siguientes continuaron creándose diversos grupos consultivos a los que se unieron las *mesas redondas* patrocinadas por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

*Coordinadora del Área de Cooperación Internacional de la Fundació CIDOB. Profesora de la Universitat Autònoma de Barcelona (UAB).

Paralelamente, el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) creado en 1960 en el seno de la OCDE con el objetivo general de garantizar la expansión del volumen global de los recursos puestos a disposición de los Países en Vías de Desarrollo (PVD) y de coordinar los programas de los diferentes donantes, realizaba estudios para el acercamiento de criterios con un éxito moderado. Para medir y comparar los esfuerzos realizados por cada uno de los Estados miembros, la primera dificultad surgida fue intentar homologar criterios para distinguir, entre las dispares categorías de flujos oficiales hacia los PVD, cuáles podían tener la consideración de ayuda y cuáles debían ser excluidas. Desde entonces el CAD se convirtió en el principal foro de donantes, donde se han venido desarrollando gran parte de los debates sobre coordinación de políticas, armonización de legislaciones y homologación de procedimientos para incrementar la calidad de la ayuda.

A pesar de estos ensayos, a finales de 1966, David Owen, coadministrador del PNUD, se admiraba de que hubiesen transcurrido 21 años antes de que el secretario general de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) creyera conveniente señalar la extrema importancia de la coordinación (Owen, D. 1966). El año anterior, el Banco Mundial había realizado un informe examinando su experiencia en el que apuntaba la necesidad de mejorar los procedimientos de funcionamiento interno. Como expresó Hoffman, representante del Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo (BIRD), una de las principales consecuencias fue que la coordinación de la Cooperación para el Desarrollo no se podía considerar un problema susceptible de ser atacado mediante un único mecanismo o a un determinado nivel (Hofman, M.L., 1966) sino que se trataba de un conjunto de situaciones complejas entre las que él señalaba hasta seis supuestos: coordinación por el Estado receptor; a través de Organismos Internacionales Financieros; ayuda procedente de diversas fuentes en relación a un país receptor; diversas políticas bilaterales de Cooperación para el Desarrollo; ayuda procedente de diversos donantes en relación a un único gran proyecto; ayuda con a un enfoque regional por parte de varios países donantes y varios receptores. Éste no pretendía ser un *numerus clausus* sino una muestra de algunos ejemplos extraídos de la realidad, sin embargo, como problema de base citaba la existencia de otros objetivos ajenos a la cooperación que subyacían en la toma de decisiones de los diferentes actores, donantes y receptores, y su incompatibilidad entre ellos. A su vez, el entonces presidente del CAD, Williard L. Thorp, apuntaba como principal fuente del desorden la descoordinación reinante en cada uno de los Gobiernos individualmente considerados, tanto los donantes, como los receptores (Thorp, W.L., 1966).

A principios de los años ochenta, tras declararse la crisis de la deuda por la imposibilidad de numerosos PVD para atender su servicio, el Banco Mundial asumió la voz de mando al exigir la aplicación de políticas económicas rigurosas en los países receptores e insistió en inculcar una disciplina a todos los donantes para que respetasen las medidas de los Planes de Ajuste Estructural (PAE), establecidos bajo su supervisión en gran parte de los PVD más endeudados. En 1986, la reunión de alto nivel del CAD adoptó unos

“Principios directores de la coordinación de la ayuda”; la parte II ponía el énfasis en la necesidad de coordinación entre los donantes para la “Ayuda en favor de la racionalización de las políticas y programas de desarrollo” y se reconocía la importancia de los esfuerzos del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional para poner en marcha, en concertación con los PVD, los programas de ajuste estructural¹. Ya en 1991, el CAD aprobó los Principios para la ayuda-programa donde advierte que en sus estadísticas sólo contabilizará como *ayuda en apoyo de las reformas* a aquella ayuda-programa que esté coordinada con los PAE del Banco Mundial/Fondo Monetario Internacional (FMI). A su vez, la Unión Europea (UE) también introdujo la ayuda para los programas de ajuste como líneas específicas dentro de sus programas de Cooperación, incluido el Convenio de Lomé. La llamada condicionalidad económica, es decir, la dependencia de la ayuda al cumplimiento de los planes de ajuste, se ha introducido en la práctica de la mayoría de donantes, con la sola excepción de la Ayuda Humanitaria (Sultz, S. 1989).

Tras una década de aplicación de los PAE se ha observado que sus efectos beneficiosos no son tan rápidos como se esperaba y que las consecuencias de su aplicación han sido muy duras para las capas de población más desamparada, por lo que era necesario poner en marcha nuevos programas que contrarrestasen sus efectos. Además, aparecía la evidencia de “que las reformas económicas no pueden triunfar sin reformas políticas basadas en el respeto de los Derechos Humanos, con especial énfasis en la participación de la población” (Waller, P.P., 1992). De ahí que haya cobrado un nuevo impulso la condicionalidad de la ayuda a la observancia de la normativa internacional sobre Derechos Humanos. La efectividad en la implantación de estas condicionalidades está supeditada a un consenso para su aplicación homogénea por parte de todos los donantes. Sin embargo, su puesta en práctica no es siempre compatible con los otros objetivos que determinan las políticas bilaterales de ayuda (Ross, D.J., 1990) y los compromisos firmes en un determinado sentido exigirían garantías de reciprocidad difíciles de conseguir en el estado actual de normativización del ámbito de la Cooperación Internacional para el Desarrollo. Ello no obsta para que se hayan producido avances para mejorar la calidad de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD); al margen de la labor de coordinación para determinar prioridades y diseñar su propia estrategia de desarrollo, que es responsabilidad de cada país receptor, existen diferentes ámbitos de coordinación en los que juega un importante papel el trabajo de coordinación de los países donantes.

En el ámbito de la Cooperación para el Desarrollo, el término coordinación está estrechamente vinculado a la noción de eficiencia, entendida ésta como la necesidad de sacar el mayor rendimiento posible a los limitados fondos de los que se dispone para atender los numerosos requerimientos. En frente hay dos grandes obstáculos; la preeminencia de los intereses económicos o políticos y la escasa capacidad de los PVD para gestionar el conjunto de aportaciones que en concepto de Cooperación para el Desarrollo recibían de diferentes fuentes.

El término coordinación ha sido utilizado para designar diversos procesos con diferentes objetivos que pueden ser distribuidos en tres categorías (Barry, A.J., 1988): Los *mecanismos de consulta* para conocer informaciones y puntos de vista de otros, la *concertación* para el establecimiento de objetivos, prioridades comunes y un programa y, finalmente, la *coordinación operacional* para la realización de un programa o proyecto común. Esta clasificación se refiere a la coordinación entre varios donantes a escala nacional o regional, sin embargo estos no son los únicos aspectos que necesitan del establecimiento de medidas de cooperación. Tal y como realizaba un estudio del Deutches Institute fur Entwicklungspolitik, podemos distinguir hasta tres grandes ámbitos: 1. La coordinación interna en cada país donante; en el conjunto de la Administración, entre los diversos órganos encargados de la cooperación y con respecto al sector privado. 2. La coordinación bilateral entre un país donante y el país receptor, negociaciones, acuerdos y mecanismos de consulta, con o sin la participación de otros donantes. 3. La coordinación entre países donantes, tanto en referencia a un país, a una región o sobre los criterios generales de la Cooperación para el Desarrollo (Claus,B-Hofman,M-Lembke,H.-Zehender,W, 1989). Nos centraremos ahora en el primero de estos apartados.

LA COORDINACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE COOPERACIÓN EN LA ESFERA INTERNA DE LOS ESTADOS

Muchas de las diferencias entre donantes provienen de causas ajenas a la política de Cooperación para el Desarrollo en sí misma, que es una recién llegada si se la compara con los sectores clásicos de la Administración Pública. Su lugar de emplazamiento en el complejo administrativo ha recibido diferentes tratamientos por parte de los países donantes y está condicionado por la estructura previa en la que se insertan, pero también por la función que se le atribuye en relación a factores históricos, estratégicos, políticos y/o económicos. En la mayoría de países, las actividades de cooperación quedaron durante los primeros años dispersas entre diferentes departamentos, según el objeto de cada una de las acciones realizadas. En muchos casos, hasta que el CAD no comenzó a solicitar informes para completar sus estadísticas, no se había llevado a cabo una contabilidad conjunta y fue la voluntad de sumar un cierto volumen de gasto en AOD la que llevó al recuento de las diferentes partidas. Aunque las soluciones encontradas son heterogéneas y están sujetas constantemente a revisión —no siempre por moti-

vos racionales, sino también por reestructuraciones gubernamentales de carácter político— generalmente la responsabilidad de dirigir la Política de Cooperación se ha venido situando en el Ministerio de Asuntos Exteriores (MAE), como responsable de velar por la unidad de acción exterior.

Basándose en unos elementos comunes básicos, Claus elaboró un tipo ideal de Administración de Cooperación para el Desarrollo para comparar los perfiles de los principales países donantes de la OCDE. Se basó en media docena de características: la influencia del Parlamento, el emplazamiento administrativo de la política de Cooperación, la coordinación interna, el margen de maniobra presupuestario, la organización de implementar las actividades de cooperación y la importancia de las Oficinas de Cooperación en el exterior. La configuración de este tipo ideal partía de una premisa: la necesidad de dotar a la estructura administrativa de la Política de Cooperación de la mayor independencia posible. Según este autor, la Política de Cooperación debe quedar bajo la responsabilidad del MAE ya que se trata de un aspecto de la Política Exterior, si bien considera que la planificación y la dirección debe estar en manos de un departamento específico o agencia dotada de una considerable autonomía. Esta agencia sería también la encargada de implementar la cooperación, en colaboración con las oficinas externas a las que deberían ser progresivamente transferidas las funciones y el personal adecuado en orden a una descentralización creciente en favor de las estructuras locales, que son las que tienen contacto con las autoridades del país receptor y las delegaciones de otros donantes. Igualmente, mantiene la necesidad de acudir a organizaciones privadas, universidades, Organizaciones No Gubernamentales (ONG) o instituciones gubernamentales del país receptor para llevar a cabo determinadas actividades. El Ministerio de Finanzas debería limitar su intervención a lo estrictamente presupuestario, y los demás ministerios sólo cuando se hiciera necesaria una cualificación técnica. En el terreno presupuestario aboga por la necesidad de dotar a la política de Cooperación de instrumentos flexibles que permitan la planificación a medio y corto plazo y su adaptación a las circunstancias sobrevenidas. También se contempla la necesidad de establecer una coordinación a escala ministerial que abarque junto a la Cooperación para el Desarrollo otras políticas que tengan repercusión en las relaciones con los PVD. Señala así mismo, que la política de Cooperación debería ser tratada a fondo en el plenario del Parlamento, al menos en el momento de discutir el presupuesto y ser objeto de amplia publicidad, no sólo entre los grupos políticos sino entre la población en general.

Al hacer una comparación entre este tipo ideal y la realidad de los principales donantes de la OCDE, el autor concluye con una división en dos grupos básicos, de los cuales aísla a los Estados Unidos. Éste constituye un caso aparte por la fuerte influencia que ejerce el Congreso y la extrema dependencia de la Cooperación respecto a los intereses estratégicos internos y externos prescritos por la *Foreign Assistance Act*².

Un primer grupo (Japón, Reino Unido, Francia, RFA y Bélgica) en el que las responsabilidades sobre diferentes aspectos de la cooperación están divididas, con el consiguiente problema de coordinación, reflejo de la competencia entre los objetivos estrictamente de desarrollo y otros intereses nacionales asociados. Se trata además de estructuras administrativas poco descentralizadas y, por tanto, con autonomía restringida respecto a las oficinas externas. Los Parlamentos no ejercen un control estricto sobre la política de Cooperación y la mayoría de estos países (excepto Reino Unido) dejan un cierto margen de maniobra en los presupuestos.

El segundo grupo (Canadá, Holanda, Suiza y países nórdicos) tiene una estructura administrativa más cercana al tipo ideal; cuentan con un departamento dentro del Ministerio de Exteriores responsable de la Cooperación y una agencia encargada de implementar la cooperación con amplia autonomía y pocos problemas de coordinación interna. A su vez, la agencia cuenta con un importante grado de descentralización en favor de las oficinas externas. A pesar de la limitación de recursos en términos absolutos con la que cuentan estos países, las restricciones presupuestarias no son excesivas y los debates parlamentarios contribuyen a crear una atmósfera favorable a la Cooperación.

Por más que a grandes rasgos se identifiquen estos dos modelos de referencia, existen problemas comunes a los que cada país donante trata de aplicar una respuesta según sus criterios e idiosincrasia, y la elección no siempre se corresponde con la mayoritaria del grupo con el que la anterior clasificación les emparenta. Estas cuestiones comunes se pueden clasificar en tres bloques temáticos : planificación, gestión administrativa y gestión operativa.

LA COORDINACIÓN INTERNA EN EL ÁMBITO DE LA PLANIFICACIÓN DE LA POLÍTICA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL

En el ámbito de la planificación incluimos toda la función legislativa, desde las líneas generales a su desarrollo normativo, además de la programación gubernamental. Dentro de este apartado distinguiremos cinco cuestiones básicas:

Participación parlamentaria

Hasta tiempos relativamente recientes la Política de Cooperación para el Desarrollo era considerada por parte de los partidos políticos como una política periférica sin apenas desarrollo en sus respectivos programas electorales. Desde finales de la década pasa-

da, la Cooperación para el Desarrollo ha recibido un mayor interés parlamentario como consecuencia de dos factores: por una parte la crisis económica y el estancamiento o recesión, por otra, los cambios en el contexto internacional tras el desmantelamiento del bloque de las economías planificadas de Estado lo cual introdujo cambios en el significado estratégico de la ayuda, al tiempo que surgían nuevas necesidades de financiación para los países en transición. A partir de entonces, prácticamente todos los donantes procedieron a una discusión parlamentaria tras la que se reformaron determinados aspectos y se reformularon las estrategias de acuerdo a los nuevos tiempos. Algunas de estas iniciativas terminaron con reformas legislativas de la normativa básica, pero otras se vieron frustradas por cambios de las mayorías parlamentarias que paralizaron procesos ya casi ultimados. En cualquier caso, este ejercicio de renovación mejoró el conocimiento del tema entre los parlamentarios, contribuyendo a eliminar posiciones paternalistas o enfoques demasiado parciales.

Normalmente, los temas de Cooperación son tratados en las comisiones de Asuntos Exteriores de los Parlamentos, pero en algunas de ellas se han creado subcomités de Cooperación para el Desarrollo. En pocos países existen temporalmente comisiones exclusivamente de Cooperación. La discusión del presupuesto pasa por la comisión de finanzas y en algunos casos ésta conserva el derecho de supervisar los cambios de importancia que se produzcan con posterioridad. En los países nórdicos la política de Cooperación ha recibido mayor atención parlamentaria, con discusiones regulares no sólo sobre las estrategias y los objetivos programáticos, sino también sobre otras materias relacionadas con los PVD. Respetando el principio de que la dirección de la política exterior es una prerrogativa gubernamental, los Parlamentos se encargan de aprobar los planes plurianuales que presenta el Gobierno y los criterios para la elección de países y programas financiados, sin profundas controversias salvo en cuestiones muy puntuales.

Jerarquía administrativa

Se considera que conforme más alto sea el nivel de jerarquía que tenga la Administración responsable de la ejecución de la política de Cooperación, más libertad tiene para realizar su labor y mayor capacidad de coordinación con otros elementos de la administración. La RFA, la mayoría de países nórdicos, el Reino Unido y Francia, procedieron en diferentes períodos a crear un Ministerio de la Cooperación para el Desarrollo pero, en los últimos tiempos, la mayoría ha vuelto a situarla en el seno del MAE, con la excepción de Alemania, donde conserva su independencia, y de Francia, que mantiene el rango ministerial pero bajo la tutela de Exteriores. En realidad, lo más importante no es tanto el rango jerárquico formal, sino la capacidad de obrar que tenga la Administración y por ello se aboga por una agencia autónoma que se encargue de la gestión de toda la ayuda y su coordinación. Ésta debería tener un grado jerárquico suficiente que le permita actuar al menos en una situación de *primus*

inter pares con los demás departamentos con competencias en el campo de la cooperación internacional. En la actualidad la mayor parte de países mantiene la Política de Cooperación bajo la tutela del MAE, que es el encargado con carácter general de la coordinación de la acción exterior, aunque excepcionalmente algunos países lo han situado bajo el Ministerio de Presidencia, como Bélgica y Suecia parcialmente, o del Estado como el Reino Unido. Es difícil hacer generalizaciones, aunque una tendencia reciente es la desaparición de las agencias y su reemplazamiento en Departamentos ministeriales³, lo cual ha suscitado los recelos del CAD. En principio la razón que se ofrece es que de esta forma se contribuye a potenciar una mayor coherencia del conjunto de políticas dirigidas a los PVD, entre las que la Cooperación es sólo una parte.

Coherencia de políticas

Uno de los principales escollos de la Cooperación para el Desarrollo es su interferencia con los intereses nacionales de otras políticas de los Estados; los intereses económicos (aumento de las exportaciones, apertura de mercados, promoción de las empresas nacionales), pero también los estratégicos (mantener un área de influencia o simplemente el prestigio político). Desde principios de los años noventa, algunos donantes han comenzado a elaborar planes estratégicos que contemplan un tratamiento programático de conjunto; Así el *White Paper* holandés aprobado en 1990 ya establecía la necesidad de coordinar la Cooperación para el Desarrollo con la Política Exterior y la económica recurriendo a una definición más amplia de Cooperación y puso en marcha mecanismos de coordinación interministerial para elaborar los documentos programáticos que después pasarían a ser discutidos en el Parlamento⁴. También los últimos documentos programáticos danés y finlandés sitúan la Cooperación en el marco de una Política Exterior global hacia los PVD⁵ y señalan el órgano responsable de velar por la coherencia, aunque no establecen el mecanismo concreto.

Sin embargo, según se recoge en los informes periódicos del CAD, la asignatura pendiente es la descoordinación, no sólo entre las diversas políticas, sino incluso entre los diversos mecanismos de cooperación cuando estos están gestionados por diferentes ministerios. Una de las finalidades de los principios para una ayuda efectiva publicados por el CAD en 1992 era la de servir de referencia para controlar la interferencia de otros intereses, especialmente los comerciales. La reunión de alto nivel de mayo de 1996 acordó la necesidad de elaborar una investigación sobre el impacto de la aplicación de la ayuda ligada en la calidad y efectividad de los proyectos de desarrollo que deberá proporcionar información sobre las medidas a tomar en el futuro. No obstante, la coherencia de políticas, tal y como señalaba el propio CAD en el documento "Shaping the 21st Century: the Contribution of Development Co-operation" adoptado en mayo de 1996, debería ir más allá de la simple superación de la contradicción de intereses, buscando el desarrollo de otros mecanismos que refuercen las conexiones entre países del Norte y el Sur.

Organos consultivos

La existencia formal de órganos consultivos externos, que recojan la opinión de sectores ajenos a la propia Administración incorporándolos al proceso de toma de decisiones, depende en gran medida de la forma que cada sociedad tiene de relacionarse con sus instituciones (Kiss, A., 1993) y del papel que se le atribuye al Estado (Roper, L. 1994). En los países con una cultura política corporativista, en los que el papel del Estado está muy vinculado a una política de cohesión social, la participación ciudadana es mucho mayor y está inserta dentro del proceso ordinario de Gobierno. Los países con una cultura más cercana al ideario liberal son más reticentes a crear estructuras estables y prefieren fórmulas informales.

En los países escandinavos es común una fórmula que contempla una estructura doble (Kooij-Mevis, 1994): por una parte, un comité consultivo de composición muy amplia⁶, tanto por el número de miembros como por su procedencia, que comprende todos los grupos sociales con interés en los temas de Desarrollo y se ocupa fundamentalmente de las líneas políticas y estratégicas; por otra parte, una junta de carácter más restringido pero compuesta también por expertos y practicantes de la Cooperación para el Desarrollo, la cual se adentra en aspectos de programación, incluyendo, en algunos casos, el control de la decisión de financiar aquellos proyectos que superen una determinada cantidad. Este tipo de comités funcionan como una plataforma de discusión sobre borradores de proyectos o programas. Su función es contribuir a la mejora y a la elaboración de las políticas, por eso las consultas se realizan con cierta frecuencia (entre seis y ocho veces por año) y con carácter previo a la redacción final de los textos que después pasan al Parlamento, incluyendo el presupuesto y el informe anual. Sus recomendaciones no se publican en forma escrita a modo de dictámenes, sino que aparecen después incorporadas a las propuestas gubernamentales en caso de haberse llegado a un consenso. En algunos casos se encargan de realizar estudios o informes sobre determinadas materias con financiación por parte de la Administración.

En una zona intermedia, Alemania también cuenta con un comité consultivo bastante amplio, compuesto por académicos y prácticos, que emite dictámenes sobre todos los aspectos relacionados con la Cooperación, bien a petición del Ministerio, bien por iniciativa propia. Éste se reúne únicamente tres veces al año, pero prepara las sesiones plenarios en comisiones que cuentan con un apoyo logístico de secretaría pagado por el Ministerio Federal de Cooperación Económica (BMZ). También gracias a la financiación de éste, se convocan anualmente uno o dos simposios abiertos a una amplia participación.

Otro modelo de órganos consultivos es el que existe en Italia, Austria y España, con una composición relativamente restringida consistente en representantes gubernamentales, representantes del sector privado lucrativo y no lucrativo, sindicatos y académicos. Se reúnen con muy poca frecuencia para emitir dictámenes formales sobre textos ya listos para pasar al Parlamento. Sus decisiones no son vinculantes,

pero a pesar de ello la presencia gubernamental se asegura una mayoría mediante alianzas simples, aunque las discrepancias pueden expresarse mediante votos particulares. En Italia, a partir de 1993, se crearon grupos de trabajo específicos para tratar diferentes materias con la finalidad de adquirir una mayor influencia en la nueva etapa abierta tras la crisis y reforma de la Política de Cooperación. Mientras en los dos primeros modelos se pone el acento en la función asesora del órgano consultivo y se pone especial atención en los conocimientos técnicos de los miembros del consejo, en este último predomina el carácter político, aunque las barreras entre ambas funciones no son nítidas (Rodríguez-Carmona, A. Ruiz, P., 1997).

En Gran Bretaña, donde las *Charity* tienen prohibida la actividad política, no existen órganos consultivos estables aunque se recurre ampliamente a la consulta con expertos de diferentes ámbitos. Más refractaria al sistema de consultas es la Administración francesa, donde a la falta de tradición en el recurso a la asesoría externa, se une la extrema complejidad y dispersión de la autoridad encargada de programar y ejecutar la Política de Cooperación y los fuertes intereses políticos en presencia.

Programación geográfica y sectorial

La elección de los destinatarios de las políticas de Cooperación responde a numerosos factores, que van desde los factores históricos, particularmente en el caso de antiguas potencias coloniales, a intereses puramente económicos o estratégicos, todo ello condiciona y distorsiona la localización de la ayuda conforme a criterios basados en su eficacia.

Así, Francia, distingue claramente entre los países de su área de influencia, *les pays du champ*, con los que tiene establecido un *modelo francés* de relaciones globales con gran atención a la cooperación cultural y el resto de PVD, en los que realiza sólo acciones muy específicas (Naudet, J.D., 1995). El Reino Unido también realiza los dos tercios de su programa de Cooperación en los PVD de la Commonwealth, aunque en principio mantiene una política de concentración en los países menos avanzados (PMA), entre los cuales la elección está basada en tres criterios: la necesidad relativa del país, la capacidad de la ayuda británica para tener impacto local, y los intereses británicos. Desde sus inicios la Ayuda de los Estados Unidos siempre ha estado vinculada al tema de seguridad; en los últimos tiempos cerca del 50% de su AOD ha ido dirigida a Israel (28%) y Egipto (23%). Por su parte, Japón concentra entre el 60% y el 70% de su AOD bilateral en Asia por razones estratégicas, pero además es el país que mantiene un mayor enfoque comercial de la ayuda con más del 50% otorgada basándose en créditos ligados a la compra de bienes y servicios japoneses (Ensign, M., 1992).

Los donantes más pequeños, por razones obvias de capacidad, deberían tender a concentrar los recursos en un número más reducido de países, especialmente tras las limitaciones presupuestarias recientes. La concentración, no sólo permite mejorar la

eficacia gracias a un mejor conocimiento mutuo, sino que además permite mejorar el impacto de la cooperación bilateral en un determinado país receptor mediante un plan nacional concertado con dicho país receptor. Esto se ha hecho aún más necesario al aumentar la importancia de las ayudas por programas en lugar de la ayuda por proyecto, en la lógica de los programas de ajuste del FMI. Esto permite además un reparto de tareas que facilita la especialización de los donantes modestos en unos sectores específicos. Sin embargo, aún los países que han adoptado una política de doble concentración sectorial y geográfica (Países Bajos, Dinamarca, Noruega, Suecia) mantienen, algunas áreas especiales abiertas a todos los PVD en temas que consideran prioritarios; esto incluye normalmente la Ayuda Humanitaria, pero también algunos sectores claves como población, género o medio ambiente.

LA COORDINACIÓN INTERNA EN EL ÁMBITO DE LA GESTIÓN ADMINISTRATIVA

La gestión administrativa comprende la función ejecutiva de toma de decisiones concretas para poner en marcha las políticas y programas trazados, lo cual incluye la configuración de la estructura administrativa y las relaciones interdepartamentales. En este ámbito distinguiremos cinco aspectos que condicionan en gran medida la eficacia de las políticas bilaterales.

Unidad/pluralidad de ejecución

La decisión básica, muy debatida y compleja, es entre una estructura administrativa única encargada de la dirección de todos los tipos de cooperación o bien diversas estructuras especializadas separadas según el tipo de ayuda. En favor de la unidad (Dinamarca, Australia, Holanda, Italia, Nueva Zelanda) se alega la necesidad de coherencia y complementariedad de los diferentes tipos de ayuda, que son así coordinados por una sola dirección y que permite evitar la subordinación de los instrumentos financieros a intereses ajenos a los objetivos de desarrollo. La mayoría mantiene, no obstante, al menos una estructura doble que separa la cooperación no reembolsable de la cooperación financiera. La principal división suele establecerse entre el Ministerio de Asuntos Exteriores (o el Ministerio de Cooperación, si existe), que se encarga de las donaciones, y el Ministerio de Finanzas, que gestiona los créditos concesionales.

En Alemania, la doble gestión evolucionó hacia una separación ejecutiva en dos entidades paraestatales: el Banco para la Reconstrucción (KfW), encargado de la Cooperación

financiera, y la Agencia para la Cooperación Técnica (GTZ), en la que también participan otros organismos especializados. Esta situación tiene como ventaja que se constituyen agencias especializadas muy poderosas, con flexibilidad de maniobra y además facilita la participación de otras instituciones privadas, pero dificulta la coordinación de las acciones, especialmente en las formas globales de cooperación basadas en programas.

En algunos países se da únicamente la doble división mencionada (Suiza, Japón) y en Finlandia el Ministerio de Finanzas sólo se ocupa de los programas cofinanciados con el Banco Mundial. En un número considerable de países participan aún un mayor número de ministerios como Agricultura, para la ayuda alimentaria, e Industria, Sanidad o Educación que realizan determinados proyectos. En casos extremos, como España y Portugal, participan hasta 12 y 15 ministerios respectivamente multiplicando así los problemas de descoordinación. Un caso todavía más particular es el francés, con una compleja estructura que combina una atribución según criterios geográficos, sectoriales y por tipos de instrumento; así, el Ministerio de Cooperación se ocupa de la política de Cooperación con los países del área de influencia, tanto para la ayuda técnica como para la financiera, a través del Fondo de Ayuda y Cooperación (FAC); el MAE, además de la Coordinación del resto de Ayudas, se ocupa de la Cooperación técnica con el resto de países y la multilateral de organizaciones no financieras. La Cooperación financiera con los demás PVD, así como las relaciones con los Organismos Internacionales Financieros se encuadran en el Ministerio de Finanzas (que gestiona más del 40% de la ayuda bilateral) y, finalmente, otros Ministerios diversos realizan tareas concretas de cooperación técnica normalmente a través de institutos especiales bajo su tutela. De toda esta compleja interrelación *resulta una ausencia de coherencia manifiesta* que dificulta no sólo la gestión directa, sino también el diálogo con las instituciones internacionales (Naudet, J. D., 1995).

Coordinación interministerial

Conforme más dispersa es la gestión de la ayuda, mayores son los problemas de coordinación entre los diferentes agentes que intervienen, especialmente con el Ministerio de Finanzas, gestor del presupuesto, aunque las tensiones existen en todos los ministerios por los intentos de conseguir fondos adicionales para cooperación. Un método tradicional de coordinación es el de las Comisiones interministeriales de alto nivel y escasa frecuencia, comunes durante los primeros años pero con tendencia a desaparecer posteriormente. Son en principio útiles para intercambiar información pero carecen de gran operatividad debido a la ausencia de superioridad jerárquica. En países con reparto de competencias más limitado suele existir un órgano jerárquico superior; por ejemplo, en Alemania esa es la principal función del BMZ, aunque no tiene una soberanía absoluta en determinadas cuestiones como los refugiados, medio ambiente, deuda externa, comercio y tecnología. Existen casos de órganos específicos para la coordina-

ción en determinadas áreas geográficas; así en Francia el Comité de Orientación y Programación (COP), donde participan los ministerios de Cooperación, Exteriores y Economía, se circunscribe a los países del área de influencia francesa. En otros países hay un Comité interministerial para la ayuda financiera (Bélgica, España, Japón), y también otros mecanismos para programas específicos (Estados Unidos), aunque por su alcance restringido estos tienen forzosamente un impacto limitado.

Gestión presupuestaria

Todos los organismos públicos están sometidos a un rígido sistema de control presupuestario poco apropiado a las necesidades de programación de la Cooperación para el Desarrollo que debe adecuarse a situaciones cambiantes (Sultz, S., 1989). Sin embargo, los Parlamentos y los Gobiernos suelen preferir la ayuda programada, atada a proyectos, lo cual les permite un mayor control. Un caso particular es el de los Estados Unidos, donde no existe un concepto presupuestario de AOD sino que la ayuda está dispersa en diferentes partidas de Exteriores, Agricultura, Defensa, etc., hasta 15 departamentos. Por su parte, la agencia de cooperación técnica USAID tiene que presentar los proyectos y programas uno a uno ante el Congreso, por lo que es imposible calcular el volumen de AOD a priori. Cualquier modificación de cierta entidad debe ser notificada por anticipado al Congreso, el cual tiene 30 días para notificar su decisión.

El régimen de aprobación presupuestaria anual sigue siendo el más común en todos los países donantes, pero hay una tendencia a flexibilizar al menos determinadas partidas para adecuarse a la programación plurianual, más adecuada para el medio y largo plazo. Lo más habitual es un régimen especial para la cooperación financiera que permite desembolsos posteriores al período anual. Sin embargo, la atribución de los créditos suele estar reservada a un órgano determinado, bien el Ministerio de Finanzas, bien una Comisión Interministerial, bien al propio Gobierno o incluso al órgano parlamentario. La atribución a uno u otro órgano puede depender del volumen del crédito del cual se trate. En algunos casos, como en Bélgica, se da la posibilidad de acudir a determinados mecanismos de programación plurianual aunque sólo en el contexto de un determinado programa país. Tanto Suiza como Canadá aprueban programas plurianuales de cuatro y cinco años respectivamente, que después se van ajustando anualmente según se desarrolla el programa o la disponibilidad de fondos. Otra de las cuestiones presupuestarias discutidas es la oportunidad de traspasar los fondos no gastados de una partida a otra del programa de Cooperación, que no es habitual pero admitida por la legislación suiza. En 1995 la Administración británica se propuso realizar una revisión general de la estructura del gasto que, entre otras cuestiones, sirviera para analizar el coste relativo de los diferentes tipos y canales de financiación, así como los costes administrativos que cada uno representa.

Coordinación de la Administración descentralizada

El término Cooperación Descentralizada (CD) tiene un uso ambiguo que hace referencia a dos aspectos no siempre coincidentes: por una parte, se utiliza CD para referirse a un tipo de cooperación cuyo objetivo es el de fortalecer las instituciones civiles en los PVD. Este concepto reposa sobre la noción de desarrollo participativo y parte del reconocimiento del papel indispensable de la sociedad civil para el éxito de los programas de desarrollo. No es un nuevo instrumento, sino un nuevo enfoque de carácter político: la participación supone el reforzar el papel de nuevos actores capaces de contraponerse a poderes de tipo monopolístico como pueden ser el Estado, las empresas transnacionales o las élites dominantes. La CD no funciona con proyectos, sino con programas nacionales que suponen un proceso de diálogo entre diferentes actores, tendente a crear asociaciones más complejas y más coherentes. Es un enfoque holístico, ya que toda acción debe ir enmarcada en una política de ámbito nacional (o regional) y por tanto se trata de evitar el trabajo aislado e incitar al establecimiento de alianzas en un ámbito local que respeten la independencia y el papel de cada uno.

Por otra parte, se denominan también como CD aquellas acciones de cooperación internacional que realizan las Administraciones subestatales (e incluso una visión más amplia incluye a toda la sociedad civil: ONG, sindicatos, universidad e incluso la empresa). En principio, la Cooperación para el Desarrollo, como parte de la política exterior del Estado es considerada una prerrogativa del Gobierno. Sin embargo, en las últimas décadas se han ido incrementando el número de iniciativas por parte de entidades subestatales y locales que han venido a sumarse a los presupuestos de AOD en concepto de cooperación descentralizada. Si en un principio fue discutida su legalidad y después simplemente tolerada, en la actualidad se puede decir que ha adquirido una carta de naturaleza propia. Hoy la cuestión es buscar vías de coordinación entre las actividades de dichas entidades y las del Gobierno de manera que se respete la unidad de acción exterior sin afectar la autonomía de aquellas. Ambas nociones de CD tienden a fusionarse tratando de generar sinergías entre los actores claves de la sociedad en el Norte y en el Sur, buscando la complementariedad.

La CD requiere unos presupuestos: respeto a los Derechos Humanos, democratización, autonomía organizativa, formación de capacidades humanas y técnicas, desarrollo sostenible, actitud de no injerencia gubernamental y búsqueda de vías de consenso sobre los roles específicos de cada uno de los actores. Hasta el momento algunos donantes han creado Comités interregionales que tratan de establecer criterios comunes y entablar vías de colaboración, con reticencias por parte de las entidades subestatales que temen su uso como mecanismos de control. Otro de los aspectos claves es la coordinación de las actividades concretas de autoridades y representantes públicos de diferentes administraciones de un mismo país donante en un determinado país receptor para evitar confusión; en principio, las embajadas asumen las labores de coordinación para mantener

una unidad de representación y establecer los contactos oficiales. Un punto conflictivo es determinar si para el establecimiento de relaciones oficiales basta con que las entidades subestatales informen al Gobierno, o si necesitan de autorización expresa.

Personal

Existe la tendencia a cubrir los puestos de trabajo y los cargos responsables en la materia con personal diplomático, de frecuente rotación y sin formación específica en materia de Cooperación para el Desarrollo. En los casos en que la ayuda financiera se sitúa en el Ministerio de Finanzas, ésta suele gestionarse por el mismo personal que los créditos comerciales. La falta de cualificación del personal que gestiona la cooperación, así como su escasez, han sido repetidamente señaladas por el CAD como algunas de las causas de pérdida de eficacia de la cooperación para el desarrollo. En algunos países se combina la figura del diplomático con la de personal especializado estable con experiencia práctica que se ocupa de las labores más técnicas.

Las agencias autónomas cuentan con personal más estable, pero los recortes presupuestarios han propiciado el recurso a la subcontratación de consultoras externas o a contratos cortos con expertos, especialmente en el campo de la evaluación, pero también en algunas fases de planificación y gestión. El problema es hacer compatible una continuidad, con la necesidad de transparencia y concurrencia que exige la contratación de servicios privados por parte de la Administración. El recurso a otras instituciones públicas o entidades no lucrativas suaviza pero no elimina el problema de la elección.

LA COORDINACIÓN INTERNA EN EL ÁMBITO DE LA GESTIÓN OPERATIVA

Oficinas exteriores

Los diferentes grados de representación de las delegaciones nacionales en los países receptores y sus diversas atribuciones constituyen un obstáculo para la coordinación. En general, es aceptado que una representación demasiado débil obstaculiza la planificación y el contacto con los países beneficiarios, y el CAD critica abiertamente que la falta de un diálogo permanente aumenta el peligro de una relación unidireccional. Por ello se recomienda una descentralización creciente que refuerce el papel de las delegaciones en la fase de identificación y planificación y no la reduzca a simples tareas administrativas, contactos diplomáticos o realización de informes.

Existen dos tipos básicos de representación: las delegaciones dentro de las embajadas y las oficinas externas, aunque estas últimas generalmente controladas o ligadas a la embajada. Al aumento de la autonomía de las oficinas locales se opone lógicamente el Ministerio de Exteriores, pero tampoco lo favorece la restricción de los gastos que ha conducido al cierre de muchas delegaciones incluso entre aquellos donantes con mayor presencia exterior, como Estados Unidos o Gran Bretaña. Esta última mantiene varios tipos de estructuras (misiones, oficinas, secciones de embajada, oficinas regionales) según la importancia de las actividades que realiza.

La separación de la gestión de la ayuda financiera y técnica conlleva muchas veces también la duplicidad en la presencia exterior; Por ejemplo, el GTZ y otras agencias de implementación alemanas menores mantienen oficinas propias mediante un acuerdo entre el BMZ y el Ministerio de Exteriores. Mientras éste se ocupa de los aspectos políticos, aquellas gestionan los aspectos técnicos. En el caso francés la división sectorial también comporta una división en los países del área francófona; mientras el Ministerio de Cooperación se ocupa de los aspectos sociales, la Caisse se encarga de las actividades productivas. En todos estos casos es evidente la necesidad de establecer criterios claros para coordinar y aclarar las respectivas competencias.

Coordinación con otros agentes ejecutores

La participación de diversas instituciones públicas y privadas no gubernamentales en la implementación de la AOD se deriva de un concepto de subsidiariedad consistente en hacer las cosas mediante el organismo más apto en cada caso concreto (Raeymaeckers, J. , 1993). Los de mayor tradición son las empresas y las ONG de Desarrollo, pero se ha ampliado a universidades, servicios de consultoría, Iglesias, Fundaciones políticas y otras asociaciones que realizan diversos tipos de actividades. Las relaciones de estas organizaciones sociales con el poder no carecen de aspectos problemáticos. Nos ocuparemos sólo de los dos actores más significativos: las ONGD y las empresas.

Casi todos los países donantes financian proyectos de desarrollo realizados a través de ONGD, de tal manera que en la actualidad alrededor de un 10% de la AOD bilateral de los países del CAD se realiza a través de ellas, pero los esquemas de relación son muy diversos y cubren funciones distintas. El de la cofinanciación es uno de los aspectos particularmente delicado; el sistema clásico es el de las convocatorias anuales de cofinanciación de proyectos concretos. Este facilita el control del gasto pero dificulta la labor de las ONG porque con frecuencia no se adapta a las necesidades de financiación de los proyectos realizados en PVD. Por ello en un buen número de países se han establecido programas plurianuales concertados con las organizaciones más experimentadas. Otra modalidad es los acuerdos cuadro, todavía más flexibles que funcionan con un sistema de evaluación externa ex post. Además las ONG concurren, junto

a las entidades comerciales, en concursos públicos como contratistas para la implementación de algunos proyectos gubernamentales y para la prestación de servicios en la gestión de la AOD.

Una de las cuestiones más delicadas de la relación es la que tiene que ver con los criterios de elegibilidad de las ONGD para tener acceso a los fondos; en algunos países se limita sólo a un número reducido, mientras que en otros el criterio es más amplio y se basa más en las garantías y en la capacidad para realizar un proyecto en concreto que en aspectos formales. La necesidad de estabilidad financiera y al mismo tiempo de independencia de las ONG, el exceso de control burocrático y las diferencias sobre los objetivos e intereses de las acciones de cooperación, crean tensiones en sus relaciones con la Administración. Para ello, se han creado sistemas de concertación en los que se tratan los problemas del colectivo; a veces mediante mecanismos de tipo informal, otras de manera institucionalizada, hasta el punto de que el Gobierno financia personal dedicado a las tareas de coordinación. Las ONG, así, participan en diferentes ámbitos: consultivo, en la fase de planificación o programación por país, o como agentes de ejecución, bien para la cofinanciación de sus propios proyectos, bien tomando parte como contratistas en los concursos para la ejecución de proyectos en el marco de programas bilaterales. Con ello se ha venido dando un progresivo acercamiento de los discursos y la asunción de prioridades comunes (*the reverse agenda*) en el campo programático. Pese a ello persiste el temor de las ONG a un excesivo dirigismo gubernamental. Sin embargo, resulta imprescindible un mínimo de concertación con la representaciones diplomáticas en los países receptores que permita, cuando menos, ejercer las funciones consulares.

La participación de la empresa en los concursos para la ejecución de proyectos y como suministradora es antigua y común en la mayor parte de países donantes. Suele ser cuestionada cuando la cooperación técnica está ligada a los intereses comerciales nacionales, bien porque la concesión financiera se condiciona a la compra de productos nacionales, bien por tratarse de concursos para la adjudicación que se limitan a agentes nacionales o incluso adjudicaciones directas aún más dudosas. Éste es uno de los aspectos más criticados por el CAD, dentro del cual se concertó en 1992 un procedimiento de consulta destinado a evitar que los créditos concesionales no substituyesen a los comerciales (*DAC Report*, 1993). La clase empresarial participa en los órganos consultivos de aquellos países donantes que cuentan con estos. Cuando la ayuda reembolsable está situada en el Ministerio de Hacienda, los criterios comerciales de concesión de la ayuda son aún mayores y distorsionan su relación con el resto de la política de cooperación. En países como Japón la presencia empresarial es tan fuerte que tiene como resultado una influencia determinante en la localización de su ayuda. Para paliar las peores consecuencias de este tipo de prácticas se aboga por la completa transparencia del proceso de adjudicación de las partidas crediticias y la apertura de los concursos de adjudicación al mercado internacional.

Un papel más reciente y menos controvertido de la empresa en las políticas de cooperación es el relacionado con la promoción del establecimiento de lazos comerciales entre Pequeñas y Medianas Empresas (Pymes), el incentivo de inversiones extranjeras o establecimiento de *joint ventures* en PVD, así como el fomento de las exportaciones procedentes de dichos países. Tanto en Alemania, Países Bajos y países escandinavos existen agencias especializadas para promocionar este tipo de actividades.

Evaluación

La evaluación de resultados es prácticamente el único mecanismo para medir la efectividad de la AOD y también para mejorarla. Desde 1994 el CAD lo considera uno de los aspectos centrales del debate sobre el desarrollo y lo incluye como una sección específica en los informes periódicos que realiza cada cuatro años a los países miembros. Se considera que la evaluación tiene dos propósitos básicos: extraer lecciones para el futuro y establecer las bases para medir los resultados obtenidos. Éste debe distinguirse de la simple evaluación financiera entendida como control del gasto público, que suele seguir un procedimiento legal estricto, de la evaluación de resultados en relación con los objetivos de desarrollo, diferenciando entre: eficacia, eficiencia, sostenibilidad, impacto y relevancia (OCDE-CAD, *Report* 1994,1995).

La evaluación sigue siendo uno de los puntos débiles de las políticas de muchos donantes, pero la disminución del valor estratégico de la ayuda y la necesidad de justificar gastos en un período recesivo ha impulsado su refuerzo. Uno de los puntos importantes es la existencia en la Administración de una unidad específica de evaluación que cuente con personal especializado y estable. Ésta existe en la mayoría de donantes aunque su dotación y el grado de profesionalización varía en gran medida. En Francia, donde la gestión de la Cooperación es multicéfala, cada unidad tiene su propia sección de evaluación y su propio sistema, lo cual dificulta el intercambio de información y una visión de conjunto.

Tras el reforzamiento de estas unidades en la década pasada, en la actualidad se está procediendo a una reducción de personal y su sustitución por auditores externos, como en Dinamarca donde la unidad de evaluación se limita a preparar un Plan de evaluación, encargar los informes a terceros y controlar los resultados de los estudios. En algunos casos se recurre a auditores privados únicamente nacionales pero, en otros, se abre el concurso a otras nacionalidades. En Finlandia, en cambio, se encargan las evaluaciones a instituciones universitarias especializadas. Los Países Bajos distinguen entre una evaluación descentralizada; que es la que realiza las misiones sobre el terreno para la evaluación de proyectos concretos a través de las unidades operacionales, y una evaluación ex post de carácter más genérico, dirigida a evaluar el impacto global. Dentro de esta última se realizan análisis por programa, por país o por sector. A pesar de ser una de las estructuras de evaluación más elaboradas entre el conjunto de los donantes, se pueden señalar defec-

tos importantes como la falta de *feed-back* en la elaboración y ejecución posterior de las políticas, la poca participación de los países receptores y la contraparte, la deficiente selección de algunos de los expertos y la escasez de evaluaciones por país. La mayoría de estas críticas son extensibles con creces a todos los donantes. Sin embargo, la situación evoluciona y cada vez son más los países que elaboran evaluaciones globales por país y por sector, aunque persiste un cierto secretismo a la hora de hacer públicos los resultados, especialmente si estos no son satisfactorios. Afortunadamente, cada vez es más frecuente la publicación de informes e incluso el establecimiento de programas de evaluación por países con otros donantes, como hacen Canadá o Finlandia.

Notas:

1. Recogidos en OCDE (1992) *Principes du CAD pour un Aide efficace. Manuel de l'Aide au Developpement*. París, p. 9 y pp. 27-32.
2. Esta ley básica sobre la ayuda a los países extranjeros fué promulgada en 1961 al tiempo que se creaba la Agencia para el Desarrollo Internacional (USAID). En 1994 se inició una reforma que quedó paralizada por el cambio de mayoría en el Congreso en favor de los republicanos.
3. Esto es lo que ha ocurrido con tres de las agencias de cooperación más emblemáticas y prestigiosas, procedentes de los países nórdicos; DANIDA (Dinamarca), SIDA (Suecia) y FINIDA (Finlandia) han dejado formalmente de ser agencias independientes.
4. El director general de Cooperación preside un Comité interministerial de Cooperación (COCOS) en el que participan los coordinadores de los demás departamentos, si existen discrepancias y no se llega a un acuerdo, el asunto pasa a un Consejo de Cooperación para el desarrollo (ROS) de nivel ministerial y presidido por el primer ministro.
5. El "Finland Development Co-operation in the 90's" atribuye al departamento de Cooperación la misión de coordinar todas las acciones aunque sin establecer un mecanismo específico. Por su parte, el documento estratégico danés de 1994 "A developing world-Strategies for danish Developing Policy towards 2000" concentra toda la Política de Desarrollo en el MAE (política, económica, bilateral y multilateral) con la finalidad de asegurar dicha coherencia.
6. Especialmente amplio es el Comité danés con 75 miembros elegidos entre parlamentarios, comités de solidaridad, ONGD, periodistas, empresarios, representantes de sindicatos obreros y agrarias, cooperativas, universidades, etc.

Referencias bibliográficas

- Alonso, J.A. (1994) "España y la Ayuda Oficial para el Desarrollo" en *La Cooperación Internacional para el Desarrollo ámbito y configuración*, CIDEAL.
- Arase, D. (1994) "Public-Private Sector Interest Coordination in Japan's ODA", *Rev. Pacific Affairs*, 67 (2): 171-199.
- Ashoff, G. (1996) "La cooperación alemana para el Desarrollo. Un difícil acto de equilibrio", *Rev. Desarrollo y Cooperación*, 3: 23-28.
- Asshoff, G. (1993) "The Outlook for Development Cooperation. Nine Observations". Conferencia presentada el 13 de mayo de en la German Foundation for International Development (DSE) "Selected Questions of Development and Economic Cooperation between the Federal Republic of Germany and Developing Countries", *Mimeo*. p. 4.
- Barry, A.J. (1988) *Coordination et efficacité de l'Aide. Experience acquise a l'échelle nationale et regionale*. París: OCDE.
- Catley-Carlson, M. (1989) "La respuesta de los donantes: la política canadiense de ayuda al desarrollo para el año 2000" *Revista Desarrollo*, 14.
- Claus, B- Lembke, H. (1998), "The Development Cooperation Policy of the Federal Republic of Germany" en *Development Cooperation Policies of Japan, the United States and Europe*. Japón: Ippei Yamazawa y Akira Hirata.
- Claus, B. Hofmann, M. Lembke, H. H. Zehender, W. (1989) "Coordination of the Development Cooperation Policies of Major OECD Donor Countries German Development Institute (GDI)" *Ocasional Papers*, 96.
- Chakrabarti, S. Wilson, R. Rundell, P. (1995) "ODA Fundamental Expenditure Review" *Summary Report*, July.
- Chalker, L. (1990) "Britain's Role in Multilateral Aid Agencies" *Development Policy Review*, 4.
- Cooper, C. Van Themaat, J.V. (1989) "Dutch Determinants, 1973-85: Continuity and Change" en *Western middle Powers and Global Poverty*, Uppsala: Edit. Olav Stokke, Scandinavian Institute of African Studies.
- Danida (1994) "A Developing World: Strategy for Danish Development Policy towards the Year 2000. Summary of a strategy" *paper* presented by the danish government, marzo.
- Ensign, M. (1992) "The Structure and Implementation of Japanese Bilateral Assistance" en *Doing good or doing well?*. New York: Columbia University Press.
- Falise, M. (1997) "La Cooperación para el Desarrollo del Estado Belga" en *Jornadas sobre Cooperación para el desarrollo de la UE*. Vitoria-Gasteiz 2-4 diciembre 1996.
- Finida (1993) *Finlands Development Cooperation in the 1990s*. Ministry for Foreign Affairs
- Freres, Ch. (1997). *La Cooperación al Desarrollo bilateral de la Unión Europea con América Latina*. AIETI.
- Ghils, P. (1992) "La société civil internationale: les OING dans le Systeme International", *Revue Internationale des Sciences Sociales*, 144: 467-479.
- Gutierrez, F. (1996) "Análisis de la Cooperación española", en *Visión global de la cooperación para el desarrollo. La experiencia internacional y el caso español*, Coord.: Angel Martínez González Tablas. CIP.
- Hofman, M. (1987) *Switzerland Development Policy*, German Development Institute, febrero.

- Hoffman, Michael L. (1986) Aid Coordination BIRD. Opúsculo conteniendo el discurso pronunciado en la "Ditchley Conference on Improving the Effectiveness of Aid for Overseas Development" Ditchley Park, June 3Th, England. pp. 1-28.
- IAAC (1996) *Area Based Programmes in the Irish Bilateral Aid Progame: Thinking Towards Best Practice*. Irish Aid Advisory Committee, Dublín.
- Intermón *La Realidad de la Ayuda 1997*
- Intermón *La Realidad de la Ayuda 1996*
- Kärre, B. Svensson, B. (1989) "The Determinants of Swedish Aidi Policy" en *Western middle Powers and Global Poverty*. Uppsala: Olav Stokke, Scandinavian Institute of African Studies.
- Kiss, A. (1993) "Le rôle des ONG dans un société démocratique", *Rev. Transnational Associations*, 3: 122-123.
- Naudet, J. A. (1995) *Aperçu de l'aide bilaterale française au Développement*. DIAL.
- Maxwell, S. (1996) "Apples, Pears and Poverty Reduction: An Assessment of British Bilateral Aid" *Revista IDS Bulletin*, 1.
- OCDE-CAD (1997) *Development Efforts and Policies of the Members of the DAC*, París.
- OCDE-CAD (1996) *Development Efforts and Policies of the Members of the DAC*. París
- OCDE-CAD (1996) *Switzerland Development Co-operation Review Series*, 20. París
- OCDE-CAD (1996) *Sweden Development Co-operation Review Series*, 19. París
- OCDE-CAD (1996) *Australia Development Co-operation Review Series*, 18. París
- OCDE-CAD (1996) *New Zealand Development Co-operation Review Series*, 17. París
- OCDE-CAD (1996) *Italy Development Co-operation Review Series*, 16. París
- OCDE-CAD (1996) *Austria Development Co-operation Review Series*, 15. París
- OCDE-CAD (1995) *Finland Development Co-operation Review Series*, 11. París.
- OCDE-CAD (1995) *Denmark Development Co-operation Review Series*, 10. París.
- OCDE-CAD (1995) *Germany Development Co-operation Review Seies*, 9. París.
- OCDE-CAD (1995) *United States Development Co-operation Review Series*, 8. París.
- OCDE-CAD (1995) *Belgium Development Co-operation Series*, 7. París.
- OCDE-CAD (1995) *Ireland Development Co-operation Series*, 6. París.
- OCDE-CAD 1994) *Canada Development Co-operation Review Series*, 5. París.
- OCDE-CAD (1994) *The Netherlands Development Co-operation Review Series*, 4. París.
- OCDE-CAD (1994) *Spain Serie des examens en matiere de coopération pour le developement*, 3.
- OCDE-CAD (1994) *France Serie des examens en matiere de coopération pour le developement*, 2.
- OCDE-CAD (1993) *Examen de l'aide de la Suisse par le CAD*. Communiqué de presse 28 septiembre.
- OCDE (1992) "Principes du CAD pour un Aide efficace". *Manuel de l'Aide au Developpement*. París.
- OCDE-CAD (1985) "Vingt-cinq ans de Coopération pour le développement. Un examen". *Rapport*. París.
- Olsen, G.R. Udsholt, L. (1995) "The Danish Aid Administration : Between Politics and Tecnical Rationality", *CDR working Papers*, 12.
- Owen, D. (1966) "Co-ordination of Development Assistance Among International Agencies", en *International Cooperation in Aid*. England: Ronald Robinson, University Overseas Studies Committ, pp. 165-173.

- Raeymaeckers, J. (1993) "Les Associations Internationales: cadre juridique et financier" *Rev. Transnational Associations Transnationales*, 5: 275-277.
- Rodríguez Carmona, A. y Ruiz, P. *Elementos para una reforma del Consejo estatal de Cooperación al Desarrollo, (Serie Avances de Investigación)*, 6. IUDC-UCM.
- Ross, D. J. (1990) "Aid Co-ordination" *Rev. Public Administration and Development*, 3: 331-342. RIPA. John Wiley and Sons.
- Sawada, Y. (1996) "Aid and Poverty Alleviation. An international Comparison" *Revista IDS Bulletin*, 1.
- Stoke, O. (1989) "The Determinants of Norwegian Aid Policy" en *Western middle Powers and Global Poverty*. Uppsala: Olav Stokke, Scandinavian Institute of African Studies.
- Sultz, S. (1989) "Trends and Issues of German Aid Policy" *Revista Kojunkturpolitik*, 35: 361-382.
- Svendsen, K. E. (1989) "Danish Aid: Old Bottles" en *Western middle Powers and Global Poverty*. Uppsala: Olav Stokke, Scandinavian Institute of African Studies.
- Thorp, William L. (1966) "Efforts at Co-ordination" (pág. 174) en *International Cooperation in Aid*. England: Ronald Robinson Cambridge University. Overseas Studies Committee.
- Waller, P. P. (1992) "Tras la distensión este-oeste :¿Hacia una orientación de derechos humanos en la Cooperación norte-sur para el desarrollo? *Desarrollo*, 21: 19-25.
- White, J. (1974) *The Politics of Foreign Aid*. London.
- VV.AA. (1992) "Suisse-Afrique" *Revista Marches Tropicaux*, 12 (junio): 1507-1519.
- VV.AA. (1992) "Belgique -Afrique" Dossier en la *Revista Marches Tropicaux*, 17 (julio): 1874-1889.
- VV.AA. 1997. *Jornadas sobre Cooperación europea. Análisis y perspectivas de los programas de los países de la UE para el desarrollo de la UE*. Vitoria-Gasteiz 2-5 diciembre 1996, Publicaciones del Gobierno Vasco.

**REVISTA CIDOB d'AFERS
INTERNACIONALS 40-41.**
**Cooperación internacional y
desarrollo.**

La gobernabilidad en el México contemporáneo.
Leonardo Curzio Gutiérrez

La gobernabilidad en el México contemporáneo

*Leonardo Curzio Gutiérrez

CUANDO HABLAMOS DE GOBERNABILIDAD ¿DE QUÉ HABLAMOS?

Los textos que tratan problemas de gobernabilidad generalmente inician evocando los problemas que el término presenta. Este no será la excepción. Flishfish¹ señala que gobernabilidad es un “catch all word”. Camou constata “la esquivia caracterización analítica de esta noción”². Otros autores, como Pasquino³, insisten en la falta de sistematización de las hipótesis sobre el temido contrario de la gobernabilidad (la ingobernabilidad), mostrando en negativo la imposibilidad de definir con claridad lo que gobernabilidad significa. Alcántara⁴ se pregunta si en realidad no hemos desarrollado un vocablo redundante para caracterizar la acción de Gobierno o el término gobernación (que en el español de España resulta decimonónico, no así en México en donde el Ministerio del Interior conserva el nombre de Secretaría de Gobernación que tiene a su cargo la conducción política interna⁵). Otros autores sugieren que no existe posibilidad de traducir literalmente *governance*, término de raigambre tocqueviliana, por gobernabilidad, lo cual introduce un alto nivel de imprecisión y de confusión.

A pesar de la vaguedad, existe un entendimiento tácito que asocia la idea de gobernabilidad a la capacidad de una comunidad política para desarrollar equilibrios virtuosos (o por lo menos razonablemente estables) entre los sistemas económico, político y cultural, que permitan a su vez conducir con relativa armonía los asuntos públicos.

*Investigador del Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades.
Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)

UTILIZACIÓN IDEOLÓGICA DEL CONCEPTO

Giner y Arbós⁶ sintetizaron las visiones y los sesgos ideológicos que el término admite. Las visiones conservadora, neoconservadora, liberal y marxista leen el problema desde su particular punto de vista. En términos esquemáticos, la idea de gobernabilidad se bifurca en dos senderos que son otras tantas corrientes de pensamiento y percepción ideológica. Tenemos, por un lado, la gobernabilidad funcional cuyo rasgo principal es preconizar las mejores condiciones para la reproducción del capital. La clave de bóveda de este pensamiento es reconocer que el Estado nacional es incapaz (en el moderno esquema de economía globalizada) de proveer, en solitario, elementos de estabilidad. Por ello es preciso debilitar al máximo el factor trabajo y las instituciones e ideas del estado de bienestar, fundamentalmente en lo que a derechos laborales y sociales se refiere, pues los otros países (competidores) de cualquier forma lo harán. Desmontar ese entramado de derechos permitirá, según esa lógica, atraer el máximo volumen de capitales que a la larga procurarán estabilidad y prosperidad generalizada.

Por el otro lado tenemos una corriente, muy debilitada ideológica y prácticamente, que pugna por una gobernabilidad progresiva. En términos generales sigue los postulados de la integración social por la vía política y persigue equilibrar a los factores de la producción quitando al mercado la centralidad que adquiere en el esquema liberal. El punto débil de esta argumentación es que la economía ya no es un asunto que competa a las soberanías nacionales exclusivamente. En otras palabras, el despliegue de las políticas de integración social se fundaba, en el esquema anterior, en la existencia de un Estado con capacidad de definir, de manera autónoma, sus prioridades y sus estrategias para conseguirlas. La globalización ha difuminado el concepto de frontera en favor de una economía de bloques supranacionales o francamente global en algunos sectores como el financiero.

En México la gobernabilidad ha sido también sometida a un debate ideológico. Las coordenadas del mismo son la dicotomía Estado/mercado en el ámbito económico y continuidad/ruptura en el espacio político. El término se convirtió en una especie de comodín que sirve para respaldar todos los argumentos. Los conservadores sugieren que no se puede proceder a un cambio político acelerado, pues eso pondría en riesgo la gobernabilidad. Los progresistas argumentan que la lentitud del proceso de cambio y el mantenimiento de las viejas estructuras es lo que ha generado los actuales problemas de gobernabilidad.

Otra fuente de confusión es la ubicación de la gobernabilidad como gran objetivo nacional por encima de otros valores. La discusión más conocida a este respecto tiene que ver con la relación entre la gobernabilidad y la democracia⁷ especialmente en situaciones en las que existen poderosos grupos (empresarios, financieros, religiosos, Gobiernos extranjeros e incluso mafias⁸) que por sus intereses más inmediatos o su ideología ponen por encima de los valores democráticos la idea de estabilidad, es decir, el

mantenimiento de sus intereses como condición sine qua non para considerar que un país es gobernable. En este sentido, la centralidad del Estado dentro del sistema político y su función natural de ser el espacio para generar consensos entre los diferentes actores se ve reducida de manera notable al estar a merced de grupos que han adquirido relevancia como factor real de poder en detrimento del poder propiamente público. Si los nuevos factores de poder o los centros financieros internacionales no están interesados en un proyecto democrático, ni comparten una visión estratégica del proyecto nacional, ni siquiera en el sentido más funcional para la reproducción del capital que es la armonía de los llamados sistemas socioproductivos⁹, es altamente probable que la gobernabilidad se complique por una doble y contradictoria situación:

- las políticas responden a intereses sectoriales de corto plazo que colapsan la viabilidad del proyecto nacional (situación suma cero);
- las políticas adquieren un contenido social más profundo que pone en riesgo los equilibrios macroeconómicos y desencadenan un movimiento hostil de los grupos económicos (situación de ruptura).

Entre los dos extremos puede existir en principio, una zona más o menos amplia que permita un oscilación entre las dos formulaciones, que Hirshman llamó zigzaguesos¹⁰ y que en la historia reciente de México se conoce como la teoría del péndulo de la acción sexenal¹¹. Pero también lo contrario puede ser real, es decir, que exista una incompatibilidad en la instrumentación concreta de dos principios (estabilidad y justicia social) para las élites mexicanas y los centros financieros internacionales de la misma manera que Berlin¹² constataba la inexorable incompatibilidad entre libertad e igualdad.

¿CONCEPTO O PRINCIPIO?

Más que como un concepto me parece que la gobernabilidad podría manejarse como un principio. El principio se entiende como el conjunto de criterios que determinan el funcionamiento de un proceso. La idea de principio es más amplia que la de causa o elemento ya que prescinde de ellos al ser lo primero y lo más fundamental¹³. La diferencia entre el tratamiento estrictamente conceptual y el manejo como principio sería similar a la diferencia, sutil pero evidente, entre el viejo concepto de Mosca de la fórmula política y el principio general de legitimidad que se maneja en la actualidad¹⁴. Podríamos tal vez hablar de un *principio de gobernabilidad*. La idea de principio flexibiliza el manejo al no establecer una caracterización rígida. El principio de gobernabilidad puede cumplir una función útil en términos comparativos, similar a la función recíprocamente excluyente que tienen las diádas desarrollo/sub-

desarrollo defendida por Aron y la recientemente comentada por Bobbio¹⁵ de izquierda/ derecha. La pareja gobernabilidad/ingobernabilidad es recíprocamente excluyente, es decir, hay capacidad de conducción armónica o no la hay, aunque no sepa con precisión cuál es el umbral que separa a ambas situaciones¹⁶. Por otra parte, a la idea de principio se debe agregar que la gobernabilidad y la ingobernabilidad son procesos sistémicos similares a los de la termodinámica. El orden y el caos, por ejemplo, son parte de una misma realidad compleja. No existe el orden estático ni el desorden total. De manera análoga, no es posible concebir una comunidad política en la que exista la gobernabilidad perfecta y permanente. El reino de la entropía existe como una especulación de los físicos de manera similar al modo en que la ingobernabilidad es entendida por los politólogos como la descomposición completa o la inoperancia total del orden sistémico.

Creo que si analizamos el término como un principio también lograremos entender que no sólo puede, sino que está en su naturaleza, usarse como arma argumentativa para frenar o para avanzar en las transformaciones políticas. Las querellas entre el antiguo régimen y la modernidad, al igual que las independencias en Latinoamérica, se articularon en torno al concepto tradicional de la legitimidad o la obediencia debida, y se usaba en ambos sentidos. Los criollos mexicanos de 1808 argumentaron que la independencia se fundaba en el carácter ilegítimo de Bonaparte¹⁷. Los conservadores, a su vez, decían que la legitimidad original permitía, entre otras cosas, abdicar en favor del francés. En definitiva, el debate se articulaba en torno a un mismo concepto que era leído de una u otra manera. Dicho esto, trataremos de construir, a partir de la experiencia mexicana, un modelo analítico que dé cuenta de los elementos que componen el principio de gobernabilidad.

ELEMENTOS DE ANÁLISIS PARA EL ESTUDIO DE LOS PROBLEMAS DE GOBERNABILIDAD

Cinco son los pilares que sostienen la gobernabilidad en un país como México. Las diferentes corrientes y los estudios de caso han puesto más o menos énfasis en cada uno de ellos: la legitimidad política del Gobierno; la eficacia gubernamental para atender las demandas de la sociedad; la existencia de un proyecto nacional compartido por todos los actores; los acuerdos con los principales grupos de presión; la viabilidad internacional.

Analicemos cada uno de ellos.

LA LEGITIMIDAD

El estudio de los problemas de legitimidad en las sociedades capitalistas avanzadas y sus implicaciones en materia de gobernabilidad es un tema ampliamente tratado en la literatura especializada. Para Habermas, por ejemplo, la importancia de la legitimidad democrática en el capitalismo contemporáneo estriba en el equilibrio que debe darse entre los sistemas económico, político administrativo y sociocultural¹⁸.

La integración sistémica se funda en el adecuado equilibrio entre los sistemas económico, político y sociocultural. Cada uno de ellos tiene sus propios valores y parámetros que no son transferibles al otro sistema. Por ejemplo, el fervor con que se defiende la igualdad jurídica y la igualdad de derechos, contrasta con la práctica supresión ideológica de una posible igualdad económica o social. Lo que es obvio en un sistema político democrático: que un rudo labrador vote y opine igual que un hidalgo doctor, no es viable en el sistema económico. Plantear la igualdad económica entre los ciudadanos resulta francamente un anatema en nuestro tiempo. La desigualdad natural que genera el capitalismo intensifica la necesidad de que el sistema político se nutra de elementos culturales cohesionadores basados en el igualitarismo¹⁹ y la universalización de los derechos individuales²⁰.

En México desde por lo menos 1968 los equilibrios entre el sistema político, el sistema económico y el sociocultural no son virtuosos, como lo constataba con frescura y claridad Cosío Villegas²¹ en sus artículos de coyuntura. A pesar de que es en los ochenta cuando la crisis se hace evidente, el proceso de desgaste en todos los indicadores económicos, políticos y culturales es una constante. En otras palabras, el sistema había dejado de ser gobernable si nos remitimos a ciertos umbrales de desempeño gubernamental y objetivos socialmente consensuados. Consideremos primero los asuntos políticos.

LAS ELECCIONES COMO TERMÓMETRO DE LOS CAMBIOS

Las elecciones de agosto de 1994 parecían la clave fundamental para entender el futuro del país, lo cual en gran medida era cierto. El interés que despertaron esos comicios se debía a cuatro factores:

- La reforma del órgano central del Instituto Federal Electoral (responsable de organizar las elecciones) fue consensuado, por primera vez, por las tres principales fuerzas políticas (Partido Revolucionario Institucional [PRI], Partido de Acción Nacional

[PAN], Partido Revolucionario Democrático [PRD]). Esta convergencia le otorgó un grado de credibilidad importante a un órgano que en el pasado había estado siempre dominado por el Gobierno. Esto aseguraba, en principio, la relativa transparencia en la organización del proceso electoral y el necesario reconocimiento de los resultados por parte de todos los contendientes.

– La considerable apertura de ciertos medios de comunicación, respecto a campañas electorales precedentes, para difundir mensajes de los candidatos opositores.

– La celebración, también por primera vez en la historia, de un debate televisado entre los tres principales candidatos a la presidencia (Zedillo, Fernández de Cevallos, Cárdenas).

– La esperanza de que las elecciones sustituyeran otras formas de acción política, como la desplazada por los zapatistas en Chiapas.

La credibilidad en las elecciones era el principal escollo que el país arrastraba desde la década pasada y requería superarlo para dejar atrás el debate sobre la legitimidad del ejercicio del poder político que retuvo, durante seis años, la discusión entre los partidos políticos en México. Desde las polémicas elecciones de julio de 1988²², en las que resultó electo Carlos Salinas de Gortari, el tema de la transformación de un modelo político caracterizado por la presencia de un partido hegemónico y una relación corporativa y tutelar del Estado con los grupos sociales²³ hacia un régimen de partidos políticos competitivo, ha sido una constante.

A partir de 1988 los procesos electorales dejaron de cumplir la función ritual de validar socialmente las candidaturas oficiales a los puestos de elección popular. Las elecciones mexicanas se transformaron en espacios de lucha política, de debate, de confrontación de proyectos e incluso de conflictos entre las diferentes fuerzas políticas. Esta variedad de funciones se ha reflejado en el desarrollo de los procesos electorales en los diferentes estados del país²⁴. Las experiencias electorales previas a la contienda de agosto de 1994 no habían seguido un patrón de comportamiento previsible ni unívoco. El reconocimiento de triunfos electorales a partidos opositores²⁵ contrastaba con los conflictos que desembocaron en negociaciones políticas heterodoxas²⁶, en las que miembros de partidos opositores conseguían posiciones o bien lograban un triunfo *moral* forzando la renuncia del gobernador priísta²⁷. Estas abismales diferencias en el tratamiento de un mismo problema (la alternancia), dieron como resultado una situación de imprevisibilidad en lo que a desenlaces de los procesos electorales locales se refiere, confiriendo al país una inestabilidad generada por elecciones de tipo local. La administración Zedillo enfrentó dos conflictos electorales regionales (Yucatán y Tabasco) que lastraron durante todo el año de 1995 el avance de acuerdos políticos en el ámbito nacional²⁸.

¿LIBERALIZACIÓN O TRANSICIÓN?

Desde 1988, por lo menos, se generalizó en la sociedad mexicana el reconocimiento de que la dominación tradicional ejercida por el PRI²⁹ como partido hegemónico³⁰ ya no era viable en un país que ha tendido a desarrollar su pluralidad política de manera acelerada, especialmente en la estructura territorial (los Estados y municipios). Sin embargo, la forma de recambio del viejo sistema de dominación por un esquema de partido dominante (con el ingrediente competitivo que supone esta clasificación en la tipología de Sartori) no obedeció a un pacto político entre los diferentes actores y partidos políticos que diera como resultado una transición pactada hasta 1997. De 1988 a 1994 asistimos a una liberalización altamente discrecional de los espacios políticos a escala local que hacía depender la apertura política³¹ o el funcionamiento de mecanismos tradicionales (voto corporativo, apoyo del Estado a un partido político y fraude electoral) del régimen tradicional, de valoraciones que el Gobierno nacional parecía hacer en cada caso particular³². En todo caso, y a pesar del alto grado de discrecionalidad que marcó la liberalización política de esos años, la alternancia en el poder se convirtió, desde 1989, en un desenlace posible de los comicios en el ámbito regional.

Los resultados electorales del 21 de agosto de 1994 dieron al candidato del PRI una mayoría muy similar, en porcentaje, a la que oficialmente obtuvo Carlos Salinas de Gortari en 1988. La diferencia fundamental entre 1988 y 1994 sería la alta participación del electorado en la última elección y una recomposición invertida de la representación del electorado opositor.

Cuadro1. Resultados de las elecciones presidenciales en México 1988-1994 de los tres principales partidos

	AÑO	VOTOS	%
PRI			
Carlos Salinas de Gortari	1988	9.641.880	50,3
Diputados de mayoría	1991		61,4
Ernesto Zedillo	1994	17.333.931	50,1
Diputados de mayoría	1997	11.427.097	39,1
PAN			
Manuel Clouthier	1988	3.266.400	17,0
Diputados de mayoría	1991		17,7
Diego Fernández	1994	9.221.474	25,5
Diputados de mayoría	1997	7.775.312	26,6
FDN*-PRD			
Cuauhtémoc Cárdenas	1988	5.958.910	31,1
Diputados de mayoría	1991		8,2
Cuauhtémoc Cárdenas	1994	5.901.324	17,0
Diputados de mayoría	1997	7.514.615	25,7

*Frente Democrático Nacional

Con estos resultados podríamos preguntarnos: ¿qué cambió en México en lo que toca a la naturaleza del régimen político en 1994? y, sobre todo, ¿qué perspectivas de cambio existen tras las elecciones de 1997?

Los resultados electorales de 1994 admiten la siguiente lectura:

1. El PRI capitaliza su voto duro (electorado fiel) y agrega al mismo un importante caudal de sectores moderados que perciben el riesgo de un cambio de élite en la conducción política nacional³³. Además, la crisis chiapaneca atemorizó a amplios sectores de la sociedad que prefirieron apostar por quien mantenía la precaria estabilidad de años precedentes.

2. El PAN recibe, además del voto de su electorado tradicional, el inercial, captado con la estrategia (adoptada en 1988) de apoyar al régimen lo necesario para procurar estabilidad. A ello hay que agregar una porción del electorado seducida durante la campaña electoral³⁴ que tuvo fases brillantes y perfiló al partido como la opción de cambio suave³⁵. Esta percepción se incrementa con la crisis económica que ha dominado el año 1995.

3. El PRD conserva la tercera posición a la que fue relegado en 1991, aunque su número de votos crece. Se trata de la fuerza política que con más empeño apostó por la democratización del país y en 1994 pagó el costo electoral de esta lucha en una coyuntura en la que es percibido, por los sectores moderados y conservadores, como una opción de cambio radical debido al poco claro deslinde de las bases perredistas y de algunos de sus dirigentes del movimiento insurreccional zapatista³⁶ y la estrategia de tomar las calles como espacio para la lucha política. Por consiguiente, el electorado parece haber razonado las ofertas de los principales partidos, en lo que toca a la posibilidad de transformación política del país, en los siguiente términos:

a) PRI. Permanencia condicionada³⁷.

b) PAN. Cambio suave³⁸.

c) PRD. Cambio radical.

Si admitimos esta lectura, parece evidente que el electorado descodificó el proceso electoral de agosto de 1994 en forma de un plebiscito más que en unas elecciones de tipo general. Toda la complejidad que revisten las elecciones presidenciales se vio reducida o comprimida a una dicotomía. La permanencia condicionada y la apuesta por la estabilidad pronto iba a ser puesta en cuestión.

1995: EL AÑO DE LA ZONA GRIS

A pesar de que 1994 parecía ser el año del cambio, México constató en 1995 con dolor, sorpresa y pasmo que el pasado no cesaba y el futuro no llegaba. Las aspiraciones de todos los sectores sociales quedaron defraudadas al estallar la crisis de diciembre de

1994. Lo nuevo y lo viejo coexistieron en una enigmática zona gris en la que se presagiaba un nuevo régimen pero los coletazos del antiguo no terminaban. El país no había logrado completar la transición política pero había conseguido importantes avances en materia electoral especialmente desde 1994. Aunque no puede afirmarse que el tema electoral esté cerrado definitivamente, existen perspectivas razonablemente optimistas que se desprenden de los procesos electorales locales celebrados a lo largo del trienio 1994-1997.

De manera paralela, las élites políticas del país se vieron inmersas en una lucha cruenta entre diferentes grupos, antes y después de las elecciones de 1994, cuya primera manifestación fue el asesinato del candidato del PRI, Luis Donaldo Colosio (19.3.94). Las consecuencias de este crimen no han terminado. El desplome de las reservas internacionales durante 1994 como reacción al mismo fue la primera de sus manifestaciones y el inicio de la *debacle* salinista. Las últimas están aún por despejarse. El crimen de Lomas Taurinas sigue sin resolverse y la impresión que tiene una parte importante de la sociedad es que el magnicidio quedará en la penumbra.

El enfrentamiento entre el presidente Zedillo y el ex presidente Salinas (que incluyó una fugaz huelga de hambre de este último y una serie de polémicas cartas) dejaron al descubierto fracturas importantes entre la clase política priísta. Lo más notable de estas fracturas es que se dan entre el grupo que se suponía más cohesionado por sus orígenes, carreras en el sector público y afinidades ideológicas³⁹. La primera de ellas es la ruptura de códigos, presuntamente inviolables, que regulaban las relaciones con la institución presidencial mexicana. Salinas y Zedillo dejaron de comunicarse en el lenguaje de sobreentendidos que regía las relaciones políticas entre los presidentes saliente y entrante. La Administración Zedillo rompió la histórica inmunidad tácita de que gozaban los ex presidentes mexicanos y su círculo más directo, al ordenar el encarcelamiento de Raúl Salinas de Gortari (hermano de Carlos) como presunto responsable intelectual del asesinato de José Francisco Ruiz Massieu (ex secretario general del PRI) muerto el 28 de septiembre de 1994. Salinas, a su vez, quebrantó el *pacto de lealtad* que los expresidentes guardaban con los nuevos inquilinos de Los Pinos. Pacto que consistía en servir como arena para deslastrar al nuevo Gobierno. La Administración saliente hacía las veces de *pararrayos* para preservar la solidez del nuevo edificio gubernamental en el entendido de que asumía difusamente (esto es, sin que se le fincaran responsabilidades administrativas y por supuesto penales) la responsabilidad de los males que sufría el país. El ex presidente (Salinas) pretendió que la crisis económica, que fue un auténtico flagelo para la población, fuese hija de la impericia de la Administración Zedillo más que un problema generado durante su mandato⁴⁰. De esta manera, los códigos de comunicación y los implícitos del lenguaje tradicional del sistema político mexicano se fracturaron aceleradamente. Una de las características de un proceso de transformación política es la existencia de una zona nebulosa en la que coexisten de manera precaria y a veces explosiva las viejas y las nuevas normas. En los últimos años

la secuencia de asesinatos políticos no esclarecidos permite suponer que empiezan a coexistir patrones del inicio del régimen revolucionario, patrones corporativos-autoritarios y patrones democráticos. Este contraste ha sido aún más notorio después de las elecciones generales de 1994. Durante 1995 se han celebrado procesos electorales fluidos en ciertas entidades (Jalisco, Chihuahua, Baja California, Aguascalientes, incluso Veracruz, Michoacán y Chiapas), y en otras regiones como Tabasco y Yucatán han operado los mecanismos tradicionales del sistema político mexicano. Estas variaciones regionales demuestran que existe una desigual aceptación territorial del nuevo esquema político. La ruptura de los códigos tradicionales en ciertas regiones del país y la aceptación de nuevas realidades es evidente, lo cual hace un efecto de contraste con otros Estados en los que las prácticas tradicionales no sólo subsisten sino que se manifiestan beligerantes a toda intromisión modernizadora por parte de la Federación. El fenómeno de transformación de los códigos de relación entre la élite política priísta del país implica también la supresión de límites para estas élites regionales conservadoras.

El presidente convocó en el contexto de deterioro económico y de conflicto político a todas las fuerzas políticas (incluso al Ejército Zapatista de Liberación Nacional [EZLN]) a participar en un diálogo que encaminara al país por la senda de la democratización. El marco general de lo que puede ser la convergencia de las fuerzas (salvo el EZLN) está plasmado en uno de los documentos más importantes que se suscribieron en 1995: "Los compromisos para un acuerdo político nacional" que contiene la agenda para la reforma política. El avance de la mesa para la reforma política demuestra que la convergencia con partidos opositores se ha convertido en el principal elemento de legitimidad política para el Gobierno de Zedillo. Esta naciente geometría política ha permitido al sistema político mexicano encontrar puntos de apoyo externos al PRI que garanticen su estabilidad y a su vez permitan al presidente generar el espacio de manobra suficiente para materializar *la reforma del poder* y completar la transición política.

En este agitado contexto, las nuevas tendencias en el sistema de partidos plantean a un PRI que pasa del auge relativo a una situación bastante complicada. Pierde tres procesos electorales locales a manos del PAN (Jalisco, Baja California, Guanajuato) y en otros ve su mayoría seriamente amenazada (Aguascalientes y Michoacán). Tiene un problema grave de liderazgo que culmina con la salida de varios de sus presidentes y una visible indefinición ideológica al repudiar el *liberalismo social* incorporado a los documentos del partido por su líder caído en desgracia, Carlos Salinas de Gortari.

El PAN aumenta su presencia de manera espectacular en la estructura territorial y se convierte en una fuerza política que controla seis gobernadores, 122 diputados federales y 33 senadores.

El PRD, cuyo desempeño electoral durante 1995 fue pobre, consigue mantener un alto perfil por haber administrado políticamente la posición clave, como elemento legitimador, que ocupaba en la mesa de la reforma política. Este hecho le va a reditu-

una magnífica rentabilidad electoral durante las elecciones locales de 1996 y especialmente en 1997, año en que gana el Gobierno de la capital y se convierte en la primera minoría en el Congreso de los diputados.

EL SISTEMA DE PARTIDOS

Es interesante observar cómo ha evolucionado el sistema de partidos que nace en julio de 1988, rompiendo el tradicional esquema de bipartidismo asimétrico PRI-PAN que imperó hasta entonces. Durante el período 1988-1991 el sistema de partidos tuvo el siguiente comportamiento:

a) Las relaciones PRI-PAN estuvieron dominadas por un pacto que permitió a Salinas acceder a la presidencia y votar con el PRI reformas constitucionales.

b) Por su parte el PRI y el FDN-PRD entran a una fase de alta polarización por motivo de las elecciones de 1988 y por el acelerado proceso de privatización llevado adelante en los primeros años del Gobierno Salinas.

c) Por consiguiente la colaboración política PAN-FDN-PRD fue muy limitada. El pacto PAN-PRI cancelaba la posibilidad de una alianza opositora para bloquear a Salinas.

d) Los partidos pequeños, enriquecidos por su participación en el FDN, se alejan de líder opositor (Cárdenas) para cumplir su histórica función de *partidos satélites* del régimen.

El pacto PRI-PAN en 1988 fue clave para definir el rumbo de las diferentes organizaciones políticas. El PRI capitalizó la oportunidad brindada por el PAN de permitir a Salinas acceder al Gobierno y aprovecha una coyuntura de mejoría económica y un horizonte de estabilidad para llevar adelante una política agresiva de atención de demandas de los diferentes sectores de la población. A las capas más pobres les ofrece un programa de atención a necesidades básicas (PRONASOL), a las clases medias les proporciona estabilidad de los precios y del tipo de cambio, elementos emblemáticos de la prosperidad de décadas anteriores. Y, finalmente, a los sectores empresariales y financieros les ofrece un paquete de privatizaciones que ideológica y materialmente satisfacen las viejas demandas de la clase empresarial mexicana.

El PAN, merced a la opción tomada en 1988, aparece como una oposición que no apuesta a la ruptura sino, manteniendo una posición crítica, actúa con moderación para permitir la gobernabilidad. En múltiples ocasiones el blanquiazul reiteró que el programa económico de Salinas era una copia del suyo y los éxitos le correspondían moralmente y, además, políticamente tenían el mérito de haber permitido gobernar a un presidente que había llegado mediante el fraude electoral a la presidencia, pero ya instalado en ella ganaba una creciente popularidad.

La estrategia adoptada por el PRD de denunciar el carácter ilegítimo de Salinas lo llevó a hacer una oposición frontal que en otro contexto tal vez hubiese sido eficaz, pero no en una etapa de auge económico y de perspectivas de crecimiento que se derivaban de la firma del Tratado de Libre Comercio (TLC) con los Estados Unidos y Canadá, que naturalmente capitalizaba el Gobierno y de alguna manera el PAN.

Hacia 1991 el PRI resurge de manera espectacular en las elecciones legislativas⁴¹. El PAN empieza a afianzar sus posiciones territoriales (Baja California, Guanajuato) y recobra la segunda posición en las preferencias electorales, desplazando escandalosamente al PRD de su lugar. Con un PRI reforzado y un PAN dispuesto a realizar los pactos necesarios para no quebrantar la estabilidad, el PRD paga la cuota de mantenerse inflexible en una oposición de principios (esto es, defender lo que se cree y no lo que conviene). Estas tendencias generales se mantienen desde 1991 a 1994.

El PRI sigue cosechando lo que en ese momento se percibían como grandes éxitos económicos. Salinas agota su período con una notable aceptación de la población⁴². La estrategia económica y la popularidad de Salinas son los cimientos de triunfo de Zedillo. Como los grandes equilibrios económicos estaban amenazados en 1994 por la rebelión chiapaneca y especialmente por los asesinatos políticos, el PRI aumenta su caudal de votos al proponer implícitamente al electorado elegir entre lo malo conocido y lo incierto por conocer. Ante la parafernalia guerrillera y el temor de que el foco zapatista se extendiera por todo el país, el voto por la estabilidad precaria resultó el mayoritario⁴³. El riesgo de inestabilidad lo paga también el PRD quien en vano se intenta deslindar de los zapatistas. El partido del sol azteca no pudo hacer efectivo el capital político que acumuló desde 1988, en el sentido de haber optado por la vía cívica y legal, debido a la posición maximalista de Cárdenas que siempre se mostró reacio a reconocer un acercamiento de posturas con el Gobierno, a pesar de que en la práctica se estaba dando. La inercia de la posición maximalista no le permitió a su partido rentabilizar en las urnas el hecho que en pleno año electoral actuaron como oposición responsable y pactaron una legislación para intentar descongestionar las elecciones de 1994, cosa que por lo demás se logró.

El PAN siguió capitalizando, durante todo ese lapso, la sombra del poder en la que estratégicamente se ubicó desde 1988. Aunque el PRI es el principal beneficiario de los éxitos económicos, el PAN recibe un rédito que lo enriquece moderadamente, pero en el caso de una quiebra no figurará como el principal responsable, es más, el primer descalabro del PRI le va reeditar pingües beneficios.

El asunto de la orientación y velocidad de la transición política, que en los últimos años se discutió en la esfera de los partidos, las cámaras y los líderes de opinión, fue zanjado por el cuerpo electoral con una respuesta plebiscitaria que, en forma condicionada, difirió las transformaciones fundamentales para reformar la estructura y las prácticas del régimen político vigente. Pese a que no se registra una transformación del régimen, las cosas han cambiado mucho desde 1988, especialmente en lo que toca a la

base de sustentación social del régimen y en la forma en que se manifiesta ese sustento. El sistema de legitimación del poder mejora substancialmente respecto a 1988. La calidad democrática de los comicios de 1994 es, a pesar de las irregularidades detectadas, muy superior a los anteriores procesos electorales. Los datos electorales reflejan las tendencias, efectivamente, expresadas por la sociedad⁴⁴. De agosto a diciembre de 1994 la lectura era: refrendado el PRI en el Gobierno, las otras reformas pueden esperar.

Ahora bien, la crisis económica que explota a las tres semanas de la toma de posesión del nuevo Gobierno (1 de diciembre de 1994), redefine los tiempos políticos y la certeza que los votantes del PRI tenían en el sentido de que Zedillo y su partido garantizan, por sí solos, la estabilidad del país. El amplio respaldo popular obtenido por Zedillo en las urnas no le basta.

A partir de 1995 el declive del PRI se convierte en una constante en las elecciones locales mientras que las oposiciones (PAN y PRD) incrementan su votación. El punto culminante de esta curva de ascenso del voto opositor se verifica en las elecciones de julio de 1997.

El 6 de julio de 1997 el ambiente que se respiraba en México era de misión cumplida. Todo mundo tenía la impresión de estar viviendo un momento muy especial. Los actores destacaban las cosas positivas de la jornada. El PRI hablaba de la importancia de la reforma auspiciada por el presidente para dar credibilidad al proceso. El PRD, exultante, sugería que estábamos frente a una revolución de terciopelo y el PAN manifestaba su satisfacción porque el México por el que habían peleado durante décadas finalmente se hacía realidad.

En este contexto de gran entusiasmo democrático la pregunta inevitable: ¿es verdad que las elecciones de 1997 completan la transición?

LA TRANSICIÓN SILENCIOSA

Las elecciones del 6 de julio coronan el proceso de *transición silenciosa* que vive el país desde 1994. Con las excepciones antes señaladas, en todas las entidades en las que se han celebrado comicios en el trienio, el resultado ha sido muy similar: procesos con alto nivel de reconocimiento por parte de los participantes, mayor apertura en el debate público y posibilidades reales de alternancia. Otras razones, como la primera elección a jefe de Gobierno de la capital, y poner a prueba instituciones electorales integradas por ciudadanos, podrían ser aducidas para conferir trascendencia histórica al proceso.

Es arduo establecer qué hecho es portador de futuro y qué acontecimiento será considerado en los años por venir como el punto de inflexión histórico de un proceso político. A riesgo de caer en el abismo del presentismo, creo que si algo adquirirá perfil histórico

es el hecho que en 1997 acabó de romperse el ciclo que dominó la política mexicana de los últimos años. El ciclo en cuestión es: eleccion-impugnacion-reforma electoral.

En el México de hoy es posible hablar de elecciones federales y locales fluidas y reconocidas por todos los actores. Las elecciones que terminan en movilizaciones e impugnaciones empiezan a ser la excepción y la reforma electoral deja de cumplir la función de válvula de escape a la tensión política acumulada durante todas las etapas del proceso electoral. Si en los próximos años se procede a una reforma electoral ya no será el espacio de distensión, de negociación y de resarcimiento político a los agravados por las irregularidades.

Cerrado el capítulo electoral de la transición mexicana el riesgo de ingobernabilidad por efecto de una falta de legitimidad del poder político se reduce notablemente pero aún quedan cuestiones pendientes. La primera de ellas es la reforma del Estado.

EQUILIBRIO Y REDISTRIBUCIÓN DE LOS PODERES: EL PROBLEMA DEL PRESIDENCIALISMO

Si las tendencias generales registradas hasta 1997 reflejan una normalización electoral, los problemas actuales van más allá de las reglas de acceso de las diferentes fuerzas políticas al poder. Un elemento añadido es la reducción del ámbito de competencias del presidente de la República y el peso político que debe tener la institución presidencial en la nueva realidad nacional.

El hecho de que Zedillo reconociera públicamente que es preciso debilitar el autoritarismo (es decir, el privilegio de los factores de mando sobre otras consideraciones) supone que los otros poderes del Estado y la estructura de poder en los Estados y municipios están, en principio, en condiciones de tomar la estafeta y proseguir con la democratización y modernización del país. Pero esto, de momento, no es más que una suposición, o tal vez un buen deseo. Reestructurar los espacios de decisión de un sistema político como el mexicano no puede pensarse como un proceso mecánico, sobre todo si esto supone una reubicación de los factores de poder o centros de decisión. Si la clave de bóveda del sistema (que era el presidente) se mueve sin que estén apuntaladas las restantes estructuras, el parcial derrumbe es una posibilidad que no puede soslayarse.

La importancia de la institución presidencial en el sistema político mexicano estriba en su capacidad de concentrar operativamente el poder. Esta concentración, ciertamente negativa en muchos sentidos, garantizaba disciplina, acaso sometimiento, de los restantes factores de poder involucrados en el sistema. Desmontar el presidencialismo se

ha considerado un punto básico para democratizar el país. El finado Luis Donaldo Colosio candidato del PRI decía en un discurso de campaña: “sabemos que el origen de muchos de nuestros males se encuentran en una excesiva concentración de poder, concentración que da lugar a decisiones equivocadas; al monopolio de iniciativas; a los abusos, a los excesos. Reformar el poder significa un presidencialismo sujeto, estrictamente, a los límites constitucionales de su origen republicano y democrático. Reformar el poder significa fortalecer y respetar las atribuciones del Congreso Federal. Reformar el poder significa hacer del sistema de impartición de justicia una instancia independiente de la máxima respetabilidad y certidumbre entre las instituciones de la República”⁴⁵.

Su sucesor y actual presidente de la República retoma, en el discurso del 5 de febrero de 1995, los elementos centrales de la formulación del malogrado candidato. Toda esta vocación reformista no puede, sin embargo, ignorar que en el caso de una transformación política se plantean cuatro riesgos que no se pueden perder de vista:

- a) Reacción beligerante de los sectores desplazados por la reforma.
- b) Desigual grado de aceptación o comprensión del alcance de la reforma en la estructura territorial. Las experiencias de Tabasco y Yucatán demuestran que la distinción entre modernizadores y tradicionalistas no admite ni cortes generacionales ni pertenencia a un grupo político determinado. Cervera Pacheco (gobernador de Yucatán) es a todas luces un político de la vieja escuela. Por el contrario, Roberto Madrazo (gobernador de Tabasco) ha sido identificado con el grupo colosista, grupo reputado como modernizador y democrático. En cualquier caso, lo que parece evidente es que la voluntad democratizadora no está uniformemente repartida en el territorio nacional.
- c) Una demanda creciente, en volumen y velocidad, de apertura a los grupos impulsores de las reformas. El PAN y el PRD quieren que las reformas sean más profundas y más rápidas y ejercer presión en la Mesa de Negociación Nacional para la Reforma del Estado.
- d) Incompetencia o imposibilidad del sistema de conducción política derivado de la redefinición de los espacios de decisión y de un choque entre las élites.

Estos riesgos pueden acrecentarse si se debilita el factor de liderazgo que encabeza las reformas. Debilitar la presidencia en períodos de cambio puede resultar, paradójicamente, un factor que retrase o complique el proceso de reforma.

En los últimos años se ha manejado de manera más o menos arbitraria la existencia de dos alas en el PRI: los tradicionalistas o dinosaurios identificados difusamente con la vieja clase política por un lado y, por otro, los modernizadores que se identifican de manera igualmente difusa con los tecnócratas. Esta distinción, más o menos funcional durante la administración Salinas, se usó para estigmatizar a la vieja clase política como el sector que se oponía a las reformas⁴⁶. Es evidente que la distinción no explica en absoluto la crisis actual entre los principales barones del grupo tecnocrático modernizador. Del grupo salinista original se pueden identificar las siguientes rupturas: Salinas-Colosio; Córdoba-Camacho; Colosio-Camacho; Zedillo-Aspe; Zedillo-Camacho; Zedillo-Salinas.

A partir del destape de Luis Donald Colosio (noviembre de 1993) se abre una coyuntura especialmente dura para Manuel Camacho⁴⁷, quien al no verse favorecido por la decisión presidencial crea una situación de crispación en las filas colosistas ya que su visible disgusto será interpretado como una felonía por el grupo del sonoreño y por el priísmo en general. La actitud de Camacho no cambiará hasta enero de 1994 mes en el que es nombrado Comisionado para la Paz en Chiapas, lo cual potencia su imagen pública y por contraste opaca la campaña de Colosio, que por diversas razones no había despertado el interés que su grupo más cercano esperaba. Esto recrudece la pugna entre los colosistas y los camachistas que durante esos meses no perdieron la esperanza de que su jefe de fila accediera de una manera u otra a la carrera presidencial.

El hombre que fue el relevo de Colosio en la campaña del PRI, Ernesto Zedillo, comparte la irritación contra Camacho como lo demostraron sus declaraciones cuando éste renunció a su cargo de Comisionado. La posterior pugna del presidente Zedillo con Salinas de Gortari y las distancias tomadas por el ex secretario de Hacienda respecto a las responsabilidades de la crisis hablan de cualquier cosa menos de un grupo compacto. Es difícil, en consecuencia, sostener que el conflicto en México es el enfrentamiento entre dinosaurios y modernizadores. La pugna en la élite priísta es mucho más complicada y es la fuente más importante de inestabilidad de los últimos dos años. Una prueba evidente de la correlación que existe entre la pugna que se da en la élite y el deterioro del país es la coincidencia entre la caída de reservas internacionales y los acontecimientos político-criminales del país. Los momentos en que el desplome de las reservas fueron más pronunciados en 1994 son:

- el asesinato de Colosio;
- la renuncia y posterior revocación de la misma por parte de Jorge Carpizo a la titularidad de la Secretaría de Gobernación;
- la acusación de complot al PRI y a la Procuraduría General de la República (PGR) por parte de Mario Ruiz Massieu;
- el anuncio del gabinete de Zedillo;
- la crisis de diciembre de 1994.

Por muchas razones Zedillo no ha ejercido el liderazgo que tradicionalmente ofrecían los presidentes de México y eso ha ampliado la percepción de que su capacidad de conducción es débil. El reto que tiene la administración Zedillo es, por lo tanto, reconstruir un equilibrio entre los factores que amplían la gobernabilidad funcional (esto es, el adecuado funcionamiento de las estructuras de mando y el acatamiento de la ordenes y directivas que estas giran) que en los últimos tiempos no parece funcionar de manera óptima. El nuevo equipo gubernamental es presa de las rupturas apuntadas. Recibe, además, presiones de ciertos grupos de poder y para operar tiene que basarse en una maquinaria que tiene un engranaje en el que coexisten de manera precaria piezas relucientes con otras herrumbrosas. Hasta ahora las reestructuraciones del gabi-

te han sido en perjuicio del grupo zedillista. Sus tres hombres más cercanos están fuera del equipo gubernamental (Esteban Moctezuma, Fausto Alzati y Jaime Serra Puche).

Restaurar las bases de la gobernabilidad funcional es indispensable para promover la llamada gobernabilidad progresiva. Esta última se entiende como una capacidad de conducción armónica que no se limite a hacer funcionar el sistema, sino que transforme estructuras, renueve la cultura política y atienda demandas sociales de manera creciente. En definitiva, la ecuación política que tiene planteada el Gobierno del país consiste en optimizar tácticamente la gobernabilidad funcional lo cual lo llevará a un acuerdo con las élites en pugna que presumiblemente pasa por dejar el caso Colosio y los otros asesinatos políticos en la oscuridad. En el plano estratégico, como antes se apuntaba, la democracia electoral será un elemento *sine qua non* para conferir estabilidad al país.

CAPACIDAD DE ATENCIÓN DE DEMANDAS Y CALIDAD DEL DESEMPEÑO GUBERNAMENTAL

Otro de los pilares fundamentales de la gobernabilidad es la capacidad de atención de demandas de la sociedad. Las demandas que una sociedad le plantea a su Gobierno varían a lo largo del tiempo pero admiten un análisis general que tiene que ver con la evaluación del desempeño gubernamental de acuerdo a los siguientes parámetros: capacidad de adoptar oportunamente decisiones; efectividad de las decisiones adoptadas; aceptación social (consecución de objetivos); coherencia de las decisiones a través del tiempo.

El modelo de desarrollo autosustentado vigente hasta 1982 hizo de la atención de demandas el elemento básico de su legitimidad. La fuente de estabilidad de los Gobiernos posrevolucionarios era la promoción de la movilidad social y el crecimiento económico. Cuando esto dejó de ser realidad el debate sobre la legitimidad del Gobierno se desplazó a los temas electorales, como quedó planteado en los anteriores apartados.

Desde 1988 hasta 1993 la expectativas de una reforma macroeconómica coronada por el TLC y las luchas por la democracia electoral desplazaron del primer plano el tema social. La atención de las demandas de los grupos más desfavorecidos fue retomada con habilidad administrativa y propagandística por el Gobierno de Salinas. Sin embargo, la rebelión zapatista de 1994 volvió a ubicar el tema social en la primera línea de la agenda nacional. Rotas las expectativas y el efecto propagandístico, el país hacía un balance del desempeño gubernamental y veía con frialdad qué demandas habían sido atendidas. Si escogemos como indicador la estabilidad de la moneda, que para la

economía es el símbolo ideológico y práctico de la estabilidad, México es un país que lleva casi 13 años en crisis aguda. A lo largo de esta etapa el peso se ha devaluado alrededor de 30.000 veces pero durante el salinismo este declive fue progresivo, casi imperceptible. Este manejo del tipo de cambio se convirtió en uno de los éxitos más importantes a los ojos de las capas medias del país.

Cuadro 2

Año	Cotización peso/dólar
1982	24,80
1983	87,62
1984	150,30
1985	185,27
1986	313,73
1987	637,63
1988	1,404
1989	2,290
1994	3,46*
1996	7,50*
1997	7,80*

*Nuevos pesos, es decir, se quitan tres ceros a la vieja unidad monetaria.

Para la comunidad internacional el desempeño del Gobierno mexicano ha tenido altibajos pero nunca ha conseguido convertirse en un país totalmente confiable. En 1990, cuando se empezaban a cosechar los primeros éxitos macroeconómicos del salinismo, el Banco Mundial⁴⁸ se mostraba cauto: “Hacia fines del decenio muchos países se decidieron a devaluar fuertemente sus monedas y a iniciar reformas substanciales de sus políticas comerciales (...) algunos, entre ellos Chile, Ghana y México, ya mostraban indicios de recuperación del crecimiento pero la reacción de las exportaciones y la inversión en general ha tardado en producirse lo que tal vez se deba a que sigue habiendo incertidumbre acerca de la solidez de sus políticas”.

En principio el TLC cumpliría la función de polo generador de estabilidad y confianza en la medida en que reducía las facultades presidenciales de cambiar abruptamente la orientación de la política económica. La crisis de 1994 modificó radicalmente esas percepciones. De hecho el World Economic Forum en su informe de 1995 sobre la situación de los mercados (publicado antes de la crisis mexicana) daba a México una calificación de 3,9 sobre 5, considerablemente por debajo de nuestros socios comerciales (Estados Unidos 4,7 y Canadá 4,6). Los puntos fuertes del modelo mexicano eran la disciplina en el presupuesto, la estabilidad cambiaria y las políticas orientadas al mercado. Los puntos débiles eran la estabilidad de precios, la deuda externa y la democracia⁴⁹. En 1995 los viejos problemas se juntaron con las nuevas soluciones, creando una situación realmente complicada.

No es cuestión de extendernos en estas páginas en detallar la profundidad de la crisis mexicana y sus impactos negativos en los niveles de vida de la sociedad. Los datos sobre la pobreza son escalofriantes. Hasta 1992 los cálculos oficiales registraban 40,3 millones de mexicanos como *pobres* y de ellos 17,3 millones en la extrema pobreza⁵⁰. Hacia finales de la década de los noventa las cosas parecen empeorar. Los índices de desempleo oficiales (con todas sus imperfecciones) denotan una situación dramática. La principal paradoja de la economía mexicana es que los que están fuera del sistema económico formal sufren. Pero los que están dentro también. Cerca del 53% de la población económica activa (PEA) ocupada a mediados de 1995 percibía por su trabajo menos de dos salarios mínimos lo que equivale en números redondos a 180 dólares norteamericanos mensuales⁵¹.

Esta pobreza generalizada contrasta con la rapidez con la que en México se acumulan grandes fortunas. Si Humbolt se sorprendió de los señores de la plata, lo que hoy sucede lo dejaría sin habla. El volumen de las fortunas de los magnates mexicanos que figuran en la clasificación de la revista *Forbes* es de 16,4 mil millones de dólares. Se trata de una concentración de riqueza que no se conoce en otras economías.

Cuadro 3. Volumen de la fortuna de personajes que poseen más de mil millones de dólares (1995)

México	16,4	Chile	7,7
Brasil	15,3	Argentina	4,8
Canadá	13,3	Colombia	3,6
Italia	10,7	Venezuela	2,5

Fuente: *Forbes*. 17 de julio de 1995

Fuera de los Estados Unidos, México es el país de América que mayor concentración de riqueza tiene en el vértice de la pirámide. En los Estados Unidos se ha formado históricamente el *corporate state*, que es la causa y a la vez consecuencia de la estrategia de seguridad nacional norteamericana cuyo objetivo es la expansión del capital estadounidense por el mundo. Pero ¿qué es lo que se está formando en México? Desde el punto de vista táctico, la concentración de capital en muy pocas manos se explicaba (siguiendo los presupuestos de la teoría de la modernización acelerada) porque en un período de apertura económica es necesario reforzar a los agentes más *eficaces* a fin de que éstos penetren en los nuevos mercados. La realidad es que los más audaces empresarios mexicanos, aquellos que compraron Del Monte y Aero Perú, hoy viajan embozados por los aeropuertos para ocultarse de la justicia y los antiguos genios de las casas de bolsa consiguieron mantener su régimen de alegres ganancias y demenciales costos de intermediación financiera durante cuatro años, antes de pasar a depender del subsidio gubernamental.

Sin embargo, los más poderosos y las viejas familias sobrevivieron a la crisis de 1994. La capacidad económica y, por lo tanto, política de este grupo es un nuevo factor de poder en el sistema político mexicano. Si bien no puede decirse que esa élite gobernará México, resulta ingenuo suponer que permitirá que se gobierne en contra de sus intereses. Las riquezas de esta selecta minoría son aproximadamente el 52% del total de recursos que el Estado mexicano ingresó en 1996. Las fortunas de los magnates mexicanos, sin contar las fortunas de miembros de la clase política, se reparten de la siguiente manera.

Cuadro 4. Monto estimado de las familias con más fortuna (miles de millones de dólares)

Slim	3,7	Zambrano	1,4
Alejo Peralta	2,3	Garza Sada	1,2
Larrea	1,7	Aramburu Zabala	1,0
Azcarraga	1,6	Arango	1,0
Bailleres	1,5	Garza Calderón	1,0

Fuente: *Forbes*. 17 de julio de 1995

Los niveles de rentabilidad que las empresas han tenido en México se reflejan en las proporciones de la renta nacional. La proporción de los salarios y de las rentas empresariales ha sufrido en los últimos años una tendencia muy desfavorable para los asalariados. Como puede observarse en el cuadro 5, desde 1980 a 1990 la proporción de la renta empresarial no dejó de crecer. En los años de 1991 a 1992 se registró un moderado incremento de la participación salarial. Empero las cuentas del PIB en 1992 demuestran que el 52,9% fueron ganancias empresariales, 27,3% salarios, 9,6% consumo de capital fijo y el 10,9% impuestos indirectos.

Cuadro 5. Proporción de los salarios y los beneficios empresariales según la cuenta de producto y gasto interno bruto en México

AÑO	SALARIOS	EXCEDENTE DE OPERACIÓN
1980	43,0%	57,0%
1985	36,1%	63,9%
1990	30,9%	69,1%
1991	32,0%	68,0%
1992	34,0%	66,0%

Fuente: *Informe de Gobierno*. Carlos Salinas de Gortari. México. 1994. p. 23.

La nueva realidad de la economía mexicana plantea un escenario en el cual el acuerdo con los nuevos factores de poder es clave para procurar estabilidad. Habrá que des-

pejar ahora si las élites de propiedad permiten que se apueste por un modelo de integración social más amplio o si se prosigue por una senda de acumulación de beneficios que abrirá aún más la brecha social.

Otro factor de poder que condiciona el ejercicio de Gobierno son los compromisos internacionales adquiridos por México.

LA VIABILIDAD INTERNACIONAL DEL MODELO

La crisis de la deuda de 1982 trajo consigo una nueva lógica política y económica en la que la responsabilidad gubernamental parecía más volcada a las instancias multinacionales de crédito que al viejo depositario de la soberanía. Las declaraciones de organismos como el FMI tenían efectos balsámicos o eruptivos, según el caso, para los hipersensibles mercados. Los funcionarios mexicanos, desde entonces, viajan con frecuencia para cazar algún halago o declaración tranquilizadora de algún actor internacional. Tal fue el caso del más reciente viaje de Zedillo a los Estados Unidos (octubre de 1995) en el que Clinton respaldó nuevamente al presidente mexicano y eso se presentó como un gran éxito ante la opinión internacional.

La última fase de la crisis mexicana, iniciada en diciembre de 1994, tuvo como elemento desencadenante un movimiento especulativo de 30.000 millones de dólares en un breve lapso. Este embate especulativo dejó al Gobierno nacional inerte y carente de capacidades para detener sus efectos perversos sobre el tipo de cambio. La política desplegada por el Gobierno nacional tiene como pivote la recuperación de la confianza de los inversionistas fugados aún en contra de lo que antaño se llamaban los *intereses nacionales*. La viabilidad ideológica y operativa del proyecto gubernamental es condición sine qua non para obtener los apoyos (políticos, legales y monetarios) internacionales que permitan conseguir los objetivos a los que aspira. Si ésta no se consigue, el aislamiento colapsa el proyecto gubernamental. El respaldo económico y político de William Clinton a Ernesto Zedillo se ha convertido, de hecho, en el principal capital político del presidente mexicano para sacar al país de la crisis. El macroprestamo que Clinton consiguió para México permitió contener el desplome de la economía mexicana cuya publicitada solidez resultó ser una broma macabra.

La forma en que incide la transnacionalización de la política en la gobernabilidad es que el Gobierno norteamericano se convierte en un grupo de presión que actúa interna y externamente. En lo interno la administración norteamericana incide en varios campos de la conducción nacional. En lo económico *compromete* a México a publicar con mayor seriedad y frecuencia cifras sobre el Estado que guardan sus indicadores y a orien-

tar la cuenta externa de la compañía estatal Petróleos Mexicanos (PEMEX) a una cuenta del Tesoro norteamericano en caso de que México no cumpliera con sus obligaciones internacionales. En la lucha contra el narcotráfico la *certificación* es una vergonzosa espada de Damócles que en público el Gobierno dice despreciar, pero hizo todo, incluso cabildeo directo del canciller mexicano en los Estados Unidos para conseguirla. Finalmente la insistencia norteamericana para realizar ejercicios militares conjuntos es una prueba de que la integración norteamericana no se limitaba a asuntos comerciales.

ACUERDOS CON LOS GRUPOS DE PRESIÓN

Como ya se planteaba en un apartado anterior, la capacidad de ampliar o reducir la gobernabilidad depende en gran medida de los acuerdos con los grupos de poder abiertos o cerrados. Es evidente que este tipo de acuerdos varía en función de la correlación de fuerza que exista entre los diferentes actores en un momento histórico determinado. La centralidad del Estado mexicano fue algo indiscutible durante todo el período postcardenista (1940-1982). El poder de fijar reglas y límites a las negociaciones entre el Estado y los privados era potestad del concentrador operativo del poder en el sistema político mexicano, el presidente de la República. Esta geometría ha cambiado de manera radical en los últimos años.

La privatización del sector paraestatal, especialmente acelerada durante la administración Salinas (1988-1994), permitió que nuevos grupos concentrarán altos niveles de poder al controlar empresas que antaño fueron consideradas estratégicas. Es natural que esto conllevara una redefinición de los espacios entre lo privado y lo estatal. La masa estatal perdía peso y lo cedía a la sociedad, pero ¿quién era la sociedad sino los grandes grupos beneficiarios de la privatización de los sistemas nacionales de pagos, de comunicaciones telefónicas y de comunicaciones aéreas?

El acuerdo con los principales grupos es fundamental en una economía de mercado como la mexicana en la cual la concentración de riqueza en pocas manos hace que el equilibrio dependa de negociaciones con poderosos grupos de presión. Si ciertos grupos financieros o industriales entran en desacuerdo con el Gobierno en turno, su capacidad de desestabilizar el proyecto es alta. Un desencuentro entre el poder nacional y estos grupos (como el que verosíblemente se vive desde diciembre de 1994) puede alterar seriamente los equilibrios nacionales.

La pregunta es si el Gobierno mexicano está en condiciones de imponer las reglas de una nueva *entente* con estos grupos. Aunque no se tienen pruebas de *pactos secretos* no parece descabellado suponer que la situación de extrema debilidad con la que Salinas

de Gortari ingresó al Gobierno en 1988 provocó una serie de arreglos con importantes grupos que le permitieron no ser abiertamente rechazado. Este tipo de acuerdos privados se mimetizaron con la acción pública a lo largo del sexenio. De esta forma, los financieros, sectores importantes de la Iglesia, empresarios olvidaron rápidamente *la caída del sistema* (origen del fraude electoral de 1988) y todos los problemas de legitimidad que las elecciones de 1988 plantearon. La legitimidad como gran mecanismo de cohesión y sostén de la acción gubernamental dio paso a los acuerdos privados que dieron el magnífico resultado de la estabilidad artificial cuyo principal defecto es que no han podido prolongarse transexenalmente.

Cuando Zedillo decidió enviar al Congreso el documento de Criterios de Política económica y publicarlo en la prensa nacional el día 15 de diciembre de 1994, tal vez no sospechaba que siete días después iba a iniciar una pesadilla a la cual todavía no le ve el final. En el citado documento el flamante presidente de la República hacía alegres previsiones: inflación de un dígito, crecimiento de 4% y beneficios sociales para la población. Las cifras reales son un escarnio para el presidente mexicano: inflación cercana al 50%, un retroceso equivalente al 5% del PIB y un profundo deterioro social. ¿Qué pasó entre el 15 y el 21 de diciembre, fecha en que se desencadenó la crisis? Dos hipótesis son las más probables:

- incompetencia del equipo gobernante;
- ruptura de un pacto con actores que tienen capacidad de movilizar el suficiente volumen de recursos para desestabilizar el peso.

Si aceptamos la primera hipótesis, la situación se mantendrá por lo menos hasta que se dé un relevo gubernamental. En un régimen presidencialista como el mexicano esta es una vía complicada y por ello el presidencialismo cuando es ineficaz se convierte en el primer problema de gobernabilidad de un país. La capacidad de relevar Gobiernos incompetentes sigue siendo la principal ventaja de los regímenes parlamentarios.

Si optamos por la segunda hipótesis y le concedemos a Zedillo que su triunfo holgado y reconocido lo llevan a tratar de modificar los pactos establecidos durante el salinismo, nos tendríamos que preguntar, de entrada, si la correlación de fuerzas le es favorable para redefinir estos pactos. Hasta la fecha las cosas no parecen ser así. De modo que no parece existir más vía (aunque Zedillo no da muestras de querer hacerlo) que reafirmar la centralidad del Gobierno de la República (en el entendido que encarna la legitimidad y el interés general) y a partir de esta nueva correlación de fuerzas reabrir las negociaciones con los grupos. Como antes se apuntaba, lo que parece más probable es un armisticio en la guerra de élites, que pasa por una no profundización de los asesinatos políticos y una ampliación de la democracia electoral que compense esta claudicación.

En la esfera internacional, la debilidad mexicana frente a los Estados Unidos (que incluye también los escándalos de corrupción en los que se han visto envueltos miembros de la élites política y económica) ha fisurado el concepto tradicional de soberanía

que cultural y políticamente era aceptado en México. La integración norteamericana es más el producto de las debilidades mexicanas que de una verdadera estrategia que compense la pérdida de soberanía que conlleva un proceso de ese tipo por un incremento de las ventajas que se derivan de un acuerdo supranacional.

CONCLUSIONES

En la primera parte del artículo se han discutido los problemas que plantea el concepto de gobernabilidad. La utilización ideológica del mismo nos lleva a concluir que sería más eficaz hablar de un principio de gobernabilidad que de un concepto acabado y cerrado. Se propone también un modelo de análisis de los problemas de gobernabilidad que descansa en cinco pilares cuya combinación procura estabilidad y facilita la conducción de los asuntos públicos. Estos son:

- Viabilidad internacional del proyecto gubernamental.
- Acuerdos básicos con los principales grupos de presión.
- Percepción de legitimidad de poder público.
- Eficacia para integrar a todos los contendientes al juego político, es decir, desarrollar y garantizar la participación de todos los actores en el esfuerzo estratégico.
- Eficiencia para atender, ordenar o canalizar los reclamos de los diferentes sectores sin que el interés público se vea debilitado por las presiones de grupos o por la corrupción gubernamental.

El estudio del caso mexicano nos ha permitido analizar con cierto detalle la relevancia y la estructura de los cinco pilares. Pero tal vez, lo más llamativo del caso mexicano es constatar cómo en un país que vive una transición política especialmente larga se pueden intercambiar los factores que procuran la gobernabilidad, y las consecuencias que tiene la inexistencia de un equilibrio entre los mismos.

En el período 1988-1993 el modelo de gobernabilidad puesto en operación por el régimen de Salinas de Gortari se basó en tres pilares:

- la viabilidad internacional del proyecto neoliberal;
- la atención de demandas;
- el acuerdo con los grupos de presión

Los pilares políticos (integración de los actores al juego institucional y la legitimidad) fueron sustituidos por una liberalización discrecional y una falta de compromiso con la democracia electoral. A pesar de sus defectos y su orientación antidemocrática fue un modelo que concitó muchos apoyos y le permitió al gobernante Partido Revolucionario Institucional ganar las elecciones presidenciales de 1994. Ahora bien los conflictos sur-

gidos en 1994 (aparición del EZLN, asesinato de Luis Donaldo Colosio candidato de PRI a la presidencia y la crisis devaluatoria) colapsaron los pilares de apoyo. La viabilidad internacional —a pesar de que restaura con relativa rapidez— tiene un paréntesis de desconfianza que genera un embate especulativo que hundió la cotización del peso mexicano en los mercados internacionales. La atención de demandas con propósitos clientelistas encuentra su fin en la ausencia de recursos económicos para hacerla posible. Y el acuerdo con grupos de presión sufre una modificación sustancial por efecto del relevo gubernamental y la progresiva democratización de la estructura territorial.

En este contexto, los pilares políticos de la gobernabilidad cumplen una función capital. Sin una legitimación democrática del poder y una incorporación de los actores (incluida la guerrilla del EZLN) al juego institucional, la ingobernabilidad en México hubiese ganado espacios crecientes durante el primer trienio de la administración Zedillo.

El modelo de los cinco pilares permite estudiar segmentadamente los problemas de gobernabilidad en un país y permite distribuir —y por consiguiente analizar— los factores que permiten estabilizar la situación de un país en un contexto histórico determinado y por contraste permiten detectar las vulnerabilidades que lo amenazan. En el México de los próximos años las amenazas más directas a la gobernabilidad provenirán de la falta de atención de demandas a los sectores menos favorecidos y de la grosera distribución del ingreso. La creación de espectaculares fortunas abre también espacios a una oligarquización del modelo económico que posiblemente tienda a obstruir las políticas de integración social. Y finalmente la integración asimétrica con los Estados Unidos acrecentará la dependencia respecto a la potencia restringiendo, por consiguiente, el abanico de posibilidades de desarrollo del país.

Notas

1. Flisfisch, A. (1989) "Gobernabilidad y consolidación democrática: sugerencias para la discusión", *Revista Mexicana de Sociología*, 3. Año LI.
2. Camou, A. (1995) "Gobernabilidad y Democracia". *Espacios*, 3. Costa Rica: FLACSO.
3. Pasquino, G. (1991) "Gobernabilidad" en Bobbio y Matteucci: *Diccionario de Política*. México: Siglo XXI. 7 edición.
4. Alcántara, M. (1995) "Partidos políticos y gobernabilidad". *Espacios*, 3. Costa Rica: FLACSO.
5. Véase la Ley Orgánica de la Administración Pública de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 27.
6. Arbos, Xavier y Giner, S. (1993) *La gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*. Madrid: Siglo XXI.

7. Una prueba clara de esta tensión es que la prestigiosa revista *Nueva Sociedad* subtituló al número monográfico consagrado a la gobernabilidad “¿Sueño de la democracia?”. Núm. 128.1993.
8. En la literatura especializada se ha estudiado con frecuencia el papel de los grupos de presión. En los estudios más recientes se insiste en estudiar también al crimen organizado como grupo de presión que actúa con intereses muy precisos y un elevado nivel de influencia en el sistema político. Véase Lupsha, P. (1996) “Transnational Organized Crime Versus the Nation State” *Transnational Organized Crime*, 1, vol. 2, spring.
9. El término de sistemas socio productivos tiende a suplir en ciertos ámbitos el propio concepto de nación. Véase por ejemplo el Informe prospectivo encargado por el primer ministro de Francia. Minc, Alain (1993) *La France de l'an 2000*. Paris.
10. Citado por Flishfish, A.: op-cit.
11. Esta teoría plantea que desde la Administración de Cárdenas hasta la De La Madrid a un presidente “cargado” a la derecha debía corresponder un presidente con tendencias sociales. Véase Cornelius, W. y Craig, L. Ann (1991) *The Mexican Political System in Transition*. San Diego: Center for Mexican Studies. UCSD.
12. Berlin, I. (1992) *Árbol que crece torcido*. México: Vuelta.
13. Brugger, W. (1983) *Diccionario de Filosofía*. Barcelona: Herder.
14. El tránsito de la fórmula política a la idea del principio de legitimidad se origina, relata Bobbio, en el intercambio epistolar entre Ferrero y Mosca al comentar el primero la historia de las doctrinas políticas de Mosca. Decía Ferrero: “me parece que la teoría de la fórmula política tenga necesidad de ser reforzada”. Yo sustituiría esa expresión un poco neutra por otra más vigorosa: “principio de legitimidad”. Véase Bobbio, N. y Bovero, M. (1985) *Origen y fundamentos del poder político*, p-20. México: Grijalbo.
15. Bobbio, N. (1995) *Derecha e izquierda. Razones y significados de una distinción política*. Madrid: Taurus.
16. Camou ha introducido la idea de “grados de gobernabilidad”. Camou, A. (1995) *Gobernabilidad y Democracia*. México: IFE.
17. Villoro, L. (1986) *El proceso ideológico de la revolución de Independencia*. México: SEP. Otro texto interesante sobre el problema de la legitimidad en la conclusión de la independencia mexicana es el de Anna, E. T. (1991) *El imperio de Iturbide*. México: Alianza-CONACULTA.
18. Véase Habermas, J. (1991) *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*. Buenos Aires: Amorrortu editores. (4 reimpresión) y Habermas, J.(1989) *El discurso filosófico de la modernidad*. Madrid: Taurus.
19. Henry W. III (1994) *In Defense of Elitism*. Sage Pub.
20. Como lo hace notar Weffort en el caso brasileño el avance de los regímenes democráticos en América Latina ha supuesto un avance de las garantías y los derechos individuales y al mismo tiempo un retroceso sin precedentes de los derechos sociales. Weffort, F. (1993) *¿Cuál democracia?*, Costa Rica: FLACSO.

21. Cosío Villegas, D. (1972) *Labor Periodística*. México: ERA. Véase también la interesante compilación de Semo I. (1993) *La transición interrumpida. México 1968-1988*. México: Nueva Imagen/UIA.
22. Un estudio completo de estas elecciones se encontrará en González Casanova, P. (coord) (1990) *Segundo Informe sobre la democracia*. México: CIIH-Siglo XXI.
23. Sobre la caracterización del sistema político mexicano véanse los clásicos: González Casanova, P. (1965) *La democracia en México*. México y Era y Hansen, R. (1971) *La política del desarrollo mexicano*. México: Siglo XXI.
24. Una tipología de las funciones y los desenlaces de los procesos electorales la avanzamos en Curzio, L. (1994) "México en la encrucijada de 1994. Transición política y gobernabilidad". *Renglones*, 29.
25. Por primera vez en el siglo dos miembros del opositor Partido Acción Nacional accedieron al Gobierno de un Estado tras ganar las elecciones (Baja California y Chihuahua).
26. Estas negociaciones han cumplido la función de resolver políticamente (es decir, no legalmente) las anomalías registradas durante la organización y celebración de los procesos electorales. Dicho de otra manera, en vez de proceder a anular las elecciones en las que se comprobó la existencia de irregularidades, se optó por solucionar el problema mediante negociaciones cupulares. Esta modalidad de solución de conflictos político electorales (popularmente conocidas como "concertaciones") se ha empleado en diferentes Estados (Guanajuato, San Luis Potosí, Tabasco, Michoacán). Véase Tamayo, J. y Alonso, J. (1994) *Elecciones con alternativa*. México: CIIH-LA Jornada.
27. Es el caso de San Luis Potosí y Michoacán.
28. La dialéctica entre lo nacional y lo regional es uno de los elementos que más ha distorsionado la vida política tras las elecciones de 1994. Un tratamiento más amplio del problema se encontrará en: Curzio, L. (1995) "México Gobernabilidad y Conflictos". *Espacios*, 3. Costa Rica: FLACSO.
29. Colosio planteó el problema de manera clara en su histórico discurso del 6 de marzo de 1994 en los siguientes términos: "Los priístas sabemos que ser herederos de la Revolución Mexicana es un gran orgullo, pero ello no garantiza nuestra legitimidad política". En un interesante libro de dos colaboradores cercanos a Colosio se plantea que desde que éste asumió la presidencia del PRI (1988) tenía claridad de que el cambio político en un sentido democratizador era imparable. Véase Morales, C. y Palma, S. (1995) *Colosio*. México: Rayuela eds.
30. Véase Sartori, G. (1992) *Partidos y Sistemas de Partido*. Madrid: Alianza.
31. Por apertura política entendemos aquí las dos categorías propuestas por Dahl, esto es, liberalización y representación efectiva. Véase Dahl, R. (1992) *La poliarquía*. México: REI.
32. Schmitter y O'Donnell han hecho notar "que una característica de la primera etapa de la transición es que dependa en forma precaria de las facultades del Gobierno que siguen siendo arbitrarias y caprichosas". Véase O'Donnell, G. y Schmitter (1988) *Transiciones desde un Gobierno autoritario*. Vol. 4, p-21. Buenos Aires: Paidós.

33. El PRI obtuvo en las elecciones intermedias de 1991 un porcentaje de apoyo superior al 60%. El arranque de la campaña presidencial situaba al PRI por debajo de esta cifra y la tendencia que detectaban las encuestas era decreciente. Tras el asesinato del primer candidato del PRI (Luis Donaldo Colosio) y la persistencia del conflicto chiapaneco, el clima político era de intensa zozobra. En este contexto Ernesto Zedillo empezó a ganar terreno en la opinión pública merced a una campaña publicitaria que lo presentaba como el candidato que garantizaba la estabilidad económica y la paz. Una prueba de ello es la secuencia de encuestas publicadas por el periódico *Reforma*. La primera semana de julio (de 1994) Zedillo era señalado como favorito por el 41,1% mientras que el candidato panista (partido de corte derechista) recibía el 28,9% de las preferencias. En la última semana de julio, el candidato del PRI había ganado 5 puntos y el del PAN había perdido 10. El resultado final de las elecciones demostró que finalmente el 5% flotante entre el 1 y el 21 de agosto emigró finalmente al PRI que consiguió superar el 50% el día de las elecciones. Véase *Reforma*, 11 de agosto de 1994.
34. Si algún partido crece numérica y proporcionalmente es el PAN como puede apreciarse en el cuadro de resultados.
35. La convergencia política PRI-PAN, que durante la Administración Salinas generó críticas porque se decía que se realizaba bajo la cobertura de las negociaciones políticas a las que antes aludíamos, bajo la administración Zedillo ha aflorado como una relación política abierta. Ejemplo de ello es el nombramiento del procurador general de la República de filiación panista.
36. Hay una interesante crónica-análisis de la campaña de Cuauhtémoc Cárdenas. Véase Aguilar Zinzer, A. (1995) *Vamos a ganar. La pugna de Cuauhtémoc Cárdenas por el poder*. México: Océano.
37. La "permanencia condicionada" fue traducida por el presidente Zedillo, al dirigirse a su propio partido: "el voto favorable no es un cheque en blanco" e insistía en el hecho que la apertura política debía proseguir. Véase el discurso de Ernesto Zedillo frente al Comité Central del PRI. Véase *La jornada Perfil*. 5 de marzo de 1995.
38. El gradualismo político como estrategia de concertación con el Gobierno le ha dado al PAN no sólo posiciones de mando en Gobiernos de los Estados y municipios. En la actualidad un miembro de ese partido ocupa un cargo de primera línea en el gabinete presidencial y representantes panistas encabezan importantes comisiones de control parlamentario con el apoyo de la mayoría priista.
39. Véase "Unidad de análisis prospectivo, el financiero" (1993) *Sucesión Pactada*. México: Plaza y Valdés.
40. Para algunos analistas la crisis devaluatoria de 1994 se debió al manejo político que se hizo de la cotización dólar/peso a lo largo de la Administración Salinas. Guerrero Rosas, E. (1993) *Devaluación ¿el shock de 1994?* México: ed. Panorama.
41. Véase Gómez Tagle, S. (1993) *Las elecciones de 1991. La recuperación oficial*. México: GV Editores y La Jornada eds.
42. En noviembre de 1994 la actuación de Carlos Salinas era aprobada por el 57% de los mexicanos. De La Peña, Ricardo y Toledo, Rosario: *Novena Encuesta Nacional GEO/Etcétera*. 24 de noviembre de 1994.

43. A pesar de la popularidad que rápidamente adquirió el subcomandante Marcos, líder zapatista, las primeras encuestas denotaban que las mayorías del país lo percibían como una amenaza. En febrero de 1994 el 61,5% de los encuestados consideraba que el conflicto en Chiapas perjudicaba el bienestar de la población y el 59% estimaba que perjudicaba el desarrollo de la democracia. Véase De La Peña, R. y Toledo, R. (1994) "Encuesta Nacional" , *Etcétera*, 10 de febrero.
44. El misterio que rodeó a las elecciones de 1988 se extendió desde la "caída del sistema" hasta la incineración de los paquetes electorales y tuvo un efecto de contraste con la apertura informativa de 1994. Desde el primer momento fluyeron resultados electorales en agosto de 1994 y hoy el IFE ha publicado ya una Memoria del proceso electoral federal y un Compendio de resultados de las elecciones federales de 1994.
45. Discurso de Luis Donald Colosio en el acto conmemorativo del 65 aniversario del PRI. 6 de marzo de 1994.
46. La promoción de esta dicotomía se inició cuando el grupo de priistas ligado a Cárdenas rompió con el PRI. Véase Garrido, Luis Javier (1993) *La ruptura*. México: Grijalbo. Para muchos analistas el éxito que tuvo este aparente dilema especialmente en los medios académicos, financieros y periodísticos de los Estados Unidos fue producto de una estrategia de Salinas de Gortari para obtener apoyo de los Estados Unidos. Véase Oppenheimer, A. (1996) *México en la frontera del caos*. México: Javier Vergara ed.
47. Véase Marquez, E. (1995) *¿Por qué perdió Camacho?* México: Océano.
48. Banco Mundial (1990) *Informe sobre el desarrollo mundial 1990*. Washington.
49. World Economic Development Congress (1995) *Business intelligence briefings 1995*. p-68.
50. Véase Vázquez, G. y Ramírez López, J. (1995) *Marginación y pobreza en México*. México: Ariel. El libro contiene valiosa información sobre la evolución de la marginación y la pobreza en cada uno de los Estados de la república. El prólogo de Julio Moguel aporta una especie de síntesis nacional.
51. Inegi (1995) "Avance de Información económica". *Empleo*. Septiembre.
52. Valenzuela, Arturo (1995) "América Latina. El presidencialismo en crisis", *Etcétera*, 12 enero.

**REVISTA CIDOB d'AFERS
INTERNACIONALS 40-41.**
**Cooperación internacional y
desarrollo.**

Selección bibliográfica del fondo documental sobre cooperación
internacional y desarrollo.

Selección bibliográfica del fondo documental sobre cooperación internacional y desarrollo

Des. 3-4/91

INTERNATIONAL ASSISTANCE- A PROBLEM POSING AS A SOLUTION

David C. Korten
Society for International Development (SID)
Development, 3-4, 1991
Rome ; pp: 87-94

E.Pol. 5/93

FINANCIACIÓN Y CONFLICTO NORTE-SUR EN LA CUMBRE OFICIAL DE RÍO

José Allende
Centro de Investigación para la Paz (CIP); Fundación Hogar del Empleado (FUHEM)
Ecología política, 5, 1993
Madrid ; pp: 147-164

16214-L.

LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN UN MUNDO DESIGUAL

Soledad Loaeza (Coordinadora)
El Colegio de México, 1994
México ; pp: 11-477

Selección bibliográfica

17508-L.

LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO: ÁMBITO Y CONFIGURACIÓN

José Antonio Alonso; Carlos Berzosa ; Bruno Podestà
Centro de Comunicación, Investigación y Documentación entre Europa y América Latina (CIDEAL), 1994
Madrid ; pp: 7-421

13953-L.

DILEMMAS OF DEVELOPMENT ASSISTANCE, THE WHAT, WHY, AND WHO OF FOREIGN AID

Sarah j. Tisch ; Michael B. Wallace
Westview Press, 1994
Colorado ; pp: 1-182

Cou. 153/95

L'ACCORD DE LA ONZIÈME HEURE, ISSUE POSITIVE DE LA RÉVISION À MI-PARCOURS DE LOMÉ IV

Debra Percival
África-Caribe-Pacífico ; Unión Europea
Le Courrier, 153, 1995
Bruxelles ; pp: 6-8

Cou. 151/95

L' AIDE PEUT-ELLE PROMOUVOIR LA BONNE GESTION DE L'ÉTAT

Mick Moore ; Mark Robinson
África-Caribe-Pacífico ; Unión Europea
Le Courrier, 151, 1995
Bruxelles ; pp: 77-79

Ti.P. 39/95

AYUDA HUMANITARIA Y COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO: APORTACIONES AL DEBATE

Juan Echanove
Tiempo de paz, 39, 1995
Madrid ; pp: 107-117

P. 55/95

LA AYUDA OFICIAL, DESARROLLO Y DESAFÍO DE LAS NECESIDADES HUMANAS

Vicenç Fisas
Centro de Investigación para la Paz (CIP) ; Fundación Hogar del Empleado (FUHEM)
Papeles, 55, 1995
Madrid ; pp: 13-27

EADI-EJDR 2/95

A COMPARISON OF FOUR DEVELOPMENT MODELS IN LATIN AMERICA

Chris van der Borgh

The European Association of Development Research and Training Institutes (EADI)

The European journal of development research, 2, 1995

London ; pp: 276-296

EADI-EJDR 1/95

COMPETITION AND CONTRACTING IN SELECTIVE SOCIAL PROVISIONING

Mauren Mackintosh

The European Association of Development Research and Training Institutes (EADI)

The European journal of development research, 1, 1995

London ; pp: 26-52

FRC-P 68/95

DESENVOLUPAMENT SOSTINGUT I LES ORGANITZACIONS NO GOVERNAMENTALS EN EL CONTEXT DEL NOU ORDRE MUNDIAL

Josep Pont

Fundació Rafael Campalans

Papers de la Fundació, 68, 1995

Barcelona ; pp: 1-27

D.D. 2/95

DEVELOPMENT ASSISTANCE: PROSPECTS AND PRIORITIES

Olav Stokke

Dag Hammarskjöld Foundation

Development dialogue, 2, 1995

Uppsala ; pp:21-33

Dev. 2/95

FROM SOUTH TO NORTH: A NEW PARTNERSHIP FOR DEVELOPMENT

Alison C. Meares ; Ritu R. Sharma

Society for International Development

Development, 2, 1995

Rome ; pp: 31-35

EADI-EJDR 1/95

HOW SAFE ARE "SOCIAL SAFETY NETS"? ADJUSTMENT AND SOCIAL SECTOR RESTRUCTURING IN DEVELOPING COUNTRIES

Jessica Vivian

The European Association of Development Research and Training Institutes (EADI)

The European journal of development research, 1, 1995

London ; pp: 1-25

Selección bibliográfica

Dev.Ch. 1/95

HOW WELL IS AID ALLOCATED? DESCRIPTIVE MEASURES OF AID ALLOCATION: A SURVEY OF METHODOLOGY AND RESULTS

Howard White ; Mark McGillivray
Institute of Social Studies
Development and change, 1, 1995
The Hague ; pp:163-183

Dev. 4/95

NEW MECHANISMS FOR WORLD GOVERNANCE: THE ROLE OF THE SOUTH

Shridath Ramphal
Society for International Development (SID)
Development, 4, 1995
Rome ; pp: 5-40

T.W.Q. 3/95

NONGOVERNMENTAL ORGANISATIONS, THE UNITED NATIONS AND GLOBAL GOVERNANCE

Leon Gordenker; Tomas G. Weiss ; Felice D. Gaer (et al.)
Third World quarterly, 3, 1995
Surrey ; pp: 357-555

EADI-EJDR 2/95

NORTH-SOUTH RELATIONS IN THE PROCESS OF CHANGE: THE SIGNIFICANCE OF INTERNATIONAL CIVIL SOCIETY

Gorm Rye Olsen
The European Association of Development Research and Training Institutes (EADI)
The European journal of development research, 2, 1995
London ; pp: 233-256

M.De. 92/95

QUELLE PLACE POUR LA COOPÉRATION EUROPE-AFRIQUE EN MATIÈRE DE RECHERCHE AGRONOMIQUE: RÉFLEXIONS À PARTIR DE L'EXEMPLE SÉNÉGALAIS

Fatima Abdesselem
ISMEA ; CECEOEDUC
Mondes en developpement, 92, 1995
Bruxelles ; pp: 91-99

ICE-S 2474/95

SOCIEDAD CIVIL ANTE LOS DESAFÍOS DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

Rafael Guardans Cambó
Ministerio de Comercio y Turismo
Información comercial española, semanal, 2474, 1995
Madrid ; pp: 37-40

Cou.158/96

L'AVENIR DE L'AIDE AU DÉVELOPPEMENT OU LA NÉCESSITÉ DE NOUVEAUX COMPROMIS

Jos Jonckers
África-Caribe-Pacífico ; Unión Europea
Le Courier,158, 1996
Bruxelles; pp: 64-67

IDS-B 1/96

BENEATH THE POVERTY DEBATE: SOME ISSUES

Paul Shaffer
Institute for Development Studies (IDS)
IDS bulletin,1,1996
London ; pp: 23-35

IDS-B 4/96

CATCH THE TIGER BY ITS TAIL: COUNTERPART FUNDS IN THE EVALUATION OF PROGRAMME AID

Simon Maxwell
Institute for Development Studies (IDS)
IDS bulletin, 4, 1996
London ; pp: 35-48

Cou. Special /96

LA COOPÉRATION UE-ACP EN 1995: QUEL AJUSTMENT STRUCTUREL? = EU-ACP COOPERATION IN 1995: WHAT OF STRUCTURAL ADJUSTMENT?

Áfrique-Caribe-Pacífico ; Unión Europea
Le Courier, special , 1996
Bruxelles ; pp: 1-250

M.De. 96/98

CONCEPTS ET PROBLÈMES DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

René Gendarme
ISMEA ; CECOEDUC
Mondes en développement, 96, 1996
Bruxelles ; pp: 9-23

27530-L.

CONCIENCIA DEL SUBDESARROLLO VEINTICINCO AÑOS DESPUÉS

José Luis Sampedro ; Carlos Berzosa
Taurus, 1996
Madrid ; pp: 1-285

Selección bibliográfica

P.Ec. 2474/96

CROISSANCE ET SPÉCIALISATION

Pierre Villa
Problèmes économiques, 2474, 1996
Paris ; pp: 16-19

Cu.P. 249/96

DESARROLLO Y COOPERACIÓN

Rafael Grasa ; Miquel Soler Roca ; Alex Guillamón (et al.)
Cuadernos de pedagogía, 249, 1996
Barcelona ; pp: 9-36

Fi.D. 4/96

DESARROLLO RURAL, AGRICULTURA Y SEGURIDAD ALIMENTARIA

Wendy S. Ayres ; Alex F. McCalla
Fondo Monetario Internacional (FMI); Banco Mundial (BM)
Finanzas y desarrollo, 4, 1996
Washington ; pp: 8-11

M.De. 96/96

DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DÉVELOPPEMENT HUMAIN: QUELLES MESURES?

Siméon Fongang
ISMEA ; CECOEDUC
Mondes en développement, 96, 1996
Bruxelles ; pp: 67-72

T.W.Q. 4/96

DEVELOPMENT STRATEGIES AND ECONOMIC PERFORMANCE IN THIRD WORLD COUNTRIES, 1965-92

Wil Hout
Third World quarterly, 4, 1996
Surrey ; pp: 603-624

IDS-B 4/96

EVALUATIONS OF BALANCE OF PAYMENTS SUPPORT: CASE STUDY OF SWEDEN

Stefan de Vylder
Institute for Development Studies (IDS)
IDS bulletin, 4, 1996
London ; pp: 94-101

IDS-B 4/96

EVALUATING THE POVERTY IMPACT OF PROGRAMME AID

Tony Addison
Institute for Development Studies (IDS)
IDS bulletin, 4, 1996
London ; pp:25-34

IDS-B 4/96

EVALUATING PROGRAMME AID: INTRODUCTION AND SYNTHESIS

Howard White
Institute for development studies (IDS)
IDS bulletin, 4, 1996
London ; pp: 1-13

NUPI-Forum 1/96

HARD METHODS FOR SOFT POLICIES: ENVIRONMENTAL AND SOCIAL COST-BENEFIT ANALYSIS

Arild Angelsen ; Ussif rashing Sumaila
Norwegian Institute of International Affairs
FORUM for development studies, 1, 1996
Oslo ; pp: 87-114

Cou. 159/96

INVESTIR DANS LES RESSOURCES HUMAINES

Augustine Oyowe (coord.)
África-Caribe-Pacífico ; Unión Europea
Le Courrier, 159, 1996
Bruxelles ; pp: 45-66

D+C 5/96

¿MÁS COORDINACIÓN DE LOS DADORES? LA COOPERACIÓN COMO ELEMENTO DE CAMBIO EN LA SOCIEDAD Y EL GOBIERNO

Klemens van der Sand
Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional (DSE)
Desarrollo y cooperación, 5, 1996
Berlín ; pp: 4-5+25

E.P.P. 42/96

MUJERES Y ESTRATEGIAS PARA EL DESARROLLO

Smriti Sarhar
En pie de paz, 42, 1996
Barcelona ; pp: 334

Selección bibliográfica

Dev.Ch. 2/96

ON THE SOCIAL COST OF MODERNIZATION. SOCIAL DISINTEGRATION, ATOMIE/ANOMIE AND SOCIAL DEVELOPMENT

Johan Galtung
Institute of Social Studies
Development and change, 2, 1996
The Hague ; pp: 379-413

Cou. 156/96

POUR UNE APPROCHE PLUS SECTORIELLE DU DÉVELOPPEMENT AGRICOLE: DES STRATÉGIES ET DES OBJECTIFS SECTORIELS AUX PROGRAMMES D'INVESTISSEMENT

Uwe Werblow
África-Caribe-Pacífico ; Unión Europea
Le Courier, 156, 1996
Buxelles ; pp:59-62

IDS-B 1/96

PUBLIC EXPENDITURE POLICY AND POVERTY REDUCTION, HAS A WORLD BANK GOT IT RIGHT?

John Toye ; Carl Jackson
Institute for Development Studies (IDS)
IDS bulletin, 1, 1996
London ; pp:56-66

P.Ec. 2480/96

QUEL MODÈLE DE DÉVELOPPEMENT

Peter Timmer
Problèmes économiques, 2480,1996
Paris ; pp: 1-4

EADI-EJDR 1/96

READING DEVELOPMENT POLICY AND POLICY ANALYSIS: ON FRAMING, NAMING, NUMBERING AND CODING

Raymond Apthorpe
The European Association of Development Research and Training Institutes
The European journal of development research, 1, 1996
London ; pp:16-35

CONGD-TC 7/96

LAS RELACIONES ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y LOS PAÍSES DE LA CUENCA DEL MEDITERRÁNEO

Bichara Khader ; Samir Amín ; Víctor Morales (et al.)
Coordinadora de ONGD
Temas de cooperación, 7, 1996
Madrid ; pp: 1-190

C-FAO 157/96
REFORMANDO LA AYUDA

Catherine Gwin ; Thomas Sheehy ; Kevin Watkins (et al.)
Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO)
Ceres, 157,1996
Roma ; pp:17-43

ICE-S 2489/96
REVISIÓN A MEDIO CAMINO DEL ACUERDO DE LOMÉ IV

Carmen Timermans Palma
Información comercial española, semanal, 2489, 1996
Madrid ; pp: 79-82

NUPI-Forum 1/96
SUSTAINABLE PRINCIPLES OR SUSTAINABLE INSTITUTIONS? THE LONG WAY FROM UNCED TO THE COMMISSION ON SUSTAINABLE DEVELOPMENT

Helge Ole Bergesen ; Trond K. Botnen
Norwegian Institute of International Affairs
NUPI forum, 1, 1996
Oslo ; pp: 35-61

J.M.A.S. 3/96
WHITHER LOMÉ? THE MID-TERM REVIEW AND THE DECLINE OF PARTNERSHIP

Gordon Crawford
The Journal of modern African studies, 3, 1996
Cambridge ; pp: 503-518

T.W.Q. 1/96
WHITHER THE NORTH-SOUTH GAP?

Robin Broad ; Christina Melhorn Landi
Third World quarterly, 1, 1996
Surrey ; pp: 7-17

CETRI-AS 1/97
L'ANALYSE DES RAPPORTS SOCIAUX, PRÉALABLE AUX ALTERNATIVES POUR LE DÉVELOPPEMENT

Centre Tricontinental (CETRI)
Alternatives sud, 1, 1997
Louvain-La-Neuve ; pp: 5-23

Selección bibliográfica

Fi.D. 1/97

ASOCIACIONES INTERNACIONALES EN PARTICIPACIÓN DE LOS PAÍSES EN DESARROLLO

Robert Miller ; Jack Glen ; Fred Jaspersen (et al.)
Fondo Monetario Internacional (FMI) ; Banco Mundial (BM)
Finanzas y desarrollo, 1, 1997
Washington ; pp: 24-27

P.E.1/97

L'AVENIR DE LOMÉ: QUE PEUT L'EUROPE POUR LA CROISSANCE DE L'AFRIQUE?

Paul Collier ; Patrick Guillaumont ; Sylviane Guillaumont (et al.)
Institut Français des Relations Internationales (IFRI)
Politique étrangère, 1, 1997
Paris ; pp: 151-166

Cou. 166/97

COMMERCE ET NOUVEL ORDRE MONDIAL

Hans-Peter Werner ; Philippe van Damme ; Manuel López Blanco
África-Caribe-Pacífico ; Union Europea
Le Courier, 166, 1997
Bruxelles ; pp: 58-85

D+C 1/97

LAS CONFERENCIAS MUNDIALES DE LA ONU 1990-1996: DE ENFOQUES GLOBALES A SOLUCIONES LOCALES

Hans Gsänger
Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional (DSE)
Desarrollo y cooperación, 1, 1997
Berlin ; pp: 4-5

Ti.M. 151/97

COOPÉRATION INTERNATIONALE: LE TEMPS DES INCERTITUDES

André Guichaoua (dir)
Tiers Monde, 151, 1997
Paris ; pp: 488-517

25146-L.

DESARROLLO, MALDESARROLLO Y COOPERACIÓN AL DESARROLLO: ÁFRICA SUBHARARIANA

Jesús María Alemany ; Mario Zamorano ; Ángel G. Chueca (et al.)
Centro Pignatelli (ed.), 1997
Zaragoza ; pp:11-422

28136-L.

LA ENCRUCIJADA DEL DESARROLLO HUMANO, UNA VISIÓN ECONÓMICA DE LOS CAMBIOS PENDIENTES SOBRE LA AYUDA AL DESARROLLO Y EL 0,7% DEL PIB

Fernando Bruna
Los Libros de la Catarata, 1997
Madrid ; pp: 1-344

EADI-EJDR 1/97

INTRODUCTION: GLOBALISATION, COMPETITIVENESS AND HUMAN SECURITY

Christóbal Kay
The European Association of Development Research and Training Institutes
The European journal of development research, 1, 1997
London ; pp: 7-37

Cou. 162/97

UN RÉDUCTEUR D'INCERTITUDES: LE LIVRE VERT SUR LES RELATIONS ENTRE L'UE ET LES PAYS ACP À L'AUBE DU 21ÈME SIÈCLE

África-Caribe-Pacífico ; Unión Europea
Le Courrier, 162, 1997
Bruxelles ; pp: 2-31

M.De. 98/97

LA MONDIALISATION ET LE DÉVELOPPEMENT: SES CAUSES, SES PROMESSES ET SES RISQUES

René Gendarme
ISMEA ; CECOUEDEC
Mondes en développement, 98, 1997
Bruxelles ; pp: 15-21

Ti.M. 151/97

LES NOUVEAUX ENJEUX ET LES NOUVEAUX ACTEURS DES DÉBATS INTERNATIONAUX DANS LES ANNÉES 90

Sophie Bessis
Tiers Monde, 151, 1997
Paris ; pp: 659-673

INTERMON-RA 1997

LA REALIDAD DE LA AYUDA: UNA EVALUACIÓN INDEPENDIENTE DE LA AYUDA AL DESARROLLO ESPAÑOLA E INTERNACIONAL

José María Vera (coordinador)
Fundación para el Tercer Mundo (INTERMÓN)
La Realidad de la ayuda, 1997
Barcelona ; pp: 1-141

Selección bibliográfica

P.Ec. 2540/97

LE RÔLE DE L'ÉTAT DANS LES PAYS D'INDUSTRIALISATION RÉCENTE

Alice H.Amsden

Problèmes économiques, 2540, 1997

Paris ; pp:7-14

Ti.M. 151/97

LE TRIOMPHE AMBIGU DE L'AIDE HUMANITAIRE

François Jean

Tiers Monde, 151, 1997

Paris ; pp: 641-658

**REVISTA CIDOB d'AFERS
INTERNACIONALS 40-41.**
**Cooperación internacional y
desarrollo.**

Abstracts.

ABSTRACTS

Strategy for Self-Centered Development from the Perspective of an Historical Analysis of Development

Alfredo Pérez Sánchez

After acknowledging the three phases of historical analysis of development, and especially considering the research work done in the last twenty-five years by the Germans Dieter Sengcheus and Ulrich Mezel, the author presents the principle elements of a self-centered development strategy which highlights the following perspectives: dissociation, economic restructuring, and the new forms of an international division of labor among Third World economies.

This document calls into question the underlying operation of the conventional theory of development and its current policy, which call for the increasing integration of the Third World in the world market as a means of going beyond development as it is commonly understood. Though being an integral element in the theory of self-centered development, temporary dissociation from the world market is proposed. The justification for the strategy of dissociation, excepting the recourse to some historical and paradigmatic reflections sketched by Friedrich List, has kept itself, of necessity, to the global and abstract level. This position is nothing, however, but a most direct analytical result deduced from the principle theoretical beginnings and the empirical observations of both the Theory of Dependence and Peripheral Capitalism. Although the review vents its criticism on (and mainly questions the practicality of) the aforesaid conception, a more penetrating understanding of what the wager for such a strategy entails is found. Thus, the notion of self-centered development influences and gives impulse to a most extensive ideologically-marked debate about the alternative conceptions of development.

The Asiatic Crisis and Models of Sub-Development

Francesc Granell

The re-thinking of the Theories of Development and the analysis of the limited results of the traditional focus on cooperation gave rise to a new approach whose aim was for the developing countries to adjust to the global system and to attain macroeconomical balance by way of implementing plans of economic restructuring. Many are still convinced that only in such an economic context can the process of attracting international and domestic investment be generated that would lead to economic and social progress.

The pressure to reduce public spending that has brought on budgetary discipline has, however, led to serious cut backs on social policies and has negatively impacted on the under-privileged sectors of the populations. Today, poverty relief has turned into one of the driving forces for cooperation, unlike years earlier when such relief contained a global-state characteristic and largely failed to evaluate how such relief would affect a society's different sectors.

The high rates of economic growth in the so-called *Asian Tigers* unleashed great expectations regarding the surging, successful model of Asian development, despite both the flagrant democratic deficit in the regimes that upheld the model and the evidence that social progress lagged far behind economic progress. The monetary and financial crisis that whiplashed these countries at the end of 1997 has since led to the questioning of both the solidity of the system and the validity of using, exclusively, macroeconomic statistics as the basic indicators of development. As result of the recent UN summits and conferences, a higher sensitivity towards the interdependencies that globalization imposes on all nations has been reached, and it is to this sensitivity which Cooperation for Development must heed in promoting actions aimed at a generalized enjoyment of Human Rights.

North-South Commerce and Oficial Development Aid: Some Contradictory Evidence

Arcadi Oliveres

That, traditionally, North-South commerce is unfavorably tilted towards the interests of the former is not new: but how is a countries official Aid for Development implicated in the equation? This two-pronged relationship is the subject of the article, which, based on statistics from 1988 to 1995, underlines the importance of the global petroleum trade in the balance between Spain's contribution to Aid for Development and Spanish commercial import-export gains with countries in the South. By using petroleum as a key ingredient in analyzing the overall relationship, the author demonstrates the quantitative deterioration

of Spanish Aid for Development during this period which, in constant prices, reveals that only in 1991 did the Aid for Development show favorable results for the countries of the South vis a vis the commercial relationship.

Technological Levels, Technological Transfer, and Cooperation for Development

Josep Casanovas

Previous to an analysis of those mechanisms of North-South cooperation related to the Transfer of Technology (TT), the article first presents a series of reflections concerning the connection between technology and people both within the individual as well as the collective sphere. The paper then outlines points for debate regarding the inherent characteristics of the technologies themselves that should be kept in consideration in any TT design, whose ultimate aim is utility and sustainability. Next, the author describes the agents and mechanisms that are active in TT from the North. Based on examples of TT programs as implemented by the EU and Spain, it is shown that the processes of TT are in a state of rapid innovation, and that technology is prioritized, subsidized and favored in the rich world by these agents and mechanisms.

Due cause arises, though, to question the content and models of TT from the point of view of the South. This paper underscores the role that Cooperation for Development can play in the TT process by way of describing the actors involved in the South, analyzing the impacts of determined technologies and their constrained accessibility, and sketching the major guidelines that ought to be stressed to favor balanced, sustainable development.

The Multilateral Financial Institutions of Development

Jaume Munich

The aim of this paper is to analyse the role of Multilateral Development Institutions (MDIs) in promoting economic and social progress in Less Developed Countries (LDC). After examining the activities of the main MDIs (International Monetary Fund, World Bank Group, Interamerican Development Bank, African Development Bank, Asian Development Bank and European Bank for Reconstruction and Development) we have come to some conclusions. First, MDIs loans play a catalytic effect in channeling flows of additional public or private resources to LDC. Second, MDIs emphasize both the role of the private sector and an efficient public sector to achieve its objectives (to

promote economic growth, reduce poverty, etc.). Third, MDIs provide direct financing for private sector activities, restructuring and privatisation to encourage the development of market economies as well as funding for the infrastructure that supports these activities. Fourth, over the last few years the MDIs have increased their conditionalities on the borrowers, especially in environment and governance areas. Fifth, the resources provided by the MDIs are not enough to cope with the financial needs of LDC; furthermore, a low percentage of total loans are on concessional terms. Sixth, most of the MDIs resources go to the benefit of medium-income countries (South Korea, Mexico, Brazil, etc.) and only a small amount of credits go to the poorest countries; what's more, in the last few last years MDIs are increasing their financial support of countries in the East. Seventh, MDIs have integrated social sector and environment as a first-order priority in their reports, but the lending reality is far from incorporating such an aim: one thing is theory, the other is practice. Eighth, MDIs' institutional structures and decision-making processes are similar, as in most of them the principle of one dollar one vote holds. As a result, the MDIs are dominated by the developed countries, which use such institutions as tools to implement their foreign interests. Ninth, regional development banks work closely with many other international organisations such as the World Bank and the International Monetary Fund, which have assumed the role of world development organizations without need of formal constitutional amendments: rather merely through introducing new institutional practices are changes effected. And tenth, since the economic growth and development model encouraged by MDIs in developing member countries is very unfair, the model has a negative social and environmental impact: transnational corporations end up the big winners.

The Relationship between Humanitarian Assistance and Aid for Development in the United Nations

Helena Torroja Mateu

The present study deals with the close relationship between humanitarian assistance operations and aid for development and their incidence in the guidelines and activities of the United Nations. The starting point of the analysis of the current standards of assistance and aid is the special vulnerability of developing countries to humanitarian crises brought on by natural disasters, industrial and technological accidents, internal disturbances, genocides, and internal or international armed conflicts. Today, facing a humanitarian crisis the UN acts (in exercise of its function to bring about international humanitarian cooperation) through operations carried out by subsidiary organs, whose mandates cover this sphere of activity.

Now, though, when a humanitarian crisis arises in a developing country, temporary humanitarian assistance is not enough. Rather programs should adapt themselves in an agreed-upon and integrated manner in sync with the actions of humanitarian assistance operations. The aid should, in this way, stress the importance of prevention and preparation before the likelihood of any humanitarian catastrophe. In turn, the operations of humanitarian assistance, like those of aid for development, should guarantee that the proper steps can be taken to go from immediate emergency assistance to the posterior stages of rehabilitation, reconstruction, and development.

The Future of the Relations between the European Union and the ACP Countries: the *Green Book* of the European Commission

Josep Baiges

Twenty-five years after the Lome Agreement, the negotiations for its renewal in the year 2000 supply the occasion for the European Union to reformulate the whole of its relations with the ACP countries in light of more experience and in consonance with the changes that have occurred in the greater international context. Also important for the negotiations to consider are the changes now taking place in the evolutionary process of European integration plus the increasing heterogeneity of European members.

In 1997, the European Union issued the *Green Book*, which analyzes and lays the groundwork for a dialogue centered around five major themes: the political dimension of association; the framework for Cooperation and its geographical extent; the spheres and priorities of action; the subject of commerce and investments; and the need for financial and technical cooperation. The text brings together the three major areas of EU foreign action —the common commercial policy, Cooperation for Development, and the CFSP— by establishing a series of priorities framed within a global perspective. The *Green Book*'s aim is to integrate ACP countries in the global economy at the same time action is taken to foment integration of their populations in Europe. While it points to some objectives, it leaves options open: it also establishes a work program in which the communities institutions and those of the member States as well as those from the ACP countries have, by way of consultation and conferences, identifies the points of conflict about which the negotiations will turn.

Some Reflections on the European Commission's *Green Book*

Democratic Conditionality and Participation of Civil Society
in View of the Re-negotiation of the Lome Agreement

Rafael Grasa

The democratic conditionality is not a new theme in the world of Cooperation for Development. Even so, it has never been a subject of explicitly central interest, especially in EU-ACP relations, nor will it likely become important in the new negotiations of the Lome Agreement, as shown by its scant presence and definition in the *Green Book*.

To speak of conditionality implies the deliberate usage of cooperation by the donor countries for determined ends: these ends, in turn, should be defined with precision and be provided with the instruments for implementation. In the case of the term democratic, though the traits of a new political conditionality conjugate good government with a plurality of actors, which tends to stimulate local pluralistic structures, the *Green Book* insists too much on the role of the public sector and too little on the role of society. The relation between the policy of cooperation and the promotion of democracy presents the problem of autonomy of the former with other policies. In the *Green Book*, centered basically on Africa, there is, underlying, in the first place, the negative balance of this relation, which blames the ACP countries while mostly sparing the EU from any self-criticism. In the second place, there is the neoliberal focus, which is reflected in the treatment given conditionality and in the assignment of resources. A review of the use made of the few instruments created before the *Green Book* leads to the impression of there being great heterogeneity, little efficiency, and a lack of clear reference criteria. In light of what appears in the *Green Book*, it seems that the link between the CFSP, the interests of the member States, and the policy of Cooperation will nevertheless continue to paralyze the application of democratic conditionality.

A Comparative Approach to the Areas of Coordination in the Policies of Bilateral Cooperation

Anna Ayuso

In the sphere of Cooperation for Development, the term coordination is closely linked to the notion of efficiency, which is understood as the need to obtain the optimum results possible from the limited funds that are available. Two main problems thus emerge for each developing country to solve: one, how to answer which is pre-eminent —the economic or the political interests and, two, how to cope with its lack of efficiency in managing the whole of contributions received from different sources by way of Cooperation for Development.

Although the task of coordinating and determining priorities and designing a particular strategy for development belong to the receptor state, there are three areas of activity in

which the donor state shoulders great responsibility: the internal coordination within each donor country, the bilateral coordination between the donor and receptor nation, and the coordination among donor countries. With respect to the first, common problems exist for which each country tries to find a solution by way of providing answers in line with its priorities and idiosyncrasies, which can then be classified in three thematic blocks: planning, administrative management, and operative management. According the author, it is also possible to identify evolutionary patterns among the donors that indicate tendencies which can be contrasted with the principles worked out in the heart of the Committee for Aid for Development in the OCDE.

Governability in Contemporary Mexico

Leonardo Curzio Gutiérrez

Given the difficulties to establish a concept of governability and the frequent ideological usage of the term, it is much more operative to turn to the principle of governability, in the broad sense, which supports itself on five pillars: the political legitimacy of the government, the governmental efficiency to attend to the demands of society, the existence of shared social project, the agreement with the principle special interest groups, and international viability. The analysis of the structure and relevance of these five points during the long period of political transition that Mexico underwent between 1988 and 1997 shows how it was possible for this country to play off certain factors against each other in order to secure governability and safeguard against the consequences of any resultant imbalances.

Between 1998-1993, the government of Salinas de Gotari based itself on the viability of a neoliberal project within an international context, and on this project's attention to domestic demands as well as on the government's pact with elites. Institutional integration and legitimacy made up, then, for a process of discreet liberalization and the lack of democratic electoral commitment, which culminated in the PRI's 1994 elections victory. The assassination of Colosia, though, and the appearance of the EZLN and the subsequent crisis surrounding the peso's devaluation that accompanied Ernesto Zedillo's rise to power soon led to the collapse of those pillars of support. Crowning the process of the silent transition were the elections of 1997, which makes it possible to say that in Mexico today there are now smooth elections, but that reform of the State is still unresolved—a subject that includes the reduction of the president's competence.

Seen in the short term, the most direct threats to Mexico's governability will come as a result of the lack of attention to those demands of society's underprivileged and the ill-mannered distribution of income. The State's capacity to negotiate with the favored class is fundamental for the effective application of the policies of social integration. In foreign affairs aspects, the asymmetrical integration with the EE.UU. turns this northern neighbor into a kind of special interest group which, in its totality of influence, limits the range of possibilities for Mexico's development.