

Revista **Iberoamericana** de Estudios de Desarrollo

*In memoriam
de José Luis Sampedro*

2013

Volumen/Volume 2

Número/Issue 1

**Iberoamerican
Journal
of Development
Studies**



acerca de la revista about the journal

EQUIPO EDITORIAL / EDITORIAL TEAM

Directores / Editors-in-chief

Begoña Gutiérrez Nieto, Universidad de Zaragoza, España
Jose María Larrú Ramos, Universidad CEU, San Pablo

Consejo de redacción / Associate Editors

Alejandra Boni Aristizábal, Grupo de Estudios en Desarrollo, Cooperación y Ética, Universidad Politécnica de Valencia
Andrés García Inda, Departamento de Derecho Penal, Filosofía del Derecho e Historia del Derecho – Universidad de Zaragoza, España
Beatriz Rodríguez Soría, Departamento de Ingeniería Mecánica – Universidad de Zaragoza, España
Carlos Oya, SOAS, University of London
Chaime Marcuello Servós, Departamento de Psicología y Sociología – Universidad de Zaragoza, España
Enrique Uldemolins Julve, Departamento de Psicología y Sociología – Universidad de Zaragoza, España
Karlos Pérez de Armiño, Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional (HEGOA), Universidad del País Vasco, España
Luis María Serra de Renobales, Departamento de Ingeniería Mecánica – Universidad de Zaragoza, España
Rafael Domínguez Martín, Cátedra de Cooperación Internacional y con Iberoamérica, Universidad de Cantabria
Ramón Moreno, Departamento de Estructura e Historia Económica y Economía Pública, Universidad de Zaragoza

Consejo editorial / Editorial Advisory Board

Ana Marr, University of Greenwich, Reino Unido
Andrea Micangeli, Università degli Studi di Roma «La Sapienza», Italia
Christian Courtis, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Suiza
Citlali Ayala, Instituto Mora, México
Felipe Gómez Isa, Universidad de Deusto, España
Gilberto M. Jannuzzi, Universidade Estadual de Campinas, Brasil
Henry Mora Jiménez, Universidad Nacional de Costa Rica, Costa Rica
José Ángel Velázquez, Universidad Metropolitana de Caracas, Venezuela
José Antonio Sanahuja, Universidad Complutense de Madrid, España
Juan Antonio Senent, Universidad de Sevilla, España
José María Vera, Secretaría General Iberoamericana, España
Koldo Unceta, Instituto Hegoa, Universidad del País Vasco, España
Marek Hudon, Universidad Libre de Bruselas, Bélgica
Mateo García Cabello, Oxford Policy Management, Reino Unido
Maricruz Lacalle Calderón, Universidad Autónoma de Madrid, España
Marta de la Cuesta, Universidad Nacional de Educación a Distancia, España
Miryam Colacrai, Universidad Nacional de San Martín, Argentina
Niels Hermes, University of Groningen, Países Bajos
Ricardo Wilson Cruz, Departamento de Engenharia Mecânica (EST), Universidade do Estado do Amazonas, Brasil
Robert Lensink, University of Groningen, Faculty of Economics, Países Bajos
Roy Mersland, Agder University, Noruega
Sergio Tezanos Vázquez, Departamento de Economía, Universidad de Cantabria, España
Simon Maxwell, Overseas Development Institute, Reino Unido
Tom Sorell, University of Birmingham, Reino Unido
Valentina Hartarska, Auburn University, Estados Unidos

Secretaría Técnica / Administrative Staff

Coro Jacotte Simancas, Secretaría Técnica Cátedra de Cooperación para el Desarrollo Universidad de Zaragoza, España

EDITAN / PUBLISHER

Prensas de la Universidad de Zaragoza [<http://puz.unizar.es>]
Universidad de Zaragoza. Cátedra de Cooperación para el Desarrollo [<http://www.unizar.es/cooperacion-desarrollo>]
Red Española de Estudios de Desarrollo (REEDES) [<http://www.reedes.org/>]

ISSN: 2254-2035

Fotografía portada / Cover photography: Chaime Marcuello

Sumario Summary

4/22

**Climate change impacts on maize
and dry bean yields
of smallholder farmers in Honduras**
Impacto del cambio climático
sobre el rendimiento
de maíz y frijol de los pequeños productores
de Honduras

Carlos G. H. Díaz-Ambrona, Rubén Gigena y Carlos O. Mendoza

24/45

**La comunidad internacional y Haití:
una historia de desamor.
El rol de la cooperación
internacional, 1990-2010**
The International Community
and Haiti: a story of mischief.
The role of international
cooperation 1990-2010

Natalia Herbst

46/70

**Hacia la responsabilidad
de los donantes
en el seguimiento del apoyo presupuestario:
consideraciones políticas y técnicas**
Towards Donors' Responsibility
in Monitoring Budget Support:
Political and Technical Considerations

Marta Wood Valdivieso y Enrico Colombo

72/92

**Teorías de relaciones internacionales
y la explicación de la ayuda externa**
Theories of International Relations
and the Explanation of Foreign Aid

Gino Pauselli

94/117

**Metodologías para la evaluación
del impacto en desarrollo
de la ayuda reembolsable:
la experiencia europea**
Methodologies to assess
the development impact
of loan aid: the European experience

Luis Buendía

127

Objetivos
Aims

131

Normas para los autores
Author Guidelines

119-125

**José Luis Sampedro (1917-2013),
pionero de los Estudios del Desarrollo**
Rafael Domínguez Martín

Climate change impacts on maize and dry bean yields of smallholder farmers in Honduras

Impacto del cambio climático sobre el rendimiento de maíz y frijol de los pequeños productores de Honduras

Carlos G. H. DÍAZ-AMBRONA

Universidad Politécnica de Madrid, España

Corresponding autor

carlosgregorio.hernandez@upm.es

Rubén GIGENA

Escuela Agrícola Panamericana Zamorano,

Honduras

Carlos O. MENDOZA

Escuela Agrícola Panamericana Zamorano,

Honduras

ResumenAbstract

1. Introduction
2. Material and Methods
 - 2.1. Field experiments
 - 2.2. Observed weather data
 - 2.3. Synthetic base climate
 - 2.4. Climate change scenarios
 - 2.5. Downscaling technique
 - 2.6. Cropping system simulation model
3. Results
 - 3.1. Crop model performance
 - 3.2. Baseline climate
 - 3.3. Climate change scenarios and crop production
4. Discussion and conclusion
5. Acknowledgments
6. References
7. Annex: List of acronyms

Climate change impacts on maize and dry bean yields of smallholder farmers in Honduras

Impacto del cambio climático sobre el rendimiento de maíz y frijol de los pequeños productores de Honduras

Carlos G. H. DÍAZ-AMBRONA
Universidad Politécnica de Madrid, España
Corresponding autor
carlosgregorio.hernandez@upm.es

Rubén GIGENA
Escuela Agrícola Panamericana Zamorano,
Honduras

Carlos O. MENDOZA
Escuela Agrícola Panamericana Zamorano,
Honduras

Abstract

The rotation maize and dry bean provides the main food supply of smallholder farmers in Honduras. Crop model assessment of climate change impacts (2070–2099 compared to a 1961–1990 baseline) on a maize–dry bean rotation for several sites across a range of climatic zones and elevations in Honduras. Low productivity systems, together with an uncertain future climate, pose a high level of risk for food security. The cropping systems simulation dynamic model CropSyst was calibrated and validated upon field trail site at Zamorano, then run with baseline and future climate scenarios based upon general circulation models (GCM) and the ClimGen synthetic daily weather generator. Results indicate large uncertainty in crop production from various GCM simulations and future emissions scenarios, but generally reduced yields at low elevations by 0% to 22% in suitable areas for crop production and increased yield at the cooler, on the hillsides, where farming needs to reduce soil erosion with conservation techniques. Further studies are needed to investigate strategies to reduce impacts and to explore adaptation tactics.

Keywords: Central America, Crop Simulation model, CropSyst, Food security, Subsistence, Subtropical.

Resumen

La rotación maíz–frijol es la fuente de alimentos de los pequeños productores de Honduras. Se ha determinado el impacto del cambio climático (comparado 2070–2099 con 1961–1990) mediante un modelo de simulación de la rotación en localidades de Honduras de distintas zonas climáticas y altitudes. La baja productividad, unida a las incertidumbres sobre el clima futuro, genera un elevado riesgo sobre la seguridad alimentaria. El modelo de simulación de sistemas de cultivo CropSyst se ha calibrado y validado con datos de campo del Zamorano, después se ha aplicado al clima base y a los escenarios futuros de varias simulaciones de GCMs y escenarios de emisión, aplicando el generador de datos diarios ClimGen. Los resultados indican una gran incertidumbre, pero, en general, una reducción del rendimiento del 0% al 22% en las zonas bajas, más adecuadas para el cultivo y un aumento en las zonas más frías, en zonas montañosas donde la agricultura debe evitar la erosión mediante la aplicación de técnicas de conservación del suelo. Futuros estudios son necesarios para investigar cómo reducir el impacto y buscar estrategias de adaptación en las prácticas agrícolas.

Palabras clave: América central, modelo de simulación de cultivo, CropSyst, seguridad alimentaria, subsistencia, subtropical.

1 Introduction

Smallholder farmers of Honduras use traditional agricultural management for the popular rotation maize (*Zea mays* L.) and dry or common bean (*Phaseolus vulgaris* L.). These grains are consumed every day in 98 % of the households (Hintze et al 2003). The main growing period of maize is from May to October as summer monocrop, and represents 75 % of annual maize production (Barreto and Hartkamp 1999). From 1993 to 2003, average maize yields range from 1 to 2 t ha⁻¹, with a country average of 1.407±0.108 t ha⁻¹, and dry bean was 0.640±0.076 t ha⁻¹. Since 1970, food production *per capita* has decreased due to an increase in population by 300 %, maize yield increased less than 40 % in the last 35 years, yearly rate of 10 kg ha⁻¹, while bean productivity increased only 15 %, yearly rate of 2 kg ha⁻¹ (FAO 2011). Arable land is 3.1 million hectares, 28.2 % of the country. Hillsides cover the 80 % of the country and have lower agricultural potential (Jansen et al 2006).

Impacts of climate change need to be assessed at household level, so that small farmers who depend on agriculture for survival can be properly targeted in research and development activities for poverty alleviation (Jones and Thornton 2003). Low productivity systems, together with an uncertain future climate, pose a high level of risk for food security in this country. General circulation models (GCMs) are numerical models that provide scenarios of climate change in areas without nested regional circulations models (RCMs) (Mearns et al 2001; Mearns et al 2003). GCM outputs are extracted at a monthly time scale and differences between modelled present-day and future climate are added to observed weather data to obtain future monthly data. Synthetic daily climate series can then be produced for current and future climates using weather generators based on statistical descriptions (Barrow et al 1996; Semenov et al 1998).

The objective was to study the first order impact on traditional farming systems of grain maize and common bean rotation. Steps to achieve this objective were: (i) calibrate and validate the CropSyst model under dry subtropical environment for the traditional cropping systems, and (ii) explore the impact of climate change on the basic grain supply system.

2 Material and Methods

Crop simulation model had been used as transfer function of climate variability to crop yield (Reilly 1996). The generic model CropSyst (Stöckle et al 2003) can be used where crop information is scarce. This model had been used successfully to assess impact of climate change and climate

variability on the yield of various crops (Parry et al 1999; Iglesias et al 2000; Bellocchi et al 2002; Parry et al 2004; Scott et al 2004; Mínguez et al 2007).

2.1. Field experiments

Data from field experiments of maize and dry bean were used to calibrate and validate CropSyst. Field experiments were conducted from 1998–2002 at Zamorano in the Yegüare Valley, Central Honduras (Latitude 14°00'45"N, Longitude 87°00'79"W, Elevation 780 masl). We used five maize cultivars (Guayape, Cargill C-343, HB-104, DeKalb B-338, H-27), including hybrids and open pollinated types, to run the model. The 12 cultivars of common red bean included in the experiment were: RAB-50, RAB-20, RAB-205, Desarrural, Desarrural gene I, Cuarenteño Brillante, Zamorano, Danlí 46, UW22-34, Dorado, Honduras43-40 and Tío Canela 75.

2.2. Observed weather data

There are few reliable long time weather series for Honduras. Most of the accessible data are monthly precipitation and temperature. We evaluated original monthly data from 14 stations provided from *Fundación Hondureña de Investigación Agrícola* (Paz and Mata 1999) and from Zamorano and selected the most representative and complete ones (figure 1 and table 1). The locations selected were representative of

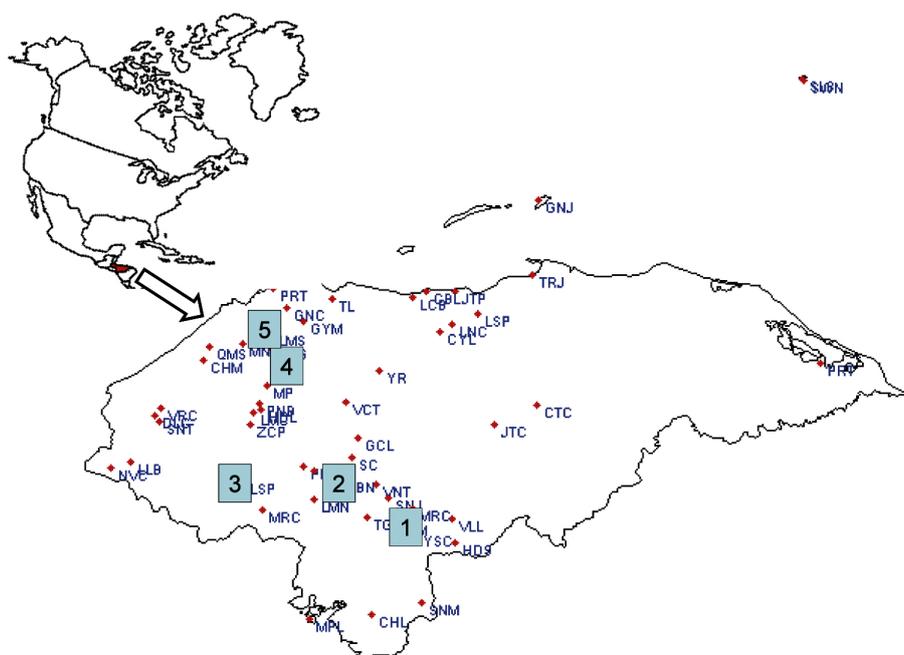


Figure 1
Location and weather station in Honduras: 1, Zamorano; 2, Comayagua; 3, La Esperanza; 4, La Lima 5, Valle de Sula. Red points are weather stations with monthly data available at METART from FAO.

	Valle de Sula	La Lima	Comayagua	Zamorano	La Esperanza
<i>Mean air temperature °C</i>					
January	24.8	23.6	22.6	22.5	14.2
February	25.1	24.5	23.9	23.4	14.7
March	26.0	25.8	25.4	25.2	15.5
April	26.6	27.2	26.7	27.0	17.4
May	27.3	27.1	26.4	26.4	17.7
June	26.7	27.0	25.3	25.1	17.9
July	26.7	26.4	25.2	24.4	17.4
August	26.8	26.7	25.0	24.7	17.3
September	26.7	26.4	24.4	24.6	16.8
October	25.8	25.5	24.2	24.2	16.1
November	25.1	24.4	23.1	23.2	15.4
December	24.4	23.4	22.2	22.6	14.3
ANNUAL	26.1	25.0	20.8	24.4	16.2
<i>Precipitation mm</i>					
January	163	59	8	8	7
February	110	38	1	7	5
March	120	46	5	12	12
April	60	35	24	42	76
May	61	59	75	150	140
June	90	135	112	150	286
July	162	99	84	129	129
August	201	113	103	160	184
September	194	150	154	202	252
October	303	108	54	120	46
November	419	164	38	43	46
December	222	94	135	17	18
ANNUAL	1991	987	541	1039	1297

Table 1

Temperature and precipitation regimes: Monthly and annual mean values correspond to observed weather data (Honduras).

different elevation, temperatures and precipitation regimes. The five locations were Valle de Sula (Latitude N 15° 44' 11", longitude W 87° 49' 15", 10 masl, from 1986 to 1998), La Lima (Latitude 15° 25' 36", longitude W 87° 56' 07", 30 masl, from 1987 to 1998), Comayagua (Latitude 14° 24' 18", longitude W 87° 39' 40", 579 masl, from 1995 to 1998), Zamorano (Latitude 14° 00' 45" N, longitude W 87° 00' 79", 780 masl, from 1945 to 2003) and La Esperanza (Latitude 14° 18' 45", longitude W 88° 18' 17", 1680 masl, from 1986 to 1998). Monthly average and standard deviation was calculated for rainfall, rain days, relative humidity, solar radiation, average, maximum and minimum temperatures.

2.3. Synthetic base climate

ClimGen weather generator software version 4.1.05 (Stöckle et al 1999; 2001) was used to generate synthetic daily weather series from monthly data followed Donatelli et al (2002). ClimGen has been tested in many different locations (Villalobos et al 1999; Castellvi and Stöckle 2001; Jovanovic et al 2003). ClimGen uses the normal distribution to generate daily maximum and minimum temperature values. ClimGen generates precipitation, daily maximum and minimum temperature, solar radiation, air humidity, and wind speed. All generation parameters are calculated for each site of interest with enough information to parameterize the generator equations. ClimGen input were, average and standard deviation of monthly data for each location. Fraction of rainy days was calculated from observed rainy days (or data). Average and standard deviation of maximum and minimum temperatures were also introduced manually for each location. Obtained synthetic daily weather data was compared with monthly observed data.

2.4. Climate change scenarios

MAGICC software (Version 4.1, September 2003) was used to generate climate change data by the IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change) Third Assessment Report (Hulme et al 2000; Wigley et al 2002; Wigley 2003). Four global climate models were used to formulate the future climate projection and to reduce uncertainties through the use of an ensemble of projection (Ruiz-Ramos and Mínguez 2010). They differ on spatial resolution, in scenarios availability and ability to represent current climate. Models from GFDL (Geophysical Fluids Dynamics Lab), GISS (Goddard Institute for Space Studies) and UKMO (from Hadley Centre for Climate Prediction and Research at the United Kingdom Meteorological Office), in this last case the results of two versions HAD295 and HAD300 were used. Six Emissions Scenarios (SRES 2000) A2 and B2 were derived from GCM runs (IPCC-TGCI 1999). The A2 family scenario is based on population projection of 15.1 billion by 2100 and to 635–856 ppm CO₂ and the B2 family scenario is based on population projection of 10.4 billion by 2100 and corresponds to 500–600 ppm CO₂ from 2070–2100 future greenhouse gas emissions (IPCC, 2000). For each family we choose three scenarios the «central», or «best-guess», the minimum and the maximum temperature. Four GCMs, two families and three scenarios give 24 combinations to assessment of impacts. Honduras is a small country covered by one grid in the CGM, the surrounding grids have more sea than land. Also, the scarcity of weather stations is another limitation for this study. Application like MarkSim (Jones and Thornton 2000) for observed weather interpolation does not work in Honduras.

From all climate models, extreme values were taken to cover all extreme possibilities (fig. 2). For the A2 family the highest value of temperature was the HAD300, and lowest the GFDL90. For the B2 family,

the highest value of temperature was the HAD295 and the lowest value was provided by the GFDL90. In the case of the precipitation, the HAD300 for the case of greater change in the A2 family is used and the GISS95 for the level gives low change. In the same way, the HAD300 for the highest value of the B2 family and the HAD295 for the lowest value was used. The atmospheric CO₂ concentrations were taken as the estimates used in the climate modelling experiments, which on average were 333 ppm for the 1961–1990 baseline, and 718 ppm and 566 ppm for 2071–2100 for the A2 and B2 scenarios respectively.

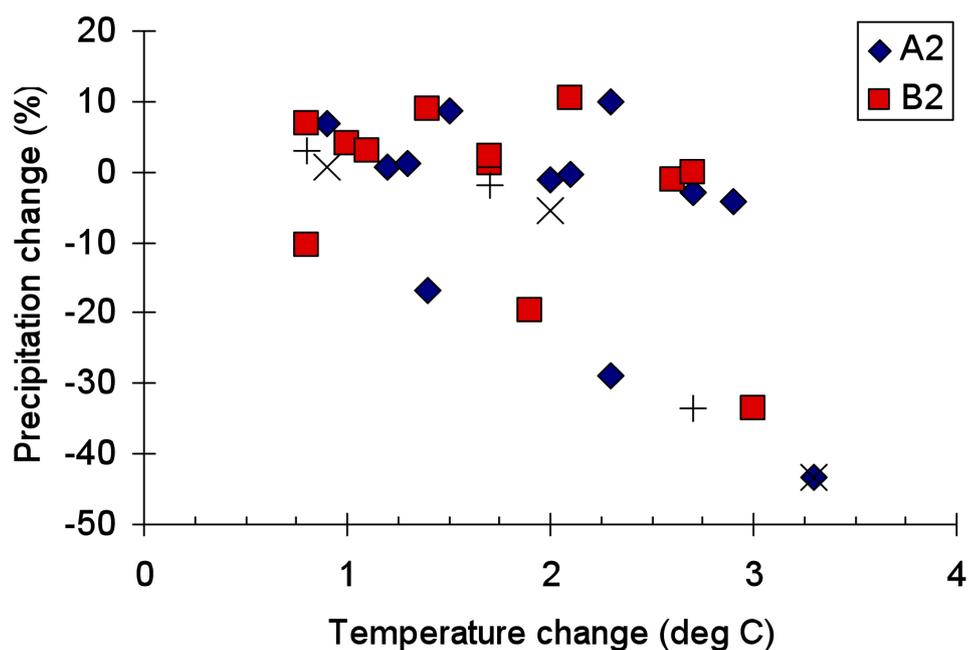


Figure 2
Changes in average annual temperature and precipitation percentage for the 2070–2099 relative to 1961–1990 from 24 combinations of different Global Climate Models and scenarios SRES A2 and B2 for Honduras grid from MAGICC SCENGEN software. The average chosen scenarios low, medium and high changes for A2 (x) and B2 (+).

2.5. Downscaling technique

The downscaling technique was based on the application over the observed weather monthly data the average output of a combination of different global circulation model (GCM) and climate scenarios A2 and B2. This is the standard delta method, where the observed baseline data are adjusted for the mean monthly differences (for temperatures) or ratios (for precipitation) between climate model outputs for future and control climates. Relative changes in the outputs of the climate models were applied to meteorological observed monthly data (table 2). Then those data were introduced to ClimGen considering no change on standard deviation to obtained daily series for 2070–2099 that were used as inputs for crop model.

Month	Scenario					
	A2			B2		
	High	Medium	Low	High	Medium	Low
<i>Projected increases in mean air temperature °C</i>						
January	2.6	1.8	1.1	2.5	1.6	1.0
February	2.9	1.8	1.1	2.4	1.6	1.0
March	2.7	2.0	1.3	2.6	1.7	1.1
April	3.0	2.1	1.3	2.6	1.7	1.0
May	3.4	2.3	1.4	2.9	1.9	1.1
June	3.3	2.3	1.4	2.8	1.8	1.1
July	3.0	2.3	1.4	2.4	1.9	1.1
August	3.0	2.1	1.3	2.7	1.8	1.1
September	2.8	1.9	1.1	2.6	1.7	1.0
October	2.7	1.9	1.1	2.5	1.7	0.9
November	2.5	1.7	1.0	2.2	1.4	0.9
December	2.4	1.5	0.9	2.2	1.5	0.9
ANNUAL	2.9	2.0	1.2	2.5	1.7	1.0
<i>Projected changes in mean cumulative precipitation %</i>						
January	47	47	39	10	9	7
February	34	35	30	14	14	12
March	27	25	20	6	4	3
April	6	13	7	13	14	12
May	-6	0	3	-3	2	4
June	-7	-4	-2	-1	5	5
July	-20	-5	-9	-14	-8	-5
August	-24	-15	-9	-19	-11	-6
September	-20	-10	-3	-22	-6	-6
October	-10	-9	-7	-8	-6	-5
November	30	24	17	8	21	14
December	-15	-9	-4	-1	4	4

Table 2

Climate change scenarios for Honduras as projected changes between baseline (1961-1990) and future climate (2070-2099) for differing trajectories SRES (Special Report on Emissions Scenarios) marker scenarios A2 and B2 projected a CO₂ concentration of concentration of 718 ppmv and 566 ppmv at 2070-2099 period.

2.6. Cropping system simulation model

The cropping systems simulation model, acronym CropSyst (Stöckle and Nelson 2001; Stockle et al 2003) version 3.03.16 (Jan 20, 2003) was used. CropSyst includes modules dealing with plant phenology, growth, and yield, together with dynamics of nitrogen in crops and soils and soil water balance. Plant phenology development is driven by temperature and photoperiod. This model takes into account the effect of light, water, nitrogen, and CO₂ on crop growth. The model uses the radiation and

transpiration–use efficiency concepts to calculate daily biomass (Monteith 1977; Tanner and Sinclair 1983). Grain yield is calculated from total biomass accumulation during the crop season using the harvest index approach that is responsive to water stress. CropSyst does not simulate the effect of weeds, diseases nor pest. Crop response to elevated CO₂ in CropSyst is considered a lineal positive effect (Tubiello et al 2000; Donatelli et al 2002).

For this study we used current cultivars and cultural practices for medium production technology. We used generic cultivars for maize (Batres 1988; Auhing 1989; Fuentes 1991; Villaseca 2001; Rubio 2002) and common bean (Guerrero 1988; Robleto 1988; Haro 1998) for CropSyst crop parameter (table 3). Root mean squared error (RMSE) and modeling efficiency were calculated (Loague and Green 1991).

Parameter	Unit	Maize	Common bean
Base temperature	°C	10	3
Cut-off temperature	°C	30	22
Optimum mean daily temperature for growth	°C	20	20
Emergence	°C day	117	100
Leaf duration degree–days	°C day	600	700
Begin flowering	°C day	898	1000
Peak leaf area index (LAI)	°C day	800	1040
Begin grain filling	°C day	1211	1020
Physiological maturity	°C day	1669	1500
Maximum rooting depth	m	0.80	1.50
Maximum water uptake	mm/day	14	10
Maximum expected LAI	m ² /m ²	5	5
Stem/leaf partition coefficient	dimensionless	2.80	3.00
Evapotranspiration crop coefficient at full canopy	dimensionless	1.10	1.00
Above ground biomass–transpiration coefficient	kg kPa /m ² m	7.50	5.75
Light to above ground biomass conversion	g/MJ day	3.00	2.00
Actual to potential transpiration ratio that limits leaf area growth	ratio	0.95	0.80
Actual to potential transpiration ratio that limits root growth	ratio	0.50	0.50
Leaf water potential at the onset of stomatal closure	J/kg	–1200	–700
Wilting leaf water potential	J/kg	–1800	–1600
Extinction coefficient for solar radiation	dimensionless	0.50	0.50
Unstressed harvest index	ratio	0.43	0.50
Nitrogen uptake adjustment	dimensionless	1	1
Nitrogen availability adjustment	dimensionless	1	1
Maximum N concentration during early growth	kgN/kg biomass	0.040	0.050
Minimum N concentration at maturity	kgN/kg biomass	0.007	0.007
Maximum N concentration at maturity	kgN/kg biomass	0.014	0.020
Ratio of growth at elevated reference ppm to baseline ppm atmospheric CO ₂ concentration	ratio	1.08	1.25
Elevated reference atmospheric CO ₂ concentration	ppm	750	750
Baseline reference atmospheric CO ₂ concentration	ppm	350	350

Table 3

Calibrate parameters for cropping systems dynamic model CropSyst for a reference cultivar of maize and common bean for Honduras.

Baseline and climate change scenarios were input into CropSyst. The model was run for each location with the same crop management and cultivar. As traditional farming did not change we considered to maintain this management in future scenarios. Simulation was made under rainfed conditions of the rotation maize–dry bean. Maize crop management comprised one tillage operations (field cultivator) before planting, sowing on May 2nd, and two nitrogen fertilizer applications for a total of 50 kg N/ha (30 kg N/ha at sowing and 25 days after sowing 20 kg N/ha). The maize stubble was burned, after tillage operations (field cultivator) for soil preparation, dry bean was sowed on September 16th. Dry bean was fertilized with two nitrogen applications for a total of 42 kg N/ha (12 kg N/ha at sowing and 30 days after sowing 30 kg N/ha). We chose the typical soils for each location (table 4) (FAO 1995; Castro 2003; Fernández 2003).

Location	Elevation masl	Soil depth m	pH	Hydrologic condition	Texture			Soil total nitrogen m	Soil organic matter %
					Sand %	Clay %	Silt %		
Valle de Sula	10	1.20	7.35	Good	25	35	40	0.13	2.68
La Lima	30	1.20	6.97	Good	30	30	40	0.14	2.88
Comayagua	565	1.20	6.29	Fair	35	25	40	0.12	2.17
Zamorano	800	1.20	5.61	Fair	40	27	33	1.82	2.82
La Esperanza	1680	1.25	5.26	Fair	25	35	40	0.11	2.22

Table 4

Representative soil type main properties entries for cropping systems dynamic model CropSyst simulation for different locations in Honduras.

3 Results

Results indicate large uncertainty in crop production from various GCM simulations and future emission scenarios, but generally reduced yields at low elevations by 0 % to 22 % and increased yields at the cooler, elevated sites. Low productivity systems, together with an uncertain future climate, pose a high level of risk for food security.

3.1. Crop model performance

Crop phenology is a good indicator of crop development and growth. Phenology depends on temperature and day length. Observed maize maturity ranged from 120 to 125 days after sowing. For all maize varieties the RMSE for emergence was 0.5 days and for flowering and maturity were 2.0 and 9.0 days respectively. All maize yields ranged from 0.6 to 6.5 t/ha, RMSE = 1.2 t/ha. Maize open lines measured average yield in Zamorano was 1.6 t/ha and standard deviation of 0.256 t/ha. Maize hybrid cultivar measured average yield in Zamorano was 3.4 t/ha and standard deviation of 1.17 t/ha. The simulation of maize grain yields ranged from 1.5 to 3.7 t/ha

(RMSE = 0.786 t/ha, and modelling efficiency of -0.48). Regression relation of measured and simulated (line 1:1) of grain yield in maize and common bean (figure 3) showed a better model performance of common bean than maize. Observed common bean yield ranged from 0.86 to 2.2 t/ha. Observed crop maturity ranged from 70 (cultivar Desarrural) to 82 (cultivar UW 22–34) days after sowing common bean secondary season crop (growing period during the dry season) showed a 1.29 t/ha and standard deviation of 0.36 t/ha, and for sowing as main crop (during the wet season) yield increased to 1.73 t/ha and standard deviation of 0.34 t/ha (figure 3). Common bean yield simulation was better than maize. The CropSyst model provided good estimates of common bean ($r^2 = 0.81$, root mean squared error of 0.342 t/ha and modelling efficiency of 0.59).

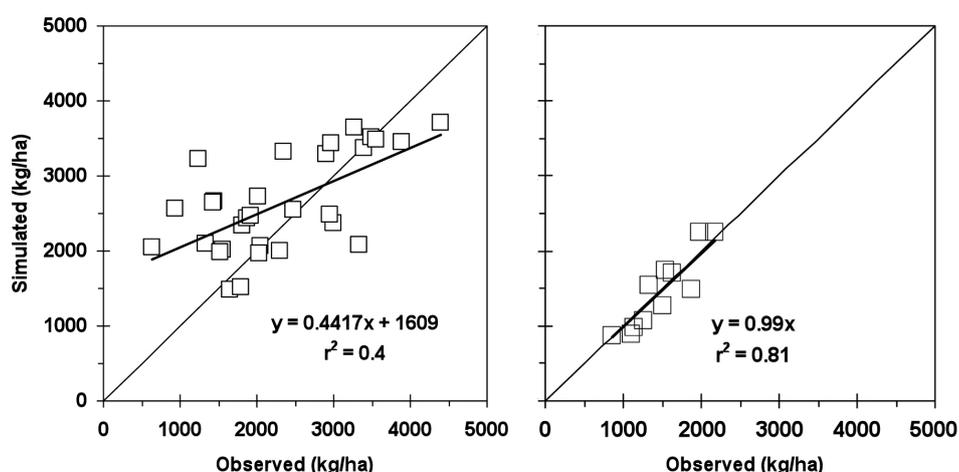


Figure 3
Observed versus simulated yield with cropping systems dynamic model CropSyst in Honduras for maize and common bean.

3.2. Baseline climate

Climate in Valle de Sula and La Lima, in the northern coast, shows a wet tropical climate, warm temperatures (26.1 °C and 25 °C average annual temperature respectively) and high rainfall (1991 mm and 987 mm average annual precipitation respectively).

Comayagua has dry tropical weather with the lowest annual precipitation (541 mm) and high variability, annual mean temperature is 20.8 °C. Zamorano is dry tropical, with a strong dry season and high precipitation variability during the rainy seasons, annual precipitation is 1039 mm and mean temperature is 24.4 °C. Long series of data for monthly rainfall recorded at Zamorano showed short and constant cycles of dry and wet periods. The coldest site is La Esperanza (mean annual temperature of 16.2 °C), it is the highest weather station located in the central mountains of the country, and it has a temperate climate with annual precipitation of 1297 mm.

3.3. Climate change scenarios and crop production

For Zamorano annual mean temperatures change from observed data of 2.8 °C in scenario A2 high to -0.1 °C in B2 low by 2070-2100 period. For the other locations, changes were related with projections from 2.9 °C to 1 °C. The change on precipitation regimes was low among all locations. The higher decrease was 13.2% of annual rainfall in La Esperanza and similarly in Comayagua. In these locations precipitation reduction occurs in all scenarios. In Valle de Sula, the wettest area, there was not variations in rainfall (from +6.7% to -1.4% of annual 2145 mm).

Temperature increase had a direct effect over crop phenology. In all scenarios and locations, crop growth period, from sowing to crop maturity, showed a reduction due to warmer temperatures. Earlier crop flowering and maturity reduced potential yield. Maize maturity was reached 17 days earlier in Zamorano and 11 days earlier in Comayagua and la Esperanza. For common bean current crop periods is 63 to 83 days after sowing, respectively, going from warmer to cooler locations. Future scenarios showed reduction of 3 to 20 days from sowing to crop maturity.

Our results showed a slight impact on maize yield similar to Jones and Thornton (2003). Future climate change increased yield variability (figure 4). In Zamorano crop simulation under current weather data series

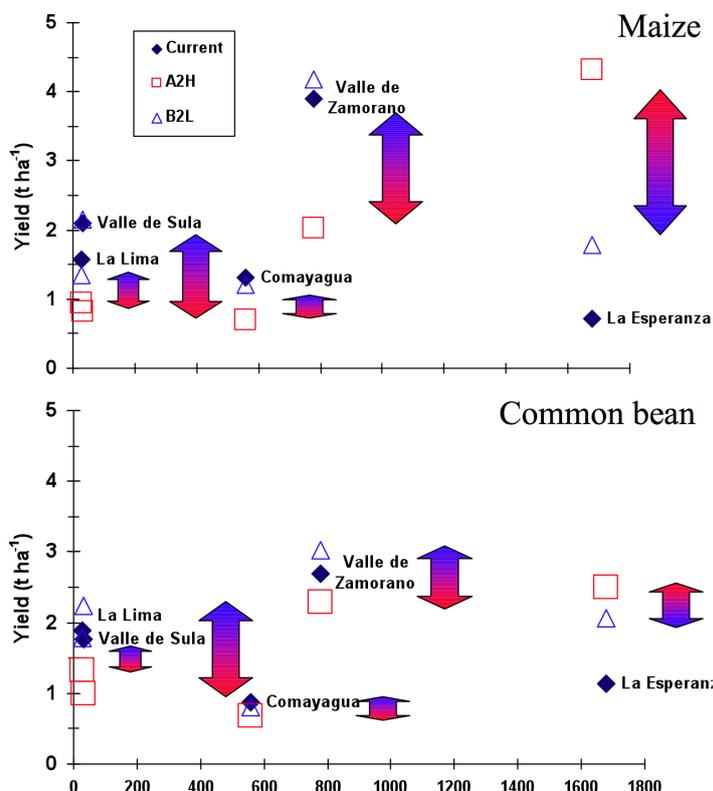


Figure 4

Simulated maize and common bean average yields for different location and scenarios for current and extremes SRES marker scenarios A2 and B2 projected a CO₂ concentration of 718 ppmv and 566 ppmv at 2070-2099 period, respectively arrow shows yield range between scenarios.

showed maize yield of 3.9 t/ha and common bean of 2.7 t/ha. Crop yield under future climate scenarios was variable showing high uncertainties. From the extreme scenario A2 high, maize yield dropped to 2.03 t/ha, that represents 48 % decrease of present yield, but increased to 4.17 t/ha under B2 high scenario, a 7 % increase over present yields. Common bean yield ranged from 1.83 t/ha, that represents 32 % decrease, to 3.44 t/ha (28 % increase) respectively to B2 high to A2 low. Taking into account the intensive rotation maize–common beans, simulations showed an inverse relation between maize and common bean yields. Higher yield of maize reduced the yield in the following common bean.

Comayagua is the driest location of this study and all scenarios reduced rainfall. Crop simulation under current climate showed an average yield of 1.32 t/ha and 0.88 t/ha for maize and common bean respectively. Future climate produced a slow increase in yield of maize (4 %) and common bean (6 %) obtained under B2 high scenario and strong decrease in maize (53 %), yield dropped to 0.7 t/ha, and in common bean (22 %) dropped to 0.69 t/ha, respectively for A2 medium and A2 high scenario.

The northern locations, Valle de Sula and La Lima, showed similar behaviour (figure 4). In the Valley of Sula current simulated maize yield was 2.09 t/ha. Maize yield increased only under B2 low scenario in which yield was 2.15 t/ha (3 % increase). The A2 high scenario maize yield was the lowest result with 0.83 t/ha (61 % decrease). The common bean yields in the Valley of Sula increased in all the cases, except in A2 high (0.99 t/ha, 44 % decrease), exceeding the present average of 1.76 t/ha. The greater production of yield was the A2 Low with 2.34 t/ha (33 % increase).

For La Lima there were not future scenarios better than the current maize yields. All future scenarios showed a yields reduction. The current climate had a yield of 1.58 t/ha, followed by the A2 Low scenario with 1.41 t/ha (11 % decrease) and the lowest yields were A2 and B2 high with 0.94 and 0.91 t/ha, respectively (41 % and 42 % decrease). Common bean yield in La Lima were similar behaviour than maize. The current yield was the highest with 1.88 t/ha. The highest yield of future scenarios (A2 low) was the 94 % of current yield (6 % decrease), it was 1.86 t/ha, and the smaller yield was the B2 high with 1.26 t/ha (33 % decrease).

La Esperanza is the coldest area in Honduras. We run two simulations to take into account different maize growth response to optimal temperature. One of them with a condition of 10 °C crop optimum temperature required to cultivate and the second simulation was with the same cultivar used in the other locations; with a crop optimal growth temperature of 20 °C (current cultivar). In the first case, the current climate showed a maize yield of 0.71 t/ha (production of biomass of 9.17 t/ha). In all future climate scenarios yield was increased from a range of 2.82 t/ha to 4.32 t/ha. Performance of simulated maize development was better in the warmer scenarios than with current low temperatures. In this case,

the average of simulated yield for maize was 4.32 t/ha (increased 25 % in biomass of 11.45 t/ha) in the A2 high scenario and the B2 lower scenario had the smaller yield 1.78 t/ha. In the second case, there was no yield for the present climate since the condition optimal growth temperature of 20 °C was too restrictive. Nevertheless, in the A2 low was the minimum yield of 2.51 t/ha and the one of highest yield was the B2 low with 3.59 t/ha. Again, two cases for this locality were formulated for common bean, like for maize, a 10 °C optimal growth temperature and 20 °C degrees in another one. For the case of 10 °C, all scenarios were over the present average of 1.14 t/ha. The maximum yield occurred in the A2 medium scenario with 2.53 t/ha (108 % increase) and the minimum 1.81 t/ha (46 % increase) on B2 high scenario. With the optimal growth temperature of 20 °C, the restriction was too severe in the present scenario, thus there was no emergence of the crop. The warmer scenarios showed better temperature conditions for maize development, the maximum maize yield was 3.37 t/ha in the A2 high scenario and the minimum yield was 2.72 t/ha on the B2 high scenario.

4 Discussion and conclusion

The long term rainfall series from Zamorano in central Honduras showed a relatively constant subtropical dry-wet climate. We have extended the evaluation and application of CropSyst to a subtropical environment in maize smallholder production systems. The performance of the model in this region was comparable to obtained in other environments and other crop models in similar conditions. The accuracy of model predictions varied considerably with the maize variety examined and may need further development. Our study showed that the increases in temperature and low reduction in precipitation from different climate scenarios lead to reduce yields for both crops. Warmer temperatures reduce the length of the growing season. Maize and common bean yields decreased in all location under warmer scenario A2 high, except in mountain areas, where current yields are limited by cooler temperatures. Maize yield shows a higher impact, future yield range from 40 % to 110 % of current yields compared with common bean range from 60 % to 130 % in median and lower zones. In both cases future climate increased yield uncertainty and maximum and minimum records were diminished (figure 4). Impact of climate change is higher in maize than in common beans. We found better growing conditions under climate change in highlands, mountain areas were represented in our study by La Esperanza (1680 masl). Arable land availability in this mountain region is scarce and there is not possibility to increase crop production in a climate change scenario. This result is according with Jones and Thornton (2003) report in the Ethiopian highlands plateau.

The predicted impacts of climate change on maize yield (39 % to 107 % of current yield) and common bean yield (56 % to 133 % of current yield) may add other critical factor in meeting to the challenge of ensuring food security. Crop production in different future climate scenarios showed a high uncertainty, but for current maize varieties the first order impact is to reduce yields close to 25 %. Common bean did not show a clear trend for some scenarios and locations reduction could be affecting to half of the current yield, while in others increased productivity. In our simulation common bean has been cultivated as second crop, during the dry season. Recommendations to reduce climate change impact are: (i) Smallholder will need to use appropriate cultivars adapted to warmer temperatures. Smallholders crop white maize for food and yellow maize for feed in both cases are mainly open lines. Since their maize–common bean farming system is based on two sowing periods with different growing conditions and locations, smallholder need to characterize their varieties according to different current climate to ensure genetic material better adapted to future climate surveying their agro biodiversity. (ii) Improve soil and water conservation techniques in hillside farming systems. (iii) Agroforestry could be help to reduce supra optimal temperatures in field crops. Current agronomic practices and cultivar should be adapted to increase productivity in order to cope with climate scenarios. Honduras population and basic grain demand increases quickly. Higher temperatures are the main impact of these different climate scenarios, because precipitation change is low. New varieties for warmer environment must be tested.

There are some factors that reduce the reliability of GCMs in Honduras, these are: (i) critical geographic location in terms of climatic processes, (ii) its small area (110 000 km²), (iii) its complex topography (more than 70 % of the Honduras territory is considered mountain), and (iv) the scarce availability of historical weather data. Further work must test the use of a regional climate model as done in other similar areas (Guereña et al 2001; Mínguez et al 2007). From a crop physiology perspective, in Honduras farmers use extensive range varieties both in maize and common beans, these varieties showed a higher uncertainty in simulation studies (Díaz-Ambrona et al 2004).

5 Acknowledgments

This work was financed by the Spanish «Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID)» through the research project n.º A/0806/03, the Universidad Politécnica de Madrid (Spain) and the Escuela Agrícola Panamericana Zamorano (Honduras). We thank Dr. Abelino Pitty and Dr. David Connor for helpful comments on the manuscript.

6 References

- AUHING JI (1989). Evaluation of different doses and times from application of nitrogen, and methods of positioning of phosphorus on the yield of the maize in Zamorano (Honduras). Escuela Agrícola Panamericana Zamorano, Tegucigalpa, Honduras (in Spanish, with abstract in English)
- BARRETO HJ, HARTKAMP AD (1999). Analysis of Maize Production in Honduras: Linking Census Data to Environment Variables through Geographic Information Systems. NRG-GIS Series 99-02. Mexico DF, Mexico
- BARROW E, HULME M, SEMENOV MA (1996). Effect of using different methods in the construction of climate change scenarios: examples from Europe. *Climate Research* 7:195-211
- BATRES J (1988). Evaluation of the effect of dose of nitrogen using urea and ammonium sulphate on the yield of the maize in Zamorano. Escuela Agrícola Panamericana Zamorano, Tegucigalpa, Honduras (in Spanish, with abstract in English)
- BELLOCCHI G, MAESTRINI C, FILA G, FONTANA F (2002). Assessment of the effects of climate change a case study in northern Italy. In: proceedings of the VII ESA Congress, Cordoba, Spain
- CASTELLI F, STÖCKLE CO (2001). Comparing the performance of WGEN and ClimGen in the generation of temperature and solar radiation. *Transactions of the ASAE* 446:1683-1687
- CASTRO RE (2003). Detailed characterization of soil in Zamorano. Escuela Agrícola Panamericana Zamorano, Tegucigalpa, Honduras (in Spanish, with abstract in English)
- DÍAZ-AMBRONA CH, GIGENA R, MENDOZA CO (2004). Global Climate Change and Food Security for Small Farmers in Honduras. In: *New directions for a diverse planet. Proceedings of the 4th International Crop Science Congress, Brisbane, Australia* 941-942
- DONATELLI M, TUBIELLO FN, PERUCH U, ROSENZWEIG C (2002). Impacts of climate change and elevated CO₂ on sugar beet production in Northern and Central Italy. *Italian Journal of Agronomy* 6:133-142
- FERNÁNDEZ JV (2003). Detailed characterization of soil in Zamorano for pasture management. Honduras. Escuela Agrícola Panamericana Zamorano, Tegucigalpa, Honduras (in Spanish, with abstract in English)
- FAO (1995). *Digital Soil Map of the World and Derived Soil Properties; Version 3.5. Land and Water Digital Media Series 1; Food and Agriculture Organization of the United Nations [FAO], Rome, Italy*
- FAO (2011). *FAOSTAT: FAO Statistical Databases. Food and Agriculture Organization of the United Nations [FAO], Rome, Italy. <http://www.fao.org>, accessed 27 September 2011*
- FUENTES PA (1991). Determination of economic and technical optimal levels of density and fertilization within Hybrid Maize B-833 under the climatic conditions of the valley of Yeguaré. Escuela Agrícola Panamericana Zamorano, Tegucigalpa, Honduras (in Spanish, with abstract in English)
- GUEREÑA A, RUIZ-RAMOS M, DÍAZ-AMBRONA CH, CONDE JR, MÍNGUEZ MI (2001). Assessment of climate change and agriculture in Spain using climate models. *Agronomy Journal* 93:237-249
- GUERRERO JH (1988). Study the yield potential of common bean (*Phaseolus vulgaris* L.) in Honduras. Escuela Agrícola Panamericana Zamorano, Tegucigalpa, Honduras (in Spanish, with abstract in English)
- HARO MA (1998). Lime and nitrogen fertilization effect on yield and profit of common bean. Escuela Agrícola Panamericana Zamorano, Tegucigalpa, Honduras (in Spanish, with abstract in English)
- HINTZE LH, RENKOWB M, SAIN G (2003). Variety characteristics and maize adoption in Honduras. *Agricultural Economics* 29:307-317

- HULME M, WIGLEY TML, BARROW EM, RAPER SCB, CENTELLA A, SMITH S, CHIPANSHI A (2000). Using a climate scenario generator in vulnerability and adaptation assessments: MAGICC and SCENGEN Workbook. Climatic Research Unit, University of East Anglia, Norwich, UK
- IGLESIAS A, ROSENZWEIG C, PEREIRA D (2000). Agricultural impacts of climate change in Spain: developing tools for a spatial analysis. *Global Environmental Change–Human and Policy Dimensions* 10:69–80
- IPCC (2000). Emissions Scenarios. Prepared by N Nakicenovic and R Swart, Cambridge University Press, UK, 570. Available from Cambridge University Press, The Edinburgh Building Shaftesbury Road, Cambridge CB2 2RU, England <http://www.ipcc.ch/ipccreports/sres/emission> accessed 22 October 2012
- IPCC–TGCI (1999). Guidelines on the Use of Scenario Data for Climate Impact and Adaptation Assessment. Version 1. Prepared by Carter; TR; M. Hulme; and M. Lal; Intergovernmental Panel on Climate Change; Task Group on Scenarios for Climate Impact Assessment, Bern, Switzerland
- JANSEN HGP, PENDER J, DAMON A, SCHIPPER R (2006). Rural Development Policies and Sustainable Land Use in the Hillside Areas of Honduras: A Quantitative Livelihoods Approach. Research report 147, International Food Policy Research Institute, Washington, USA <http://www.ifpri.org/sites/default/files/publications/rr147.pdf> accessed 22 October 2012
- JONES PG, THORNTON PK (2000). MarkSim: Software to generate daily weather data for Latin America and Africa. *Agronomy Journal* 93:445–453
- JONES PG, THORNTON PK (2003). The potential impacts of climate change on maize production in Africa and Latin America in 2055. *Global Environmental Change* 13:51–59
- JOVANOVIĆ NZ, ANNANDALE JG, BENADE N, CAMPBELL GS (2003). CLIMGEN–UP: A user–friendly weather data generator. *South African Journal of Plant and Soil* 20:203–205
- LOAGUE K, GREEN RE (1991). Statistical and graphical methods for evaluating solute transport models: overview and application. *Journal of Contamination Hydrology* 7:51–73
- MEARNS LO, EASTERLING W, HAYS C (2001). Comparison of agricultural impacts of climate change calculated from high and low resolution climate model scenarios. Part I: The uncertainty due to spatial scale. *Climate Change* 51:131–172
- MEARNS LO, GIORGI F, MCDANIEL L, SHIELDS C (2003). Climate scenarios for the southeast U.S. based on GCM and regional model simulations. *Climate Change* 60:7–35
- MÍNGUEZ MI, RUIZ–RAMOS M, DÍAZ–AMBRONA CH, QUEMADA M, SAU F (2007). First–order impacts on winter and summer crops assessed with various high–resolution climate models in the Iberian Peninsula. *Climate Change* 81:343–355
- MONTEITH JL (1977). Climate and crop efficiency of crop production in Britain. *Philosophical Transactions of the Royal Society B* 281:277–329
- PARRY ML, ROSENZWEIG C, IGLESIAS A, FISCHER G, LIVERMORE M (1999). Climate change and world food security: A new assessment. *Global Environmental Change* 9:51–67
- PARRY ML, ROSENZWEIG C, IGLESIAS A, FISCHER G, LIVERMORE M (2004). Effects of climate change on global food production under SRES emissions and socio–economic scenarios. *Global Environmental Change* 14:53–67
- PAZ F, MATA JH (1999). Weather data from FHIA 1986–1998. Fundación Hondureña de Investigación Agrícola, La Lima, Honduras (in Spanish)
- REILLY J (1996). Climate Change; global agriculture and regional vulnerability, 237–266. In: Bazzaz F, Sombrock W. Eds. *Global Climate Change and Agricultural Production*. Wiley, Chichester, UK
- ROBLETO EA (1988). Effect of the fertilization with calcium, phosphorus and molybdenum in the nitrogen fixation and yield common bean. Escuela Agrícola Panamericana Zamorano, Tegucigalpa, Honduras (in Spanish, with abstract in English)
- RUBIO R (2002). The effect of nitrogen leaf fertilization on maize. Escuela Agrícola Panamericana Zamorano, Tegucigalpa, Honduras (in Spanish, with abstract in English)

- RUIZ-RAMOS M, MÍNGUEZ M (2010). Evaluating uncertainty in climate change impacts on crop productivity in the Iberian Peninsula. *Climate Research* 44: 69–82
- SCOTT MJ, VAIL LW, JAKSCH JA, STÖCKLE CO, KEMANIAN AR (2004). Water exchanges: tools to beat El Niño climate variability in irrigated agriculture. *Journal of the American Water Management Association* 40(1):15–31
- SEMENOV MA, BROOKS RJ, BARROW EM, RICHARDSON CW (1998). Comparison of the WGEN and LARS-WG stochastic weather generators for diverse climates. *Climate research* 10:95–107
- SRES (2000). Special Report on Emissions Scenarios: A special report of Working Group III of the Intergovernmental Panel on Climate Change, Cambridge University
- STÖCKLE CO, NELSON R (2001). Cropping Systems Simulation Model User's Manual. Biological Systems Engineering Department; Washington State University. http://www.bsye.wsu.edu/CS_Suite, accessed 27 September 2011
- STÖCKLE CO, CAMPBELL GS, NELSON R (1999). ClimGen manual. Biological Systems Engineering Department; Washington State University, Pullman, WA, USA
- STÖCKLE CO, DONATELLI M, NELSON R (2003). CropSyst; a cropping systems simulation model. *European Journal of Agronomy* 18:289–307
- STÖCKLE CO, NELSON R, DONATELLI M, CASTELLVI F (2001). ClimGen: a flexible weather generation program. In: Donatelli M (ed.). *Proceedings of the 2nd International Symposium Modelling Cropping Systems*, European Society of Agronomy, Florence, Italy 34–41
- TANNER CB, SINCLAIR TR (1983). Efficient water use in crop production: research or re-research? In: Taylor H, Jordan WR, Sinclair TR (eds.). *Limitations to efficient water use in crop production*. American Society for Agronomy, Madison, WI, USA 1–27
- TUBIELLO FN, DONATELLI M, ROSENZWEIG C, STÖCKLE CO (2000). Effects of climate change and elevated CO₂ on cropping systems: model predictions at two Italian locations. *European Journal of Agronomy* 13:179–189
- VILLALOBOS F, ORGAZ F, TESTI L, FERERES E (1999). The use of synthetic weather data for strategy analysis in cropping system modelling. In: M. Donatelli (ed.). *Proceedings of the International Symposium Modelling Cropping Systems*. European Society for Agronomy, Lérida, Spain 269–270
- VILLASECA I (2001). The effect of sowing density and nitrogen on maize yield in Zamorano (Honduras). Escuela Agrícola Panamericana Zamorano, Tegucigalpa, Honduras (in Spanish, with abstract in English)
- WIGLEY TML (2003). MAGICC/SCENGEN 4.1: Technical Manual. UCAR–Climate and Global Dynamics Division, Boulder, Colorado. <http://www.cgd.ucar.edu/cas/wigley/magicc/index.html>, accessed 27 September 2011
- WIGLEY TML, SMITH SJ, PRATHER MJ (2002). Radiative forcing due to reactive gas emissions. *Journal of Climate* 15:2690–2696

7 Annex: List of acromyms

- A2: SRES scenario family A2
- B2: SRES scenario family B2
- ClimGen: Climate weather generator software
- CropSyst: Cropping systems simulation dynamic model software
- GCM: General circulation model
- GFDL: Geophysical Fluids Dynamics Lab
- GISS: Goddard Institute for Space Studies
- HAD295: A general circulation model for the Hadley Centre Coupled Model version 2
- HAD300: A general circulation model for the Hadley Centre Coupled Model version 3
- IPCC: Intergovernmental Panel on Climate Change
- MAGICC: Model for the Assessment of Greenhouse-gas Induced Climate Change

METART: Meteorological data and derived products from FAO
masl: Meters above sea level
ppmv: Parts per million by volume (10⁶)
RCM: Regional circulation model
RMSE: Root mena square error
SCENGEN: Scenario Generator model
SRES: Special Report on Emissions Scenarios
UKMO: United Kingdom Meteorological Office

La comunidad internacional y Haití: una historia de desamor. El rol de la cooperación internacional, 1990-2010

Natalia HERBST
Universidad Torcuato di Tella (Argentina)
natalia.herbst@alumni.utdt.edu

The International Community and Haiti: a story of mischief. The role of international cooperation 1990-2010

ResumenAbstract

- 1. La comunidad internacional y Haití: una historia de desamor**
- 2. Cooperación Internacional en Haití**
- 3. Estados donantes y acciones de cooperación**
- 4. Cooperación multilateral**
- 5. Distribución de la AOD**
- 6. Conclusiones**
- 7. Bibliografía**
 - Anexo I**
 - Anexo II**
 - Anexo III**
 - Anexo IV**
 - Anexo V**
 - Anexo VI**

La comunidad internacional y Haití: una historia de desamor. El rol de la cooperación internacional, 1990-2010

Natalia HERBST

Universidad Torcuato di Tella (Argentina)
natalia.herbst@alumni.utdt.edu

The International Community and Haiti: a story of mischief. The role of international cooperation 1990-2010

Resumen

El artículo analiza la cooperación internacional, tanto bilateral como multilateral, recibida por Haití desde la década de 1990 en adelante, y como esta definió las (im)posibilidades de desarrollo sostenible, incorporando la aparición de la cooperación Sur-Sur a partir de 2004. Al corroborar un escenario en el cual la cooperación Norte-Sur no ha logrado resultados exitosos a partir de sus esfuerzos, se analizará más allá de los montos disponibles, a qué sectores fueron asignados y si dicha planificación respondió a un análisis sensible de la situación, presentando datos de elaboración propia acerca de la distribución sectorial de la AOD para el período 1990-2004. En las conclusiones, se tomarán las lecciones de la cooperación internacional de la etapa post-dictadura, revalorizadas para el contexto de reconstrucción post-terremoto.

Palabras clave: Haití, cooperación internacional, años noventa, diáspora, reconstrucción, asistencia oficial al desarrollo (AOD).

Abstract

The article analyzes the actions of international cooperation, bi and multilateral, received by Haiti since the 1990s, and how this defines the (im)possibilities of sustainable development, considering the upsurge of South-South cooperation since 2004. Given that conditions show that North-South cooperation hasn't been able to achieve its goals, an analysis of the available funds and its allocation will be made, based on author's elaboration data regarding sectorial allocation of funds for the 1990-2004 period. The conclusions will consider the lessons learned from the studied period, which gain new meaning in the context of the post-earthquake reconstruction.

Key words: Haiti, international cooperation, 90's, diaspora, reconstruction, official development assistance (ODA).

1 La comunidad internacional y Haití: una historia de desamor

Haití ha sido objeto de la cooperación internacional desde hace ya varias décadas. Tras el fin de la dictadura de los Duvalier en 1986, diferentes marcos de acción han prevalecido en la isla. En este contexto sucesivos gobiernos han trabajado en la construcción de instituciones en un contexto de permanente presencia internacional y gran inestabilidad político-social.¹ Este proceso ha tenido sus altos y bajos, con sus puntos de mayor depresión marcados por la crisis electoral y fallido golpe de estado de 2000, y las revueltas civiles de 2004 que llevaron a un nuevo golpe y subsecuente exilio del entonces presidente Aristide. Desde entonces, la más reciente operación de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas ha sido desplegada, y numerosos donantes internacionales han trabajado en la isla. Al analizar la cooperación internacional a grandes rasgos, en una etapa inicial es posible constatar una preeminencia de donantes del Norte, cuya cooperación se ha visto signada por altas condicionalidades, arrojando resultados negativos y empeorando la situación de sectores clave para el desarrollo sostenible haitiano como los de agricultura, irrigación y medio ambiente. A partir de 2004, en congruencia con la crisis socio-política, el traspaso del mando de la misión militar a actores regionales, y con una decepción global con respecto a los resultados de la cooperación internacional *mainstream* y un nuevo entusiasmo con respecto a las potencialidades de la cooperación Sur-Sur (CSS), los patrones de cooperación sufrieron un cambio significativo. Si bien la mayoría de la ayuda referida a recursos continuó proviniendo del Norte, diversos actores del Sur han cobrado protagonismo a partir del aumento exponencial de acciones de CSS tanto de corte social como institucional, a partir de las cuales junto con actores locales se ha trabajado en pos de fortalecer las instituciones locales, el estado de derecho y el proceso electoral (Herbst 2011). En 2011, el actual presidente Michel Martely asumió su cargo marcando el primer traspaso presidencial democrático, en un escenario marcado por el caos producto del terremoto que azotó la isla en enero de 2010, siendo considerado como el primer paso en la superación de un pasado conflictivo en lo que respecta al proceso democrático.

El presente estudio se propone analizar los flujos de cooperación internacional para el período 1990-2010, haciendo hincapié en los flujos de cooperación Norte-Sur (CNS) tanto de carácter bi como multilateral. Al corroborar un escenario en el cual la CNS no ha logrado resultados exitosos a partir de sus esfuerzos, se analizará más allá de los montos disponibles a qué sectores fueron asignados, qué consecuencias ha tenido la asignación y si dicha planificación respondió a un análisis sensible de la situación.

1 Durante el siglo xx, pueden contarse diecinueve años de ocupación de Estados Unidos; la Masacre del Perejil perpetuada por el dominicano Trujillo quien en búsqueda de homogeneizar la población asesinó a más de veinte mil haitianos en menos de una semana; veintinueve años de dictadura de la familia Duvalier; por lo menos, dos intentos de golpe de estado fallido y cuatro exitosos; el establecimiento de dos embargos económicos sobre la isla; la presencia de cuatro misiones de la Organización de Naciones Unidas; un solo presidente electo que logró completar su mandato (René Preval 2006-2011) y un solo traspaso entre presidentes elegidos democráticamente en 2011 en el cual asumió el poder el actual mandatario Michel Martelly. A este escenario de alta complejidad del sistema político, se sumaron los efectos de reiterados desastres naturales en un país sin la infraestructura necesaria para responder a estas circunstancias, siendo los episodios más devastadores el terremoto de enero de 2010 y el subsiguiente brote de cólera. Para mayor información, véase: FLACSO, Proyecto Argentina-Haití, Cronología Histórica. En: <<http://haitiargentina.flacso.org.ar/La-Reconstruccion-de-Haiti/Instituciones/Cronologia-Historica>>. Dubois L (2012)>. Haiti: The Aftershocks of History. Metropolitan Books, New York.

2 Cooperación Internacional en Haití

El escenario económico haitiano en la década de 1990 estuvo condicionado por las consecuencias de la liberalización económica, sujeta a numerosas condicionalidades impuestas tanto por los países del Norte como por agencias multilaterales. La liberalización de los mercados internos de bienes, sin un monitoreo del sistema productivo local, que buscara que el mismo fuera capaz de enfrentarse a la competencia en el mediano plazo es un claro ejemplo del tipo de enfoque estereotipado que prevaleció en Haití, el cual llevó a la implementación de recetas únicas sin considerar las particularidades del caso.

En este contexto se registró la presencia sostenida de la Organización de Naciones Unidas (ONU) en el país, la cual bajo diferentes mandatos se mantiene desde 1993 hasta la actualidad. Cuatro misiones sucesivas fueron desplegadas en el terreno previo a la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH),² y si bien sus particularidades son interesantes, cabe resaltar ciertos elementos de continuidad en las mismas. En primer lugar, es fundamental el recurrente diálogo de los gobernantes haitianos con la ONU, en los cuales se registra tanto satisfacción por la presencia internacional en la isla, como el deseo de prolongación de la misma.³ Esto demuestra tanto una buena predisposición hacia la asistencia internacional por parte de las elites haitianas, como el alto nivel de dependencia de los gobernantes de esta presencia externa a la cual atribuyen la continuidad del orden que posibilitara el proceso de reconstrucción nacional. En segundo lugar, es interesante observar que el proceso de evolución de las sucesivas misiones logró eliminar el componente militar de su configuración a partir de diciembre de 1997. Un tercer punto es la composición de las mismas, las cuales fueron integradas mayormente por representantes de países ajenos a la región. El carácter extra regional de las misiones se torna importante a la hora de evaluar el resultado de las mismas, considerando que esta configuración ha sido la norma en la región latinoamericana hasta la MINUSTAH. Pueden destacarse entonces, como cuestiones que podrían resultar problemáticas, las diferencias culturales —lo cual podría implicar dificultad en el entendimiento de los problemas locales o de la anticipación a las reacciones de los haitianos frente a las acciones de la misión— y las dificultades de comunicación por diferencias idiomáticas. La MINUSTAH por oposición se ha consagrado como la primera misión de mantenimiento de la paz de la ONU en ser liderada por actores regionales en América Latina. Esta característica ha demostrado el desarrollo de dinámicas particulares a partir de entendimientos comunes; y ha fomentado un aumento de los vínculos de cooperación regional a partir de un mayor conocimiento de los actores latinoamericanos tanto del terreno como de la población y sus problemáticas (Herbst 2011).

Resulta fundamental incorporar al análisis los flujos de apoyo e inversión que se destinaron a Haití paralelamente a la presencia de Naciones Unidas. El panorama de flujos económicos de la isla combinó una

- 2 Operación de Mantenimiento de Paz de Naciones Unidas en Haití (UNMIH), 1993-1996; Misión de Apoyo de las Naciones Unidas en Haití (UNSMIH), 1996-1997; Misión de Transición de las Naciones Unidas en Haití (UNTMIH), 1997-1997, y Misión de la Policía Civil de las Naciones Unidas en Haití (MIPONUH), 1997-2000.
- 3 Más allá de una posición favorable desde el oficialismo en esta presencia, cabe resaltar la existencia de facciones opositoras a la presencia internacional en la isla.

inversión externa directa extremadamente baja con una agenda altamente exigente de pago de deuda externa la cual representó entre 60 y 80 millones de dólares anuales en término de servicio de deuda durante la última década (Sassen 2010). A este escenario se suma el embargo de la ayuda oficial al desarrollo (AOD) que Estados Unidos impuso desde 2001 sobre Haití alegando «comportamiento anti-democrático» como herramienta para limitar a un gobierno orientado hacia la izquierda (Sassen 2010). El mismo se extendió hasta 2004 y significó el veto al envío de 500 millones de dólares ya aprobados para Haití por parte del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), los cuales debían ser destinados al mejoramiento del sistema educativo, de salud y a la expansión de la red de provisión de agua potable (Sassen 2010).

Si bien las dinámicas propias de la cooperación bilateral y multilateral serán examinadas en los siguientes apartados, resulta cuanto menos interesante resaltar algunas cuestiones características de la AOD para el caso durante los últimos 20 años. Al analizar la asistencia recibida por Haití desde el fin de la dictadura de los Duvalier a fines de la década de los años ochenta, se puede notar un patrón de conducta cíclico en la comunidad internacional. El mismo patrón ha de ser tenido en cuenta a la hora de extraer las lecciones aprendidas del pasado, dado que, como consecuencia del mismo, la economía haitiana se ha visto sofocada y ha requerido de una mayor cantidad de recursos externos y el diseño de soluciones más complejas dado el agravamiento progresivo de situaciones de emergencia.

La repetición de ciclos en la AOD desde 1990 es relacionada entonces de modo directo con el deterioro de la calidad de vida de la población, y la imposibilidad del gobierno de hacer frente a las demandas registradas. Si bien el decenio 1990-2000 implicó la recepción por parte de Haití de 1200 millones de dólares en concepto de AOD (Sassen 2010), el período 1991-1994 se caracterizó por un embargo comercial legitimado por el Consejo de Seguridad (CS) de Naciones Unidas, el cual persiguió forzar las negociaciones con una junta militar gobernante reticente a ceder poder. Esta ocasión no sería la única en la cual se utilizaría la diplomacia coercitiva hacia Haití. Si bien la misma nunca llegó a escalar a operaciones militares, los embargos establecidos sobre la isla han sido determinantes tanto en el desarrollo de la economía, como en la ineficacia de la implementación de la asistencia. El sostenimiento de los mismos sobre una economía altamente dependiente significó una ausencia de recursos tal que llevó a los indicadores sociales y macroeconómicos a los peores niveles registrados a escala global. Si bien los embargos «cumplieron sus objetivos», no solo sofocaron a la economía, sino que fueron seguidos por condicionalidades que minaron la posibilidad de desarrollo sostenible en Haití. Como ejemplos se pueden destacar dos especialmente nocivas. La primera se refiere a las notificaciones por parte del Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM) que comunicaron al gobierno que si destinaba recursos a irrigación, fertilizantes o equipamiento para los agricultores de más bajos ingresos se suspendería su financiamiento, lo cual implicó la destrucción de la producción agrícola del país. Otro claro ejemplo de este tipo de

políticas se registra en la determinación por parte de Estados Unidos a que Haití adoptara las tarifas de importación de alimentos más bajas del hemisferio (para favorecer a los productores estadounidenses) como condición para restablecer al presidente Aristide en el poder después de ser derrocado (Gronewold 2010).

En el período 1991-1994, el embargo económico significó que la asistencia al desarrollo fuera magra, siendo en promedio de aproximadamente 40,6 millones de dólares anuales (Sassen 2010).⁴ El retorno al orden constitucional en 1994 llevó a un nuevo compromiso de la comunidad internacional hacia Haití en cuyo marco se planificó el apoyo al país hasta el año 2000 mediante el establecimiento de financiación para la construcción de infraestructura económica, el combate al desempleo, la mejora de los indicadores macroeconómicos y la promoción de la inversión privada (PNUD 2006: 27). De acuerdo con este nuevo compromiso, en 1995 se desembolsaron 506,7 millones de dólares en concepto de AOD. Esta asistencia se vio atada a fuertes condicionantes en lo que se refiere a reformas económicas. Si bien durante los años fiscales 1995 y 1996 el envío de asistencia fue sustancial (véase anexo I), el Estado haitiano no pudo responder a las fuertes demandas de reforma estructural estipuladas por la comunidad de donantes, lo cual implicó un retiro gradual de la asistencia en los años posteriores. Este tira y afloja realizado por grandes cantidades de recursos otorgados a la isla, seguido de un ahogamiento de recursos como herramienta de diplomacia coercitiva, implicó resultados nefastos en el desarrollo socioeconómico haitiano. La falta de recursos y los altos niveles de corrupción llevaron a que las pequeñas mejoras percibidas entre 1995 y 1996 desaparecieran, dando lugar a conflictos sociales y políticos que concluyeron en la crisis electoral de 2000.

Frente a la situación de descontrol, la comunidad internacional de donantes, en lugar de abogar por mejorar las condiciones de estabilización y gobernabilidad, determinó un nuevo embargo económico que rigió hasta el año 2004, el cual —al igual que en el periodo 1991-1994— implicó un descenso sustancial de la llegada de financiamiento a Haití.⁵ Cabe resaltar que frente a esta crisis política, no se entonó ningún *mea culpa* por parte de la comunidad internacional con respecto a las condicionalidades sujetas a la ayuda de los años noventa ni por las medidas coercitivas adoptadas, a las cuales se puede atribuir gran parte de la responsabilidad por las condiciones que llevaron a la crisis política y económica del año 2000. Contrariamente, se observó una desilusión generalizada, que llevó al abandono del apoyo a la isla por no encontrar «respuestas positivas» a los compromisos previos. Este segundo período de AOD, que va del año 2000 al 2004, se caracterizó por un mínimo apoyo dirigido principalmente a los sectores sociales siendo los principales donantes instituciones multilaterales de asistencia (PNUD 2006: 28).

A partir de la estabilización social y el establecimiento del Marco de Cooperación Interina (MCI) en 2004, el flujo de ayuda hacia la isla se reactivó, registrando un pico en 2004-2005. Se puede reconocer entonces un tercer momento de AOD, cuyo plan se centró principalmente en alcanzar el fortalecimiento de la gobernabilidad del país y la búsqueda de mejores

4 Ciertos organismos no interrumpieron el envío de recursos hacia la isla en pos de permitirle ser calificado para continuar sus relaciones con instituciones internacionales y aumentar su capacidad de absorción.

5 Un promedio de 65,6 millones de dólares anuales se registra para este período.

condiciones para la realización de comicios en 2006. En esta etapa se estableció como prioridad utilizar los recursos de la AOD para la realización de acciones que persiguieran el desarrollo sostenible, dejando de lado el enfoque que desde 1994 tuvo como norte el crecimiento económico. En esta etapa es importante señalar el aumento de la presencia regional en materia de cooperación. A partir de 2004 se registró un crecimiento importante de acciones de CSS regional, la cual siguió este curso no solo por el aumento de las necesidades haitianas, sino dado el mayor conocimiento del terreno y sus necesidades a partir de la participación de actores latinoamericanos como Argentina, Brasil y Chile en la MINUSTAH. El paso de liderazgo de la misión internacional a actores del Sur impulsó también un aumento en las acciones de cooperación de actores no ligados a la misma como México, Venezuela y Cuba (Herbst 2011).

Si bien la comunidad internacional reaccionó frente a la desesperante situación haitiana, los compromisos asumidos no llegaron a representar la ayuda indicada como necesaria por los diagnósticos de organizaciones multilaterales. En los años posteriores al año 2006⁶ los compromisos económicos asumidos con Haití nunca llegaron a las sumas establecidas como necesarias, lo que se agravó a partir de 2009 frente a la crisis económica estadounidense.⁷ Lo que se desprende de esta cuestión es la sucesión de ciclos que muestran, en primer lugar, un ahogo de la economía haitiana, seguido por un shock inicial de grandes sumas de asistencia, a lo que sigue un gradual abandono de la ayuda que borra los logros obtenidos en breves períodos de tiempo devolviendo al país a una situación peor que la inicial.

El 1 de enero de 2010 encontró a Haití comenzando un año con pocas esperanzas de recibir la asistencia que le sería necesaria. El 12 de enero de 2010 encontró a Haití con el desastre natural más terrible de su historia en términos tanto de pérdidas materiales como de vidas humanas. Durante las semanas siguientes, las promesas de asistencia se sucedieron, hasta la realización de la Conferencia de Nueva York el 31 de marzo. Si bien los compromisos asumidos en este encuentro por numerosos donantes implicaron la proyección de un paquete de asistencia sin precedentes para Haití, en la práctica la *efectivización* de los mismos ha encontrado reiteradas trabas que han generado la ejecución de un porcentaje preocupantemente bajo del dinero comprometido (MacDonald 2011).

6 Durante este año se celebraron elecciones de modo exitoso, pero se mantuvo la creencia de que Haití necesitaba de asistencia internacional continua para consolidar los avances obtenidos hasta el momento.

7 A este escenario inicial se suman las presiones de pago de la deuda, las cuales se mantuvieron firmes casi hasta el final desde este período.

3 Estados donantes y acciones de cooperación

La cooperación bilateral ha sido en las últimas décadas una importante fuente de ingresos para Haití. Sin embargo, al analizar los reportes del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), resulta claro el hecho de que la ayuda no ha sido orientada a los sectores más golpeados desde el año 2000 (PNUD 2006: 102). La mala gestión de los recursos disponibles es uno de los factores que explica el porqué de los constantes retrocesos en lo que respecta al desarrollo para este caso.

A partir de datos del BM, se puede estimar que, del flujo neto total de AOD bilateral de donantes DAC para los años 1990 a 2008, aproximadamente el 86 % anual fue aportado por cinco donantes principales: Canadá, Francia, Estados Unidos, Japón y la Comisión Europea. Al analizar la distribución de estos recursos que se realizó dentro del MCI a partir de 2004, se puede observar que la categoría «Servicios sociales básicos» se vio ampliamente favorecida con la asignación de casi el 60 % de los recursos disponibles (véase [anexo II](#)). Dentro de esta categoría, los principales rubros atendidos fueron, en primer lugar, potabilización del agua y saneamiento con 19 % del crédito concedido, seguido por seguridad alimentaria con el 15 %, y salud y nutrición con el 14 % (PNUD 2006: 101). Esta tendencia se vio impulsada por parte de Estados Unidos: según datos del PNUD, el gobierno norteamericano donó el 68 % del dinero aportado por los cuatro donantes bilaterales principales, y de este monto el 63 % fue enviado en concepto de asistencia para servicios sociales básicos específicamente.

De acuerdo con esta misma agencia, la elección por parte de los donantes, que siguieron la tendencia estadounidense, se fundamentó en tres pilares. En primer lugar, en la crisis institucional nacida de las elecciones de mayo de 2000, la cual redujo drásticamente la capacidad de respuesta de las autoridades públicas en comparación con las necesidades sociales de la población; en segundo lugar, en respuesta a los desastres naturales que afectaron a Haití durante 2004; y finalmente por la necesidad de realizar grandes inversiones en salud y educación para asegurar una oferta de servicios en estas áreas (PNUD 2006: 101).

Si bien no se subestima la importancia del sector de servicios sociales básicos, la distribución de la asistencia que se puede observar en el [anexo II](#) resulta cuanto menos llamativa al notar una relegación total del área política en un año electoral, en un país en búsqueda de mejorar sus condiciones de gobernabilidad y estabilidad política.

Al analizar la cooperación bilateral, resulta interesante detenerse en dos cuestiones que van más allá de los montos de la ayuda y su destino. Según el análisis del PNUD, pueden registrarse sistemáticamente dos dinámicas preocupantes por parte de los donantes. La primera se refiere al requisito por parte de aquellos que destinan fondos de asistencia hacia un país, quienes demandan como retribución la contratación de empresas privadas del país de origen de los fondos como proveedores de servicios dentro del marco del plan de asistencia. El problema que resulta de esta condicionalidad supera el hecho de que estas empresas puedan no ser las más idóneas para estas tareas; y se halla en que dichas compañías no se encuentran sujetas a realizar transferencias de conocimiento, y raramente las hacen. En segundo lugar, se ha registrado que los donantes llevan consultores propios al terreno para evaluar el progreso de sus planes, cuyos documentos acerca del impacto y la efectividad de la AOD para el caso no son desclasificados. Estas cuestiones resultan muy perjudiciales, dado que esta clase de información es altamente costosa y valiosa a la hora de evaluar las acciones llevadas a

cabo y planificar futuros proyectos. Al ser ambos recursos mantenidos como confidenciales, se pierde la oportunidad de generar planes más efectivos desde un lugar más informado. Si bien esta cuestión resulta un gran obstáculo para el desarrollo haitiano, probablemente también implique un uso de recursos innecesario para la comunidad de donantes que de estar disponibles podrían ser redirigidos.

A este escenario se suma el papel de las ONGs el cual ha sido muy cuestionado, siendo Haití catalogada como una «Nación-ONG». La controversia que se observa en torno a las mismas responde al hecho de que dado el gran volumen de recursos que manejan y su rápida proliferación cuentan con un amplio poder de gestión lo cual genera un peligro de paralización del Estado haitiano, al actuar de modo paralelo en lugar de asociado al mismo (Hirst 2010: 6). Ahora bien, desde la óptica de los Estados donantes del Norte, la canalización de los recursos por medio de este tipo de organizaciones funciona como garantía de transparencia y uso democrático de los fondos, en un Estado caracterizado por altos niveles de corrupción y limitada capacidad de gestión. Existe otro riesgo relacionado con las ONGs que responde a la tendencia durante la última década a actuar en lo que se denominan acciones puntuales. Lo que se observa es que organizaciones de proyección internacional toman experiencias exitosas en ciertos terrenos y las exportan a nuevos escenarios sin un previo proceso de adaptación. Como consecuencia de este tipo de acciones, se crean puntos de fricción con las acciones de CNS volviéndola menos eficiente, ya que se genera una superposición de tareas, y complica la relación entre el gobierno donante y el Estado receptor. Más allá de la identificación de este tipo de problemáticas con respecto a las ONGs del Norte, en el accionar del día a día se observa que los donantes han preferido mantenerlas como canales de acción dado que dotan de transparencia al envío de recursos frente a la opinión pública de sus países (Antonini y Hirst 2009: 49).

Dada la identificación de estas problemáticas y el aumento de su presencia desde la crisis de 2010, es importante que las ONGs que trabajan en el terreno adopten el compromiso de trabajar en coordinación no solo con el gobierno local, sino también con los múltiples actores internacionales presentes en la isla en pos de utilizar los recursos disponibles del modo más eficiente y coordinado posible.

4 Cooperación multilateral

Para el periodo estudiado, los principales donantes multilaterales en Haití han sido: el BM, el BID y el FMI, a los que se sumaron la Comunidad Económica Europa (CEE) y la ONU.

Si bien la asistencia multilateral ha sido una fuente de ingresos altamente representativa para Haití —en el período 2005-2008 representó cerca del 35 % del total de asistencia (Iberoamérica-Haití)—, también ha sido controversial. Dichas controversias surgen a partir de dos cuestiones principales: por un lado, estos actores han sido los primeros en retirarse de Haití frente a los embargos económicos (como es el caso del BM y el BID entre 2000 y 2004), y, por otro lado por las elevadas tasas de interés y rigurosos calendarios de pago de deuda que se mantuvieron como condicionantes sobre la empobrecida economía haitiana.

Al analizar los flujos de este tipo de asistencia al desarrollo a partir del MCI establecido en 2004, la distribución de los recursos disponibles vuelve a ser sorprendente, no solo porque la cuestión de la gobernanza política no sea de primera prioridad, sino porque se ve relegada al último lugar recibiendo solamente un 4 % de los fondos (véase [anexo III](#)). Si bien se entiende que la mayoría de las agencias consideradas se guían por una visión económica, resulta incomprensible el deseo de que un país sumido en el caos social e institucional como Haití logre crecimiento económico, y mucho menos desarrollo sostenible, sin una previa construcción institucional que pueda llevar dichos cometidos a cabo. Se observa por parte de las agencias una falta de interés en lo que se refiere a la construcción de capacidades estatales, fortalecimiento del Estado y empoderamiento local del proceso de reconstrucción nacional.

Es interesante contrastar la inyección de asistencia por parte de estas agencias multilaterales, con las exigencias de pago de deuda que las mismas impusieron sobre Haití. Entre 2000 y 2005 —a pesar de la depreciación— la deuda externa haitiana aumentó en un 15,2 % llegando a los 1348,6 mil millones de dólares (PNUD 2006: 103). Este punto resulta relevante cuando se tiene en cuenta que durante estos años la condonación de la deuda haitiana fue mantenida en *stand-by*, más allá de contar con algunos de los indicadores más alarmantes del planeta. Al observar el aumento de la deuda (véase [anexo IV](#)), resulta interesante resaltar ciertos aspectos. A los dos factores ya identificados que incidieron directamente en el endeudamiento haitiano, se suman otros que indirectamente contribuyeron a que esta situación persista y empeore con el paso del tiempo. En primer lugar, es fundamental el bajo rendimiento de gestión de los funcionarios haitianos, que sumado a los altos niveles de corrupción generaron una combinación fatal en lo que respecta a destino e inversión de fondos. Se observa entonces que, frente a una situación de crisis política, los fondos recaudados son utilizados de modo indebido, ya que al analizar el presupuesto se entiende que el mismo no se centra en los sectores que debería para financiar el crecimiento de la economía (PNUD 2006: 103). Resulta pertinente tener en cuenta la negligencia de las agencias multilaterales que optaron por pasar por alto estas cuestiones en lugar de establecer un compromiso más serio que se dedicase a generar un fondo común de administración de los recursos que coordinara la destinación y ejecución del mismo. Una organización de este

tipo debería haber sido considerada teniendo en cuenta la capacidad de absorción de recursos de asistencia extremadamente baja que se registra en Haití (PNUD y UNFPA 2008: 2), sumada a la baja disponibilidad de recursos propios del gobierno que se desprende de una de las tasas impositivas más bajas del mundo.

Más allá del papel central de la asistencia bi y multilateral, es relevante considerar otros flujos de financiación externa con los que ha contado Haití como las inversiones extranjeras directas y las remesas cuyas trayectorias son diametralmente opuestas.

La cuestión de la inversión extranjera directa ha sido preocupante. Las mismas se componen por las acciones en Haití de empresas de inversión o multinacionales que se comprometen con la actividad económica del país. Las mismas tienden a ser originarias de los principales donantes bilaterales, aunque a partir de 2005 han tenido mayor presencia capitales de diferentes orígenes como sur-coreanos, brasileños y taiwaneses. Los datos de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) sobre la inversión extranjera directa en Haití resultan alarmantes ya que revelan un promedio anual entre 1990 y 2000 de 7 millones de dólares (UNCTADa), entre 2000 y 2003 de -29,6 millones de dólares (UNCTADb), y entre 2005 y 2008 de 72,7 millones de dólares (UNCTADa).⁸ Más allá de ser cifras muy por debajo del promedio regional, las mismas no son sorprendentes dado el débil marco regulatorio con el que cuenta la isla, el cual la hace un destino poco atractivo para la inversión.

La diáspora, por otro lado, representa desde hace décadas un factor fundamental en la vida cotidiana política, social y económica haitiana. Con una importante masa de emigrantes viviendo principalmente en el continente americano y secundariamente en Europa y África, la diáspora significa en la vida haitiana no solo la representación de sus intereses en el exterior, sino el envío creciente de altas sumas de dinero. La importancia de las mismas cobra relevancia cuando se contrasta la evolución de la asistencia internacional con el de las transferencias privadas; ya que las segundas superan a los montos de asistencia internacional ampliamente (véase [anexo v](#)). Desde el año 2008, las remesas a Haití se han mantenido por encima de los 1300 millones de dólares, recibiendo en 2010 1 473 800 000 dólares en concepto de remesas (Banco Mundial 2012). De acuerdo con el BID, las mismas son repartidas entre alrededor de 1,1 millones de haitianos adultos que reciben envíos de aproximadamente 150 dólares diez veces al año y los utilizan para cubrir gastos diarios y de tener la posibilidad para financiar emprendimientos propios (BID 2007). Dada la magnitud de recursos que representan las remesas, cuyo valor total se incrementa año a año, resultan un factor fundamental a tener en cuenta a la hora de determinar políticas públicas de desarrollo de la económica local y el consumo de bienes.

8 Este valor se obtiene porque durante el año 2006 hubieron inversiones excepcionales que ascendieron a 160 millones de dólares, mientras que en los años 2005, 2007 y 2008 se recibieron 26, 75 y 30 millones de dólares por año, respectivamente.

5 Distribución de la AOD

De acuerdo con el reporte de la Comisión Ejecutiva del Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas y del Fondo de Población de las Naciones Unidas de 2009, se observa que en Haití «han habido ganancias modestas para el Estado en el crecimiento del PBI, pero las mismas son insuficientes para contribuir a la reducción de la pobreza. La economía se mantiene altamente dependiente de la asistencia al desarrollo, alivio de la deuda (sobre todo en el marco de la iniciativa de los países altamente endeudados), y la remesas provenientes de la diáspora haitiana, que constituyen aproximadamente el 30 % del ingreso familiar. La inversión en la economía es insignificante, y la capacidad de absorción de la asistencia de los donantes es extremadamente baja» (PNUD y UNFPA 2008: 2). Si bien estas palabras resumen concisamente lo desarrollado hasta el momento, resulta interesante analizar qué proporción de la asistencia disponible ha sido otorgada a cada área de trabajo.

Para realizar este análisis es conveniente dividir la cooperación en dos etapas. El primer período será el comprendido entre 1990 y 2004 considerando el inicio de la etapa democrática hasta el golpe de estado de 2004 y el subsecuente establecimiento del MCI y la MINUSTAH, durante el cual prevalecieron dinámicas de Cooperación Norte-Sur. El segundo se extiende de 2004 a 2010, período en el cual, debido a los eventos mencionados, el liderazgo de los esfuerzos de estabilización y cooperación es traspasado a actores regionales modificando el papel en el terreno de los tomadores de decisiones hasta el momento.

El cuadro VII trabaja sobre el primer período (véase anexo VI) y muestra, a partir de datos recopilados del PNUD y el BM, qué porcentaje de los recursos disponibles cada año fue otorgado a cada sector. Los promedios finales para el período no arrojan grandes disparidades: el sector de salud recibió aproximadamente el 32 %, el de educación el 20 %, gobierno el 19 %, saneamiento el 16 % y, en último lugar, el sector medio ambiental recibió el 12 %. Ahora bien, si se analiza la evolución detallada de cada sector por separado (véase cuadros VIII a XIV), es posible realizar diversas observaciones. En primer lugar, la relevancia, medida en porcentaje de recursos disponibles otorgados, de ningún sector se mantuvo constante sino que contrariamente todos fueron altamente variables. Esta dinámica tiene como consecuencia la imposibilidad de planeamiento y ejecución de planes de mediano o largo plazo en todos los sectores; y demuestra tanto falta de prioridades como de identificación de urgencia. Lo que se observa son recetas rápidas para «apagar incendios» en cada sector. Esto llevó a la emergencia de nuevas problemáticas en el corto plazo, demandando soluciones más complejas. En segundo lugar, resulta llamativa la elevada inversión que se realizó en el sector de educación. El sistema educativo haitiano está compuesto en un 98 % por instituciones privadas a las que atienden un amplio número de

jóvenes de todos los estratos sociales.⁹ Teniendo esto en cuenta, y sumado a la devastadora situación en lo que respecta a la agricultura y al medio ambiente —lo cual repercute directamente no solo en la seguridad humana, sino también en las posibilidades de desarrollo sostenible y crecimiento económico—, es sorprendente el monto de recursos destinados a la educación en detrimento de las áreas de medio ambiente y saneamiento, que para 2004 contaban con el 1,68 % y 1,51 % de la AOD disponible, respectivamente. Probablemente una distribución de recursos más pareja entre estos sectores hubiera arrojado resultados interesantes, ya que se trata de áreas complementarias.

En lo que se refiere al área de gobierno, si bien por lo expuesto anteriormente no llama la atención la poca asistencia destinada entre 1996 y 2000, los datos refuerzan la hipótesis del abandono de la comunidad internacional a Haití en un momento de construcción estatal post-autoritario, que exacerbó los conflictos que llevaron a la crisis electoral y política de mayo de 2000.

El segundo período comienza en 2004 a partir del establecimiento del Marco de Cooperación Interino, con el cual se propuso luego del retorno al orden constitucional asistir a la isla en su reconstrucción institucional, económica y social de un modo más ordenado, coordinado y coherente que en el pasado. Para analizar la distribución de la asistencia en este período es útil, en primera instancia, volver a los anexos II y III que si bien señalan los montos otorgados por diferentes donantes, también indican cómo se repartieron entre sectores. En este período se observa un *boom* de la AOD internacional hacia Haití lo cual complica la contabilización, dado que los documentos disponibles toman diferentes segmentos de la misma de acuerdo con la utilidad de lo que pretenden analizar. Lo que se observa en los cuadros presentados son datos únicamente para el período 2004-2005, los cuales de modo combinado muestran un amplio direccionamiento de la asistencia hacia el área económica la cual suma casi el 30 % de los fondos analizados. Si bien parte de los recursos que caen dentro de la categoría «otros temas» fue destinada al proceso electoral, resulta demasiado poco dado el frágil contexto institucional reinante en Haití hacia 2004. Vale señalar que los fondos destinados a *governance politique* funcionan como fondos otorgados al gobierno para utilizar en proyectos públicos, y no para el proceso de construcción institucional.

En el «UNDP Country Programme Document for Haiti (2009-2011)», se señala que de los 158 millones de dólares que movilizó el PNUD en Haití entre 2002 y 2008 la distribución que se realizó de los mismos fue: 68 % al proceso electoral, 17 % a rehabilitación e infraestructura, 5 % a desarme, desmovilización y reintegración, y 2 % al fortalecimiento del estado de derecho (PNUD y UNFPA 2008: 3). Al analizar la prioridad que se le otorga a cada área en esta distribución, se puede concluir que dicha asignación responde a un análisis sensible a la particularidad del caso. Se podría considerar entonces que frente a un plan de distribución de este tipo a nivel general, se podría haber considerado una planificación a largo plazo que supusiera que,

9 Gran parte del dinero de las remesas es destinado por los padres a financiar la educación de sus hijos.

a medida que los avances en las categorías de primera prioridad se fueran afianzando, recursos originariamente asignados a las mismas se direccionarían hacia las siguientes generando así un ciclo virtuoso de reconstrucción estatal que se autoalimentara de los logros nacionales.

6 Conclusiones

A partir de lo expuesto y teniendo en cuenta la historia haitiana de *shocks* económicos, seguido de altas condicionalidades y abandono, cabe resaltar ciertas lecciones acerca de la experiencia de la cooperación internacional. En primer lugar, es fundamental una mejora sustancial en lo que respecta a la administración de recursos de AOD, y la coordinación de acciones por parte de los numerosos actores que desarrollan sus actividades en la isla. En segundo lugar, es esencial un detenido análisis que determine los sectores de mayor prioridad, para definir así la repartición de la ayuda más beneficiosa para Haití, su población e instituciones, y no para sus donantes. En lo que respecta a este punto, es vital una visión de desarrollo sostenible y no solamente de crecimiento económico; es vital que los productos del crecimiento sean reinvertidos en gran medida en la formación y la salud de los ciudadanos con el fin de aumentar su capacidad de participar tanto en el proceso de reconstrucción como en el de creación de riqueza a largo plazo (PNUD 2006: 103). Al observar los ciclos de la AOD en contraste con la situación económica haitiana y los indicadores principales del país, se observa que esta dinámica fue altamente perjudicial para todos los sectores. Es entonces fundamental, de cara a los compromisos de reconstrucción asumidos en 2010, tener en cuenta estas cuestiones ya que después de cada *shock* se han observado retrocesos de los indicadores sociales y económicos haitianos a niveles peores con respecto a los previos a la cooperación. Es responsabilidad de la comunidad internacional de donantes tener esto en cuenta ya que, dadas las circunstancias, los plazos y términos de la asistencia son determinantes en el actual proceso de reconstrucción del Estado haitiano, que después del terremoto suma a sus necesidades del 11 de enero de 2010 una extensa lista de necesidades en todas y cada una de las áreas que lo conforman. Para que los esfuerzos sean fructíferos, los donantes deben trabajar no solo coordinados entre sí, sino de modo articulado con el gobierno, los líderes políticos de la oposición y la diáspora haitiana que representa una de las mayores fuentes de transferencia de recursos líquidos al país.

Existen diversas cuestiones particulares que hay que tener en cuenta en esta etapa de cooperación caracterizada por el proceso de reconstrucción de esfuerzo internacional. En primer lugar, es fundamental definir la frontera entre asistencia humanitaria y cooperación internacional, la cual en el pasado no ha sido siempre nítida. Es importante que los actores en el terreno puedan diferenciar estos tipos de acciones para, así, conseguir el mayor beneficio de cada una y apuntar hacia los objeti-

vos más apropiados para las mismas. Si bien ciertas necesidades inmediatas post-terremoto han sido superadas, este enfoque resulta fundamental para afrontar la situación de grandes segmentos de la población aún desplazados y los efectos de los desastres naturales que afectan la isla anualmente (Sontag 2012; Malkin 2012; Watts 2012; Archibold 2011).

En segundo lugar, la dinámica que han tomado el desembolso de las donaciones y la ejecución los fondos obtenidos en Nueva York han caído en los problemas que se explicitaron como altamente peligrosos en el Plan de Acción (APNRDH 2010). Si bien esta cuestión representa un desafío complejo, y la agenda internacional actual ha sufrido cambios drásticos desde enero de 2010, es imperante que los actores involucrados en el proceso tomen las riendas en dos cuestiones centrales: por un lado, en la *efectivización* de los compromisos asumidos y, por otro, en la ejecución de los fondos en posesión del Fondo para la Reconstrucción de Haití. En este escenario será esencial que la comunidad internacional tome como punto de apoyo el plan presentado por el gobierno haitiano en septiembre de 2012 en el marco de la Asamblea General de la ONU con el objetivo de respetar las prioridades establecidas por el Estado (PNUD 2012).

Si bien el presente estudio considera las dinámicas previas a la etapa de emergencia surgida en 2010, dada la severidad de la situación y el registro de dinámicas similares a las identificadas para este periodo, resulta fundamental que las lecciones que se desprenden de las dinámicas de la AOD de la década de los años noventa sean incorporadas. Es imprescindible que en el proceso de reconstrucción en Haití se priorice el desarrollo sostenible, se minimicen las condicionalidades de la asistencia y, fundamentalmente, que se involucren los actores haitianos —gobierno, sociedad civil y diáspora— en el proceso de toma de decisiones. El empoderamiento local en el proceso de reconstrucción es fundamental si se pretende un Haití autosustentable, una vez que se retiren los actores internacionales. A este respecto, deberá ser parte constitutiva del plan de acción la formación y capacitación de las capacidades locales desde el comienzo de este proceso, de modo tal que sean capaces de llevar adelante su país de modo independiente en un futuro no muy lejano, dejando atrás la incapacidad de gestión que se registra hasta la actualidad.

7 Bibliografía

- ANDRADE M (2010). South-South Cooperation: The Same Old Game or a New Paradigm? *Poverty in Focus* 20:25-27
- ANTONINI B, HIRST M (2009). Pasado y presente de la Cooperación Norte-Sur para el Desarrollo, Mimeo
- APNRDH (2010). Action Plan for National Recovery and Development of Haiti. <http://www.haiticonference.org/Haiti_Action_Plan_ENG.pdf>, accessed 3 June 2010

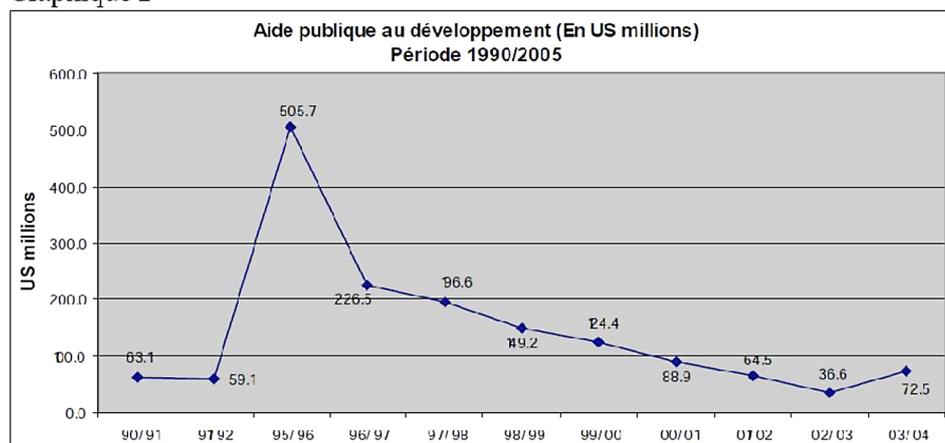
- ARCHIBOLD RC (2011). Haitians Forced Out of Tents to Homes Just as Precarious. *New York Times*, 23 April. <<http://www.nytimes.com/2011/04/24/world/americas/24haiti.html?emc=tnt&tntemail1=y>>, accessed 5 May 2012
- BANCO MUNDIAL (2010). El Banco Mundial. Haití. Datos. El Banco Mundial. <<http://datos.bancomundial.org/pais/haiti>>, accessed 18 May 2010
- BID (2007). Remesas a Haití superaron US\$ 1.650 millones en 2006, según fondo del BID. Comunicados de Prensa BID. <<http://www.iadb.org/comunicados-de-prensa/2007-03/spanish/remesas-a-haiti-superaron-us-1650-millones-en-2006-segun-fondo-fel-bid-3637.html>>, accessed 20 May 2010>.
- CALL CT, SORENSEN G (2009). U.N. Peace Operations and State-Building: A Case Study of Haiti. Center on International Cooperation, New York University. <http://www.cic.nyu.edu/peacebuilding/docs/haiti_call_sorensen.pdf>, accessed 15 December 2009>.
- CHILE HAITÍ. <<http://www.chilehaiti.cl/>>, accessed 25 March 2010
- Conferencia de prensa sobre la colaboración médica cubana en Haití. Cuba. Sitio oficial de la embajada. <<http://embacu.cubaminrex.cu/Default.aspx?tabid=134>>, accessed 26 May 2010
- DAVIES P (2010). South-South Cooperation: Towards a New Aid Dynamic. *Poverty In Focus* 20:11-13
- GRONWOLD N (2010). Post-Quake Revitalization Plans Collide in Haiti's Breadbasket. *The New York Times*. <<http://www.nytimes.com/gwire/2010/03/08/08greenwire-post-quake-revitalization-plans-collide-in-hai-15994.html?emc=eta1>>, accessed 11 March 2010>.
- HAITÍ-ARGENTINA. Destacados. Haití-Argentina. Cooperación Efectiva para el Desarrollo. <<http://www.haitiargentina.org/>>, accessed 20 November 2009
- HAITI RECONSTRUCTION PLATFORM HRP. Haití|HRP. <<http://www.refondation.ht/index.jsp?sid=1&id=1&pid=1&lng=en>>, accessed 29 April 2010
- HERBST N (2011). La reconfiguración de la Cooperación Sur-Sur, la experiencia regional en Haití. *Foreign Affairs Latinoamérica* 11(2) abril-junio
- HIRST M (2010). La intervención sudamericana en Haití. *FRIDE*, 20 de abril
- IBEROAMÉRICA-HAITÍ. Antecedentes. Ayuda Oficial al Desarrollo. <<http://www.iberioamericaporhaiti.com/index.php/es/component/content/article/58.html>>, accessed 19 April 2010n,
- MACDONALD I (2011). Haiti: Where's the money? *The Independent*. <<http://www.independent.org/2011/01/12/haiti-wheres-the-money/>>, accessed 15 April 2011
- MALKIN E (2012). Yet Another Blow to Haiti from a Natural Disaster. *New York Times*, 29 October. <<http://www.nytimes.com/2012/10/30/world/americas/yet-another-blow-to-haiti-from-hurricane-sandy.html?emc=tnt&tntemail1=y>>, accessed 29 October 2012
- MINUSTAH. Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití. <<http://www.un.org/spanish/Depts/dpko/minustah/>>, accessed 27 April 2010
- PNUD (2006). Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Situation Économique et Sociale d'Haiti en 2005. <http://www.ht.undp.org/_assets/fichier/publication/pubdoc6.pdf?PHPSESSID=98a7d194176338e6e3ce7b800e890ad9>, accessed 29 April 2010>.
- PNUD (2012). Haitian Prime Minister, NGO representatives including Sean Penn, outline a new roadmap for Haiti. UNDP News Center, 24 September. <<http://www.undp.org/content/undp/en/home/presscenter/articles/2012/09/24/haitian-prime-minister-and-ngo-representatives-including-sean-penn-outline-a-new-roadmap-for-haiti/>>, accessed 2 November 2012
- PNUD y UNFPA (2008). Executive Board of the United Nations Development Programme and of the United Nations Population Fund. UNDP Country programme document for Haiti (2009-2011)
- RESDAL. Red de Seguridad y Defensa de América Latina. <<http://www.resdal.org/>>, accessed 26 May 2010
- SASSEN S (2010). Haiti and the International System: The Need for New Organizational Lending Formats. *Social Science Research Council*. <<http://www.ssrc.org/features/pages/haiti-now-and-next/1338/1346/>>, accessed 5 May 2010
- SEGIB. La cooperación de Iberoamérica con Haití: Un compromiso sostenido

- SONTAG D (2012). Years After Haiti Quake, Safe Housing is a Dream for Many. New York Times, 15 August. < <http://www.nytimes.com/2012/08/16/world/americas/years-after-haiti-quake-safe-housing-is-dream-for-multitudes.html?emc=tnt&tntemail1=y>>, accessed 16 August 2012
- UNCTADa. United Nations Conference on Trade and Development. Country Fact Sheet: Haiti. <http://www.unctad.org/sections/dite_dir/docs/wir09_fs_ht_en.pdf, accessed 18 May 2010>.
- UNCTADb. United Nations Conference on Trade and Development. FDI Country Profiles: Haiti. <http://www.unctad.org/sections/dite_fdistat/docs/wid_cp_ht_en.pdf>, accessed 18 May 2010
- UNHCR. Refworld. World Directory of Minorities and Indigenous People-Haiti: Overview. <<http://www.unhcr.org/refworld/country,MRGI,HTI,4954ce1ac,0.html>>, accessed 20 March 2010
- WATTS J (2012). Aftermath of Hurricane Sandy leaves Haiti facing new disaster. The Guardian, 2 November. <<http://www.guardian.co.uk/world/2012/nov/02/aftermath-hurricane-sandy-haiti-disaster>>, accessed 6 November 2012

Anexo I

Cuadro I

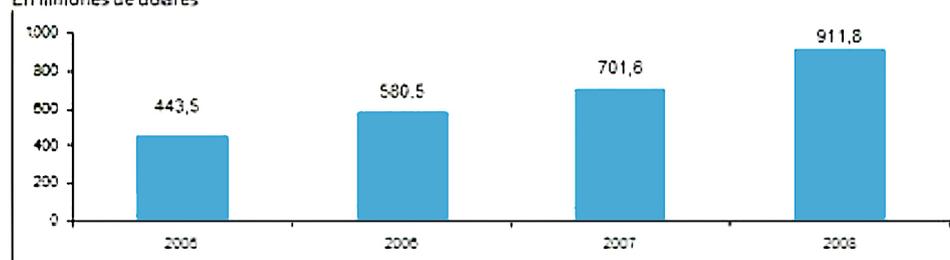
Graphique 2



Fuente: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo «Situation Économique et Sociale d’Haïti en 2005».

Cuadro II

Gráfico 1. Total AOD neta destinada a Haití, 2005-2008.
En millones de dólares



Fuente: SEGIB a partir de datos CAD (OCDE)

Fuente: IBEROAMÉRICA-HAÏTÍ Antecedentes. Ayuda Oficial al Desarrollo.

Anexo II

Cuadro III

Tableau 2
CCI : Aide bilatérale
Décaissements par axe et par bailleurs en million de US\$
Période 2004-2005

	Canada	EUA	France	Japon	Total	Ratio (%)
Gouvernance politique	26	48.28	1.4	1.06	76.74	18.8
Gouvernance Economique	7	23.29	.98	.73	32	7.9
Relance Economique	3	31.40	4.86	0.44	39.7	9.7
Services de base	46	174.96	12.23	10.70	243.89	59.8
Autres thèmes	15	0	.04	0.24	15.28	3.7
Σ	97	277.93	19.47	13.17	407,61	100
ratio (%)						

Fuente: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo «Situation Économique et Sociale d’Haïti en 2005».

Anexo III

Cuadro IV

Tableau 3. Décaissement par axe et par bailleurs
(Aide multilatérale)

(U\$ million)	CEE	ONU	(BID)	(BM)	Total	%ratio
Gouvernance économique	11.67	11.5	35.62	47.8	106.6	35.39
Relance économique	4.25	5.4	11.47	2.5	23.6	7.8
Services de base	21.11	2.1	6.6	1.23	31.0	10.3
Autres thèmes	64.87	58.2	4.42	0.53	128.0	42.51
Gouvernance politique	9.6	2.4	0	0	12.0	4.0
Total	111.51	79.6	58.11	52.06	301.28	
%ratio						100

Fuente: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo «Situation Économique et Sociale d'Haïti en 2005».

Anexo IV

Cuadro v

Tableau 4.
Évolution de la dette du secteur public
Sous forme agrégée (millions de \$EU)

Années	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Dette externe totale	1170.3	1188.8	1211.9	1287.4	1316.3	1348.6
Variation (%)	-	1.58	1.94	6.23	2.24	2.45
Créanciers multilatéraux	992.9	998.7	1008.6	1063.6	1091.3	1119.7
Créanciers bilatéraux	177.4	190.1	203.3	223.8	225	212.6
Ratio des créanciers	100	100	100	100	100	100
Créanciers multilatéraux	85	84	83.22	82.6	83	83.02
Créanciers bilatéraux	15	16	16.78	17.4	17	16.98
Amortissements	15.1	17.2	39.61	-	-	-
Intérêts	8.9	3.43	14.33	-	-	-

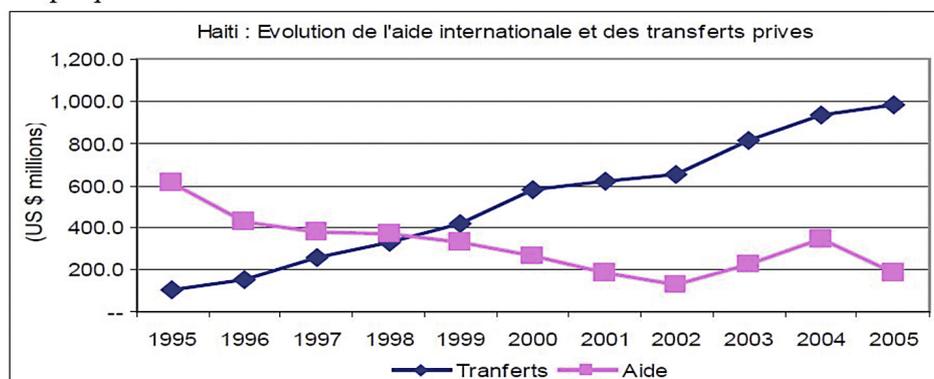
Source : service dette externe, Direction des affaires internationales, Banque de la République d'Haïti.

Fuente: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo «Situation Économique et Sociale d'Haïti en 2005».

Anexo V

Cuadro vi

Graphique 4



Fuente: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo «Situation Économique et Sociale d'Haïti en 2005».

Anexo VI

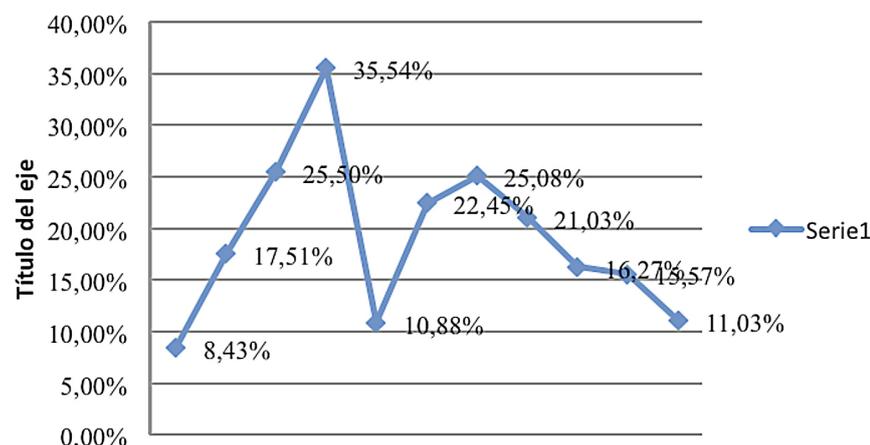
Cuadro VII

Año	Gobierno	Educación	Salud	Medio ambiente	Saneamiento	Total
90/91	8,43 %	26,70 %	28,70 %	21,30 %	14,73 %	100 %
91/92	17,51 %	25,41 %	26,37 %	16,32 %	14,39 %	100 %
95/96	25,50 %	24,26 %	9,22 %	23,29 %	17,70 %	100 %
96/97	35,54 %	6,16 %	22,13 %	18,98 %	17,33 %	100 %
97/98	10,88 %	11,21 %	21,67 %	23,39 %	32,76 %	100 %
98/99	22,45 %	14,41 %	32,56 %	7,56 %	23 %	100 %
99/00	25,08 %	19,57 %	25,20 %	6,96 %	23,20 %	100 %
00/01	21,03 %	18,17 %	31,42 %	6,60 %	22,76 %	100 %
01/02	16,27 %	23,79 %	46,06 %	5,64 %	8,15 %	100 %
02/03	15,57 %	19,20 %	60,40 %	3,30 %	1,36 %	100 %
03/04	11,03 %	36,60 %	49,17 %	1,68 %	1,51 %	100 %
Promedio	19,03 %	20,50 %	32,08 %	12,27 %	16,08 %	

Fuente: Datos de elaboración propia a partir de información del PNUD y BM.

Cuadro VIII

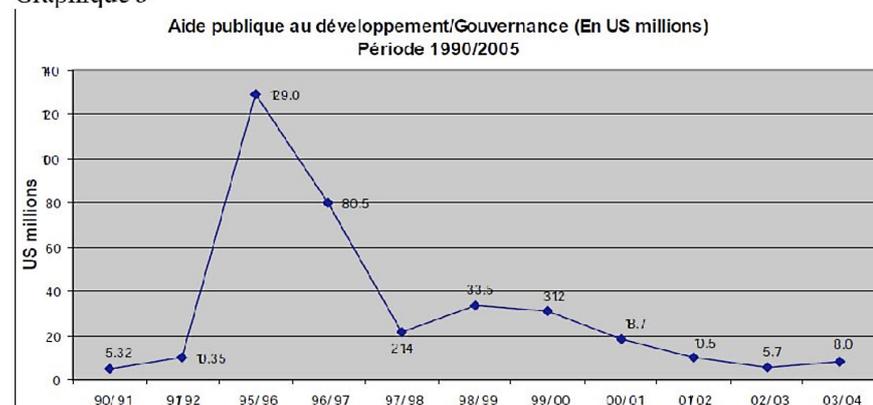
Evolución de AOD a Gobierno 1990-2004



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del PNUD y BM.

Cuadro IX

Graphique 3



Fuente: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo «Situation Économique et Sociale d'Haïti en 2005».

Cuadro x

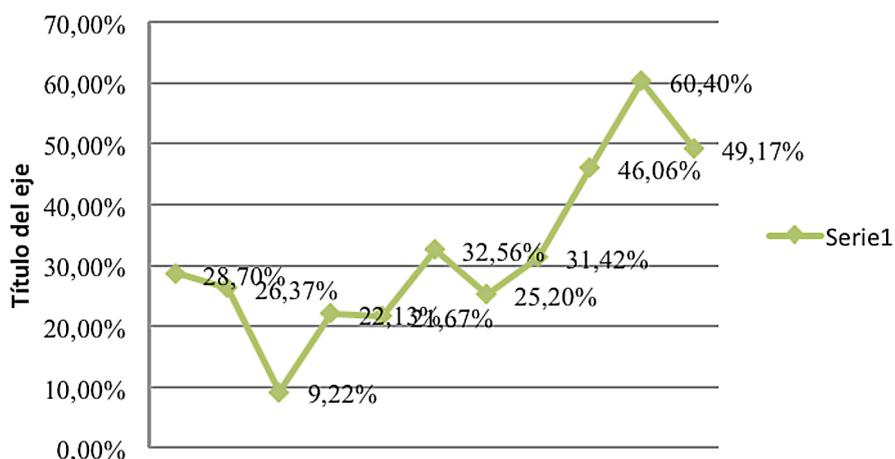
Evolución de AOD a Educación 1990-2004



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del PNUD y BM.

Cuadro xi

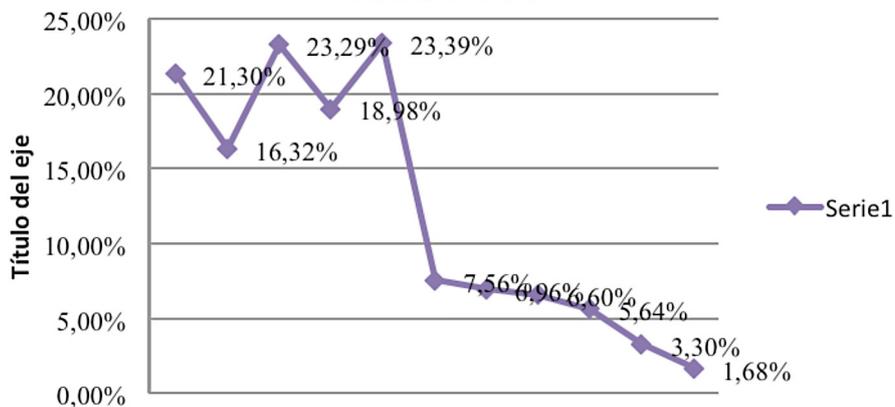
Evolución AOD a Salud 1990-2004



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del PNUD y BM.

Cuadro xii

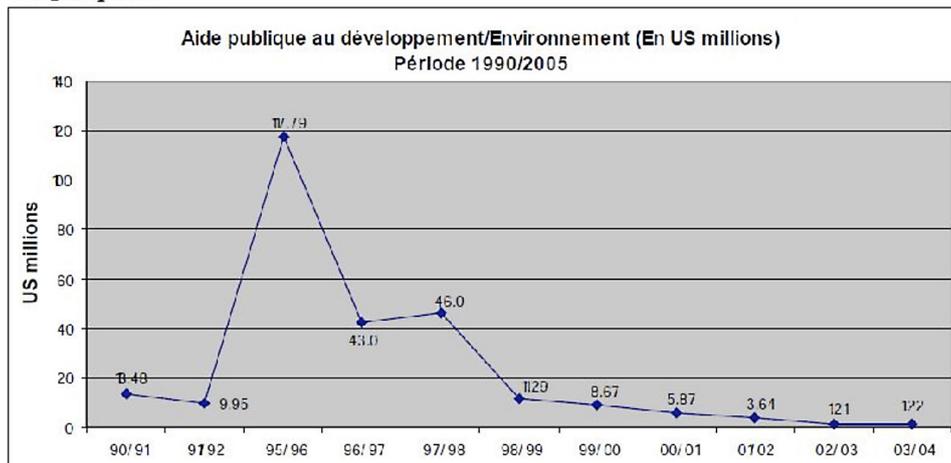
Evolución AOD a Medio Ambiente 1990-2004



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del PNUD y BM.

Cuadro XIII

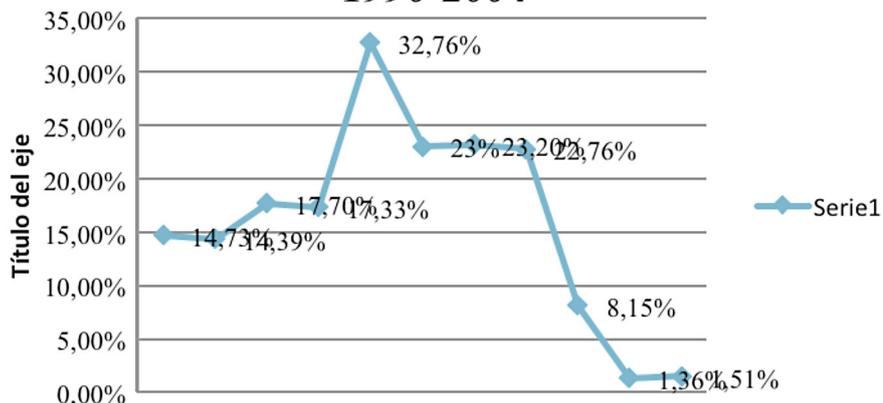
Graphique 1



Fuente: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo «Situation Économique et Sociale d’Haïti en 2005».

Cuadro XIV

Evolución AOD a Saneamiento 1990-2004



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del PNUD y BM.

Hacia la responsabilidad de los donantes en el seguimiento del apoyo presupuestario: consideraciones políticas y técnicas

Marta WOOD VALDIVIESO
Universidad de Las Palmas de Gran Canaria
martawood@hotmail.com
Becaria MEC-AECID

Enrico COLOMBO

Towards Donors' Responsibility in Monitoring Budget Support: Political and Technical Considerations

ResumenAbstract

1. Introducción
2. El debate del apoyo presupuestario como herramienta adaptada al nuevo contexto
 - 2.1. El porqué del apoyo presupuestario en la ayuda al desarrollo
 - 2.2. La elección de la modalidad de ayuda
 - 2.3. La rendición de cuentas y la responsabilidad
3. La dimensión política: la decisión sobre el apoyo presupuestario
 - 3.1. El apoyo presupuestario, el seguimiento y el sistema de ayuda
 - 3.2. El apoyo presupuestario: ¿una cuestión de confianza o de confiabilidad?
 - 3.3. Una ayuda ligada al diálogo político
 - 3.4. Evaluación de la voluntad política en el apoyo presupuestario
4. La dimensión técnica: el seguimiento del apoyo presupuestario
 - 4.1. El apoyo presupuestario y de herramientas para su seguimiento
 - 4.2. La responsabilización técnica sobre el seguimiento
 - 4.3. La apropiación local vs. implicación del donante
5. El nuevo enfoque de la Comisión Europea
6. Conclusiones
7. Resultados del estudio 1
 - 7.1. Comparación de la AOD con el control de la corrupción y la efectividad del gobierno, respectivamente
 - 7.2. Reconstrucción del cuadro macroeconómico del Plan de Acciones Prioritarias (Benín)
8. Bibliografía

Hacia la responsabilidad de los donantes en el seguimiento del apoyo presupuestario: consideraciones políticas y técnicas

Towards Donors' Responsibility in Monitoring Budget Support: Political and Technical Considerations

Marta WOOD VALDIVIESO

Universidad de Las Palmas de Gran Canaria

martawood@hotmail.com

Becaria MEC-AECID

Enrico COLOMBO

Resumen

Existe una delgada línea que separa el papel activo del donante como agente de desarrollo de un papel complementario. En el caso especial del apoyo presupuestario, parece existir una retirada progresiva del donante de las tareas de seguimiento que le son propias, apelando al principio de apropiación de la Declaración de París. El artículo revisa algunos de los elementos más frecuentes de esa falta de seguimiento en el ámbito de este tipo de apoyo, tanto desde el punto de vista político como técnico.

Palabras clave: apoyo presupuestario, rendición de cuentas y responsabilidad, instituciones donantes.

Abstract

A very thin line separates the donor's role as an active agent in the development process from his complementary role. Particularly in the case of budget support, donors seem to be progressively retreating from their monitoring tasks by appealing to the appropriation principle stated in the Paris Declaration. This article reviews some of the most frequent elements of this lack of monitoring of budget support, both at political and technical level.

Key Words: budget support, accountability and responsibility, monitoring, donor institutions.

1 Introducción

A pesar de las modificaciones que ha sufrido a lo largo de su historia, el apoyo presupuestario es, ante todo, una herramienta de difícil seguimiento debido a la no trazabilidad de los fondos. Paradójicamente, constituye la herramienta de ayuda que ha ido concentrando un mayor porcentaje de recursos económicos en diferentes agencias de ayuda en los últimos años. A su vez, el análisis sobre el apoyo presupuestario ha estado tradicionalmente centrado en el país receptor como último responsable de la efectividad de la ayuda. Este artículo se centra en el donante como agente activo en relación con esta herramienta y analiza su comportamiento en torno a diversos aspectos, políticos y técnicos, del seguimiento del apoyo presupuestario. Se trata, en suma, de analizar una herramienta que deja un amplio margen de interpretación sobre la responsabilidad final del donante en los resultados.

Para ello se ha investigado sobre la problemática del apoyo presupuestario en la región de África Occidental, seleccionando algunos de los problemas más comunes para analizarlos bajo el prisma de responsabilidad del donante.

El artículo se estructura en cinco partes. En primer lugar, se describe el contexto del apoyo presupuestario: se analiza su razón de ser y se contrapone con otras herramientas tradicionales de la ayuda. Dado que el artículo versa sobre la responsabilidad del donante, también se analiza este concepto, junto con la rendición de cuentas.

Seguidamente, se identifican las cuestiones claves en el seguimiento del apoyo presupuestario: aquellas que se ven influenciadas por criterios políticos (el sistema de ayuda actual, la confianza y la confiabilidad, la importancia de las voluntades y del diálogo político) y aquellas cuestiones puramente técnicas (el uso de herramientas de seguimiento, la responsabilización técnica y el principio de apropiación vs. la implicación técnica del donante). Para reflejar algunos de los elementos analizados, especialmente las decisiones del donante para la provisión del apoyo presupuestario, se estudiaron dos casos: para la toma de decisiones a nivel político, se estudió la relación entre los compromisos de la ayuda y los indicadores de buen gobierno del Banco Mundial¹ con una relación generalmente negativa. Para estudiar la problemática a nivel técnico, se analizó un documento estratégico de referencia para el apoyo presupuestario.

La necesidad de fortalecer el impacto del apoyo presupuestario y de rendir cuentas a su parlamento y a su sociedad civil, llevó a la Comisión Europea a realizar una consulta entre todos sus países miembros en 2010, con el *Libro Verde sobre el futuro del apoyo presupuestario de la Unión Europea a terceros países*, cuyas modificaciones substanciales también son analizadas en último lugar. El artículo analiza las sucesivas adaptaciones del apoyo presupuestario de la

1 The World Wide Governance Indicators Project.

Comisión Europea, que parecen responder a algunas de las debilidades señaladas a lo largo del artículo.

En el apartado de conclusiones, se exponen algunos de los pasos a seguir que podrían experimentarse en el intento de mejorar el seguimiento del apoyo presupuestario. El cambio de orientación desde las relaciones de confianza hacia las relaciones basadas en la confiabilidad, la revalorización de la credibilidad y la importancia de los documentos estratégicos y del papel del donante como agente responsable de los resultados y crítico según sus propios principios organizacionales, el establecimiento de criterios políticos más claros que ayuden a la toma de decisiones sobre el apoyo presupuestario, la inclusión de las voluntades políticas locales entre los criterios de decisión, o la puesta en marcha de algunas de las recomendaciones efectuadas por el Tribunal de Cuentas de la Unión Europea, son algunas de ellas.

2 El debate del apoyo presupuestario como herramienta adaptada al nuevo contexto

2.1. El porqué del apoyo presupuestario en la ayuda al desarrollo

En enero de 1999, el Banco Mundial propuso la adopción del Marco Integral de Desarrollo² que contemplaba, como elemento central, la reducción de la pobreza, no solo en la dimensión económica del desarrollo sino también en sus dimensiones social, política, medioambiental y cultural. El MID estableció cambios significativos en el debate, como el establecimiento legítimo del protagonismo del país receptor sobre sus estrategias de desarrollo, que más tarde se vería reflejado en la Declaración de París de 2005. En la actualidad, el apoyo presupuestario pretende promover tanto los principios de esta Declaración, como todos aquellos principios que rigen el MID, a saber: (i) apoyar unas estrategias holísticas y un horizonte temporal de largo plazo, (ii) apropiación de las políticas de desarrollo por el país socio, gobierno y sociedad civil, (iii) mayor nivel de asociación de gobiernos, donantes y sociedad civil, para promover la transparencia y confianza mutua, y (iv) estrategias orientadas a resultados.

El apoyo presupuestario también introdujo otros cambios importantes en la política del desarrollo anterior a los años noventa, como cambios en la condicionalidad de la ayuda, en el nivel de apropiación de estrategias y capacidad institucional, en el carácter de las reformas del corto al medio plazo, en el reconocimiento del problema de la volatilidad de la ayuda, el cambio hacia una mayor selectividad para obtener un mejor rendimiento y el cambio de enfoque orientado a resultados (Koeberle y Starverski 2006: 5).

2 Véase CDF Proposal (Wolfensohn 1999).

Por otro lado, a pesar de que el apoyo presupuestario ha supuesto avances reconocidos por los donantes y en la literatura académica en el terreno de la alineación y armonización de donantes, muchos autores se mantienen críticos, especificando que las nuevas modalidades de ayuda no deben ser consideradas como una panacea (Booth 2005: 6; Álvarez 2010). Para algunas agencias de ayuda, como la luxemburguesa, el apoyo presupuestario tampoco es la solución para muchos de los problemas actuales, y recomienda utilizarlo con la conveniente prudencia (Schiltz y Bichler 2008: 1). Siendo una herramienta que establece ciertas condiciones y que promueve las reformas de los sistemas nacionales, también debe tener muy en cuenta las lecciones aprendidas en el pasado sobre la condicionalidad de la ayuda, habiéndose demostrado que esta no funciona a menos que haya un compromiso significativo por parte de los gobiernos para llevar a cabo dichas reformas (Pender 2001; Booth 2005; Hopkins et al 2006).

2.2. La elección de la modalidad de ayuda

Muchos han sido los beneficios concretos atribuidos al apoyo presupuestario, entre los que podemos citar los más comunes: (i) apropiación de la estrategia de desarrollo de medio plazo por parte del país receptor, (ii) mejor alineación entre donantes y receptores con un único cuadro de referencia y planificación común,³ (iii) mayor previsibilidad de la ayuda, (iv) utilización de los sistemas nacionales para la canalización de la ayuda y (v) fortalecimiento de los sistemas de finanzas públicas, entre otros.

En contraposición al enfoque de proyectos, otros autores también encontraron ventajas en su origen, tales como (i) una estructura de planificación y dirección común entre donantes y receptores, (ii) una estrategia de programa de gasto público integrado en los cuadros de gasto a medio plazo⁴ (iii) y un acuerdo de financiación común que incluye a la mayoría de los sectores (Jones y Lawson 2000: 5). Con el apoyo presupuestario, además, se evitaba la creación de estructuras de gestión y sistemas paralelos que quedaban fuera del presupuesto del Estado.

Paralelamente, el enfoque de proyectos sigue siendo importante para las agencias de ayuda. Junto con el apoyo presupuestario y la ayuda multilateral, Foster y Leavy (2001: 5) establecen una tipología de ayuda basada en proyectos: (i) proyectos de ayuda pública que usan los sistemas de gobierno, (ii) proyectos basados en unidades de gestión paralelas y (iii) proyectos ejecutados por organizaciones no gubernamentales o por el sector privado.

A diferencia del apoyo presupuestario, los proyectos bilaterales favorecen una fijación concreta de objetivos, con una relación coherente de insumos y resultados. Además, estos proyectos también pueden ser asimilados en los presupuestos de Estado, como el apoyo presupuestario, y estar sujetos a los procedimientos

3. Normalmente es el Documento Estratégico de Crecimiento y Reducción de la Pobreza; PRSP de sus siglas en inglés, Poverty Reduction Strategy Paper.

4. Medium Term Expenditure Framework (MTEF).

locales. Las unidades de gestión paralela, aunque la Declaración de París promueve su eliminación, favorecen un mayor control de los recursos del donante. Por último, en opinión de los autores, los proyectos llevados a cabo por las organizaciones no lucrativas, son preferibles en aquellos contextos en los que se provee un mejor acceso a servicios sociales para los más pobres, servicios que están generalmente subsidiados. Consecuentemente, son proyectos que no se consideran rentables para el Estado.

Teniendo en cuenta cada una las ventajas e inconvenientes de estas modalidades de ayuda, se defiende la posibilidad de combinarlas, lo que significaría mejorar el rendimiento de la ayuda, teniendo en cuenta las diferentes formas de condicionalidad, fijación de objetivos, canales de desembolso, etc. La elección de una u otra modalidad depende de las circunstancias específicas en cada contexto.

Es lógico pensar que la elección de la modalidad de ayuda puede depender, además, de ciertas variables. Según Cordella y Dell'Araccia (2007: 1273), la ayuda a través de proyectos es preferible cuando los receptores tienen pocos recursos y las preferencias no están alineadas con las del donante, mientras que el apoyo presupuestario es preferible cuando los receptores tienen mayores recursos y las preferencias están alineadas con las del donante. Jelovac y Vandeninden (2008: 15) tomaron el mismo modelo anterior, añadiendo la variable de la condicionalidad y concluyendo que esta no mejora necesariamente la efectividad de la ayuda, conclusión que muchos otros autores habían defendido antes.⁵ La modalidad de ayuda óptima dependerá de las preferencias del país receptor, el nivel de ayuda recibida en los presupuestos del país y en la productividad de los insumos para el desarrollo, pero siempre, cuando las preferencias de donantes y receptores no están alineadas, existirá una distorsión en la asignación de recursos.

En todo caso se sigue pensando en el apoyo presupuestario como una innovación con respecto al tradicional enfoque de proyectos, ya que este último se ha visto cuestionado a la vista de los resultados alcanzados en las últimas décadas de aplicación. La limitada efectividad de la ayuda, la imprevisibilidad de los flujos de ayuda o la falta de apropiación por parte del país receptor son algunas de las críticas que se achacan a la cooperación tradicional. No obstante, muchos de los supuestos beneficios del apoyo presupuestario como la apropiación del gobierno local, en la actualidad vuelven a ser cuestionados desde nuevos puntos de vista.⁶ Como la cooperación tradicional, el apoyo presupuestario comenzará a ceder su protagonismo frente a modalidades de ayuda más novedosas. Entre ellas, *los programas de transferencias en efectivo*,⁷ con una importancia creciente en la ayuda pública del Reino Unido, cuya aplicación en su origen estuvo centrada en la ayuda humanitaria y que ahora comienza a pasar al ámbito del desarrollo.

5. Véase White y Morrissey (1997); Killick (2001); Pender (2001); Owusu (2003); Morrow (2005).

6. Véase Booth (2011).

7. Denominados en inglés *Cash on Delivery*.

2.3. La rendición de cuentas y la responsabilidad

El principio de *responsabilidad* en la administración pública tuvo fuerte arraigo y desarrollo en la cultura anglosajona y está relacionado con los principios éticos y de buen gobierno, centrándose en la rendición de cuentas como principio fundamental de un Estado democrático (*accountability*). *Accountability* es el hecho de que la autoridad está llamada a *explicarse*,⁸ esto es, a rendir cuentas de sus acciones (Jones 1992: 73).

Mulgan (2000: 555) relaciona este término con la responsabilidad del Estado, pero diferencia y separa el concepto de *accountability* con el de responsabilidad. Para el autor, el concepto tiene varias características: (i) es *externo*, ya que la explicación o rendición de cuentas se dirige a personas u organismos diferentes de aquellos ante los que debe justificarse, (ii) implica una *interacción social e intercambio*, en la que el que recibe las cuentas busca respuestas y rectificaciones, mientras el que emite las cuentas responde y acepta las sanciones, (iii) implica *derechos de autoridad* ya que los que piden una cuenta están afirmando sus derechos de autoridad superior sobre aquellos que son objeto de rendición de cuentas, incluyendo los derechos de pedir respuestas e imponer sanciones.

En la actualidad, el término *accountability* ha tomado diferentes acepciones, acaparando varios usos, entre los que se encuentra muy frecuentemente el de la cooperación internacional. Así, Mulgan (cit.) especifica cuatro acepciones: *accountability* como: (i) responsabilidad personal: se refiere comúnmente a la preocupación que los trabajadores públicos tienen sobre el interés público, así como su responsabilidad individual, (ii) como control: mecanismos de las democracias para controlar el poder de los gobiernos incluso cuando no hay interacción social entre gobierno y autoridades que controlan, (iii) como capacidad de respuesta: está relacionado con el grado en el cual los gobiernos persiguen los deseos y las necesidades de sus ciudadanos independientemente de si lo hacen bajo mecanismos de control o no, y (iv) como diálogo: se aplica a las discusiones públicas entre ciudadanos, de las que dependen las democracias.

Finalmente, la diferencia entre los conceptos de rendición de cuentas y responsabilidad radica en la dimensión externa e interna, respectivamente. Mientras que la rendición de cuentas es *externa*, porque se realiza frente a personas u organismos diferentes a la persona u organismo que justifica, la responsabilidad permanece como un principio *interno*, de la persona u organismo que toma la obligación ética de rendir cuentas a sí mismo sobre su gestión o resultados.

A nivel internacional, actualmente el término se encuentra en un estado de cierta indefinición. En francés, se habla en términos de *redevabilité*. Para algunos autores, este concepto está formado por *rédition de comptes* (rendición de cuentas) de un lado, y *responsabilité* (responsabilidad) de otro (Vielajus 2009: 6). La realidad es que *redevabilité* y

8 En inglés, *to account*.

accountability provienen ambas del latín (*abilitas*) y ambas se definen literalmente como la capacidad de una persona de ser deudora de otra,⁹ en francés, o como se ha dicho más arriba, la capacidad para llamarse a explicar, en inglés. Estos conceptos han ido ganando en matices cuando se han aplicado al sector público. Los autores que participan en este debate¹⁰ han ido incluyendo durante las últimas décadas nuevos elementos tales como castigo, obligación de rendir cuentas, o coerción cuando este concepto se aplica al sector público.

La definición del término en cooperación internacional tampoco resulta fácil debido a la multiplicidad de objetivos, las dificultades para determinar hasta qué punto deben alcanzarse esos objetivos y los problemas de indefinición sobre ante quién se es responsable por los fracasos de la ayuda. Ante estas indefiniciones, cabe pensar que el término *accountability* se corresponde más con una cuestión retórica que real (Stiglitz 2003: 118).

3 La dimensión política: la decisión sobre el apoyo presupuestario

3.1. El apoyo presupuestario, el seguimiento y el sistema de ayuda

Alonso (2004: 847) analiza la limitada efectividad de la ayuda partiendo de la hipótesis de que el factor explicativo principal de dichas limitaciones es la estructura del sistema de ayuda y el tipo de relaciones que promueve. El autor sostiene que el fracaso de la ayuda podría estar fundamentado en la implantación de un sistema que genera incentivos inadecuados, más que en la responsabilidad de los agentes de desarrollo. Se quiere aplicar esta hipótesis al apoyo presupuestario, pero desde un nivel anterior: el sistema existente debilita el seguimiento de la ayuda, especialmente cuando no existen mecanismos de control adecuados. Sin embargo, si bien la ineficacia de la ayuda podría estar influenciada por los incentivos inadecuados del sistema como sostiene el autor, si se parte del principio de rendición de cuentas, se debe admitir que el donante adquiere la obligación de superar esos desincentivos para responder de las decisiones que toma con respecto al empleo de los fondos en la ayuda internacional.

Esta cuestión es delicada en el apoyo presupuestario en donde, después de realizar la transferencia de fondos, la única responsabilidad que le resta al donante es la de hacer un correcto seguimiento de la ayuda con los medios de los que dispone o, antes bien, crear los medios necesarios para el correcto seguimiento de la ayuda. Sin embargo, el sistema de funcionamiento de este tipo de apoyo podría estar generando una pérdida de motivación sobre el seguimiento después del desembolso de

9 En francés, *être redevable* significa adeudar a, estar en deuda con algo o alguien.

10 Véase Scheldler (1999), Mulgan (2000) o Benh (2001).

fondos, lo que supondría el desincentivo principal de este apoyo. Las decisiones sobre cómo canalizar la ayuda o su cuantía también deben tener en cuenta dichos desincentivos, ya que suponen una responsabilidad ética para el donante, en relación con el fin por el que fueron constituidas y, en segundo lugar, una responsabilidad legal.¹¹

La ayuda presupuestaria general constituye el escenario más extremo en donde la responsabilidad del donante sobre el seguimiento debería estar justificado por un doble motivo: porque no se conoce el destino final de los fondos, y porque se hace uso de los sistemas nacionales de gestión de finanzas públicas para que estos se vean fortalecidos. Sin embargo, estos últimos no se fortalecen únicamente con la gestión de más fondos. Los sistemas nacionales deben ser monitorizados con el fin de mejorar su funcionamiento, especialmente en países con una gestión débil de las finanzas públicas. Por ello, el Tribunal de Cuentas de la Unión Europea (2005: 45) reconoce el riesgo de tomar en cuenta únicamente las perspectivas de éxito de los sistemas de gestión de finanzas públicas, antes que su estado de situación real, y recomienda un mejor seguimiento del apoyo presupuestario. Cabe también señalar que en 2005, un momento álgido para el apoyo presupuestario, esta era la modalidad de ayuda que menos explicaciones detalladas reportaba al Tribunal de Cuentas de la Unión Europea. Los informes previstos por las delegaciones nacionales de la Comisión en el exterior adolecían de comentarios sobre los potenciales beneficios del apoyo presupuestario, y su falta de información contrastaba con la información provista bajo otras modalidades de ayuda (ibíd. 2005: 43).

11 Tomando como ejemplo la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo cuyo estatuto establece la *responsabilidad del donante y transparencia de las cuentas*. Entre los principios básicos de actuación administrativa (artículo 7), se encuentra el principio de autonomía y responsabilidad, entendidos respectivamente como la capacidad de la Agencia de gestionar con autonomía [...] los medios puestos a su disposición para alcanzar los objetivos comprometidos, asumiendo las consecuencias de los resultados alcanzados. Igualmente, trata de la transparencia y participación ciudadana (artículo 9), que prevé que el informe general de actividad y las cuentas anuales deben ser publicados en el Boletín Oficial del Estado.

3.2. El apoyo presupuestario: ¿una cuestión de confianza o de confiabilidad?

Desde los primeros años de aplicación del apoyo presupuestario, la noción de *confianza* estuvo presente en el discurso político y en el diálogo entre el donante y receptor. En aquel momento, se consideraba necesario acumular altas dosis de confianza en el uso de un instrumento cuyo seguimiento era complejo. El comisario para el Desarrollo y Ayuda Humanitaria de la Unión Europea en 2008 manifestó la importancia de la confianza ya que «cuando las circunstancias lo permitían, el apoyo presupuestario era el instrumento para el desarrollo más efectivo» (Michel 2008: 3).

Efectivamente, se han encontrado evidencias de una relación positiva entre la confianza entre donante y receptor, y los resultados sobre la reducción de la pobreza. Mosley y Abrar (2005) introdujeron la variable confianza en la modelización de la efectividad de la ayuda, en varios países africanos. Los autores concluyeron que la confianza en las relaciones entre donante y receptor es fundamental en el cumplimiento de condiciones del apoyo presupuestario, y que altos niveles de confianza promovían la estabilidad de esta ayuda y resultados positivos en la

lucha contra la pobreza. Los autores determinaron que, para que el apoyo presupuestario progrese, también era necesario mantener una actitud proactiva en relación con la lucha contra la pobreza, de lo que mucho depende la calidad del diálogo entre donante y receptor.

La confianza en apoyo presupuestario también es depositada desde el momento en el que las agencias donantes no tienen el control sobre el destino de los fondos. El sistema presume que los fondos del apoyo presupuestario están destinados a financiar las políticas de desarrollo reflejadas en documentos estratégicos de lucha contra la pobreza (PRSP) o análogos. Si bien el PRSP integra todas las acciones diseñadas para el crecimiento y reducción de la pobreza del país, los programas de gobierno son mucho más amplios. Con ello, no se quiere sugerir que los fondos desembolsados no tengan por destino los PRSP en todos los casos. Pero bien es cierto que la garantía política de financiación de los PRSP por parte de la comunidad internacional unida a las preferencias que difieren entre donantes y receptores (una alineación imperfecta entre donante y receptor que generalmente ha justificado la condicionalidad de la ayuda) constituyen elementos que favorecen la relocalización de fondos en otro tipo de estrategias menos prioritarias. Por ello, la *confianza* entre donante y receptor no solo se refiere a la esperanza firme sobre la buena gestión del gasto público, sino también a la percepción del riesgo sobre el destino de los fondos.

En el apoyo presupuestario la confianza debería ser entendida como una determinada actitud del país donante, en el imperativo de utilizar los sistemas nacionales de gestión. En relación con el uso de sistemas nacionales en la ayuda programática, Knack y Eubank (2009: 5) definieron la noción de *confianza* como un término que no implica necesariamente la ausencia de percepción del riesgo ni tampoco la presencia de riesgo significativo. Se trata de un comportamiento, más que de una creencia. Según los autores, un donante que confía es un donante que toma la decisión de utilizar los sistemas nacionales, asumiendo el riesgo posible. Dicho de otra forma, la *confianza* es un comportamiento que demuestra una alta tolerancia al riesgo y, a su vez, cierta capacidad para internalizar los beneficios de invertir en los sistemas nacionales.

El resultado de un estudio realizado en ocho países de África¹² en 2003 también sugirió que la conducta del donante ha sido importante para la efectividad de la ayuda, así como la modalidad de ayuda utilizada. Mientras que la ayuda a proyectos alienta cierta tendencia al clientelismo, la ayuda canalizada a través de un enfoque-programa, como el apoyo presupuestario, acelera la puesta en marcha de medidas de reducción de la pobreza y contribuye a mejorar la confianza en los sistemas de gestión del gobierno (Booth 2003: 22).

En conclusión, en el apoyo presupuestario es importante distinguir la confianza o esperanza firme (*trust*) de la *confiabilidad* (*reliability*) de los sistemas nacionales. La confiabilidad, a diferencia de la confianza, no

12 Benín, Ghana, Kenia, Malawi, Mali, Ruanda, Tanzania y Mozambique

puede darse a priori, es decir, sin antes tener un claro conocimiento del sistema en el que se confía. Por ello, en el apoyo presupuestario, no es lo mismo hablar de «relaciones basadas en la confianza que de relaciones basadas en la confiabilidad», siendo esto último más deseable para la efectividad de esta herramienta. Dicha *confiabilidad* se establece una vez conocidas las características esenciales de los sistemas nacionales del país receptor, tales como sus procedimientos, el origen y la fiabilidad de los datos, el tratamiento de la información o los criterios de arbitraje para la toma de decisiones. Y solo se puede llegar a este conocimiento a través de dos condiciones: la transparencia del sistema y el seguimiento del mismo. Así, mientras que las relaciones de *confianza* establecidas desde el punto de vista político no son garantía de éxito, las «relaciones basadas en la confiabilidad» garantizan, al menos, la regularidad y la previsibilidad del funcionamiento de los sistemas nacionales, siendo por tanto, más beneficiosas para el apoyo presupuestario.

3.3. Una ayuda ligada al diálogo político

El apoyo presupuestario es un tipo de ayuda altamente ligada al diálogo político, lo cual lleva a tomar decisiones que no son estrictamente técnicas. Poner en cuestión el apoyo presupuestario debido al no cumplimiento de indicadores, a malos resultados anteriores, a la falta de buen gobierno o a una gestión poco transparente de las finanzas públicas, entraña complicaciones a este nivel cuyo coste es difícil de asumir.¹³ Por ello, en la dimensión política, cabría preguntarse dónde se sitúa el límite a partir del cual es más deseable que el donante reduzca o interrumpa las ayudas presupuestarias a favor de la responsabilidad que le ha sido depositada para el manejo de los fondos.

Para ilustrar esta problemática se compararon los índices de Buen Gobierno (Banco Mundial) y los compromisos sobre la Ayuda Oficial al Desarrollo de los donantes (2000-2010). Para ello se escogieron dos de los seis índices¹⁴ que constituían dos amenazas para la efectividad del apoyo presupuestario: control de la corrupción y efectividad del gobierno. El indicador de *efectividad del gobierno* refleja la percepción sobre la calidad de la formulación de políticas e implementación de las mismas por parte del gobierno así como la credibilidad de sus compromisos, la calidad de los servicios públicos y de los servicios civiles. El indicador de *control de corrupción* refleja las percepciones sobre el grado en el que el poder público es ejercido para el beneficio privado. También incluye la *captura* del Estado por las elites a favor de los intereses privados (The World Wide Governance Indicators 2011).

Para el análisis, se utilizó la variable de los compromisos de los donantes sobre la ayuda oficial al desarrollo.¹⁵ En todos los casos, se observó la tendencia al alza de los compromisos de la ayuda oficial, mien-

13 Lo que se conoce como el dilema del samaritano de Buchanan (1975), citado por Alonso (2004) y Booth (2011). El *dilema del samaritano* es formulado frecuentemente en contextos de catástrofes naturales o hambrunas en donde el coste de cortar el flujo de la ayuda humanitaria es mayor que el de no hacerlo. En el contexto descrito, el coste de la interrupción del apoyo presupuestario es esencialmente el deterioro del diálogo político.

14 Los seis indicadores de este índice son: voz y rendición de cuentas, estabilidad política y no violencia, efectividad del gobierno, calidad de la regulación, papel de las leyes y control de la corrupción.

15 Datos de la OCDE.

tras que los indicadores de *control de la corrupción* y de *efectividad del gobierno* mantenían la tendencia contraria o, en todo caso, se mantenían constantes.

Los países analizados fueron Senegal, Benín, Burkina Faso, Mali, Ghana y Mozambique. En relación con el *control de la corrupción*, todos los casos tuvieron una relación negativa con los compromisos de la ayuda, salvo Benín y Mozambique quienes mantuvieron una tendencia constante en dicho indicador, debido a oscilaciones significativas de un año a otro. En relación con la *efectividad del gobierno*, Senegal, Benín y Ghana obtuvieron relaciones claramente negativas, mientras que el resto mantuvieron una tendencia constante, también debido a oscilaciones significativas de este indicador. En relación con la serie de desembolsos del apoyo presupuestario general en Mozambique y Burkina Faso,¹⁶ Benín,¹⁷ Mali,¹⁸ Senegal y Ghana,¹⁹ todos los países salvo este último tuvieron tendencias positivas, por el lado del desembolso de los fondos, y tendencias constantes o negativas, en relación con los indicadores de buen gobierno.

Los resultados demuestran que para estos países el deterioro progresivo de esos indicadores no fueron elementos influyentes, en la decisión por parte del donante de aumentar los compromisos de la ayuda ni del desembolso del apoyo presupuestario. Admitiendo que los indicadores del Banco Mundial se basan en percepciones cuyo control está fuera del ámbito de actuación del donante, cabe preguntarse, desde el punto de vista político, hasta qué punto se debe proveer apoyo presupuestario y qué criterios hay que establecer para fijar la frontera que separa el desembolso de la interrupción del apoyo. Aunque la Comisión Europea ha hecho avances para responder a estas cuestiones y defiende la respuesta única y coordinada de los donantes ante determinadas situaciones, esta es todavía es una asignatura pendiente. No sería inoportuno abrir el debate entre los donantes para establecer criterios más claros que ayuden a situar esa línea que todavía no tiene una posición lo suficientemente definida.

3.4. Evaluación de la voluntad política en el apoyo presupuestario

Desde el punto de vista político, la confianza sería tan solo un primer paso y no tan significativo. Se ha demostrado que la calidad institucional del país receptor es un elemento esencial para la eficacia de la ayuda,²⁰ así como la voluntad política. La voluntad política en el apoyo presupuestario es indisociable a la voluntad política sobre las estrategias de desarrollo establecidas en los documentos, que son los soportes sobre los que se basa la ayuda.

El Plan Lagos (1980-2000) fue el primer documento que admitió la importancia de la voluntad política y la «necesidad de tomar medidas urgentes, proveyendo el apoyo político necesario para alcanzar los objetivos de autoconfianza y autosostenibilidad del crecimiento económico»

16 Fuente: OCDE (2004).

17 Fuente: Delegación de la Unión Europea en Benín (2012)

18 Fuente: *Evaluation Conjointe des Operations d'Aide Budgetaire au Mali 2003-2009*. Comisión Europea, Reino de Bélgica y Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (2011).

19 SPA Survey Database, datos de 2004 a 2008.

20 Véase Aixelá y Fabro (2008); Easterly et al (2006); Glaeser et al (2004); Knack (2000); Moss, Pettersson, Van de Walle (2008); Alonso, Gacimartín (2011), entre otros.

en todos los países africanos. El plan proveía un conjunto de estrategias de desarrollo ideadas y lideradas por los países firmantes que posteriormente fue reemplazado por la aplicación del Marco Integral de Desarrollo y por los PRSPs introducidos por el Banco Mundial. Los PRSP pasaron a ser condición indispensable para beneficiarse de la iniciativa para los Países Pobres Altamente Endeudados y actualmente son una condición ineludible para acceder al apoyo presupuestario. Sin embargo, los documentos de primera generación no adquirieron toda la importancia que el Banco Mundial había previsto. Una de las conclusiones derivadas de la Mesa Redonda de Oficiales de Gobiernos Africanos, sobre la implementación del Marco Integral de Desarrollo y de los PRSP, fue que estos últimos «no debían verse como documentos aislados, preparados únicamente como garantía de la ayuda financiera de los socios de desarrollo, sino como una agenda real a seguir» (Banco Mundial 2001), lo que demuestra que en su origen muchos de los PRSP tenían una mera función de garantía sobre los fondos.

Así, en el inicio del proceso PRSP, el Banco y el FMI destacaron un alto grado de compromiso político en la preparación de los I-PRSP (Banco Mundial y FMI 2002: 14). Dos años después, las mismas instituciones estimaron que el alcance del «compromiso del gobierno con los PRSP, más allá del equipo responsable de prepararlos, era una causa preocupación» (Banco Mundial y FMI, 2003: 2). Tras la finalización de la primera generación de documentos, el Banco Mundial se refería al potencial no explotado de los PRSP, que variaba inevitablemente en cada país y que «dependía de las voluntades del gobierno para liderar el proceso» (Banco Mundial 2004: 39). Más adelante, las preocupaciones se centraron en el refuerzo de las voluntades políticas para relacionar los PRSP con los presupuestos, lo «que requeriría el compromiso político de los líderes apoyados por la movilización política de los actores de desarrollo que apoyan las estrategias» (Banco Mundial 2007: 20). La voluntad política en torno a los PRSP fue una preocupación constante que crecía paralelamente a la importancia que adquiriría el apoyo presupuestario.

En el terreno de la investigación, Driscoll y Evans (2005: 10) concluyeron que uno de los desafíos que permanecía después de la implantación del PRSP-II era el de «desarrollar un enfoque gubernamental más fuerte en el compromiso para la reducción de la pobreza». La falta de voluntad política también fue notable a la hora de hacer participar a la sociedad civil de las estrategias de desarrollo. En países como Burkina Faso, Malawi, Ghana y Mozambique la participación de la sociedad civil, de los ministerios sectoriales y de la administración descentralizada fue menor de la deseable (Cheru 2006: 365).

Existen casos concretos que ilustran estas preocupaciones. En Ghana, con la segunda generación de documentos (PRSP-II), el gobierno formuló sus estrategias para cumplir con todas las condicionalidades previstas por el grupo de donantes, pero no se evidenciaron los cambios esperados en el funcionamiento de políticas (Woll 2004: 74). También

existió una notable falta de capacidades técnicas que el país no pareció suplir con los medios puestos a su alcance por el donante para solucionar el problema (Cheru 2006: 368). Además el documento reflejaba más una lista de prioridades establecidas por ministerios, en lugar de reflejar una prioridad única basada en un objetivo común, por lo que podría decirse que no contemplaba una estrategia en sí misma (Whitfield 2010: 729).

En el caso de Benín, las luchas de poder en la preparación del primer PRSP en todos los niveles (políticos, técnicos, de coordinación y de capacidades) constituyeron serios obstáculos criticados por los socios técnicos y financieros (Bierschenk et al 2002). El PRSP-II apenas contó con participación y fue elaborado por un núcleo cerrado de técnicos especializados, quedando siempre dentro de la competencia de los Ministerios de Finanzas y Planificación (Bierschenk et al 2003: 171). Ya en 2003 existían, en general, dificultades por parte de los donantes para sumarse al enfoque programático a través de la planificación estratégica del gobierno y de sus procesos de implementación (ibíd. 175). No obstante, no parece haber habido mejoras con el tiempo. La falta de coherencia de los documentos estratégicos²¹ cuestiona la efectividad del apoyo presupuestario basado en el PRSP de tercera generación.

Muchos de los problemas, unidos a la falta de priorización de estrategias, de identificación de objetivos, o de relación entre estrategias y asignaciones presupuestarias, son comunes en muchos otros países del continente.²² Estos hechos no deben asociarse únicamente a la falta de voluntad política del gobierno local. La complejidad que reviste la elaboración de estos documentos de enfoque participativo, así como los elevados costes financieros, los exigentes requerimientos técnicos y la necesaria aprobación por la comunidad internacional también pueden ser considerados como desincentivos del sistema que podrían justificar esas flaquezas políticas. En todo caso, la evaluación de la voluntad política, aunque podría caer en el terreno de la subjetividad, es un criterio que las agencias de ayuda harían bien en valorar en la decisión, forma y cuantía de proveer apoyo presupuestario.

4 La dimensión técnica: el seguimiento del apoyo presupuestario

4.1. El apoyo presupuestario y de herramientas para su seguimiento

Ya se ha expuesto que la calidad del diálogo político, de las instituciones y de las relaciones de confianza no exime la responsabilidad del seguimiento del apoyo presupuestario del donante. A este respecto, no existe un protocolo determinado para llevar a cabo las tareas de seguimiento, unos estándares acordados ni unos mecanismos de correc-

21 Programa de Acciones Prioritarias (2011-2015).

22 Véase Booth (2003a).

ción efectivos sobre esta responsabilidad. La calidad de la toma de decisiones y del seguimiento permanece como una cuestión subjetiva para cada donante.²³ A pesar de ello existen estudios y guías de buenas prácticas en apoyo presupuestario para el donante²⁴ que indican pautas para fortalecer el papel del donante como agente activo de esta ayuda.

El seguimiento, aunque complejo, debería estar fundamentado en el análisis adecuado de las políticas de desarrollo y de su soporte documental, así como los instrumentos de gestión de finanzas, del gasto público y de la gestión de la ayuda. Para las agencias, el objetivo de los sistemas de seguimiento y evaluación es el de tener una idea clara sobre los progresos alcanzados en diversas áreas del desarrollo, a través de indicadores y resultados identificados en las misiones conjuntas. Los socios técnicos y financieros esperan que los sistemas de seguimiento y evaluación de los documentos estratégicos, y por ende del apoyo presupuestario, sean asimilados por el país, que estos sean relevantes para sus necesidades y que cuenten con datos fiables y de calidad (Comisión Europea 2008: 59).

Sin embargo, la cuestión del seguimiento sigue permaneciendo como algo vago o inconcreto, y fuertemente centrado en el análisis de indicadores en misiones conjuntas y grupos sectoriales. Únicamente en 2008 se estableció una amplia metodología de evaluación del apoyo presupuestario, en donde el análisis del presupuesto de Estado obtuvo un papel capital para el seguimiento del apoyo y del conjunto de políticas del país, así como la evaluación de resultados obtenidos en función de los fondos desembolsados (Caputo et al 2009).

En todo caso, la información requerida por el donante no es algo que siempre deba proveer el país receptor: es una información que se genera en diferentes niveles y momentos de la operación de apoyo presupuestario debido al carácter integral de la herramienta: (i) a través de la percepción conjunta de los avances generales alcanzados en las diferentes dimensiones del desarrollo (económica y social), (ii) a través de una correcta interpretación de las cuentas nacionales y de los instrumentos de gestión del gasto público y (iii) a través de la comprensión de la problemática y la verificación de objetivos estratégicos, todo ello, en relación con los fondos desembolsados. El *Libro Verde sobre el futuro del apoyo presupuestario de la Unión Europea a terceros países* (cit.) refleja dicha integralidad, considerando que el apoyo presupuestario «debe ser más que una transferencia financiera: es parte de un paquete que incluye el diálogo político, la evaluación de los resultados, el desarrollo de las capacidades y otras intervenciones».

Además, el Tribunal de Cuentas (2005: 42) recomendó a la Comisión Europea la distinción clara de dos conceptos en sus informes de rendición de cuentas: la eficacia de la ayuda en términos de *libración de los fondos*, y eficacia de la ayuda en términos «de impacto real en la mejora de los sistemas de finanzas públicas y reducción de la pobreza». Ello

23 La Comisión Europea establece la necesidad de respetar la soberanía de cada Estado en relación con las decisiones en torno a las operaciones de apoyo presupuestario (Comunicación sobre el futuro enfoque del apoyo presupuestario. Comisión Europea 2011).

24 Véase Swiss Confederation (2011), OCDE (2003), OCDE (2006), Williamson y Dom (2010), Koeverle y Stavreski (2005).

demuestra la lógica de la responsabilidad en torno al apoyo presupuestario, en donde el trabajo no termina con la transferencia de fondos prevista, sino con la evaluación del impacto de la ayuda.

En conclusión, para el seguimiento del apoyo presupuestario es importante insistir en ciertos aspectos no explotados por todas las agencias de ayuda. El análisis de los documentos generados por los sistemas de gestión de finanzas públicas, así como de los cuadros de gasto a medio plazo ha ido ganando importancia, pero todavía queda un largo camino por recorrer. El análisis periódico de la ejecución del presupuesto de Estado, la correcta contabilización de las ayudas y la evaluación rigurosa de los avances estratégicos del país más allá de los indicadores y en estricta relación con los fondos desembolsados son aspectos que se podrían mejorar.

4.2. La responsabilización técnica sobre el seguimiento

En el apoyo presupuestario, el cumplimiento de indicadores sobre ciertos elementos como el sistema de gestión de finanzas, planes de inversión pública, cuadros de gasto a medio plazo, o sistemas computarizados de seguimiento y evaluación, se han convertido progresivamente en una fuerte exigencia por parte de los donantes para la provisión del apoyo presupuestario. Pero a su vez, estas condiciones son frecuentemente objeto del apoyo directo de las agencias de ayuda. Es decir, son a la vez condición y objetivo de la ayuda técnica y/o financiera. En muchas ocasiones, se da el caso, especialmente en el apoyo presupuestario sectorial, de que la ayuda se destina al cumplimiento de indicadores de resultado de políticas preferentes para el donante que desembolsa los fondos, lo que constituye también cierta perversidad del sistema. Ello implica que la responsabilización del donante sobre la eficacia de su ayuda, especialmente en estos casos, debería tener efecto en el cumplimiento de estas condiciones y viceversa.

Ocurre lo mismo con las matrices contenidas en los PRSP para la evaluación del apoyo presupuestario. El donante está tan interesado como el país receptor en contar con unas estructuras adecuadas que permitan el desembolso de la ayuda, por lo que en muchas ocasiones apoya directamente la elaboración de estas herramientas y documentos estratégicos. Sin embargo, el amplio espectro de críticas por parte del donante en torno a estos²⁵ no hace sino confirmar su limitada participación.

Para aliviar las carencias de los documentos, el Banco Mundial constituido como un *banco de conocimientos* centralizó, junto al FMI, todo lo concerniente a la mejora en la elaboración de los PRSP con notas conjuntas y periódicas. La centralización de tareas de análisis, revisión y mejora de estos documentos por parte del FMI y Banco Mundial promueve un sesgo favorable hacia los criterios de estas instituciones, pero además genera dinámicas de trabajo desfavorables: en relación con el

25 Véase Banco Mundial (2005: 16).

apoyo presupuestario, los donantes consideran las revisiones del PRSP, a todas luces primordial, como una tarea secundaria, o incluso como una tarea ajena a su competencia, lo que comportaría la pérdida del sentido de la responsabilidad sobre las estrategias que apoya con sus desembolsos. Además, ante la falta de calidad de los documentos, los donantes se remiten a los estudios del FMI, lo cual resulta paradójico, teniendo en cuenta que los objetivos de esta institución en relación con el PRSP son los de «ayudar a los países a diseñar programas macroeconómicos realistas [...] que estén vinculados con las estrategias y los presupuestos nacionales» (FMI 2012/a) y realizar «tareas de supervisión a través de consultas periódicas generalmente anuales, con cada país miembro» (FMI 2012/b). Según estos objetivos, tanto el análisis macroeconómico, como las informaciones del FMI y del gobierno local deberían ser coincidentes o al menos similares.

El caso de Benín es un ejemplo claro de aprobación de documentos estratégicos que no reúnen los requisitos mínimos para reafirmar una operación de apoyo presupuestario. El tercer documento estratégico para la Reducción de la Pobreza 2011-2015 fue elaborado, a través de un proceso participativo en el que participaron los donantes (FMI 2011: 4). El Programa de Acciones Prioritarias es el cuadro de programación, elaboración de presupuestos, financiación y seguimiento de programas del PRSP-III y está llamado a ser uno de los marcos de referencia para el apoyo presupuestario. Basta un breve análisis para constatar errores metodológicos y de cálculo en los cuadros macroeconómicos y necesidades de financiación. Una vez reconstruido el cuadro con la corrección de errores y con datos previstos en la Tabla de Operaciones Financieras del Estado del FMI, el resultado final es la revisión a la baja de los fondos disponibles para la financiación de los programas prioritarios en un 50 % (*véase resultados estudio 2*). A pesar de ello, en las misiones conjuntas los donantes continuaron trabajando con los datos del documento, tal y como se reflejó en la Memoria de la Ayuda de 2011, el documento elaborado por los donantes que resume los puntos más relevantes de cada misión de revisión conjunta de apoyo presupuestario.

Resulta difícil concluir a qué podría deberse la aprobación de los documentos incompletos o de dudosa calidad, problema frecuente en muchos países. En muchos casos se aludiría a las lagunas técnicas del receptor, pero en este caso la falta de seguimiento por parte del donante es un elemento a evaluar. El primer paso para aliviar esta tendencia es el de revalorizar estos documentos que, tras una década de aplicación presentando los mismos obstáculos, han sufrido una pérdida de credibilidad. En segundo lugar, el donante debe revalorizar también su papel en relación con estos documentos, en la medida en que los apoya: sin poner en peligro cualquier principio de apropiación del gobierno local, debe aplicar un análisis más riguroso para evaluar la pertinencia técnica del apoyo presupuestario y hacer su propia eva-

luación bajo un prisma diferente de las instituciones de Bretton Woods, de acuerdo con sus propios principios y objetivos organizacionales.

4.3. La apropiación local vs. implicación del donante

Cualquier actividad del donante en el ámbito de la planificación será entendida como una intrusión que debilita el principio de apropiación de la Declaración de París. Es ahí donde radica la perversidad de este principio, ya que en una primera instancia exime al donante de responsabilizarse de las estrategias que apoya, directa o indirectamente.

La Declaración de París (2005) establece para el principio de apropiación tres compromisos para el país receptor: (i) ejercer su liderazgo desarrollando e implementando sus propias estrategias de desarrollo, (ii) traducir las estrategias en programas operativos priorizados y (iii) coordinar la ayuda y los recursos en diálogo con los donantes. Para favorecer este principio, el país donante se compromete a «respetar el liderazgo de los países socios ayudándoles a reforzar su capacidad a ejercerlo». La Declaración de París no da pistas sobre cómo reforzar dicha capacidad, por lo que la implicación deseable del donante queda a la libre interpretación. El principio se formula de forma que el receptor ejercita y el donante respeta, por lo que no es extraña una pérdida de estímulos por parte del donante.

Por otro lado, aunque la Declaración contempla la rendición de cuentas del país receptor frente a su parlamento y sociedad civil la declaración no contempla la misma obligación para el país donante.²⁶

Se recomienda no considerar los extremos: las responsabilidades deberían estar equilibradas. Podría ser tan perjudicial desplazar al país socio de sus responsabilidades sobre las políticas de desarrollo, como desentenderse completamente de ellas. En una relación de cooperación en el buen sentido del término, lo positivo que se puede esperar es que la interacción entre receptor y donante tenga efectos positivos en el largo plazo.

5 El nuevo enfoque de la Comisión Europea

En 2011, la Comisión Europea estableció una serie de directrices en la provisión del apoyo presupuestario a través de una comunicación sobre el «futuro enfoque del apoyo presupuestario de la Unión Europea a terceros países». Con ello, trató de reorientar algunos de los aspectos relevantes en la gestión de este apoyo.

En primer lugar, la Comisión establece la necesidad de proteger los intereses financieros de la Unión Europea, interrumpiendo el apoyo presupuestario cuando existe un deterioro significativo de los compromisos

26 En el caso de España, Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, Ley 28/2006 de Agencias Estatales para la Mejora de Servicios Públicos y Estatuto de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).

fundamentales (democracia y derechos humanos). Además prevé otras medidas adecuadas a cada tipo de situación, como el ajuste de la parte variable del apoyo presupuestario o la relocalización de fondos en otras modalidades de ayuda. Este hecho, unido al cambio de denominación de las operaciones,²⁷ incide en la importancia que la Unión Europea le ha dado a los derechos humanos y democracia, una de las cuestiones que hasta el momento no habían sido materializadas en la práctica de esta herramienta.

Hasta el año 2011, los indicadores *sine qua non* que los países debían cumplir para beneficiarse del apoyo presupuestario, eran los de estabilidad macroeconómica, avances en la gestión de Finanzas Públicas y progresos en la ejecución de políticas de desarrollo centradas en la lucha contra la pobreza. La Comisión Europea añade un nuevo indicador *sine qua non* que refuerza la transparencia presupuestaria. Ello demuestra que la confianza en los sistemas nacionales de gestión no ha sido suficiente para garantizar la efectividad de la ayuda. La condición de transparencia se centra en «la disponibilidad de la información presupuestaria [...], en donde los países receptores deben mostrar mejoras en la provisión de información relevante para el público». También establece la necesidad de mejorar «su gestión a través de las estructuras adecuadas en relación con el riesgo» de la operación incluyendo los elementos del buen gobierno, estabilidad macroeconómica, riesgos en el desarrollo, gestión de las finanzas públicas, corrupción y fraude. Estas modificaciones suponen un primer paso para cambiar el corazón de las relaciones, desde la confianza hacia la confiabilidad.

Existe también un claro posicionamiento de la Comisión en el debate de la condicionalidad de la ayuda, cuyo axioma fundamental es que la ayuda es más eficaz en los países con mejores políticas. En este sentido, la ayuda de la Comisión «tiende a enfocarse en los sectores donde las políticas y reformas son más prometedoras en relación con la promoción del desarrollo y el alivio de la pobreza», argumento que apoya las teorías de Burnside y Dollar.²⁸ También, por primera vez se trata, aunque brevemente, la cuestión de la cuantía de este tipo de ayuda determinando las condiciones para calcular cuánta ayuda presupuestaria se debe proveer en cada caso.

Sin embargo, la cuestión del seguimiento reposa fuertemente en el país receptor «quien debe proveer un sistema creíble [...] para el seguimiento y evaluación de resultados». Este requerimiento, si bien fortalece la confiabilidad de los sistemas nacionales, está incompleto a la vista de las recomendaciones del Tribunal de Cuentas de la Unión Europea quien recomendó a la Comisión en 2005 «llevar a cabo un seguimiento sistemático de todos los objetivos declarados, intermedios y finales», así como desarrollar un «sistema interno de informes adecuado, y una metodología de evaluación que permitiera establecer el impacto de los programas del apoyo presupuestario», recomendación esta última, que se materializó en 2009. Por último, estableció la necesidad de «proveer

27 Las operaciones de apoyo presupuestario generales pasan a denominarse *Contratos de Desarrollo y Buen Gobierno* y las sectoriales *Contratos de Reforma Sectorial*.

28 Burnside y Dollar (1997, 2000, 2004) sugerían que la ayuda era más efectiva cuando se dirigía a aquellos países que tenían buenas políticas en marcha, o bien en donde el entorno era favorable para la implantación de políticas.

a los agentes externos una descripción clara y completa sobre los programas de apoyo presupuestario, con respecto a los riesgos implícitos, corrupción, y progresos realizados en torno a la implementación de los programas y alcance de objetivos».

La práctica de algunas de las directrices de la Comisión Europea y de las recomendaciones del Tribunal de Cuentas son complejas, pero su puesta en marcha es un paso adelante ineludible para el donante en su responsabilización sobre los resultados y en la obligación de rendición de cuentas.

6 Conclusiones

A lo largo de este artículo se ha pretendido demostrar que existen diversos elementos del apoyo presupuestario que es preciso revisar en torno al seguimiento del donante. Los elementos utilizados en el apoyo presupuestario y en su seguimiento (evaluaciones conjuntas, matrices de indicadores, estado de las finanzas públicas, uso de las cuentas nacionales, políticas de recursos humanos, etc.) debe ser objeto de un análisis más detallado. No obstante, el artículo demuestra que, desde los elementos más generales, técnicos y políticos, existen ciertas limitaciones en la responsabilidad del donante en el apoyo presupuestario.

Estas limitaciones podrían estar fundamentadas en los desincentivos del sistema del apoyo presupuestario. El donante se enfrenta a un problema de motivación ya que, en el apoyo presupuestario, el donante pierde los estímulos para responsabilizarse del dinero que, desde la transferencia de fondos, le es ajeno. Es decir, se da el problema de *azar moral*, definido por Alonso (2004: 855) como un problema que «ocurre cuando las condiciones de la transacción son tales que salvaguardan a una de las partes de las consecuencias de sus decisiones». Esta pérdida de motivación no debería ser en principio, una justificación sobre la falta de responsabilización de resultados en el apoyo presupuestario. Responsabilidad que, más allá de cualquier ética sobre los resultados de la ayuda, también está establecida legalmente.

Algunos de los elementos introducidos por la Comisión Europea para el futuro enfoque del apoyo presupuestario en 2011, demuestran que las relaciones de confianza no han sido suficientes para garantizar el éxito de la herramienta. En el apoyo presupuestario, lo deseable es que la confianza sea un comportamiento que considere los beneficios de invertir en los sistemas nacionales y asuma los riesgos de hacerlo. Pero para limitar esos riesgos es pertinente un cambio de orientación desde las *relaciones basadas en la confianza* hacia las *relaciones basadas en la confiabilidad* de los sistemas nacionales, lo que requiere un seguimiento a priori de los sistemas nacionales y de la ayuda, que afirme la confiabilidad, y

posteriormente, la confianza. Este es un elemento a tener en cuenta que podría ser beneficioso en la práctica del apoyo presupuestario.

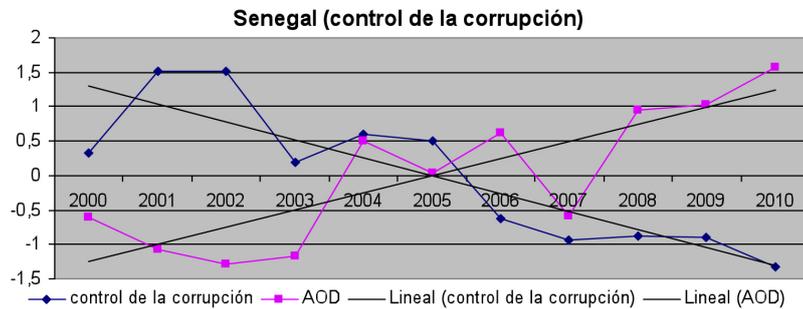
La relación negativa entre compromisos de la ayuda y el apoyo presupuestario general desembolsado en varios países entre 2000 y 2010, con respecto a indicadores *efectividad del gobierno* para la implementación de políticas y *control de la corrupción* (Banco Mundial 2011), demostró que el deterioro progresivo de estos indicadores no fue elemento influyente a la hora de decidir aumentar los compromisos de la ayuda ni del apoyo presupuestario en los países analizados. En apoyo presupuestario, se consideraría beneficioso abrir el debate entre los donantes para discutir sobre ciertos criterios políticos que aclaren hasta qué punto vale la pena asumir los riesgos de invertir en los sistemas nacionales a través del apoyo presupuestario y a partir de qué momento es mejor no hacerlo.

A nivel técnico, el artículo resalta la limitada participación del donante en los procesos de planificación, que son doblemente importantes para el mismo: constituyen el marco de referencia en el que se centrará su ayuda y, además, constituyen las políticas que el donante está llamado a respaldar a través del apoyo presupuestario. Con el estudio de un documento de planificación estratégica con deficiencias pero aprobado por la comunidad internacional, se pretendió demostrar el limitado interés en torno a estas herramientas, tal vez, fruto de una pérdida de legitimidad con el paso de los años. La limitada participación del donante lleva a la aprobación de documentos estratégicos que, posterior y paradójicamente, son fuertemente criticados. Los donantes recurren a informaciones paralelas elaboradas por el Banco Mundial o el FMI sin tener en cuenta las posibles diferencias de enfoque en su elaboración (diferencias motivadas por los diferentes fines por los que fueron constituidas estas instituciones con respecto a las agencias de ayuda). A este respecto, se recomendaría revalorizar tanto la importancia y credibilidad de los documentos de planificación estratégica en los que se basa el apoyo presupuestario, como el papel que el donante asume frente a ellos, como responsable del resultado de sus desembolsos.

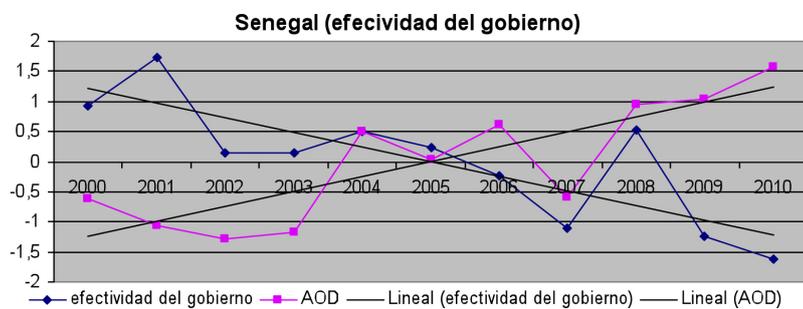
En general, tanto a nivel técnico como a nivel político, existe una delgada línea que limita la pertinencia o no del apoyo presupuestario, así como el papel activo del donante frente a un papel más accesorio. Los criterios para tomar las decisiones sobre el apoyo presupuestario dependen en gran parte de la calidad del seguimiento del donante. Los principios de liderazgo y apropiación del país receptor son importantes, pero no justifican la retirada del donante como agente responsable del proceso de desarrollo en el apoyo presupuestario. Así, una de las consecuencias de la mala interpretación del papel del donante es la pérdida de responsabilidad progresiva de aquellas tareas que, sin entrar en las competencias del país receptor, todavía le son propias desde el momento en el que debe responder de los resultados de la ayuda internacional frente a sus contribuyentes.

7 Resultados del estudio 1

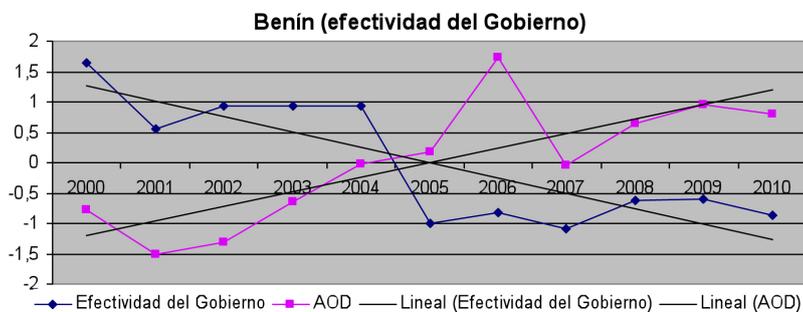
7.1. Comparación de la AOD con el control de la corrupción y la efectividad del gobierno, respectivamente



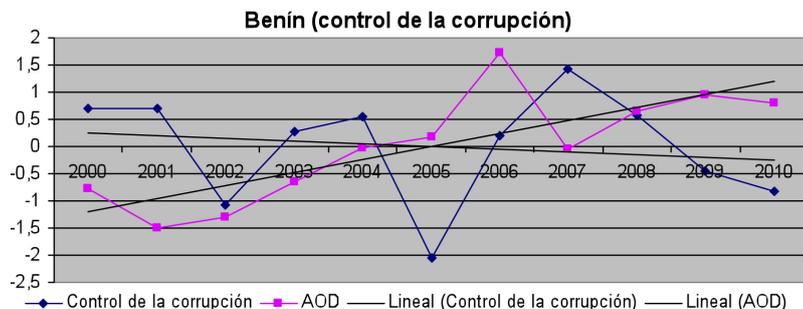
Fuente AOD: OCDE Stats. <<http://stats.oecd.org/index.aspx?queryid=33364#>>.
Fuente indicadores: Banco Mundial, The World Wide Governance Indicators 2011.



Fuente AOD: OCDE Stats. <<http://stats.oecd.org/index.aspx?queryid=33364#>>.
Fuente indicadores: Banco Mundial, The World Wide Governance Indicators 2011.



Fuente AOD: OCDE Stats. <<http://stats.oecd.org/index.aspx?queryid=33364#>>.
Fuente indicadores: Banco Mundial, The World Wide Governance Indicators 2011.



Fuente AOD: OCDE Stats. <<http://stats.oecd.org/index.aspx?queryid=33364#>>.
Fuente indicadores: Banco Mundial, The World Wide Governance Indicators 2011.

7.2. Reconstrucción del cuadro macroeconómico del Plan de Acciones Prioritarias (Benín)

En millardo FCFA	PAP	Corrección de errores de cálculo	Reelaboración con datos FMI
Ingresos			
Total ingresos	4736,40 FCFA	4736,40 FCFA	4662,70 FCFA
Total ingresos generales	4079,00 FCFA	4079,00 FCFA	4086,90 FCFA
Total ingresos del Estado	3910,90 FCFA	3910,90 FCFA	3918,80 FCFA
Total apoyo presupuestario	168,10 FCFA	168,10 FCFA	168,10 FCFA
Total apoyo directo	657,40 FCFA	657,40 FCFA	575,80 FCFA
Gastos			
Total de gastos	2424,50 FCFA	3081,00 FCFA	3267,50 FCFA
Financiación PAP			
Disponible PAP	2311,90 FCFA	1655,40 FCFA	1395,20 FCFA
Disponible grupo 1	1654,50 FCFA	998,00 FCFA	819,40 FCFA
Disponible grupo 2	657,40 FCFA	657,40 FCFA	575,80 FCFA

Fuente: FMI y Programa de Acciones Prioritarias, elaboración propia.

8 Bibliografía

- ALONSO JA (2004). El desarrollo como proceso abierto al aprendizaje. *The European Journal of Development Research* 16(4):845-867
- ÁLVAREZ R (2010). El apoyo presupuestario en la cooperación al desarrollo europeo: Una falsa panacea. *FRIDE* 30
- BANCO MUNDIAL (2001). *The Role of Government in Strengthening Country Ownership of the Development Agenda*. Institute for Economic Affairs (Ghana) and CDF Secretariat
- BANCO MUNDIAL (2002). *Review of the Poverty Reduction Strategy Paper Approach: Early Experience with Interim PRSPs*. The World Bank
- BANCO MUNDIAL (2007). *Results-Based National Development Strategies, Assessment and Challenges Ahead*. The World Bank
- BANCO MUNDIAL (2011). *The World Wide Governance Indicators Project*. <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>, accessed 12 April 2012
- BANCO MUNDIAL, FMI (2003). *Progresos en la aplicación de los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza*. The World Bank
- BANCO MUNDIAL, FMI (2005). *Review of the PRS Approach: Balancing Accountabilities and Scaling Up Results*. The World Bank
- BIERSCHENK T, THIOLERON E, BAKO-ARIFARI N (2002). *Institutionnaliser la stratégie de réduction de la pauvreté au Bénin*. Institut für Ethnologie und Afrikastudien, Johannes Gutenberg-Universität.
- BIERSCHENK T, THIOLERON E, BAKO-ARIFARI N (2003). *Benin. Development Policy Review* 21(2):161-178
- BOOTH D (2003a). *Fighting Poverty in Africa. Are PRSPs Making a Difference?* (ed.). Overseas Development Institute.
- BOOTH D (2003b). *Introduction and Overview*. *Development Policy Review* 21(2):131-159
- BOOTH D (2005). *Missing Links in the Politics of Development: Learning from the PRSP Experiment*. Overseas Development Institute Working Paper 256

- BOOTH D (2011). Aid effectiveness: bringing country ownership (and politics) back in. Overseas Development Institute Working Paper 336
- CAPUTO E, LAWSON A, VAN DER LINDE M (2009). Methodology for evaluations of budget support operations at country level. Assignment for the European Commission
- CHERU F (2006). Building and supporting PRSPs in Africa: what has worked well so far? What needs changing? *Third World Quarterly* 27(2):355-376
- COMISIÓN EUROPEA (2011). The future approach to EU budget support to third countries. Comunicación de la Comisión Europea al parlamento europeo, el comité económico y social y el comité de las regiones 18-19,54
- CORDELLA T, DELL'ARICCIA G (2007). Budget support vs. project aid: a theoretical appraisal. *The Economic Journal* 117:1260-1279
- DRISCOLL R, EVANS A (2005). Second-Generation Poverty Reduction Strategies: New Opportunities and Emerging Issues. *Development Policy Review* 23(1):5-25
- FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (2012a). Documentos de Estrategia de Lucha contra la Pobreza (DELP). <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/prsp.htm>
- FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (2012b). El FMI: Datos básicos. <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/spa/glances.htm>
- FOSTER M, LEAVY J (2001). The Choice of Financial Aid Instruments. Overseas Development Institute Working Paper No 158.
- HOPKINS R, POWELL A, ROY A, GILBERT C (2006). The World Bank, conditionality and the Comprehensive Development Framework. In: Gilbert y Vines (eds.). *The World Bank: Structures and policies*. The World Bank, 282-298
- JELOVAC I Y VANDENINDEN F (2008). How should donors give foreign aid? Project aid versus budget support. University of Liège Working Paper No 04
- JONES GW (1992). The search for local accountability. In: S. Leach (ed.), *Strengthening local government in the 1990s*. Longman, London 49-78
- JONES S, LAWSON A (2000). Moving from Projects to Programmatic Aid. The World Bank Operations Evaluation Department Working Paper Series No 5
- KOEBERLE S, STRAVESKI Z (2006). Budget Support. Concept and issues. In: Koeberle S, Straveski Z, Walliser J (eds.), *Budget Support as a more effective aid? Recent experiences and emerging lessons*. The World Bank 3-23
- KNACK S, EUBANK N (2009). Aid and Trust in Country Systems. The World Bank Policy Research Working Paper No 5005
- MICHEL L (2008). Budget Support: A question of mutual trust. European Commission
- MOSLEY P y ABRAR S (2005). Budget support, conditionality and poverty. Sheffield Economic Research Paper Series No 200 5012
- MULGAN R (2000). Accountability: an ever expanding concept? *Public Administration* 78(3):555-573
- OCDE (2003). Harmonising Donor Practices for Effective Aid Delivery. DAC Guidelines and references series 1
- OCDE (2005). Évaluation Conjointe d'Appui Budgétaire Général 1994-2004. OCDE
- OCDE (2006). Harmonising Donor Practices for Effective Aid Delivery. Budget Support, sector wide approaches and capacity development 2
- OCDE (2012). OCDE Stats <http://stats.oecd.org/index.aspx?queryid=33364#>, Accessed 12 April 2012
- SCHILTZ JL, BICHLER M (2008). Qui a peur d l'appui budgétaire? Centre Européen de gestion des politiques de développement, Paper No 88
- SPA SURVEY (2012). Budget Support Alignment Survey. www.spasurvey.info, Accessed 12 April 2012
- STIGLITZ J (2003). Democratizing the International Monetary Fund and the World Bank: Governance and accountability. *Governance* 16(1):111-139
- SWISS CONFEDERATION (2004). Donor Harmonisation in Practice. Swiss Experiences in Chairing Multi-Donor Budget Support Groups. Federal Department of Economic Affairs
- TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO (2010). The Commission's management of general budget support in ACP, Latin American and Asian countries. Special report No 11

- VIELAJUS M (2009). Le défi de la «redevabilité» des agences de développement dans leurs propres pays et face à leurs pairs. Institute de recherche et débat sur la gouvernance. Agence Française du développement
- WHITFIELD L (2010). The state elite, PRSP and Policy Implementation in Aid-dependent Ghana. *Third World Quarterly* 31(5):721-737
- WILLIAMSON T, DOM C (2010). Sector Budget Support in Practice. Good Practice Note. Overseas Development Institute.
- WOLL B (2008). Donor harmonisation and government ownership: multi-donor budget support in Ghana. *The European Journal of Development Research* 20(1):74-87

Teorías de relaciones internacionales y la explicación de la ayuda externa

Gino PAUSELLI
Universidad de San Andrés (Argentina)
gpauselli@gmail.com

Theories of International Relations and the Explanation of Foreign Aid

ResumenAbstract

1. Introducción
2. La teoría y la explicación de la cooperación al desarrollo
3. Los estudios de la explicación de la cooperación al desarrollo
4. Las teorías de las RRII y la cooperación al desarrollo
 - 4.1. Realismo
 - 4.2. Liberalismo
 - 4.3. Marxismo
 - 4.4. Constructivismo
5. Conclusiones
6. Referencias

Teorías de relaciones internacionales y la explicación de la ayuda externa

Gino PAUSELLI
Universidad de San Andrés (Argentina)
gpauselli@gmail.com

Theories of International Relations and the Explanation of Foreign Aid

Resumen

Cincuenta años después de la publicación del primero y más influyente artículo en relaciones internacionales (RI), que analiza las motivaciones de la ayuda externa, *A theory of foreign aid*, de Hans Morgenthau, la comunidad investigadora en IR todavía no ha construido un cuerpo teórico sólido que explique la cooperación internacional al desarrollo. La mayor parte de los estudios empíricos en ayuda externa han sido contribuciones procedentes de otras disciplinas, especialmente desde la economía. La investigación desde el campo de las relaciones internacionales ha sido principalmente descriptiva o pobremente conectada con los paradigmas de las RI.

Este artículo propone el análisis de las motivaciones de las decisiones de concesión de ayuda externa por parte de los donantes. Estas motivaciones serían analizadas desde la perspectiva teórica de las relaciones internacionales. De este modo, busca contribuir, desde la disciplina de las RI, a la explicación del proceso por el cual los países desarrollados transfieren recursos a los países en desarrollo.

Palabras clave: Teorías de relaciones internacionales, ayuda externa, concesión de ayuda.

Abstract

50 years after the publication of the first and influential article in international relations (IR) analyzing foreign aid motivations, *A theory of foreign aid*, by Hans Morgenthau, IR scholarship has not yet accomplished a consistent theoretical body explaining international development cooperation. Most of the empirical studies on foreign aid have been contributions from other disciplines, especially economics. Research from the field of international relations has been mostly descriptive or poorly connected with IR paradigms.

This article proposes to analyze motivations of foreign aid allocations decisions of donors. These motivations will be examined from the theoretical perspective of the international relations scholarship. In this way, it is sought to contribute, from the discipline of IR, to the explanation of the process in which developed countries make transfers of resources to developing countries.

Keywords: Theories of international relations; Foreign aid; Aid allocation.

1 Introducción

Hace cincuenta años, Hans Morgenthau (1962), padre de la escuela realista de las relaciones internacionales (RRII), publicaba su influyente artículo sobre las motivaciones existentes detrás de la ayuda internacional. Si bien en estas últimas cinco décadas la disciplina ha evolucionado sustantivamente en su dimensión teórica, y el estudio académico de la cooperación al desarrollo se consolidó, ambas ramas han estado disociadas entre sí.

La cooperación al desarrollo es un fenómeno que abarca los estudios del desarrollo, pero también las RRII, al ser transferencias de recursos de unos Estados a otros, comprendidos dentro de las políticas exteriores de los primeros. Otros aspectos de la cooperación internacional al desarrollo pueden bien ser abordados desde otras disciplinas, como la economía. Sin embargo, entender por qué existe la cooperación al desarrollo y por qué tiene el formato o la distribución geográfica actual es un campo ejemplar para la disciplina de las RRII.

Este artículo tiene como objetivo principal vincular las visiones de mundo que tienen cada una de las escuelas teóricas de la disciplina a la explicación de la cooperación internacional al desarrollo. En otras palabras, poder entender qué explicaciones de este fenómeno se pueden derivar de las distintas escuelas teóricas de RRII. Así, se pretenden fortalecer tanto el entendimiento de la cooperación al desarrollo como reconocer las aportaciones de las escuelas teóricas de las RRII a la explicación de la ayuda internacional.

Para lograr tal objetivo, en primer lugar, haré referencia a la importancia de la teoría en el estudio de las ciencias sociales. A partir de allí, presentaré una revisión de la literatura de aquellos trabajos conceptuales y teóricos de las RRII que explican el fenómeno de la ayuda internacional. Esta revisión será complementada con trabajos empíricos explicativos de la cooperación al desarrollo con el fin de indagar qué variables ha estado utilizando la literatura para explicar el fenómeno y cómo se podría vincularlas con las escuelas teóricas de RRII. En tercer lugar, abordaré y sistematizaré las explicaciones que las principales escuelas teóricas de la disciplina tienen para la cooperación al desarrollo. En cuarto lugar, propondré cómo vincular los postulados teóricos de las RRII con estudios empíricos de la asignación de los flujos de cooperación al desarrollo sugiriendo potenciales *operacionalizaciones* de las variables explicativas de la asignación de ayuda internacional. Finalmente, presentaré una serie de consideraciones finales y futuras líneas de investigación en las conclusiones.

2 La teoría y la explicación de la cooperación al desarrollo

La disciplina de las RRII tiene una amplia oferta de teorías, con un alto nivel de sofisticación, y con discusiones en una gran amplitud de temas (Snidal y Wendt 2009: 4) y, a pesar de ello, no ha abordado en

profundidad el estudio de la ayuda internacional para el desarrollo, representando este tema menos del 5% del total de producción académica dentro de la disciplina (Sharman y Weaver 2011). Además, la literatura explicativa sobre cooperación al desarrollo ha tenido poco soporte teórico desde las RRII.

En este sentido, en un reciente artículo, Mearsheimer y Walt (2012) advierten sobre la declinante atención que los académicos de las RRII le prestan a la teoría. Esta, en ciencias sociales, es importante por diversos motivos: es capaz de dar un orden y significado a una masa de fenómenos sin la cual estarían desconectados entre sí; sirve para hacer totalmente explícitos los supuestos implícitos dentro del diseño de investigación y poner de manifiesto las dimensiones e implicaciones del estudio; es un instrumento para entender no solo las uniformidades y regularidades sino también las contingencias y las irracionalidades (Thompson 1955: 735-736); permite identificar los mecanismos causales que explican un comportamiento recurrente; es esencial para la generación de hipótesis sistemáticas y su posterior correcta contrastación (Walt y Mearsheimer 2012: 5-6), entre otros.

Con respecto al estudio de la cooperación al desarrollo, según Tezanos (2008) existen tres tipos de estudios de modelos teóricos y empíricos de la asignación geográfica de la cooperación al desarrollo. Entre los modelos explicativos, un pequeño cuerpo de la literatura ha derivado en modelos económico-teóricos de distribución de la ayuda y son pocas las aportaciones que han derivado en modelos teóricos de asignación geográfica de la ayuda (2008: 7-8). Incluso en este pequeño conjunto de trabajos, la mayoría pone el acento en modelos formales derivados de la economía. No son teorías de la cooperación al desarrollo porque no explican por qué una hipótesis particular debe ser cierta, identificando los mecanismos causales que producen los resultados esperados (Mearsheimer y Walt 2012: 9). Estos modelos formales ciertamente contribuyen al debate académico y práctico de la cooperación internacional al desarrollo. Sin embargo, su contribución permanece aislada de la disciplina de las RRII.

Con el fin de investigar qué nivel de desarrollo teórico desde las RRII ha existido en la explicación de la cooperación al desarrollo, es necesario realizar una revisión de aquellos estudios que han teorizado o explicado empíricamente este fenómeno. Seguidamente, haré referencia a las principales escuelas teóricas de las RRII, sus principales postulados, y cómo de ellos se pueden derivar potenciales explicaciones al fenómeno de la cooperación al desarrollo.

3

Los estudios de la explicación de la cooperación al desarrollo

En este apartado realizaré una breve revisión de la literatura que generó una explicación del fenómeno de la cooperación al desarrollo en términos teóricos, y lo relacionaré con los postulados de las teorías

de las RRII. También haré referencia a trabajos explicativos empíricos del fenómeno.

La literatura que ha abordado de forma explicativa la cooperación al desarrollo lo ha hecho desde dos modalidades. Por un lado, se ha concentrado en dar una explicación teórica al fenómeno, generando conceptos y teorías que sustentan las hipótesis sobre la explicación de la cooperación internacional al desarrollo. Por otro lado, se han realizado estudios empíricos (cualitativos y cuantitativos) que proporcionan una explicación de los factores que llevan a los Estados a transferir recursos a otros con el objetivo (al menos en el discurso) de mejorar la situación del país receptor. Este segundo conjunto de trabajos analizó más de cerca las variables explicativas del fenómeno por lo cual, a pesar de no ser un conjunto de trabajos centrados en las explicaciones teóricas, permitirá, posteriormente, vincular los estudios explicativos de cooperación al desarrollo con las escuelas teóricas de RRII.

El primer conjunto de trabajos, aquellos que explican teóricamente la cooperación al desarrollo, está caracterizado por identificar un conjunto de propósitos implícitos o explícitos de la ayuda internacional.¹ Estos propósitos están relacionados con los objetivos últimos que tienen este instrumento de política exterior para los Estados cooperantes. Las dos grandes categorías de las motivaciones que fueron identificadas en estos trabajos son a) altruistas y b) egoístas.

El trabajo clásico dentro de la disciplina de las RRII que realizó este análisis fue el de Hans Morgenthau (1962, 1969). Desde un enfoque realista, el autor plantea que la ayuda al desarrollo es un instrumento de política exterior de los Estados donantes que sirve para promover su interés nacional. Para explicar esta herramienta de política exterior, el autor acentúa el carácter egoísta de esta, utilizada para sobornar a los Estados receptores de ayuda o generar prestigio, elementos que pueden estar presentes junto con otros de carácter más humanitario.

Por su parte, una década después McKinlay y Little (1977) afirmaron que existen dos explicaciones encontradas sobre la cooperación internacional al desarrollo: humanitaria y utilitaria. La primera fundamenta la ayuda internacional como instrumento para generar desarrollo en países de bajos ingresos, mientras que la segunda afirma que está diseñada para promover los intereses de política exterior del donante. Su estudio argumenta que los intereses centrales de la política de ayuda internacional de Estados Unidos son de poder político y seguridad, ubicados dentro de la segunda explicación de la cooperación al desarrollo.

Desde mediados de la década de los ochenta, se conformó y profundizó el debate en torno a los factores explicativos de la transferencia de recursos hacia los países en vías de desarrollo o subdesarrollados. En esta literatura podemos encontrar a Ruttan (1987), quien afirma que una explicación de este fenómeno se basa en el interés económico y estratégico del donante, mientras que una segunda explicación descansa en

1 Excluyo de este conjunto de trabajos aquellos que, explicando los patrones de asignación de la ayuda, generan un modelo explicativo formal, pero no teórico.

la responsabilidad ética o moral de los ciudadanos de países ricos hacia el Tercer Mundo.

En un trabajo ya clásico, Lumsdaine (1993) propuso centrar el análisis en la evolución y consolidación de la norma internacional que establece que los Estados ricos deben ayudar a los Estados pobres, ubicando su explicación del fenómeno como consecuencia de motivaciones humanitarias. El autor provee una investigación sobre el papel de la moral en las motivaciones de la ayuda al desarrollo, realizando una comparación entre donantes en el período 1949-1989. Concluye que el principal determinante de la cooperación al desarrollo es la moral como consecuencia del cambio en las orientaciones políticas domésticas y un cambio constante en las preocupaciones éticas los cuales se canalizan a través de tres variables: a) creencias y valores en política doméstica, b) normas y prácticas en la sociedad internacional, c) prácticas de la cooperación al desarrollo. Esto genera la institucionalización de varios estándares internacionales y buenas prácticas que se reproducen entre sí y que, a su vez, determinan una visión más moralista en la cooperación al desarrollo de los Estados. Puesto el énfasis en la moral, este trabajo es un ejemplo de explicaciones de la ayuda internacional centradas en factores ideales.

A partir del siglo *xxi*, los trabajos explicativos resaltaron la necesidad de interpretar el fenómeno de la ayuda internacional como determinada por diferentes factores interactuando entre sí. De este modo, Montúfar (2001) identificó tres tipos de variables que interactúan entre sí para generar diferentes prácticas de ayuda oficial al desarrollo: a) intereses y poder del donante, b) las organizaciones internacionales, y c) las ideas. En un análisis más complejo, Sogge (2002) afirma que la cooperación al desarrollo está siempre asociada a actos de conceder y tomar² ya que en todo proceso de este tipo existe una combinación de intereses comerciales, estratégicos y humanitarios por parte de los donantes.

Según Ayllón (2007: 42), los estudios sobre la explicación de la cooperación internacional al desarrollo pueden clasificarse en tres líneas teóricas de acuerdo con los motivantes que impulsan a los Estados a transferir fondos a otros Estados: a) como resultado de los intereses de los donantes, b) como una respuesta ética o imperativo moral a la pobreza, c) como un instrumento neutro que puede servir tanto para satisfacer los intereses de los donantes como imperativos morales o éticos.

Por su parte, Carol Lancaster (2007) presentó un minucioso estudio sobre los factores que determinan la asignación de la ayuda internacional. La autora propone que las variables explicativas del fenómeno son las ideas, las instituciones, los intereses y la estructura organizacional de la cooperación internacional en los países donantes. De esta forma, hace referencia a factores ideales, institucionales y materiales.

En un trabajo más reciente, Van der Veen (2011) argumenta que las decisiones de asignación de ayuda al desarrollo no se basan en intereses altruistas o egoístas, sino en cómo los países entienden al propósito

2 El verbo tomar entendido tanto como sinónimo de «agarrar» como de «apropiarse».

de la ayuda al desarrollo. Así, el autor centra la atención en las ideas y normas que dan forma a las políticas de cooperación al desarrollo. Al igual que Lumsdaine (1993), este trabajo pone el acento en los factores ideales como explicación del fenómeno de la cooperación al desarrollo.

Recapitulando, encontramos que las explicaciones conceptuales o teóricas de la cooperación al desarrollo descansan en tres variables: a) intereses egoístas de los donantes, b) altruismo de los donantes y c) socialización de ideas. A pesar de no estar explicitados, es posible traducir estas explicaciones al lenguaje teórico de las RRII. Los factores explicativos identificados por estos autores serían los intereses nacionales de inspiración realista, reglas e instituciones internacionales de inspiración liberal, y normas internacionalmente compartidas de inspiración constructivista. También están presentes en estas explicaciones factores de tipo material, institucional o ideal.

En línea con esta revisión de literatura, Kern y López Canellas (2007) han presentado una recopilación de las posturas teóricas con respecto al fenómeno de la cooperación al desarrollo, identificando posturas realistas, liberales-institucionalistas, constructivistas y marxistas-funcionalistas.

Dentro del segundo grupo de trabajos explicativos, el abordaje a los determinantes de la cooperación internacional se realizó en su mayoría desde el campo de la economía. A partir de la década de los noventa, surge una gran cantidad de trabajos cuantitativos, en especial como producto del debate sobre la efectividad de la ayuda. Estos análisis, en su mayoría, se concentraron en responder a la pregunta sobre si la cooperación al desarrollo es efectiva en la promoción del desarrollo en los países receptores (Alonso et al 2010). Sin embargo, también es posible encontrar trabajos empíricos que centran su atención en la explicación del fenómeno de la cooperación al desarrollo. A estos trabajos haré referencia a continuación.

En el presente estudio realicé un relevamiento de trece análisis cuantitativos de los determinantes de la ayuda oficial al desarrollo (AOD), con el fin de determinar cuáles fueron las principales variables explicativas utilizadas en la literatura empírica del fenómeno de la cooperación al desarrollo. En este grupo, nueve tienen como autores a economistas,³ dos se originaron en departamentos de estudios del desarrollo⁴ y dos en un departamento de ciencia política o RRII.⁵

En cuanto a los factores explicativos, existen resultados varios, ya que cada análisis realizó una explicación del fenómeno a partir de preguntas diferentes. Así, se ha intentado discernir si elementos institucionales del país receptor son relevantes para la asignación de la ayuda, el respeto a los derechos humanos, el éxito de programas anteriores de cooperación al desarrollo, la importancia de motivaciones egoístas o altruistas, la existencia de un cambio en los patrones de asignación de la ayuda a partir del fin de la Guerra Fría, etc.; o simplemente si los do-

- 3 Trumbull y Wall (1994), Alesina y Dollar (2000), Alesina y Weder (2002), Berthélemy y Tichit (2002), Burnside y Dollar (2004), Bethélemy (2006), Canavire et al (2005), Dollar y Levin (2006) e Isopi y Mavrotas (2006).
- 4 Neumayer (2003) y Aubut (2004).
- 5 Neumayer (2003) y Aubut (2004).

nantes se comportan de acuerdo con los mismos parámetros para distribuir sus fondos de ayuda al desarrollo. Estos trece trabajos utilizaron 53 diferentes variables explicativas, de las cuales una se repite once veces (PBI per cápita, en sus diferentes variantes), una se repite nueve veces (pasado colonial del país receptor de ayuda), una ocho veces (población del país receptor) y otra unas siete veces (comercio bilateral entre el donante y el receptor, en sus variantes de importaciones, exportaciones o ambas). Las restantes cuarenta y nueve variables fueron utilizadas en cuatro trabajos o menos. Esto puede ser el resultado de un bajo consenso en cuanto a las variables (y su operacionalización) que son necesarias para la explicación de la cooperación internacional al desarrollo. Sin embargo, también se debe a un abordaje explicativo del fenómeno desde diferentes campos académicos y, por consiguiente, desde diferentes interrogantes que al ser contestados responderían a distintos propósitos. También se debe aclarar que estos estudios no tenían conformado un único cuerpo teórico sobre el cual abordar el tema y deducir variables explicativas, cuestión que ha sido indicada como uno de los motivos por los cuales es importante utilizar la teoría en los estudios empíricos (Thompson 1955; Mearsheimer y Walt 2012).

Estos trabajos explicativos/empíricos de la asignación de la ayuda internacional permiten, además, identificar las principales variables utilizadas con ciertos postulados de las escuelas teóricas de las RRII que se desarrollarán más adelante. De esta forma, el PBI per cápita estaría relacionado con los postulados constructivistas, el pasado colonial con el marxismo, y el comercio bilateral con el realismo. Por qué están insertos dentro de estas tradiciones teóricas, cómo es la interacción entre estas variables y la asignación de la ayuda y qué otras explicaciones teóricas alternativas existen dentro de las RRII son preguntas que serán analizadas en la próxima sección.

Esta sintética revisión de literatura muestra una serie de insuficiencias por parte de los estudios académicos del fenómeno de la cooperación al desarrollo. En primer lugar, hay un déficit de trabajos teóricos sobre el fenómeno desde las RRII. Si bien la literatura es incipiente en cuanto a explicar la cooperación al desarrollo desde conceptos teóricos de las RRII, no existen abordajes teóricos profundos, generando nexos causales entre los supuestos y los postulados teóricos y vinculándolos con datos empíricos. En segundo lugar, hay una falta de trabajos empíricos desde las RRII que estudien las causas de por qué Estados desarrollados o industrializados transfieren recursos a otros Estados en grados inferiores de desarrollo. Por último, y como consecuencia de los dos puntos mencionados anteriormente, no existen trabajos que vinculen datos empíricos con conceptos teóricos de las RRII.

Queda por dar respuesta a una pregunta que el presente trabajo pretende responder: ¿Cómo se puede explicar la cooperación al desarrollo desde las diferentes escuelas de pensamiento teórico de las RRII? En la siguiente sección se realizará un repaso de las principales escuelas

teóricas de las RRII y cómo estas explicarían el fenómeno de la cooperación al desarrollo. También se presentarán formas de *operacionalizar* estos postulados para un futuro análisis estadístico del fenómeno.

4 Las teorías de las RRII y la cooperación al desarrollo

Este apartado analizará los postulados de las principales escuelas teóricas de RRII y su aportación a la explicación del fenómeno de la cooperación internacional. Las teorías de las RRII están caracterizadas por la competencia entre diferentes tradiciones de pensamiento. Aquellas que han logrado mayor atención han sido las diferentes corrientes del realismo, liberalismo, marxismo y constructivismo. La Escuela Inglesa ha tenido muy poca recepción en la academia norteamericana, siendo más aceptada en el Reino Unido, Australia y países del sudeste asiático (Jordan et al 2009: 18; Maliniak et al, 2012: 12).

4.1. Realismo

El realismo explica la realidad internacional a partir del interés primario de los Estados de maximizar su supervivencia, seguridad o poder (como instrumento para los otros dos primeros objetivos), tanto a partir del objetivo final de la dominación de otras naciones (Morgenthau 1986), o de las características de la estructura en la cual están insertos (Waltz 1988). En este sentido, es necesario diferenciar entre los postulados del realismo clásico y el neorrealismo o realismo estructural. El primero identifica las causas del comportamiento de los Estados en la naturaleza humana, o el primer nivel de análisis (Waltz 1959: 25-51). La conducta del hombre está determinada por su interés y la búsqueda o maximización de poder (Morgenthau 1986: 19-20). Como el Estado se encuentra compuesto por seres humanos, las RRII se constituyen fundamentalmente por conductas egoístas por parte de los Estados, dedicándose cada uno de ellos a la búsqueda de mayor poder, mayor seguridad, o maximizar el interés nacional (generalmente unido a la búsqueda de poder) (Morgenthau 1990: 95).

El realismo estructural, por su parte, explica las RRII a partir de fuerzas que se encuentran en la tercera imagen, o nivel sistémico (Waltz 1959: 177-206). Una teoría sistémica explica «de qué modo la organización de un dominio actúa como fuerza limitadora y autorizadora de las unidades interactuantes» (Waltz 1988, 108), y explicita que las conductas y resultados se hallan en la estructura del sistema. En las RRII, «la estructura de un sistema cambia con los cambios de la distribución de las capacidades» entre los Estados (Waltz 1988: 145). Para el realismo estructural, los Estados también buscan maximizar poder o seguridad,

pero como consecuencia del estado anárquico de las RRII. Así, esta búsqueda será diferente de acuerdo con el tipo de estructura en el cual se encuentren los Estados.

Para ambas versiones del realismo, las relaciones con otros Estados, a través de su política exterior, se basan en la utilización de diferentes herramientas para alcanzar los objetivos de aumento de poder o maximización de seguridad.

En este sentido, la política de cooperación oficial al desarrollo de un Estado tendría que ser entendida como una herramienta más para la promoción del interés nacional. Continuando con este razonamiento, la AOD es distribuida con el fin de generar mayor seguridad para el donante consolidando alianzas con los Estados afines o cercanos, o para generar mayor riqueza nacional al impulsar el comercio bilateral del donante, posibilitando oportunidades comerciales en el exterior, en este caso, con los receptores de AOD.

En términos empíricos, se puede pensar en una serie de variables que explicarían la asignación geográfica de la ayuda al desarrollo desde una teoría realista de las RRII. En primer lugar, se debe pensar en una variable geográfica de distancia entre el donante y el receptor de ayuda. Esta variable se relaciona con el interés egoísta de los donantes de mantener un área de influencia y maximizar su seguridad frente al peligro que pueden presentar los países más cercanos. La seguridad de un Estado (en este caso, el donante) estaría amenazada, en primer lugar, por sus vecinos. Transferir recursos hacia los Estados cercanos, en un postulado realista, contribuye a aminorar la potencial tensión que podría existir entre el receptor y el donante, ya que mejora la situación socioeconómica, evita conflictos internos desestabilizadores del statu quo y potenciales olas de inmigración. En este sentido, la distancia geográfica entre los países se puede medir a partir de la distancia en kilómetros existentes entre las capitales.

La segunda variable realista que hay que considerar es el comercio bilateral entre el donante y el receptor. Aquí se debería discernir si existe alguna relación entre la cantidad de AOD que recibe un país y el nivel de importaciones que realiza el donante de los fondos. Es una variable realista al ser la AOD un instrumento de promoción del interés nacional. En otras palabras, se puede entender la AOD como instrumento de promoción de un interés económico (el comercio exterior). En el realismo, se puede entender que la capacidad económica es parte del poder de un país.

Como tercera variable, se puede considerar el grado de cercanía como potencial alianza que existe entre el donante y el receptor. Para el realismo, el juego de poder promueve la coincidencia de preferencias, así sea por la persuasión o la fuerza del más poderoso hacia los más débiles. La cooperación al desarrollo puede ser un instrumento de persuasión con el fin de generar o mantener cierta afinidad entre los

intereses del donante y los del receptor. Para Morgenthau (1969), la ayuda externa puede ser utilizada en forma de soborno para «comprar» las voluntades de los receptores. En este sentido, varios trabajos han intentado descifrar si existe alguna relación en este sentido. Esta variable ya ha sido extensamente utilizada en otros trabajos (Wittkopf 1973; Wang 1999; Dreher et al 2006; Kuziemko y Werker 2006; Iwanami 2010; Sullivan et al 2011). El nivel de afinidad entre dos Estados se puede medir a través de la coincidencia en las votaciones en la Asamblea General de Naciones Unidas donde cada Estado expresa sus preferencias con respecto a diferentes temas. Como las votaciones en Naciones Unidas no son vinculantes, los Estados pueden expresar a través de su voto sus preferencias. Al comparar cómo votó cada Estado en un mismo tema, el investigador puede deducir el nivel de coincidencia en las preferencias que tienen dos Estados.

También es necesario hacer referencia a variables que den cuenta de la influencia que la estructura tiene sobre las relaciones entre los Estados. La cuarta variable de inspiración realista propuesta hace referencia a la existencia o no de un sistema bipolar. Se considera a la distribución relativa de capacidades como el principal factor explicativo de la distribución de preferencias y restricciones a la acción de los Estados. La competencia entre Estados Unidos y la Unión Soviética, según esta corriente de pensamiento, llevó a la utilización de los diferentes instrumentos de política exterior para el beneficio de los donantes en la rivalidad Este-Oeste. El período de la Guerra Fría es considerado como un mundo bipolar en tanto la distribución de capacidades materiales del planeta estaba concentrada en dos grandes potencias globales. El fin de la Guerra Fría trajo consigo un mundo unipolar, nuevos escenarios de conflicto internacional y nuevas modalidades de conducirse en la política exterior diferentes a las existentes en el mundo bipolar (Fukuyama 1989; Krauthammer 1990; Gaddis 1991; Rogers 2000). La capacidad explicativa de los cambios de la estructura es fundamental en el realismo estructural para considerar el poder explicativo de esta corriente teórica (Waltz 2000). En este sentido, se esperaría que el fin de la Guerra Fría haya sido un momento en el cual hayan existido cambios en los patrones de distribución geográfica de la ayuda internacional. Meernik, Krueger y Poe (1998) han encontrado que el cambio sistémico afectó la importancia relativa de los objetivos de seguridad e ideológicos en las decisiones de asignación geográfica de la ayuda internacional.

La quinta variable hace referencia a la lucha de poder entre los bloques capitalista y comunista que surge con la Guerra Fría. Los Estados comunistas han sido históricamente interpretados como amenazas o enemigos por la mayoría de los Estados capitalistas liberales que son justamente los donantes de cooperación al desarrollo de la OCDE. Por ejemplo, en 1961, el presidente norteamericano John F. Kennedy afirmó que la ayuda al desarrollo era un instrumento de Estados Unidos para sostener a varios países que de otra forma pasarían al bloque comunista

(Hayter 1971). La característica de país comunista denota la no alineación de un Estado con el bloque de países capitalistas y donantes de ayuda al desarrollo.

4.2. Liberalismo

A diferencia del realismo, la escuela liberal resalta la posibilidad de la cooperación y la generación de un contexto para el progreso general, los cuales son considerados realizables, y donde la cooperación está presente, al menos en potencia (Jervis, 1999). La escuela del liberalismo permite explicar las RRII a partir de características internas de los Estados. En este sentido, el liberalismo centra la explicación del fenómeno de las RRII en las variaciones en las preferencias de los Estados (Moravcsik 2010: 113), y no en el interés nacional o distribución de capacidades materiales que son dadas a partir del lugar que ocupa cada Estado en el sistema internacional. Estas variaciones pueden llevarse a cabo a partir de las características particulares de cada Estado, sus instituciones o la sociedad civil. Para los liberales, la política exterior de los Estados democráticos no debería ser explicada únicamente en términos exclusivos de equilibrio de poder (como lo hacen los realistas), sino también a través de las relaciones de confianza que se generan entre democracias (Doyle 1983).

En términos generales, Rathbun (2010) identifica al liberalismo como aquella corriente que se centra en el análisis de la cooperación entre los Estados como variable dependiente, en donde se espera un mayor potencial de cooperación y progreso en las RRII (Rathbun 2010: 4). También identifica al liberalismo como el análisis de la realidad internacional, a partir de factores de la primera o segunda imagen.

Con respecto a la primera forma de identificar al liberalismo, variantes del mismo se manifiestan en el institucionalismo neoliberal,⁶ liberalismo comercial,⁷ liberalismo militar,⁸ liberalismo sociológico,⁹ liberalismo cognitivo¹⁰ y liberalismo regulativo¹¹ (Rathbun 2010: 7-8). Sin embargo, la tesis más importante de esta escuela es la teoría de la paz democrática (como parte del liberalismo republicano), la cual afirma que los Estados democráticos no se hacen la guerra entre sí. Las democracias son capaces de alcanzar la paz entre ellas porque ejercen la precaución inherente a toda democracia y son capaces de apreciar los derechos internacionales de las repúblicas extranjeras (Doyle 1986: 1162).

Conscientes de la armonía entre ellas, que deriva en la creación de un contexto de paz y seguridad, la cooperación puede surgir y mantenerse. Por lo tanto, es racional para los Estados democráticos la promoción de la democracia en otros Estados. De esta forma, se puede pensar en la cooperación internacional al desarrollo como un instrumento de política exterior de los Estados liberales y democráticos para generar cooperación y mayor democracia en el exterior y crear un mundo más seguro para las mismas. Este argumento está relacionado con el lugar que

6 Para profundizar sobre el neoliberalismo institucional, véase Keohane (1984), Keohane y Nye (1987), Keohane (1989).

7 Véase McDonald (2004).

8 Véase Jervis (2001).

9 Véase Deutsch (1953).

10 Véase Haas (1980).

11 Véase Keohane (1984).

tienen las ideas en las relaciones entre Estados, y cómo estas se combinan con los intereses para generar acciones. Para Goldstein y Keohane (1993) las creencias basadas en principios afectan la formulación de políticas cuando estas se han integrado en las instituciones políticas y se convierten en guías para asistir a los actores en la formulación de estrategias políticas en donde no existe un único equilibrio. Así, la promoción de la democracia puede ser entendida como la aplicación de la idea principista sobre los beneficios inherentes al sistema democrático, tanto para los ciudadanos del Estado promotor (beneficios de seguridad) como para el Estado democrático (beneficios individuales de libertad). La segunda forma de identificar al liberalismo según Rathbun (2010) es la configuración institucional interna (como el sistema político, el sistema de partidos o la opinión pública). Esta «segunda imagen» también puede influir en las preferencias de los Estados y, de esta forma, en la política exterior. Macmillan (2004) afirma que la teoría de la paz democrática incluso puede ser estudiada en mayor profundidad haciendo referencia a las diferencias internas que tienen las democracias. En cuanto a los estudios de cooperación al desarrollo, Thérien (2002) y Thérien y Noël (2000) hacen referencia al papel de la ideología de los partidos políticos en la asignación de la ayuda internacional. Noël y Thérien (1995) afirman que los Estados con grandes políticas de bienestar son propensos a destinar mayor ayuda internacional de acuerdo con sus capacidades. Así, la cooperación al desarrollo sería el equivalente internacional de la seguridad provista por las políticas de bienestar domésticas.

También en este sentido, Tingley (2010) argumenta que la ideología económica juega un papel importante en determinar la cantidad de ayuda destinada al desarrollo. En este sentido, los gobiernos más conservadores comprometen menos fondos a la cooperación al desarrollo que los gobiernos progresistas. Este argumento es un claro ejemplo de cómo el liberalismo entendería la relación causal en los estudios de la cooperación al desarrollo.

La tradición liberal ha contribuido en dos sentidos a la teoría de las RRII. Por un lado, desde la tesis de la paz democrática y, por otro lado, desde explicaciones que toman las preferencias de los actores al interior de los Estados como factores determinantes de la política exterior. Dos variables liberales pueden ser examinadas en esta forma de entender el liberalismo. La primera variable hace referencia a los diferentes intereses y preferencias dentro de los Estados. Los donantes de la OCDE son todas democracias, donde cada fuerza política puede participar en la competencia y tiene sus propias preferencias de política exterior. Como se ha visto en la revisión de la literatura, según Thérien (2002), dentro de las fuerzas políticas que compiten al interior de los Estados, la izquierda, al tener un discurso más igualitario, es más proclive a ofrecer AOD. Así, los partidos socialdemócratas (o de izquierda/centro-izquierda) tienen un efecto positivo en los niveles de ayuda al desarrollo que ofrece un país (Thérien y Noël 2010). Como se señaló anteriormente, una explicación

liberal de la cooperación internacional puede incluir a los actores internos del Estado, como son los partidos políticos y la distribución ideológica que existe en el sistema de partidos. La segunda variable propuesta tiene en cuenta el supuesto sobre la tesis de la paz democrática y analiza si los donantes tienen una preferencia positiva por los Estados democráticos a la hora de destinar fondos de ayuda internacional. En esta variable, el liberalismo entiende que la cooperación al desarrollo es un instrumento de la política exterior que los Estados liberales utilizan para generar cooperación y mayor democracia en el exterior y, por lo tanto, mayor seguridad para ellos mismos.

4.3. Marxismo

La tradición marxista en RRII resalta el clivaje Norte-Sur entre los Estados y las relaciones de desigualdad o dependencia en el sistema internacional. Este clivaje es consecuencia de la expansión capitalista que reproduce entre los países las desigualdades que genera al interior de los Estados (Kubáľková y Cruickshank 1989). Dada la vinculación de economías que presentan diversos grados de diferenciación del sistema productivo y ocupan posiciones distintas en la estructura global del sistema capitalista se genera la diferenciación entre países desarrollados y subdesarrollados. Por lo tanto, existe una diferencia de etapa y de función o posición dentro de la estructura económica internacional de producción y distribución, lo que supone una estructura definida de relaciones de dominación (Cardoso y Faletto 1969).

Para los autores de esta tradición, los Estados subdesarrollados están en una condición de inferioridad y dependencia debido a las características intrínsecas al capitalismo que, como consecuencia del proceso de acumulación, genera ganadores y perdedores. Los países industrializados del Norte, por su parte, beneficiarios de este sistema desigual, tienden a reforzar estas relaciones a través de sus políticas exteriores. La ayuda internacional que reciben los países del Sur es un fenómeno que surge de las jerarquías materiales existentes entre los Estados, así sean político-militares o socioeconómicas (Hattori 2003: 233). Según la tradición marxista, la vida económica de las naciones más débiles está penetrada por los intereses de las naciones poderosas (Cox 1983), incluso en aquellas regiones donde la práctica imperialista ha desaparecido todavía existen relaciones jerárquicas y de imposición de condiciones (comerciales o de política interna) (Hayter 1971). Las relaciones actuales entre el Norte desarrollado y el Sur subdesarrollado pueden ser entendidas en clave de neo-imperialismo, como la explotación de los países subdesarrollados por parte de los centrales. Esta explotación no desapareció con el fin del imperialismo sino que se reconfiguró. Las nuevas formas de dominación son menos explícitas. Según Krasner (2001), la soberanía legal internacional¹² es uno de los cuatro significados de soberanía. El marxismo en RRII acentúa el significado de soberanía westfaliana, el

12 La norma básica de la soberanía legal internacional consiste en que el reconocimiento se extiende a entidades, Estados, con territorio y autonomía jurídica formal (Krasner 2001: 29).

cual es un acuerdo institucional basado en dos principios: territorialidad y exclusión de actores externos de las estructuras de autoridad internas. Esta soberanía se viola cuando actores externos influyen sobre, o determinan, las estructuras de autoridad internas a través de acciones coercitivas, voluntarias, intervención o invitación (Krasner 2001: 36). Así, los imperios informales pueden ser definidos como «estructuras transnacionales de autoridad política de facto, cuyos miembros son Estados soberanos» (Krasner 2001: 39).

En esta misma línea, para la teoría del sistema-mundo, la ayuda al desarrollo se ubica dentro del nacimiento de un nuevo sistema inter-estatal: el de la hegemonía de Estados Unidos, marcado por el nacimiento de la Organización de Naciones Unidas, destinada a imponer restricciones institucionales en favor del *hegemón*. Entre el abanico de herramientas de restricciones institucionales, se encuentran el uso de la fuerza, soborno y la persuasión ideológica (Wallerstein 1996). Como parte de estas dos últimas herramientas, se puede entender la cooperación al desarrollo dentro de este marco teórico. Por lo tanto, las nuevas formas de imperialismo se pueden manifestar a través de la utilización de la ayuda al desarrollo como soborno para influir en las estructuras de autoridad internas del país receptor.

Por otro lado, para la teoría de la dependencia, el poder del centro se manifiesta a través de las desiguales condiciones de intercambio en el comercio internacional y en la presencia de multinacionales, las cuales refuerzan la explotación y dependencia de los países de la periferia (Cardoso y Faletto 1977: 278). Dentro de esta lógica, la ayuda internacional que ofrecen los países del centro estaría relacionada con el fortalecimiento de las relaciones de dependencia, lo que en términos empíricos podría significar promover las inversiones extranjeras directas provenientes del donante en los receptores de AOD.

4.4. Constructivismo

Dentro de las escuelas teóricas de las RRII, el constructivismo se ubica junto al realismo y el marxismo como una escuela sistémica. Para esta corriente teórica, existen múltiples formas de entender la anarquía del sistema internacional por parte de los Estados. Así, los actores entienden a la política internacional como más o menos anárquica de acuerdo con las diferentes áreas o dominios (Hopf 1998: 174).

El constructivismo se ha concentrado en la influencia que las ideas y normas poseen en el comportamiento de los Estados, en especial aquellas compartidas a las cuales ajustan su comportamiento los diferentes actores del sistema internacional (Wendt 1999; Finnemore y Sikkink 2001: 392). Las identidades estatales, para el constructivismo, determinan quién es cada Estado y quiénes son los otros, además de afectar los intereses de los mismos. Estas identidades, que son cambiantes, dependen del contexto histórico, cultural, político y social. Esto permite

que, para el constructivismo, los Estados tengan intereses diferentes, supuesto que no se mantiene para el realismo (Hopf 1998: 176). Además, reconoce la capacidad de evolución o cambio en las ideas y normas, lo que posibilita pasar de sistemas competitivos a sistemas de cooperación o ayuda en las relaciones entre Estados.

El constructivismo propone la idea de identidad colectiva en las relaciones entre Estados, en la cual el interés propio y el interés colectivo son efectos de un proceso de identificación con el otro. Esta identificación es un continuo entre identificación negativa y positiva, y puede variar en diferentes áreas (Wendt 1994).

La explicación humanitaria de la cooperación al desarrollo está relacionada con la identificación positiva que tienen los donantes con las sociedades de los Estados receptores. Así, se puede entender a la cooperación al desarrollo tanto como una evolución de una identidad colectiva mundial en la cual una norma internacional presiona a los Estados ricos a ayudar a los Estados pobres con el objetivo de mejorar la condición de estos últimos. También se puede pensar como la consolidación en los Estados donantes de la identificación con los ciudadanos de los Estados en vías de desarrollo en tanto seres humanos con necesidades. Esta norma se ajusta a la cooperación internacional como una práctica voluntaria, ya que su incumplimiento no implica una sanción, sino más bien una recriminación o reproche por parte de otros actores del sistema internacional.

La estructura de socialización internacional afecta tanto a las identidades estatales como a las estructuras sociales internas. Esto, a su vez, influye en sus intereses lo que les lleva a comportarse de cierta forma. Ahora bien, la cooperación internacional al desarrollo es consecuencia de intereses específicos de los Estados. Así también lo es la asignación geográfica que realizan estos países. Para explicar este comportamiento desde el constructivismo, es necesario remitirse a la estructura internacional de las ideas, a cómo estos Estados socializaron y socializan la idea de ayuda internacional al desarrollo. Además, es necesario investigar la socialización interna que se hace de esta idea.

Las variables de inspiración humanitaria son aquellas que estarían inspiradas en la corriente constructivista de las RRII. En este sentido, la asignación de ayuda internacional a los Estados más pobres está relacionada con la idea de cumplir con las obligaciones morales que poseen los Estados ricos, obligaciones que surgen de un proceso de socialización con otros Estados. ¿Cómo medir el grado de necesidad de un Estado? Aquí es donde los investigadores deben estar atentos a las diferentes visiones de desarrollo que existen en el mundo. Desde el constructivismo se entiende que la identidad nacional da forma a los intereses nacionales, y estos a su vez generan las preferencias estatales en situaciones o áreas específicas. Pensándolo en el sentido contrario, cómo un Estado donante ve al desarrollo en otros Estados depende de su identidad

nacional. Así, algunos Estados pueden hacer referencia al PBI per cápita (en sus diferentes variantes), el Índice de Desarrollo Humano, necesidad humanitaria como consecuencia de desastres naturales o conflictos armados, o indicadores más precisos: mortalidad, mortalidad infantil, nivel de alfabetización, acceso a servicios básicos, etc.

Como se afirmó anteriormente, las normas internacionales también tienen su propia evolución (aunque no necesariamente evolucionan en un solo sentido). Otra forma de evaluar el poder explicativo del constructivismo en la cooperación internacional al desarrollo es analizar la evolución e impacto en los flujos de ayuda internacional de la norma internacional de ayuda a los más necesitados del planeta. En este sentido, por ejemplo, Thorbecke (2000) muestra cómo se ha ido consolidando y fortaleciendo el sistema internacional de cooperación al desarrollo desde la década de los años sesenta, a través de la redefinición de los objetivos propuestos, las teorías que sustentan estos objetivos, las estrategias y el papel de la ayuda internacional. A pesar de los cambios, la cooperación al desarrollo se consideró siempre necesaria para colaborar con el desarrollo del Tercer Mundo, aunque en diferentes niveles. Las diferentes declaraciones de la necesidad de un mundo más igualitario, más justo o más desarrollado son manifestaciones del grado de evolución de esta norma internacional en la sociedad de Estados. Desde el constructivismo también se estudia cómo las organizaciones internacionales son un reflejo e influyen en las identidades estatales (Finnemore 1996). Sin embargo, el estudio de la influencia de organizaciones internacionales en las identidades o preferencias estatales está en competencia con el liberalismo (Keohane 1989; Sterling-Folker 2000). El debate existente entre el constructivismo y el liberalismo en esta materia excede el propósito y espacio de este artículo, aunque resulta necesario resaltar que el argumento en disputa es si las organizaciones internacionales son la manifestación de la socialización de los Estados o llegan a convertirse en actores independientes de los mismos. Por este motivo, el análisis de la cooperación internacional al desarrollo desde las teorías de las RRII también será enriquecedor para el debate teórico que existe en la disciplina.

5. Conclusiones

En este trabajo tuve como objetivo vincular las teorías de las RRII con la explicación de la cooperación internacional al desarrollo. Para tal fin, presenté una breve revisión de la literatura de algunos de los trabajos académicos que explicaron en términos conceptuales y teóricos el fenómeno de la ayuda internacional. En segundo lugar, abordé a través del marco provisto por las cuatro principales escuelas teóricas de RRII la explicación de la cooperación internacional al desarrollo. En tercer lugar, identifiqué potenciales vínculos entre los postulados teóricos y variables empíricas para el estudio de la asignación de flujos de la cooperación al desarrollo.

Se pudo observar que la literatura teórica que explica la cooperación al desarrollo no ha vinculado sus argumentos con las teorías de las RRII. Por tal motivo, es posible afirmar que el estudio de la ayuda internacional está fuertemente disociado del estudio teórico de las RRII. Sin embargo, este trabajo ha demostrado que las escuelas teóricas de las RRII tienen un gran potencial explicativo para el fenómeno de la cooperación internacional, que no solo posibilitará un mayor entendimiento del mismo, sino que su estudio también contribuirá al debate teórico dentro de las RRII.

En cuanto a la contribución que cada escuela teórica realiza a la cooperación al desarrollo, se puede distinguir entre aquellas que poseen una explicación *egoísta* como el realismo y el marxismo, o más *humanitaria* como el constructivismo. Variables de orden sistémico están presentes en el realismo y el constructivismo, mientras que variables de orden más interno están tanto en el realismo como en el liberalismo. Las teorías de las RRII como marco explicativo de la cooperación al desarrollo también posibilitan la interacción de variables materiales (realismo, marxismo), ideales (constructivismo) e institucionales (liberalismo y realismo). Esta riqueza de explicaciones asentadas en las teorías de las RRII posiciona al campo del estudio de la cooperación al desarrollo frente a un abanico de posibilidades explicativas por abordar.

Si bien este trabajo es una primera aportación de síntesis teórica de las RRII para la cooperación al desarrollo, futuros estudios empíricos y teóricos de mayor profundidad son necesarios para afinar los nexos causales, y poder vincular los postulados de las tradiciones teóricas que sean explicativamente más fuertes.

La disciplina de las RRII tiene un cuerpo teórico muy desarrollado y puede generar una contribución significativa al estudio de la cooperación al desarrollo. Además, al incorporar como propio el análisis de esta temática también enriquecerá a la disciplina, la cual está expandiendo su estudio cada vez más a fenómenos liberales y de cooperación entre naciones.

6 Referencias

- ALESINA A, DOLLAR D (2000). Who gives foreign aid to whom and why. *Journal of Economic Growth* 5(1):33-63
- ALESINA A, WEDER B (2002). Do Corrupt Governments Receive Less Foreign Aid? *The American Economic Review* 92(4):1126-1137
- ALONSO JA, GARCIMARTÍN C, MARTÍN V (2010). Ayuda, calidad institucional e imposición: Algunos desafíos para el sistema de cooperación internacional. Conference on Development Cooperation in Times of Crisis and on Achieving the MDGs. Madrid, 9 y 10 de junio
- AUBUT J (2004). The good governance agenda: Who wins and who loses. Working Paper No. 04-48. Development Studies Institute, London School of Economics and Political Science

- AYLLÓN B (2007). La Cooperación Internacional para el Desarrollo: fundamentos y justificaciones en la perspectiva de la Teoría de las RRIL. *Carta Internacional* 2(2):32-47
- BERTHÉLEMY JC (2006). Bilateral donors' interest vs. Recipients' development motives in aid allocation: Do all donors behave the same? *Review of Development Economics* 10(2):179-194
- BERTHÉLEMY JC, TICHIT A (2002). Bilateral Donors' Aid Allocation Decisions. A three-dimensional panel analysis. Discussion Paper No. 2002/123. World Institute for Development Economics Research
- BURNSIDE C, DOLLAR D (2004). Aid, Policies, and Growth: Revisiting the Evidence. World Bank Policy Research Paper No. O-2834
- CANAVIRE G, NUNNENKAMP P, THIELE R, TRIVEÑO L (2005). Assessing the Allocation of Aid: Developmental Concerns and the Self-Interest of Donors. Kiel Working Paper No. 1253. Kiel Institute for World Economics
- CARDOSO FH, FALETTO E (1969). Dependencia y desarrollo en América Latina. Siglo XXI Editores, México
- CARDOSO FH, FALETTO E (1977). Post scriptum a 'Dependencia y Desarrollo en América Latina'. *Desarrollo Económico* 17(66):273-299
- COX RW (1983) Gramsci, Hegemony and International Relations: An Essay in Method. *Millennium: Journal of International Studies* 12(2):162-175
- DEUTSCH KW (1953). Nationalism and Social Communication: An Inquiry into the Foundations of Nationality. Massachusetts Institute of Technology Press, Cambridge
- DOLLAR D, LEVIN V (2006). The increasing selectivity of foreign aid, 1984-2003. *World Development* 34(12):2034-2046
- DOYLE MW (1983). Kant, Liberal Legacies, and Foreign Affairs. *Philosophy and Public Affairs* 12(3):205-235
- DOYLE MW (1986). Liberalism and World Politics. *The American Political Science Review* 80(4):1151-1169
- DREHER A, NUNNENKAMP P, THIELE R (2006). Does US Aid buy UN General Assembly Votes? A Diagggregated Analysis. Kiel Working Paper Paper No. 1275
- FINNEMORE M (1996). National Interests and International Society. Cornell University Press, Ithaca
- FINNEMORE M, SIKKINK K (2001). Taking Stock: The Constructivist Research Program in International Relations and Comparative Politics en *Annual Review of Political Science* 4:391-416
- FUKUYAMA F (1989). The End of History? *The National Interest*. Summer 1989
- GADDIS JL (1991). Toward the Post-Cold War World. *Foreign Affairs* 70(2):102-122
- GOLDSTEIN J, KEOHANE RO (1993). Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change. Cornell University Press, Ithaca
- HAAS EB (1980). Why Collaborate? Issue-Linkage and International Regimes. *World Politics* 32(3):357-389
- HATTORI T (2003). The Moral Politics of Foreign Aid. *Review of International Studies* 29(2):229-247
- HAYTER T (1971). *Aid as Imperialism*. London, Penguin Books
- HOPF T (1998). The Promise of Constructivism in International Relations. *International Security* 23(1):171-200
- ISOPI A, MAVROTAS G (2006). Aid allocation and aid effectiveness. An empirical analysis. Research Paper No. 2006/07, Economics Research, World Institute for Development, United Nations University
- IWANAMI Y (2010). Delegating Power to Govern Security Affairs: The Composition of the UN Security Council. APSA 2010 Annual Meeting Paper
- JERVIS R (1999). Realism, Neoliberalism and Cooperation: Understanding the Debate. *International Security* 24(1):42-63
- JERVIS R (2001). *The Meaning of Nuclear Revolution: Statecraft and the Prospect of Armageddon*. Cornell University Press, Ithaca
- JORDAN R, MALINIAK D, OAKES A, PETERSON S, TIERNEY MJ (2009). One discipline or many? TRIP Survey of International Relations Faculty in Ten Countries. Teaching, Research, and International Policy (TRIP) Project. The Institute for the Theory and Practice of International Relations

- KEOHANE RO (1984). *After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton University Press, Princeton
- KEOHANE RO (1989). *International Institutions and State Power. Essays in International Relations Theory*. Westview Press, Boulder
- KEOHANE RO, NYE J (1987). Power and Interdependence Revisited. *International Organization* 41(4):725-753
- KERN A, LÓPEZ CANELLAS F (2010). Aspectos simbólicos y relaciones de poder en el análisis de la cooperación al desarrollo. *Jornadas de RRII Poderes emergentes: ¿Hacia nuevas formas de concertación internacional?* Área de RRII, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede Buenos Aires
- KRASNER S (2001). *Soberanía: hipocresía organizada*. Paidós, Barcelona
- KRAUTHAMMER, C (1990). The Unipolar Moment. *Foreign Affairs* 70(1):23-33
- KUBÁLKOVÁ V, CRUICKSHANK AA (1989). *Marxism and International Relations*. Oxford University Press, New York
- KUZIEMKO I, WERKER E (2006). How Much is a Seat on the Security Council Worth? Foreign Aid and Bribery at the United Nations. *Journal of Political Economy* 114(5):905-930
- LANCASTER C (2007). *Foreign Aid. Diplomacy, development and domestic politics*. University of Chicago Press, Chicago
- LUMSDAINE DH (1993). *Moral Vision in International Politics. The Foreign Aid Regime 1949-1989*. Princeton University Press, Princeton
- MACMILLAN J (2004). Liberalism and the Democratic Peace. *Review of International Studies* 30(2):179-200
- MALINIAK D, PETERSON S, TIERNEY MJ (2012). TRIP Around the World: Teaching, Research, and Policy Views of International Relations Faculty in 20 Countries. Teaching, Research, and International Policy (TRIP) Project. The Institute for the Theory and Practice of International Relations, College of William and Mary
- MCDONALD PJ (2004). Peace through Trade of Free Trade? *The Journal of Conflict Resolution* 48(4):547-572
- MCKINLAY RD, LITTLE R (1977). A Foreign Policy Model of U.S. Bilateral Aid Allocation. *World Politics* 30(1):58-86
- MEARSHEIMER J, WALT S (2012). Leaving Theory Behind: Why Hypothesis Testing Has Become Bad for IR. Faculty Research Working Paper Series 13-001, John F. Kennedy School of Government, Harvard University
- MEERNIK J, KRUEGER EL, POE SC (1998). Testing Models of U.S. Foreign Policy: Foreign Aid during and after the Cold War. *The Journal of Politics* 60(1):63-85
- MONTÚFAR C (2004) Hacia un nuevo marco interpretativo de la asistencia internacional para el desarrollo. En: Gómez J. M. *América Latina y el (des)orden global neoliberal. Hegemonía, contrahegemonía, perspectivas*. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires, 245-258
- MORAVCSIK A (2010). 'Wahn, Wahn, Überal Wahn': A reply to Jahn's critique of liberal internationalism. *International Theory* 2(1):113-139
- MORGENTHAU H (1962) A political theory of foreign aid. *American Political Science Review* 56(2):301-309
- MORGENTHAU H (1969). *A New Foreign Policy for the United States*. Pall Mall Press, London
- MORGENTHAU H (1986). *Política entre las naciones: la lucha por el poder y la paz*. Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires
- MORGENTHAU H (1990). *Escritos sobre política internacional*. Tecnos, Madrid
- NEUMAYER E (2003). Do human rights matter in bilateral aid allocation? A quantitative analysis of 21 donor countries. *Social Science Quarterly* 84(3):650-666
- NOËL A, THÉRIEN JP (1995). From Domestic to International Justice: The Welfare State and Foreign Aid. *International Organization* 49(3):523-553
- RATHBUN B (2010). Is Anybody Not an (International Relations) Liberal? *Security Studies* 19(2):2-25
- ROGERS P (2000). *Losing Control. Global Security in the Twenty-first Century*. Pluto Press, London
- RUTTAN VW (1987). Why Foreign Economic Assistance? *Economic Development and Cultural Change* 37(2):411-424

- SCHRAEDER PJ, HOOK SW, TAYLOR B (1998). Clarifying the Foreign Aid Puzzle: A comparison of American, Japanese, French, and Swedish Aid Flows. *World Politics* 50:294-32
- SHARMAN JC, WEAVER C (2011). *Between the Covers: International Relations in Books*. Institute for Global and International Studies Research Seminar Series, George Washington University
- SNIDAL D, WENDT A (2009). Why there is international theory now? *International Theory* 1(1):1-14
- SOGGE D (2002). Two: Who is aiding whom? In: Sogge, D. *Give and Take: What's the Matter with Foreign Aid?* Zed Books, London and New York, 24-39
- STERLING-FOLKER J (2000). Competing Paradigms or Birds of a Feather? Constructivism and Neoliberal Institutionalism Compared. *International Studies Quarterly* 44(1):97-119
- SULLIVAN PL, TESSMAN BF, LI X (2011). US Military Aid and Recipient State Cooperation. *Foreign Policy Analysis* 7:275-294
- TEZANOS VÁZQUEZ S (2008). Modelos teóricos y empíricos de asignación geográfica de la ayuda. *Principios: estudios de economía política* 10:5-39
- THÉRIEN J (2002). Debating Foreign Aid: Right versus Left. *Third World Quarterly* 23(3):449-466
- THÉRIEN J, NOËL A (2000). Political Parties and Foreign Aid. *American Political Science Review* 94(1):151-162
- THOMPSON K (1955). Toward a Theory of International Politics. *The American Political Science Review* 49(3):733-746
- THORBECKE E (2000). The evolution of the development doctrine and the role of foreign aid, 1950-2000. In: Tarp, F. *Foreign Aid and Development. Lessons Learnt and Directions for the Future*. Routledge, New York, 12-35
- TINGLEY D (2010). Donors and Domestic Politics: Political Influences on Foreign Aid Effort. *The Quarterly Review of Economics and Finance* 50:40-49
- TRUMBULL WN, WALL HJ (1994). Estimating Aid-Allocation Criteria with Panel Data. *The Economic Journal* 104(425):876-882
- VAN DER VEER AM (2011). *Ideas, Interests and Foreign Policy*. Cambridge University Press, Cambridge
- WALLERSTEIN I (1996). The Insterstate Structure of the Modern World System. In: Smith S, Booth K, Zalewski M (eds.). *International Theory: Positivism and Beyond*. Cambridge University Press, Cambridge, 85-107
- WALTZ K (1959). *El hombre, el estado y la guerra*. Nova, Buenos Aires
- WALTZ K (1988). *Teoría de la política internacional*. Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires
- WALTZ K (2000). Structural Realism after the Cold War. *Internationale Security* 25(1):5-41
- WANG TY (1999). US Foreign Aid and UN Voting: An Analysis of Important Issues. *International Studies Quarterly* 43(1):199-210
- WENDT A (1994). Collective Identity Formation and the International State en *The American Political Science Review* 88(2): 384-396
- WENDT A (1999). *Social Theory of International Politics*. Cambridge University Press, Cambridge
- WITTKOPF ER (1973). Foreign Aid and United Nations Votes: A comparative Study. *The American Political Science Review* 67(3):868-888

Metodologías para la evaluación del impacto en desarrollo de la ayuda reembolsable: la experiencia europea*

Luis BUENDÍA
Instituto Complutense
de Estudios Internacionales (ICEI)
Universidad Complutense de Madrid
luisbuendia@ccee.ucm.es

Methodologies to assess the development impact of loan aid: the European experience

ResumenAbstract

- 1. Introducción**
- 2. El desarrollo del sector privado y las Instituciones de Financiación del Desarrollo**
- 3. Características básicas de las Instituciones de Financiación del Desarrollo**
 - 3.1. Concepto, objetivos y principios de funcionamiento**
 - 3.2. Datos generales y patrones de especialización**
- 4. Metodologías de evaluación en las IFD**
 - 4.1. FMO: metodología de evaluación**
 - 4.2. DEG: metodología de evaluación**
 - 4.3. CDC: metodología de evaluación**
- 5. Conclusiones**
- 6. Referencias**
 - Fuentes publicadas**
 - Páginas web**
 - Entrevistas realizadas**
- 7. Anexo 1**
 - Datos básicos de las IFD europeas**

Metodologías para la evaluación del impacto en desarrollo de la ayuda reembolsable: la experiencia europea*

Luis BUENDÍA
Instituto Complutense
de Estudios Internacionales (ICEI)
Universidad Complutense de Madrid
luisbuendia@ccee.ucm.es

Methodologies to assess the development impact of loan aid: the European experience

Resumen

En este artículo se analizan las metodologías de evaluación del impacto en desarrollo de las operaciones financieras aplicadas por las principales instituciones bilaterales europeas de financiación del desarrollo (IEFD). Para ello, se identifican los criterios de selección de los proyectos financiados utilizando tanto una revisión de la literatura disponible (incluyendo sus propias páginas web) como entrevistas realizadas en las propias instituciones. El artículo concluye que las metodologías aplicadas por estas instituciones contienen limitaciones severas en la medida en que no incluyen un análisis del marco institucional en el que se desenvuelven dichas operaciones, razón por la que el impacto en desarrollo atribuido debe ponerse en entredicho.

Palabras clave: impacto en desarrollo, evaluación del desarrollo, ayuda reembolsable, Instituciones de Financiación del Desarrollo.

Abstract

In this paper we analyse the methodologies used by the main European Development Finance Institutions (EDFIs) to assess the development impact of their operations. To do so, we identify the selection criteria of the projects funded by EDFIs using both a literature review —including their own web pages— and on-site interviews. The article concludes that the methodologies used by these institutions have important shortcomings to the extent that there is no an analysis of the institutional framework in which these operations take place. Therefore, the development impact attributed thereto is debatable.

Key words: development impact, development evaluation, loan aid, Development Finance Institutions.

* Este artículo se presentó en forma de ponencia en el I Congreso Internacional de Estudios del Desarrollo celebrado en Santander en noviembre de 2012, donde le fue concedido el Primer Premio REEDES para Jóvenes Investigadoras/es. El autor desea agradecer los comentarios recibidos por los asistentes y, en particular, por Valpy Fitzgerald en su papel de moderador de la mesa en que se presentó. Asimismo, el autor quiere agradecer los comentarios realizados por un evaluador anónimo. En todo caso, los posibles errores de este artículo siguen siendo responsabilidad de su autor.

1 Introducción

Desde el estallido de la actual crisis económica, las políticas de cooperación al desarrollo han seguido la misma senda de austeridad y recortes que el resto de políticas públicas. Solamente en el caso de España, el recorte entre 2009 y 2012 de las partidas presupuestarias destinadas a Ayuda Oficial al Desarrollo alcanza el 73 % acumulado, según las cifras estimadas por la Coordinadora de ONG para el Desarrollo (CONGDE 2012). En este contexto han adquirido una importancia preponderante las Instituciones de Financiación del Desarrollo (IFD), toda vez que su forma de actuar hace que los gobiernos no tengan que financiarlas: entre 2001 y 2009 las inyecciones económicas del Estado supusieron solamente el 7 % de una cartera cuyo valor a 2009 se situaba en los 18 500 millones de euros (Dalberg Global Development Advisors 2011).

A esta tendencia, que hace de esta una opción de cooperación sumamente atractiva para los poderes públicos, se suma otra relacionada con los países receptores, de modo que, como parte de un proceso de revalorización del papel del sector privado en los procesos de desarrollo, los fondos financieros destinados a desarrollar el tejido de PYMES y las infraestructuras básicas en los países receptores (bien sea a través de aportaciones a fondos, de líneas crediticias concesionales o de participaciones de capital), han ido incrementando en los últimos años su protagonismo en los sistemas de cooperación al desarrollo. Dentro de esos fondos hay que situar la labor de las IFD, encargadas de estimular el sector privado de los países en desarrollo. Tiene, por lo tanto, todo el sentido preguntarse sobre la contribución de los proyectos financiados por estos fondos reembolsables al logro de los objetivos específicos de desarrollo y de reducción de la pobreza en los países beneficiarios.

En este ámbito, las experiencias de los países europeos ofrecen lecciones de diversa índole, que en todo caso ponen de manifiesto la necesidad de reforzar el análisis de los vínculos causales entre las operaciones financieras llevadas a cabo por estas instituciones y el impacto en el desarrollo. Los datos a priori muestran que la importancia para el desarrollo de las actuaciones de las IFD es considerable. Así, en un estudio elaborado en el Overseas Development Institute (ODI), se estima que los flujos recibidos a través de tres IFD como el Banco Europeo de Inversiones, la International Finance Corporation (del Banco Mundial) y el CDC británico, suponían entre el 2 % y el 11 % de la inversión recibida por casi una treintena de países (Te Velde 2011). La cuestión radicaría, pues, en analizar si esta importancia cuantitativa se traduce en logros de tipo cualitativo y, en ese sentido, es necesario detenerse en el impacto en el desarrollo de estas agencias más allá de las macromagnitudes.

En un intento de contribuir a arrojar luz sobre estas cuestiones, en este trabajo se realiza una aproximación al estudio del impacto en el desarrollo de las IFD y, en concreto, sobre las IFD bilaterales. Para ello, nos

proponemos analizar la metodología empleada por ellas mismas para estimar *ex ante* el impacto en el desarrollo de sus propias operaciones, es decir, nos centraremos en los mecanismos de aprobación de estas tratando de dilucidar la influencia del mencionado impacto en la toma de decisiones. La metodología empleada ha consistido en la revisión de la literatura disponible sobre estas instituciones, que aún es escasa, y se ha completado con entrevistas al personal de algunas de las más importantes de ellas y de centros de investigación de relevancia en este tema.

En el primer apartado del trabajo, se examinan los argumentos que avalan la importancia del sector privado en los procesos de desarrollo y, con ello, de la labor de las IFD, pasando en el siguiente apartado a ofrecer de forma sucinta una caracterización básica de las IFD. En el apartado tercero, se analizan tres de las metodologías de evaluación *ex ante* de mayor relevancia: las de la FMO holandesa, la DEG alemana y el CDC británico. Terminaremos extrayendo las conclusiones oportunas sobre las posibilidades que ofrece la labor de las IFD para influir de forma positiva en el desarrollo económico de los países receptores de fondos.

2 El desarrollo del sector privado y las Instituciones de Financiación del Desarrollo

La preponderancia del sector privado en el estímulo del desarrollo económico se enfatizó desde que el Consenso de Washington devino a finales de los ochenta en discurso hegemónico de la economía, incluyendo la economía del desarrollo. Dicho Consenso estaba compuesto por una decena de medidas que incluían un redimensionamiento del sector público haciendo hincapié en el papel del mercado por medio de procesos de liberalización y apertura externa, y reduciendo la intervención estatal (Williamson 1990). Desde entonces se ha matizado este discurso en cierta medida, dando paso a lo que se ha denominado un enfoque de «crecimiento pro-pobre» que permite incorporar nuevas aristas y elaborar abordajes más complejos en las políticas de desarrollo (Saad-Filho 2007). No obstante, el paradigma anterior dista de haber sido abandonado y permanecen en organismos internacionales de relevancia tesis análogas a aquel. Así, por ejemplo, cuando la OCDE expone el marco para promover políticas de crecimiento pro-pobre, su punto de partida es ciertamente esclarecedor estableciendo la «estabilidad macroeconómica» como requisito previo para el crecimiento y especificando que dicho requisito se consigue por medio de «bajos déficits presupuestarios, una reducida inflación y un régimen cambiario estable y transparente» (OECD 2006: 15).

La línea argumental que se suele trazar para resaltar la importancia del sector privado en los procesos de desarrollo económico es la

siguiente. En primer lugar, se parte de los trabajos que han considerado que el crecimiento económico es el que garantiza la salida de la pobreza de los núcleos de población más desfavorecidos. Se citan así con frecuencia (por ejemplo, OECD 2004; Dalberg Global Development Advisors 2009), los trabajos que desde el Banco Mundial ha desarrollado Aart Kraay (2006; Dollar y Kraay 2002). En segundo lugar, una vez que se destaca la importancia del crecimiento económico, se recurre a un argumento estrictamente cuantitativo para resaltar la importancia del sector privado. De ese modo, dado que es el sector privado el que tiene un peso más elevado en la economía, es en él en el que hay que centrarse, tal y como se señala, por ejemplo, desde el DFID británico¹ (DFID 2011) o desde la OCDE (OECD 2004).

En consecuencia, dado lo señalado en los párrafos anteriores, la vía para conseguir reducir la pobreza pasa por promover la formación de un entorno favorable para la inversión privada que se traduzca en mayores tasas de crecimiento económico. Este objetivo transmite cierta desconfianza hacia el sector público, apreciándose aún la influencia de las tesis introducidas bajo el Consenso de Washington y, como señala Bracking (2009: 141), supone proseguir con la tendencia de los últimos treinta años por la que se ha pasado de la intervención pública directa a enfoques más «posibilitadores o facilitadores» del entorno requerido.

Dentro de esta concepción del desarrollo económico, faltaría por dilucidar qué papel se reserva a las actuaciones de las IFD, pues, si el vehículo para facilitar el desarrollo proviene del sector privado, ¿por qué es necesaria financiación oficial? La respuesta a esta pregunta la encontramos en los fallos del mercado. Desde que se procediera a los cierres masivos de los bancos públicos de desarrollo —en buena medida, como parte de los programas diseñados bajo la órbita del Consenso de Washington—, muchos países periféricos carecen de instituciones adecuadas para financiar proyectos clave (Fitzgerald 2007). A esto se le suma la dificultad de las empresas de tamaño pequeño o mediano para encontrar fuentes de financiación dado que, en ausencia de una banca pública, los bancos comerciales se suelen centrar en empresas más grandes y rentables, y las pequeñas resultan ser demasiado grandes también para entrar en los flujos de microfinanciación (esto es, lo que habitualmente se denomina «vacío intermedio» o *missing middle*). Un tercer factor se ha añadido recientemente en la forma de dificultades de acceso a financiación internacional surgidas desde el estallido de la crisis financiera mundial (IFC 2011).

Es aquí concretamente donde entran a colación las IFD. De acuerdo con la fundamentación señalada anteriormente, el sector privado es esencial para promover el desarrollo económico de los países receptores.² Por este motivo, se vuelve necesario fomentar su expansión pero ante la falta de financiación para determinados proyectos —debido al elevado riesgo que comportan y no a la falta de rentabilidad—, un mecanismo útil para ello es el de la actuación de las IFD (que sería, por tanto,

- 1 El Department for International Development (DFID) es un departamento representado en el Consejo de Ministros por la Secretaría de Estado para el Desarrollo Internacional del Reino Unido, teniendo asignadas funciones ministeriales. Es, además, el propietario del 100 % de las acciones del CDC, del que hablaremos más tarde.
- 2 Dicho desarrollo se identifica en todo momento con crecimiento adoptando necesariamente una definición estrictamente cuantitativa de tal concepto. Esto responde también a cuestiones operativas de funcionamiento de estas mismas instituciones, poniéndose así de manifiesto evidentes limitaciones cuando se usan otros conceptos relacionados, como «impacto en el desarrollo» o «resultados de desarrollo». Sobre estas cuestiones volveremos más adelante en este artículo.

complementaria a otras intervenciones del sector público para corregir esos fallos de mercado, como los seguros de riesgo). De este modo, las IFD constituirían el tercer pilar de la Ayuda al Desarrollo después de los gobiernos y los bancos multilaterales de desarrollo (IFC 2011), si bien con unas características particulares, que se examinan en el siguiente epígrafe.

3

Características básicas de las Instituciones de Financiación del Desarrollo

3.1. Concepto, objetivos y principios de funcionamiento

Las IFD son agencias que en su mayoría están bajo control público y cuya actividad consiste en la financiación de proyectos que sirvan para favorecer el desarrollo de los países periféricos a través de sus sectores privados. Dentro de las IFD tenemos algunas de tipo bilateral (la DEG alemana o la FMO holandesa) y otras de tipo multilateral (como la IFC), siendo el objeto de esta investigación las primeras de ellas.

Las quince IFD bilaterales europeas están aglutinadas dentro de la Asociación Europea de Instituciones de Financiación del Desarrollo, conocida como EDFI por sus siglas en inglés. La EDFI fue fundada en Bruselas en 1992 y en ella tienen representación las instituciones de Alemania, Austria, Bélgica (con dos instituciones), Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Italia, Noruega, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, Suecia y Suiza (véase [anexo 1](#)). Su misión es la de fomentar la cooperación técnica y financiera de sus miembros entre sí y, en conjunto, con otras instituciones europeas o multilaterales. Los últimos datos disponibles sobre la actividad de los miembros de la EDFI muestran que en 2010 se iniciaron 740 proyectos nuevos, que en total había 4088 proyectos en marcha ese año y que la cartera consolidada ascendía a 21 688,5 millones de euros en países destinatarios (EDFI 2011). Se trata, por tanto, de magnitudes considerables que justifican en sí mismas el interés por este tipo de instituciones.

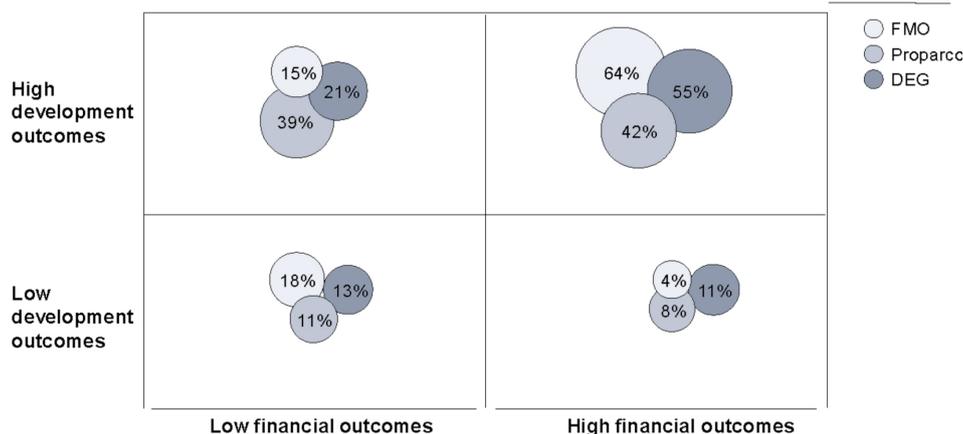
Las IFD están especializadas en la provisión de financiación en aquellos segmentos que tienen mayores problemas para captarla por su cuenta, es decir, ofrecen financiación que, de ese modo, no está disponible en el mercado debido primordialmente a los fallos de este. Por lo tanto, partiendo de la concepción de desarrollo señalada en el apartado anterior y del papel preponderante del crecimiento en este, su contribución al desarrollo consiste en favorecer activamente la creación de empleo, el aumento de las rentas, la recaudación de más impuestos o el incremento de la oferta de bienes y servicios en el país de destino. No obstante, este objetivo de desarrollo es compartido con otro objetivo primordial: la viabilidad financiera de los proyectos. Es decir, se trata de

organismos que solo invierten en proyectos rentables o, por lo menos, que no arrojen pérdidas (de acuerdo con las estimaciones hechas a priori por parte de las propias IFD). No en vano, entre 2007 y 2009, las IFD europeas tuvieron unos beneficios de 522 millones de euros en su conjunto (Dalberg Global Development Advisors 2011).³

La combinación, por tanto, del impacto en el desarrollo y de la rentabilidad como objetivos de su actividad está detrás de la configuración de las metodologías de evaluación empleadas por estas instituciones para aprobar los proyectos en los que se implican, tal y como se verá en el siguiente epígrafe. Pero, además, supone una polémica entre quienes consideran que dicha compatibilidad no es posible y que los proyectos rentables tienen un impacto mucho menor sobre la pobreza que aquellos en los que la consideración de la rentabilidad pasa a un segundo plano (Sinha et al 2011; Macías Vázquez 2012), y entre quienes asumen —entre estos están las propias IFD— que esa dicotomía no existe. El argumento de estos últimos está resumido en la figura 1 (y fue confirmado al autor de este artículo en las entrevistas 2 y 5) que refleja que los proyectos de tres de las IFD más importantes (la FMO holandesa, Proparco de Francia y la DEG alemana) presentan una correlación positiva en sus resultados cuantitativos entre su impacto en el desarrollo y su rentabilidad económica: la mayoría de los proyectos emprendidos por dichas instituciones se encontrarían en el cuadrante superior derecho que recoge simultáneamente ambos aspectos positivos. En cualquier caso, el debate se dirime entre la forma en que cada parte evalúa ese desarrollo, razón por la que volveremos sobre esta cuestión tras haber analizado las metodologías de evaluación en el siguiente epígrafe.

Exhibit 10 – A large number of European DFI projects achieve dual objectives with high development effects and financial returns

ILLUSTRATIVE



Note: 3 DFIs use different methodologies. Results are illustrative and not meant for direct comparison against each other. FMO results are based on 96 projects. See footnote in text for full description of definitions. Proparco results are based on study of 156 projects where "high development outcomes" are those with GPR rating of above 65 (out of 150), and "high financial outcomes" are those with a rate of return double Proparco's operational costs during the project lifecycle). DEG results are based on analysis of 366 projects, where "high development outcomes" are those above GPR rating of 3 (60+ points out of 150) and "high financial outcome" >2% return on equity. Source: FMO. (2008): "FMO's 8th Annual Evaluation Review, 2007/2008"; Proparco (2007): "Note sur la mesure des impacts des projets financés par proparco entre 2000 et 2006"; Internal DEG report; and Dalberg analysis.

Fuente: Dalberg Global Development Advisors (2011).

Gráfico 1
Relación entre impacto en desarrollo y resultados financieros.

3 La distribución de esos beneficios es, con todo, de nuevo muy desigual: el grueso de ellos corresponden al CDC que registró un total de 314 millones en ese período. Dejando a un lado el CDC, la cuantía de los beneficios en el período 2007-2009 osciló desde los 0,4 del SBI-BMI a los 71 de FMO (no hay datos para SIFEM y SOFID). La rentabilidad medida a través del RoE va del 11 % del CDC o el 10 % del OeEB al 1 % de las dos IFD belgas: el BIO y el SBI-BMI (Dalberg Global Development Advisors 2011).

El hecho de que sus operaciones tengan que ser financieramente rentables tiene consecuencias de cara al papel de las IFD en las políticas nacionales de cooperación para el desarrollo. En efecto, si se tratase de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) contabilizada siguiendo el procedimiento del CAD de la OCDE, estos flujos serían negativos y restarían a la cuantía total de la AOD de estos países. Sin embargo, en muchos casos se trata de los denominados Otros Flujos Financieros (OFF). Desde la propia Dirección de Cooperación para el Desarrollo de la OCDE, se está tratando de establecer un protocolo para la contabilización de los flujos que no son AOD (Kingombe et al 2011), lo que podrá ser de utilidad para determinar de forma homogénea a qué flujo corresponde cada uno de los tipos de actividad que las IFD llevan a cabo. A modo de ejemplo de la complejidad que entrañan las actividades de las IFD para el tratamiento tradicional de la cooperación al desarrollo, sirva el caso de la DEG alemana, que trata sus inversiones en forma de crédito como OFF, mientras que las participaciones en capital, incluyendo el capital-riesgo, y la asistencia técnica, se consideran AOD.

En todo caso, la actividad de las IFD está considerada como el Tercer Pilar de la política de Ayuda al desarrollo de los países donantes, después de la ayuda propiamente dicha (donaciones y otras acciones del sector público y la sociedad civil) y los bancos de desarrollo y otros organismos públicos (préstamos y financiación concesional, sobre todo de organismos públicos). Este tercer pilar implicaría a las IFD y al sector privado y revestiría la forma de participaciones en capital, préstamos y garantías, todo ello a precios similares al mercado razón por la que su contribución diferencial consiste en llegar donde aquel no llega.

A los objetivos de impacto en el desarrollo y de rentabilidad se le une en otras ocasiones un tercero como parte del mandato que reciben las IFD de sus gobiernos y es que deben mantener relaciones estrechas con los sectores privados de sus propios países. Ese es el caso, por ejemplo, de Finfund, IFU o SIMEST, que requieren en sus proyectos de inversión la participación de un socio nacional. Otras instituciones también tienen el encargo de sus gobiernos de promover el sector privado nacional pero sin exigencias particulares en ese sentido. Aproximadamente la mitad de las IFD europeas no tienen este tipo de relaciones con los sectores productivos de sus países de origen.

Para cumplir su misión, las inversiones realizadas por las IFD deben regirse por dos principios: deben ser adicionales y catalíticas. El principio de adicionalidad se refiere a que los proyectos en los que invierten deben centrarse en áreas (geográficas, sectoriales, etc.) donde no lleguen los cauces de financiación tradicionales, es decir, no pueden sustituir a los mecanismos financieros habituales. Por su parte, con el efecto catalítico, se hace referencia al propósito de las IFD de movilizar más recursos, es decir, por medio de su efecto demostración, su actividad debe servir para atraer nuevos inversores. A estos dos principios reconocidos en toda la literatura sobre el tema, se le suma en ocasiones un tercero (véase, por

ejemplo, Dalberg Global Development Advisors 2011; Sinha et al 2011): el de la sostenibilidad, que implica el objetivo de reducir la dependencia de la ayuda de los países receptores.

3.2. Datos generales y patrones de especialización

Como queda recogido en la tabla 1, la FMO es la IFD más grande medida por su cartera de negocios consolidada, seguida muy de cerca por la DEG y, a más distancia, el CDC y Proparco. Por número de proyectos, el primer lugar lo ocuparía el CDC.

	Cartera consolidada	Tamaño medio de los proyectos	N.º de proyectos
	(Millones de euros)		
FMO	5291,7	6,5	818
DEG	5236,5	7,9	666
CDC	3956,5	4,3	930
PROPARCO	3026,4	8,2	368
Norfund	750,7	8,6	87
SIMEST	655,1	1,8	357
COFIDES	554,9	4,4	126
IFU/IØ/IFV	534,2	1,8	303
FINNFUND	469,7	3,3	142
SWEDFUND	327,2	4,1	80
BIO	325,1	3,2	103
SIFEM	298,9	5,0	60
OeEB	236,2	11,2	21
SBI/BMI	23,2	1,0	24
SOFID	2,2	0,7	3
EDFI	21 688,5	5,3	4088

Fuente: EDFI (2011).

Tabla 1

Datos generales (a finales de 2010).

Los patrones de especialización geográfica muestran una elevada presencia de IFD en países en desarrollo según el criterio del CAD de la OCDE. Esta distribución geográfica es en muchas ocasiones el resultado de una estrategia concreta. Así, por ejemplo, el CDC tiene que invertir el 75 % de sus proyectos en países de renta baja, y más del 50 % debe dirigirse al África subsahariana. En el caso de SIFEM, el 60 % de los proyectos deben ubicarse en una lista de países prioritarios con una renta per cápita inferior a 6000 dólares. FMO, por su parte, debe destinar un 40 % de sus inversiones a países de renta baja, mientras que en el caso de Norfund, la cartera debe tender a elevar la presencia en el África al sur del Sáhara, y

en todo caso, solo invierte en el Sur y el Este de África, el Sudeste asiático y Centroamérica. Otras instituciones, en cambio, no tienen una asignación preconcebida en términos regionales, dejándose guiar por el resto de principios que rigen su actividad (Kingombe et al 2011).

El resultado es una distribución geográfica como la que tenemos en la tabla 2. En ella se aprecia que el 25 % de la cartera consolidada a finales de 2010 se concretaba en países ACP, siendo los siguientes destinos Asia Meridional y Sudamérica. La diferencia de criterios aplicados entre las IFD da lugar a patrones de especialización geográfica muy diversos, que responden tanto a tendencias generales en las políticas globales de desarrollo como a razones históricas. Así, entre los nuevos proyectos aprobados en los últimos años por parte de los miembros de la EDFI, se observa un aumento de la presencia en África. Sin embargo, el representante español, COFIDES, sigue con casi dos tercios de su cartera vinculada a Latinoamérica.

	BIO	CDC	COFIDES	DEG	FINNFUND	FMO	IFU	NORFUND	OeEB	PROPARCO	SBI-BMI	SIFEM	SIMEST	SOFID	SWEDFUND	Total EDFI
ACP	28	35	5	15	32	24	22	32	23	39	7	22	2	100	46	25
Sudáfrica	-	6	-	3	3	4	2	6	-	4	-	-	2	-	1	4
Países mediterráneos	3	4	1	6	0	3	7	-	11	21	-	-	8	-	1	6
Oriente Medio	-	0	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	3	-	2	0
Sudamérica	10	4	36	15	13	14	2	26	6	6	6	18	11	-	4	12
América Central	16	2	27	8	3	8	1	6	11	3	-	-	4	-	1	6
Sudeste Asiático	10	6	0	10	5	9	11	16	-	7	10	36	1	-	2	8
Asia meridional	6	29	5	10	15	13	7	12	-	8	2	-	6	-	22	14
China	1	12	7	8	4	4	11	0	-	2	7	-	25	-	6	7
Nuevos países miembros de la UE	-	-	8	0	-	0	3	-	-	-	21	-	1	-	4	1
Europa Central y Oriental	-	0	4	9	1	2	9	0	21	-	-	18	11	-	0	4
CIS	-	1	0	7	4	8	8	-	15	-	-	-	1	-	6	4
Rusia	-	0	5	6	10	3	11	-	3	-	-	-	11	-	4	3
Otros	25	-	1	2	10	7	5	3	11	8	48	6	14	-	-	5
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: EDFI (2011).

Tabla 2

Patrones de especialización geográfica (porcentajes de distribución de la cartera consolidada en cuantía de los proyectos, finales de 2010).

En lo que se refiere a los patrones de especialización por sectores económicos, de nuevo nos encontramos con realidades muy diversas, también en función de las estrategias seguidas por cada IFD. Como se recoge en la tabla 3, BIO, DEG, FMO, OeEB y Proparco tienen una carte-

ra de proyectos más enfocada hacia el sector financiero, mientras CDC y Norfund se han especializado en infraestructuras, y en COFIDES, SIFEM, SIMEST, SOFID y las tres nórdicas restantes es la industria el sector con mayor peso. En todo caso, en este aspecto sí es más frecuente que haya cierta inclinación previa hacia cada sector por parte de estas instituciones. Llama poderosamente la atención que los proyectos relacionados con el sector agrario sean minoritarios en todas las IFD, y solo tres de ellas (SBI-BMI, IFU y DEG) le dediquen más del 10 % de sus proyectos.

	Finanzas	Infraestructuras	Industria	Agribusiness	Otros	Total
BIO	45	20	30	5	0	100
CDC	23	34	18	6	19	100
COFIDES	1	45	47	5	3	100
DEG	35	19	27	13	0	100
Finnfund	19	28	44	1	7	100
FMO	42	24	30	3	2	100
IFU	5	10	63	15	8	100
Norfund	23	55	11	5	5	100
OeEB	100	0	0	0	0	100
Proparco	45	36	12	4	2	100
SBI-BMI	21	13	47	18	0	100
SIFEM	18	3	79	0	0	100
SIMEST	2	8	78	8	4	100
SOFID	0	0	100	0	0	100
Swedfund	8	22	64	1	5	100

Fuente: Dalberg Global Development Advisors (2011).

Tabla 3

Patrones de especialización sectorial (porcentajes de distribución de la cartera consolidada en cuantía de los proyectos, 2009).

El último patrón de especialización estudiado es el que se refiere a los instrumentos financieros utilizados por las IFD en sus proyectos. La tabla 4 recoge dicho patrón en función de tres categorías generales: participaciones en capital y cuasicapital (*mezzanine*, préstamos convertibles, etc.), préstamos y garantías (que es la división recogida por la EDFI). Muy pocas instituciones hacen un uso frecuente de las garantías entre sus instrumentos: solo SOFID presenta en este caso un porcentaje muy abultado (de una cartera en todo caso muy pequeña al lado de las demás instituciones). De las demás, solo CDC, Norfund, SBI-BMI, SIFEM y SIMEST presentan una especialización clara (superior al 70 % de su cartera) en participaciones de capital y cuasicapital, mientras Proparco hace lo propio en créditos, con un 83 %. El resto presenta una cartera más diversificada.

De nuevo nos encontramos en este caso con ejemplos de instituciones que se guían a la hora de elegir un instrumento u otro por políticas y estrategias determinadas de antemano (como FMO, que trata de tener

una cartera muy diversificada en este aspecto) y de otras que no aplican ningún criterio a priori (como la DEG, que decide sobre esta cuestión en el proceso de preparación de cada proyecto con sus propios clientes en función de las necesidades de estos).

	Participaciones de capital y cuasicapital	Créditos	Garantías	Total
BIO	34	66	0	100
CDC	96	3	0	100
COFIDES	42	58	0	100
DEG	39	60	1	100
FINNFUND	51	49	0	100
FMO	46	50	4	100
IFU	65	32	3	100
NORFUND	85	15	0	100
OeEB	31	57	12	100
PROPARCO	16	83	1	100
SBI/BMI	80	20	0	100
SIFEM	84	16	0	100
SIMEST	100	0	0	100
SOFID	0	18	82	100
SWEDFUND	61	39	0	100

Fuente: EDFI (2011).

Tabla 4

Patrones de especialización por instrumento financiero (porcentajes de distribución de la cartera consolidada en cuantía de los proyectos, 2010).

4 Metodologías de evaluación en las IFD

Una vez presentada una panorámica general de las IFD, vamos a analizar a continuación las metodologías de evaluación que utilizan. En esta investigación nos vamos a centrar en las metodologías de evaluación *ex ante*, pues son de ellas de las que depende la elección final de los proyectos en que se invierte, razón por la que un intento de maximizar el impacto en desarrollo debe pasar por encontrar criterios adecuados para que sean los proyectos que más pueden contribuir a tal meta los que reciban prioridad a la hora de ser financiados.

Existen tres grandes metodologías de evaluación a disposición de las IFD. La primera es el Development Outcome Tracking System (DOTS), creado por el IFC y utilizado por varios Bancos Multilaterales de Desarrollo, y también por el CDC, entre otros. El segundo sistema es el Corporate Policy Project Rating (conocido como GPR, por sus siglas en alemán),

que es el que ideó la DEG y que hoy en día utilizan, aunque en algunos casos con adaptaciones y cambios, la mayoría de IFD europeas, como BIO, COFIDES, OeEB, Proparco, SBI-BMI o SIFEM, además de la propia DEG y otras instituciones de fuera de Europa. La tercera de ellas es la creada por el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD). Se llama Transition Impact Monitoring System (TIMS) y trata de medir el impacto de los proyectos financiados a la transición de los países destinatarios a una situación de economías plenas de mercado. Por tanto, dado que el TIMS es de aplicación solamente a proyectos concretos en economías en transición queda fuera del objeto de esta investigación.

Nos hemos centrado, por lo tanto, en el DOTS y en el GPR. En las entrevistas que forman parte del trabajo realizado en esta investigación hemos optado por dos casos paradigmáticos de cada uno de estos métodos: el CDC y la DEG. Hemos completando, por medio de la literatura disponible, con un tercer caso, el del FMO, que es un sistema propio. De este modo, la información ofrecida a continuación abarca en total a dos tercios de la cartera consolidada conjunta de las IFD europeas.

4.1. FMO: metodología de evaluación

El FMO evalúa de forma *ex ante* el impacto en el desarrollo por medio de unas «tarjetas de puntuación» basadas en el sistema del IFC. Desde 2009, FMO empezó a aplicar el Development Effectiveness Framework con el objetivo de mejorar el impacto en el desarrollo. Cada inversión se evalúa de acuerdo con este sistema que gira en torno a tres ejes: el papel del FMO (*adicionalidad*, efecto catalítico y papel no financiero), impacto económico (desarrollo económico y contribución a la actividad financiada; este eje recibe el nombre de Economic Development Impact Score, EDIS) e impacto en la sostenibilidad (mejoras en ESG⁴ y contribución del FMO a dichas mejoras) (FMO 2011). El procedimiento de evaluación consiste en la estimación del impacto en el desarrollo por parte del personal de inversiones y la elaboración de un informe sobre ESG sobre los riesgos asociados al proyecto.

Entre los indicadores empleados se incluyen indicadores de resultados e indicadores de alcance. Dichos indicadores son en su mayoría similares independientemente del tipo de inversión a acometer, pero existen seis grupos diferentes en función de los sectores específicos en que se invierta, como vivienda o infraestructuras. Cada indicador recibe una puntuación que oscila entre 1 y 6 puntos (Bracking y Ganho 2011). Al igual que en las otras IFD, se utilizan indicadores *proxy* como el número de empleados o los ingresos públicos generados, siempre de tipo cuantitativo. Los resultados se estandarizan teniendo en cuenta el tamaño de los proyectos con el fin de evitar discriminar a aquellos más pequeños.

En todo caso se trata de evitar grandes riesgos financieros, objetivo al que se supeditan otros vinculados con fines ESG. Además no se fijan

4 ESG son las siglas en inglés de Medio Ambiente, Social y Gobierno, y hacen referencia a los códigos de buenas prácticas de las IFD evaluando el impacto en estos tres aspectos que no atañen directamente a la inversión pero que han de ser tenidos en cuenta.

umbrales para los indicadores por lo que la última palabra recae en la persona que evalúa cada proyecto (Gössinger y Raza 2011).

El FMO cuenta con una estrategia sectorial y una estrategia de país definidas. Dentro del plan operativo para los años 2009-2012, la estrategia sectorial otorga prioridad al sector financiero, energético y de vivienda, mientras que, como ocurre con otras IFD, los países que reciben una atención especial son los de renta baja y baja-media, sin concretar más.

4.2. DEG: metodología de evaluación

En septiembre de 2000, la DEG creó un sistema integrado de evaluación que fue probado durante los siguientes 18 meses, y que incluye evaluaciones *ex ante* y *ex post*. Dicho sistema es el GPR, de amplio uso hoy en día por distintas IFD según se ha señalado.

El GPR utiliza un índice de puntuación en cuatro áreas: la rentabilidad a largo plazo del proyecto (para evaluar su sostenibilidad en el tiempo), el impacto en el desarrollo, la contribución efectiva realizada por la DEG y la rentabilidad obtenida por esta. Las dos primeras áreas pueden obtener una puntuación máxima de 150 puntos y las dos siguientes de 100. En cualquier caso, se exigen unos mínimos de puntuación en cada área: un 30 % de la puntuación máxima en el de rentabilidad a largo plazo del proyecto y un 27 % en el de impacto en el desarrollo.

De acuerdo con la puntuación total, los proyectos quedan clasificados en seis grupos, siendo el primero el de «muy bueno» (con 320 puntos o más) y el último el de «obviamente insuficiente» (para puntuaciones inferiores a 160 puntos). Los proyectos de los grupos quinto y sexto solo se aprueban de forma excepcional.

El área dedicada al papel estratégico de la DEG trata de evaluar el carácter adicional de su inversión, aunque también incluye algunos aspectos estratégicos como la promoción de PYMES, la inversión en países de renta baja, etc. Por su parte, el área que evalúa la rentabilidad para la DEG simplemente asigna tres puntos por cada porcentaje de rendimiento del capital ajustado al riesgo (RAROC) esperado.

En cuanto al área del impacto en desarrollo, tiene un contenido diferenciado en función del sector productivo del proyecto: para empresas industriales incluye doce campos, ocho para el sector financiero o nueve para infraestructuras. Además, se aplica un sistema de ponderaciones que otorga prioridad a los efectos de reducción de la pobreza, como el empleo, la cualificación o los efectos sociales y de género. Por otra parte, esta área se analiza con mayor detalle dividiendo los proyectos en seis grupos de calidad de acuerdo con la puntuación obtenida en ella.

Además de otorgar la puntuación como se ha señalado, se construye un perfil para cada proyecto que permite su comparación visual con la media del sector en la cartera de la DEG, con el fin de encontrar debi-

lidades en los proyectos en evaluación. Esto supone necesariamente la búsqueda de indicadores comunes entre todos los proyectos del mismo sector con el fin de poder comparar, es decir, un mínimo de estandarización. Es más, un análisis más específico sería más caro y difícil, por lo que, a juicio de la propia institución, seguramente no merecería la pena (entrevista 1).

Una de las novedades interesantes que aporta la DEG es la inclusión de la asistencia técnica para mejorar los resultados en desarrollo, sobre todo en términos de introducir estándares y prácticas de sostenibilidad medioambiental. Este tipo de tareas forman parte del enfoque conjunto de la DEG y se coordinan con el resto de actividades que realizan.

De acuerdo con la propia DEG, el GPR está siendo continuamente revisado para tratar de introducir mejoras. Fruto de estos procesos es la inclusión desde 2011 de indicadores de alcance como, por ejemplo, el número de beneficiarios de una nueva planta eléctrica. En cualquier caso, estos datos no son públicos y consideran que necesitarán este año y el siguiente para determinar cómo utilizarlos de la mejor manera posible.

El impacto en desarrollo se evalúa a través de indicadores *proxy*. Sin embargo, también aquí los factores institucionales locales están ausentes. A pesar de tener en cuenta indicadores de pobreza o desempleo, estos solo figuran a un nivel regional, pero no se profundiza en los posibles mecanismos por los que los impuestos se traducen en una mejora en la calidad de vida de los sectores más pobres o el empleo en niveles más amplios de protección social. Estas labores, consideradas de «gobernanza», solo se consideran de forma indirecta, por ejemplo, al tomar parte en iniciativas como la Extractive Industries Transparency Initiative.

No obstante, también la DEG tiene en cuenta otros factores institucionales como la estructura de la propiedad local, tanto por si pueden ayudar a PYMES a superar barreras de entrada como si el proyecto a financiar es un monopolio pero merece la pena hacerlo por los posibles efectos beneficiosos adicionales que conlleva. De igual modo, se tienen en cuenta las características del sistema financiero local dado que si el papel que va a desempeñar la DEG lo puede llevar a cabo un banco comercial local, ellos simplemente no invierten.

4.3. CDC: metodología de evaluación

Como se ha señalado, el CDC utiliza una metodología de evaluación *ex ante* basada en el DOTS. De acuerdo con la información disponible en el propio CDC, se trata de una metodología «similar aunque no idéntica» a la del IFC. El objetivo al utilizar esta metodología es contar con un sistema práctico, simple y que ofrezca la información necesaria para tomar las decisiones de gestión.

El marco de evaluación contiene cuatro áreas clave, las cuales se puntúan en una escala de seis puntos que va de excelente a pobre. Las cuatro áreas son: rendimiento financiero, resultados económicos, resultados en términos de ESG y desarrollo del sector privado. Antes de aprobar cada proyecto, se hace una estimación del impacto en desarrollo esperado y se seleccionan los indicadores adecuados dentro de cada área. Estos indicadores pueden ser cualitativos o cuantitativos y sirven para hacer dos evaluaciones más a lo largo del ciclo de cada proyecto: una se hace a la mitad y la otra al final de la vida del proyecto (entre cinco y diez años). En esas evaluaciones posteriores se incluyen además dos áreas que tratan de medir la eficacia de la actuación del CDC en cada proyecto. Se trata del valor añadido (aportado por el CDC en el sentido de ayudar a los gestores del fondo a alcanzar los objetivos marcados) y los efectos catalíticos (que indican la medida en que el CDC ha contribuido a atraer otros inversores comerciales), (CDC Group 2011b).

Los principales inconvenientes que desde el CDC se citan sobre esta metodología son que el parámetro referido al desarrollo del sector privado acaba siendo una especie de cajón de sastre donde cabe de todo, lo que resta eficacia al sistema en su conjunto. Otro problema vendría derivado de la arbitrariedad a la hora de hacer esa puntuación y la imposibilidad de hacerlo desde presupuestos estrictamente objetivos.

En todo caso, esta metodología está siendo revisada actualmente. En septiembre de 2010, el CDC fue objeto de diversos artículos en la prensa británica que cuestionaban su labor en términos de desarrollo, razón por la que al mes siguiente se anunció una investigación parlamentaria al CDC para tratar de reconfigurarlo e incluso, llegado el caso, suprimirlo.⁵ A raíz de tales acontecimientos, se decidió reformar el CDC, y desde este se anunció a mediados de mayo un nuevo plan de negocio que incluía los contenidos de ese proceso de reestructuración. Entre esos cambios incluía la diversificación en los instrumentos utilizados (pues, hasta la fecha, el CDC es lo que se denomina un «fondo de fondos», y no realiza intervenciones directas), empezando a utilizar en mayor medida préstamos y participaciones directas en capital, y no solamente indirectas como se venía haciendo. Además, se anunciaba una nueva refocalización geográfica hacia los países con mayor presencia de pobreza, ubicando el 70 % de las inversiones en el África subsahariana y Asia meridional (CDC Group 2011a).

Ese plan de negocios incluía además el anuncio de que a finales de 2011 se habría establecido una nueva metodología *ex ante* del impacto en desarrollo de los proyectos en los que se implicaba (CDC Group 2011a). Más tarde, en la propia página web del CDC la fecha pasó a ser comienzos de 2012. Sin embargo, y aunque en Londres se nos informó de que hasta el tercer trimestre de 2012 no se concluiría ni, por tanto, se haría pública (entrevista 2), el año concluyó sin estar disponible.

5 Véase el comunicado oficial del parlamento británico en esta dirección: <http://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/commons-select/international-development-committee/news/committee-announces-inquiry-into-the-future-of-cdc/>. Los materiales con los que se realizó esa investigación son accesibles públicamente desde la web del Department for International Development: <http://www.dfid.gov.uk/reformingCDC>.

En todo caso, y a pesar de la opacidad encontrada en aspectos como este sobre información que no es pública, es posible hacer algunas deducciones básicas sobre el nuevo sistema a partir de lo comentado. Por ejemplo, acerca del impacto en desarrollo evaluado *ex ante* se nos dijo que, con la metodología anterior, era objeto de discusiones previas antes de aprobar los proyectos. Sin embargo, con la nueva metodología se anuncia la aplicación de un marco «más formal y sistemático» para ese fin. Esto está relacionado con las críticas señaladas más arriba al sistema DOTS en su conjunto. La estandarización debe permanecer por una cuestión de operatividad y se recurrirá a indicadores *proxy* de los efectos directos de las actuaciones del CDC (empleo formal, impuestos, etc.) Sin embargo, las condiciones institucionales locales seguirán mayoritariamente ausentes, sobre todo en lo relativo a la capacidad de traducir los mayores impuestos en mejores condiciones sociales o el mayor empleo en niveles más altos de protección social; las únicas que se tienen en cuenta tienen que ver con la estructura empresarial local (si la empresa va a aportar algo que no se esté ofreciendo, por ejemplo, aspecto vinculado por tanto a la adicionalidad) o el sistema financiero local (en la medida en que la actividad del CDC, como del resto de IFD, es llegar donde no llega el sector privado normalmente), (*entrevista 2*).

La única vía por la que es posible que finalmente sean incluidas las condiciones institucionales locales es a través de un instrumento que figura como novedad en el nuevo plan de negocio (CDC Group 2011a). Se trata de los «Documentos de aproximación al país» (*Country approach papers*) en los que se analizarán con antelación los países y los sectores destinatarios de la inversión. Sin embargo, hasta que no se haga pública la metodología en su conjunto, no será posible confirmar esta cuestión.

5 Conclusiones

La principal aportación de las IFD es la de proveer capital paciente en un contexto de fallo de mercado por el cual muchas actividades no son capaces de obtener la financiación necesaria. Aunque las IFD tienen el mandato de ofrecer capital en condiciones de mercado no pudiendo contar con un componente concesional, es verdad que los préstamos cuentan con períodos de gracia y plazos de vencimiento mayores a lo habitual. Pero sobre todo, al centrarse en sectores con dificultades para captar recursos por su cuenta sí estarían cumpliendo una función adicional a la del mercado y con potencial para actuar positivamente sobre el desarrollo.

En consecuencia, recurriendo a la única compilación actualmente existente de los «efectos sobre el desarrollo» por parte de las IFD europeas de forma conjunta (Dalberg Global Development Advisors 2011: 29), durante el período 2006-2008 invirtieron en empresas que emplearon de

media 422 000 personas, contribuyendo a la creación de 81 000 empleos directos en ese tiempo y estimándose los empleos indirectos en 1,3 millones. Además, habrían generado 1700 millones de euros anuales en ingresos fiscales y 4100 millones en efectos netos sobre las divisas (medido como contribución al superávit nacional de la balanza de pagos).

Desde nuestro punto de vista, estos datos constituyen aportaciones micro a grandes macromagnitudes y derivan directamente de la propia metodología utilizada, basada en indicadores *proxy* y analizada por nosotros en este trabajo. Como señalamos más arriba (véase la nota 2), el punto de partida en las actividades de estas instituciones es ya una concepción restrictiva de desarrollo centrada de manera prácticamente exclusiva en el crecimiento económico. Pero además, esto se ve agravado por unas metodologías que, por cuestiones operativas, tienen verdaderas dificultades para introducir en el análisis aspectos cualitativos, con lo que ello supone de limitación cuando de lo que se trataría es de activar procesos de desarrollo.⁶

En consecuencia, el salto que se da de esos datos a la consideración de que está existiendo un proceso de desarrollo efectivo es aventurado. Cuando Serge Latouche (1993: 160) criticaba las aproximaciones macro al desarrollo cuestionando que, desde esta perspectiva, un desempleado que habite en los suburbios de Caracas goza de un nivel de desarrollo económico superior al de un pescador autosuficiente de Samoa, estaba cuestionando precisamente la generalización excesiva a que induce el uso de las grandes cifras. Si tiene sentido trasladar aquí esta crítica es porque, centrándonos, por ejemplo, en los puestos de trabajo creados, si bien el resultado es en principio positivo, una conclusión más informada requiere de un análisis de las condiciones institucionales locales que permitan contextualizar tanto dicha creación de empleo como los nexos causales que llevan de ella a una mejora en la línea del desarrollo. Así, por ejemplo, entre los textos discutidos en el Parlamento británico en el proceso de reformas del CDC señalado anteriormente, se incluye uno que cita un caso concreto de inversión en la construcción de un centro comercial en Accra que, si bien desde el CDC se señaló que dio lugar a la creación de 1000 empleos, no se analizó si dichos empleos fueron nuevos o se trató de personas que trasladaron sus negocios previos al centro comercial, ni si se trató de empleos permanentes o temporales. Es más, evaluaciones independientes recogidas en dicho texto concluyen que se trata más bien de un centro para beneficio de un sector minoritario y rico de la población de la ciudad (Corner House y Oloko 2010).

Otra limitación del uso de indicadores *proxy* es aplicable en lo que se refiere a los ingresos fiscales declarados. Dejando fuera del análisis la parte del proceso que va de la recaudación de impuestos al uso que se les da, no es posible garantizar en absoluto que las metas de desarrollo se vean cumplidas. Esta actitud choca con la forma de funcionamiento actual de las IFD por dos razones. Por un lado, debido a la limitación de

6. Está fuera del objeto de este artículo realizar un análisis detallado de las implicaciones que para el concepto de desarrollo tienen las fundamentaciones en las que se basan las actividades de las IFD europeas, poniéndolas en relación con los debates sobre dicho concepto en la literatura especializada. Baste decir por el momento que un análisis —de momento no sistemático— del discurso de estas instituciones (que incluiría en ocasiones apelaciones a concepciones tales como «desarrollo sostenible» o «desarrollo inclusivo») parece entrar en conflicto con el análisis —que sí hemos hecho— sobre su operativa. Resulta, por tanto, una línea de investigación interesante con la que continuar este estudio, la elaboración de dicho análisis del discurso y su puesta en relación con los debates sobre desarrollo.

recursos con que cuentan y a la consideración de que es mejor invertir dichos recursos limitados en sus actividades ordinarias (Dalberg Global Development Advisors 2011: 35). La segunda objeción se debe a reticencias de otro tipo. Como se señaló en una de las entrevistas realizadas, las propias IFD rechazan este tipo de planteamientos dado que irían contra la Declaración de París que les impiden inmiscuirse en la acción de los gobiernos locales (entrevista 5). Sin embargo, y si bien es evidente que no es posible controlar qué se hacen con los impuestos generados, un análisis previo de las condiciones institucionales locales sí puede ofrecer elementos útiles para evaluar si ese dinero se traducirá en una mayor protección social, por ejemplo.

De igual modo, es necesario ampliar el estudio de la sostenibilidad más allá de los estrechos límites con que se hace actualmente. En estos momentos, las IFD hacen un hincapié notable en asegurarse que financian proyectos sostenibles en el tiempo, pero estas instituciones deberían ir más allá para garantizar no solo la sostenibilidad de los proyectos sino la generación de condiciones que permitan que los siguientes proyectos no requieran la labor de las IFD para su financiación. Solo así el impacto en el desarrollo sería real y duradero. Esto requiere profundizar en esas condiciones institucionales mencionadas más allá de las recomendaciones, tratados y declaraciones de organismos internacionales que actualmente han sido incorporados en la actividad de muchas de estas IFD (por ejemplo, muchas de ellas especifican que solo se participa en proyectos que cumplan con las recomendaciones de la OIT sobre condiciones de trabajo). De hecho, es necesario examinar las condiciones que permitirían a esos proyectos no solo garantizar eslabonamientos hacia arriba y hacia abajo, sino contribuir a promover vías autónomas de financiación, lo cual implica que la labor de las IFD contribuya a la propuesta de Saad-Filho (2007: 532-533) de promover una coordinación efectiva entre las actividades del sector privado y la asignación de recursos por parte del Estado. Esto implica superar tanto el marco de partida (muy influenciado por la cultura financiera de la que han nacido las IFD, de ahí la preocupación permanente por la rentabilidad de los proyectos) como la excesiva influencia que actualmente tienen tesis como las del goteo, que consideran que contribuciones como las que permiten atestiguar los indicadores *proxy* utilizados, se traducirán efectivamente en niveles superiores de desarrollo.

Una posible vía que incluiría el análisis previo de esas condiciones locales podría ser por medio de documentos de trabajo como los que el CDC tiene previsto elaborar. Sin embargo, como se ha señalado, falta por ver si la forma en que se determina este instrumento por parte del propio CDC va en esta línea o no. En todo caso, empiezan a surgir nuevas propuestas que apuntan en esa línea de elaboración y análisis previo que permita identificar los sectores —y las condiciones locales ligadas a

ellos— en donde maximizar el impacto en el desarrollo (véase, por ejemplo, Olivie et al 2012).

Naturalmente, la limitación señalada de disponibilidad de recursos es un obstáculo para plantear análisis como estos. Esto se podría solucionar tratando de estrechar lazos entre el tipo de pericia existente actualmente en las IFD —que como se ha señalado suele tener un sesgo financiero elevado— y otros agentes especializados en los procesos y mecanismos que favorecen el desarrollo. Una externalización de ese tipo no sería demasiado costosa y pondría en relación el mundo directivo del que proceden quienes toman las decisiones en estas instituciones con el conocimiento más actualizado, que evidentemente hace tiempo que dejó atrás postulados como el del goteo.

Otra vía que cabría plantearse es la de la conveniencia de acentuar la coordinación de las actividades de las IFD a través de la propia EDFI. Dado que la distribución geográfica de los proyectos de las IFD europeas muestra cierta complementariedad, sería interesante trabajar en la línea de intentar evitar al máximo los solapamientos y promover especializaciones por región que permitieran incrementar el *know-how* de cada institución. Lo mismo cabría señalar con respecto al patrón de especialización sectorial. El mayor problema que presenta esta opción es que choca con la propia cultura de funcionamiento de las IFD que, como se ha señalado, procede del mundo financiero. En efecto, estas instituciones adoptan la diversificación como principio rector en la medida en que sirve para minimizar el riesgo de las operaciones en que participan. Sin embargo, si dicha integración se realiza, como se ha señalado, a través de la EDFI, aunque a nivel nacional tuviera lugar una concentración, a nivel europeo perviviría el mismo grado de diversificación, y además la especialización resultante permitiría mejorar el conocimiento por parte de cada una de ellas así como de todas ellas en conjunto, compensando el mencionado aumento del riesgo. Por otra parte, con dicha especialización se podría atenuar la actual subrepresentación de la agricultura entre la composición sectorial de los proyectos financiados, lo cual contribuiría a mejorar el impacto en el desarrollo toda vez que se trata de un sector clave para mejorar la situación de los países receptores (véase una revisión de la evidencia empírica sobre esto en Sinha et al 2011), si bien probablemente a costa de la rentabilidad por tratarse de proyectos, en principio, menos rentables.

El problema que surgiría al poner una propuesta así en marcha sería la pervivencia del interés nacional que sigue vigente, como hemos señalado, en muchas de las EDFI. Sin embargo, como demuestra la experiencia del FAD en España, es posible que dicho problema solo se pudiera resolver admitiendo la difícil compatibilidad que en muchas ocasiones tiene la defensa de ese interés nacional con la persecución de impactos elevados en el desarrollo y situando cada cosa en su sitio, es decir, sacando fuera de las políticas de ayuda al desarrollo las actividades que priorizan el estímulo del tejido productivo nacional.

6 Referencias

Fuentes publicadas

- BRACKING S (2009). Money and power: great predators in the political economy of development. Pluto, London
- BRACKING S, GANHO AS (2011). Investing in Private Sector Development: What are the Returns? Norwegian Church Aid, Oslo
- CDC GROUP (2011a). CDC high level business plan 2011-2015. CDC, London.
- CDC GROUP (2011b). Evaluation methodology. CDC, London
- CONGDE (2012). La Ayuda Oficial al Desarrollo podría descender a niveles de 1981 [nota de prensa]. http://www.congde.org/index.php/noticias/vernoticia/id_noticia/1745, accessed 15 January 2013
- CORNER HOUSE, OLOKO D. (2010). DFID in 2009-10 and the Resource Accounts 2009-10, UK Parliament, London. <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201011/cmselect/cmintdev/writev/dfid/m8.htm>, accessed 20 November 2012
- DALBERG GLOBAL DEVELOPMENT ADVISORS (2009). The Growing Role of the Development Finance Institutions in International Development Policy. Dalberg Global Development Advisors, Copenhagen
- DALBERG GLOBAL DEVELOPMENT ADVISORS (2011). The Growing Role of the Development Finance Institutions in International Development Policy, 2nd ed. Dalberg Global Development Advisors, Copenhagen
- DEPARTMENT FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT (DFID) (2011). The Engine of Development: The private sector and prosperity for poor people. DFID, London
- DOLLAR D, KRAAY A (2002). Growth is Good for the Poor. *Journal of economic growth* 7 (3):195-225.
- EUROPEAN DEVELOPMENT FINANCE INSTITUTIONS (EDFI) (2011). Annual Report 2010. EDFI, Brussels
- FITZGERALD V (2007). Desarrollo financiero y crecimiento económico: una visión crítica. Principios: estudios de economía política 7:5-30
- FMO (2011). Annual Report 2009. FMO, The Hague
- GÖSSINGER A, RAZA W (2011). Bilateral Development Finance Institutions in Europe. A Comparative Analysis of DEG, CDC, FMO and Norfund with Recommendations for Development Policy, Working Paper, 29. Österreichische Forschungsstiftung für Internationale Entwicklung (ÖFSE), Viena. http://öfse.at/Downloads/publikationen/WP29_Finance_Institutions.pdf, accessed 20 November 2012
- INTERNATIONAL FINANCE CORPORATION (IFC) (2011). International Finance Institutions and Development Through the Private Sector. IFC, Washington. <http://www.developmentandtheprivatesector.org/>, accessed 20 November 2012.
- KINGOMBE C, MASSA I, TE VELDE D (2011). Comparing Development Finance Institutions. Literature review. Overseas Development Institute, London
- KRAAY A (2006). When is growth pro-poor? Evidence from a panel of countries. *Journal of development economics* 80(1):198-227
- LATOUCHE S (1993). El Planeta de los naufragos: ensayo sobre el posdesarrollo. Acento, Madrid
- MACÍAS VÁZQUEZ A (2012). La cooperación financiera en la ayuda multilateral de la política española de cooperación al desarrollo, Memorando OPEX, 166/2012. Fundación Alternativas, Madrid
- OLIVIÉ I, PÉREZ A, MACÍAS CM (2012). Inversión local, cooperación financiera y desarrollo: reflexiones sobre el FONPRODE, Documento de Trabajo, 04/2012. Real Instituto Elcano, Madrid
- ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD) (2004). Accelerating Pro-Poor Growth through Support for Private Sector Development. OECD, Paris
- ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD) (2006). Promoting Pro-Poor Growth. Private Sector Development. OECD, Paris
- SAAD-FILHO A (2007). Life beyond the Washington Consensus: an introduction to pro-poor macroeconomic policies. *Review of political economy* 19(4):513-537

SINHA S, BORTES C, GRETTVE A (2011). Literature review of development returns to DFIs investment in private enterprises. Nathan Associates, London
TE VELDE D (2011). The role of development finance institutions in tackling global challenges, Research reports and studies. Overseas Development Institute, London
WILLIAMSON J (1990). What Washington means by policy reform. In: J. Williamson (ed.), Latin American adjustment: how much has happened. Institute for International Economics, Washington, 7-20

Páginas web

Bio <http://www.bio-invest.be>
BMI-SBI <http://www.bmi-sbi.be>
CDC <http://www.cdcgroup.com>
COFIDES <http://www.cofides.es>
DEG <http://www.deginvest.de>
FINNFund <http://www.finnfund.fi>
FMO <http://www.fmo.nl>
IFU <http://www.ifu.dk>
Norfund <http://www.norfund.no>
OeEB <http://www.oe-eb.at>
Proparco <http://www.proparco.fr>
SIFEM <http://www.sifem.ch>
SIMEST <http://www.simest.it>
SOFID <http://www.sofid.pt>
Swedfund <http://www.swedfund.se>
EDFI <http://www.edfi.be>

Entrevistas realizadas

Entrevista 1

DEG [13/02/2012]
Alexander A. Klein
Economist
Economics - Development Policy
DEG - Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft mbH | The German Investment and Development Corporation
Kämmergasse 22 | 50676 Colonia, Alemania
+49 (0)221 / 4986 - 1152
Alexander.klein@deginvest.de

Entrevista 2

CDC [14/02/2012]
Niclas During
ESG Manager
CDC Group plc
Cardinal Place, Level 2, 80 Victoria Street, Londres, Reino Unido
+44 (0) 20 7827 014 970
nduring@cdcgroup.com

Entrevista 3

CDC [14/02/2012]
Godfrey Davis
Chief Financial Officer
CDC Group plc
Cardinal Place, Level 2, 80 Victoria Street, Londres, Reino Unido
+44 (0) 20 7963 4720
gdavies@cdcgroup.com

Entrevista 4

CDC [14/02/2012]

Rob Jans

Investment Executive

CDC Group plc

Cardinal Place, Level 2, 80 Victoria Street, Londres, Reino Unido

+44 (0) 20 7963 4719

gdavies@cdcgroup.com

Entrevista 5

ODI [15/02/2012]

Dr. Dirk Willem te Velde

Head of Programme

International Economic Development Group-IEDG

Overseas Development Institute (ODI)

111 Westminster Bridge Road, Londres, Reino Unido

+44 (0) 20 7922 0319

dw.tevelde@odi.org.uk

Anexo 1**Datos básicos de las IFD europeas**

Logo	País	Nombre	Año de creación	Propiedad pública en 2012 (%)
	Alemania	DEG	1962	100
	Austria	OeEB	2008	0
	Bélgica	Bio	2001	~100
	Bélgica	SBI-BMI	1971	63
	Dinamarca	IFU	1967	100
	España	Cofides	1988	61
	Finlandia	Finnfund	1980	99,9
	Francia	Proparco	1977	~60
	Italia	SIMEST	1990	76
	Noruega	Norfund	1997	100
	Países Bajos	FMO	1970	51
	Portugal	SOFID	2007	60
	Reino Unido	CDC	1948	100
	Suecia	Swedfund	1979	100
	Suiza	SIFEM	2005	100

Fuente: Elaboración propia con información de las páginas web de las IFD.

José Luis Sampedro (1917-2013), pionero de los Estudios del Desarrollo

Rafael DOMÍNGUEZ MARTÍN
Universidad de Cantabria, España
rafael.dominguez@unican.es

El pasado 27 de marzo falleció a la edad de 96 años José Luis Sampedro. Este «metaeconomista», como le gustaba denominarse (Sampedro, 1987), fue no solo un pionero de los Estudios del Desarrollo, sino un pensador vanguardista de clase mundial adelantado a su tiempo en este campo, y con el mérito añadido de serlo en España: un país que recorrió un tortuoso camino desde una dictadura autárquica al desarrollismo para graduarse en desarrollo en 1981, dejando atrás su condición de receptor de AOD en plena transición a la democracia cuando ingresó en la Comunidad Europea.

Como otros pioneros del desarrollo, Sampedro se familiarizó con esta área de conocimiento abordando el problema colonial. También como ellos combinó la academia (en 1951 obtuvo el grado de doctor con Premio Extraordinario y en 1955 consiguió la primera cátedra de Estructura Económica) con puestos de responsabilidad técnica (de humilde funcionario de aduanas pasó a colaborar en la elaboración de las tablas input-output y la contabilidad nacional de España, para luego participar en varias negociaciones internacionales como asesor de los Ministerios de Comercio y Hacienda y del Banco Exterior de España). Asimismo, como los otros pioneros, recibió el impacto de Keynes (a quien consideraba responsable de la recuperación de la Economía política como ciencia social), y se nutrió de las teorías disidentes (primero de institucionalistas, marxistas y estructuralistas franceses, y luego de estructuralistas y dependentistas latinoamericanos y críticos ambientalistas) que reclamaban la vuelta de la Economía a la solución de los problemas esenciales (la pobreza, las desigualdades y los bienes públicos globales) desde una perspectiva interdisciplinar.

Sampedro aprendió «a desconfiar de las claridades aparentes creadas por la ignorancia» de la Economía de la corriente principal y rechazó el deslumbramiento de las metodologías instrumentalistas predictivas para volver a la iluminación interpretativa y comprensiva de raíz weberiana y schumpeteriana (Sampedro, 1987: 37). Y practicó la interdisciplinariedad característica de los Estudios del Desarrollo con una mezcla única de Economía política, Geografía, Antropología, Sociología, Psicología y Filosofía moral, vertida en un lenguaje deliberadamente iconoclasta y poético: como él decía, «descoyuntando las palabras académicas de su entorno tradicional para que, engarzadas de otro modo, las aristas de su cristal despidan otros reflejos y provoquen reflexiones diferentes» (Sampedro, 1983: 387-388).¹

Entre las influencias no destacadas por otros comentaristas en el pensamiento de Sampedro, creo que se debería señalar de manera muy importante la del marxismo hegeliano, con su análisis de la ideología (desde los mitos de la teoría económica, a la que consideraba una especie de «escolástica», a los del libre mercado, «el gran corruptor de cosas y valores») y la incorporación del bagaje de la Escuela de Fráncfort, especialmente de su multicitado Erich Fromm, figura clave en su intento de crear una «teoría descolonizada» (Sampedro, 1983: 379, 386). Esta corriente idealista del marxismo (y no olvidemos que para Sampedro «la más grave de las colonizaciones es la mental»; Sampedro, 1982c: 360) facilitó enormemente su discurrir intelectual desde el *homo oeconomicus* al de teórico cultural, que ya había completado a fines de la década de 1970, cuando señaló: «he dejado de ser economista [...] me siento más bien antropólogo» (Sampedro 1978a y 1978b: 51). A mi juicio, sus últimas intervenciones públicas a favor de los indignados (Sampedro, 2011a y 2011b), de los que se convirtió en intelectual orgánico sin proponérselo, son coherentes con la filosofía de la praxis del marxismo de Gramsci y Lukacs que Sampedro ya había adelantado cinco lustros antes al revelar cómo los «cambios históricos se producen [...] por la presión lenta, multiforme y anónima de los más débiles» (Sampedro, 1987: 41). En 1983, ya había escrito que

es preciso luchar contra los mecanismos dominantes en la raíz misma del problema; a saber, los valores motivadores del comportamiento y las ideologías que justifican la acción. En otras palabras, es en el terreno de la cultura donde tiene que librarse la batalla para generalizar la toma de conciencia y la actitud de rechazo hacia el sistema (Sampedro, 1983: 380-381).

Y esa lucha fue la que justamente dio coherencia a toda su trayectoria de intelectual de vanguardia. Sampedro pasó de ser un crítico temprano del desarrollo como crecimiento desde un enfoque estructural (Sampedro, 1955) a hablar de mundialización-globalización e interdependencia (Sampedro, 1975a), y anticipar la noción seniana de desarrollo humano como libertad (Sampedro, 1978a), reclamando la «humanización del desarrollo» antes que lo hiciera el famoso informe de Unicef (Sampedro, 1982b: 347). Su primerísima reivindicación de un desarrollo en armonía

1 Todos los trabajos del autor recogidos en su libro *Economía humanista. Algo más que cifras* (Debate, Barcelona, 2009) van referidos en la bibliografía final con la abreviatura EH.

con la naturaleza y con la vida interior de las personas (Sampedro, 1982a, 1982b, 1982c y 1983) le llevó a ser un adelantado de los enfoques pos-desarrollistas y de los del más allá del desarrollo que fueron surgiendo en la década de 1990 y que ahora tanta fascinación causan en la academia.

Pero, como heterodoxo entre los heterodoxos, también nadó a contracorriente de las teorías alternativas, por ejemplo, en el análisis de las empresas multinacionales, de las que destacó no solo su componente amenazador del poder de los países (tanto en desarrollo como desarrollados), sino su carácter positivo («contribuyen a derribar barreras») y anticipatorio («actúan en la dirección del río de la historia») de un siglo XXI (¡en el que Sampedro ya estaba pensando a principios de los setenta!) que se caracterizaría por la «superación del anacronismo que son las nacionalidades», a las que consideraba «un gravoso lastre para el futuro del progreso humano» (Sampedro, 1974: 278-279).

Su trayectoria como practicante de los futuros Estudios del Desarrollo empezó a forjarse con un artículo publicado el año de su licenciatura en Ciencias Económicas (con Premio Extraordinario en la Universidad Central de Madrid). Sampedro analizó las bases teóricas del proceso de descolonización en ciernes y la reconversión de la cuestión colonial en «la cruzada mundial contra la miseria y la ignorancia» en las denominadas «áreas económicamente retrasadas» o «subdesarrolladas», siguiendo los trabajos de Rosenstein-Rodan, al que —característicamente— enmendó al reclamar la inclusión dentro de estas regiones, por su similar «estructura económica», del «Asia soviética» e «Iberoamérica», pese a estar integradas por países independientes (Sampedro, 1948).

Con la impartición de esta materia de Estructura económica (la Geografía económica reciclada) Sampedro pudo «desaprender» (Sampedro, 1978a: 85) de la economía convencional de entonces —la síntesis neoclásica de Samuelson, de cuyo manual sería luego traductor— y empezar a familiarizarse con las corrientes estructuralistas y dependentistas. En realidad, Sampedro fue el descubridor original de estas teorías del subdesarrollo, a partir de su profundo conocimiento de la economía espacial (de Von Thünen a Lösch; véase Sampedro, 1957a), así como de las implicaciones institucionales de la Economía política (de Petty a Marx y Schumpeter, y de Quesnay a Leontief) y la Antropología de Malinowski (Sampedro, 1955 y 1959), todo ello en una España todavía aislada (recuérdese que el país no fue admitido en Naciones Unidas hasta 1955). Desde esa base tan potente de pensamiento económico, Sampedro discurre por su río académico hacia el desarrollo regional y rural (Sampedro, 1964, 1966, 1978b, 1978c, 1981); la integración europea de España (de la que, como no se cansa de repetir su discípulo Carlos Berzosa, fue un temprano e inicialmente solitario defensor; véase Sampedro, 1957b y 1962) y los problemas de nuestro país como economía en desarrollo (Sampedro, 1964 y 1967a); la estructura económica mundial y la dependencia generalizada (Sampedro y Martínez Cortiña, 1969), un conjunto de «dependencias diversas y encadenadas sucesivamente en una

estructura», que analizó desde una teoría general de sistemas de cuño propio (la de las «estructuras dinámicas», incluyendo la variable clave del poder «con sus encadenamientos y jerarquías y variantes dentro de la estructura») a partir de la oposición dependencia/interdependencia (Sampedro, 1978a: 88-89; 1978c).

Asimismo, Sampedro abordó los procesos de convergencia y divergencia entre países (Sampedro, 1948 y 1967b) y específicamente, los problemas del desarrollo y el subdesarrollo («una situación final, como la orilla adonde arriban los despojos»), con su preocupación por el hambre, la pobreza y la desigualdad internacional (Sampedro, 1973); y pasó a reflexionar finalmente sobre «el desarrollo humano y ecológico» (Sampedro, 1979: 254) en el contexto de una globalización, que identificó como nueva etapa histórica: la que arranca en el simbólico año 1971 (el año de la «mundialización o globalización de los problemas»), para la que reclamó de inmediato una gobernanza global, porque «si los problemas se mundializan [y Sampedro hablaba de lo que ahora se denominan bienes/males públicos globales, como la contaminación, la crisis monetaria, energética y de los alimentos o el subdesarrollo] las decisiones han de ser mundiales» (Sampedro, 1975a: 243; 1975b).

Precisamente, sobre estos dos últimos conceptos (desarrollo humano y ecológico, y globalización) Sampedro realizó reflexiones muy originales y verdaderamente desafiantes del paradigma utilitarista en el que se apoyaba toda la Economía del desarrollo (no solo la economía del crecimiento, sino también las teorías del subdesarrollo de raíz estructuralista-dependientista, como muy bien supo ver con su enfoque crítico sin concesiones; véase Sampedro 1983: 381). Más de veinte años antes del libro de Sen (*Development as Freedom*, 1999), Sampedro escribía que «la libertad solamente se conquista, porque no es un bien para consumir, sino para ejercer. Se produce ejerciéndola, que es justamente su goce» (Sampedro, 1978a: 92). Poco después, denunciaba «la desviación del desarrollo hacia fines puramente materiales y cuantitativos», reivindicando «la necesidad de un nuevo desarrollo, humano y ecológico» (Sampedro, 1982a: 253-254), fundado en uno de los valores clave de la cooperación:

¿por qué no imaginar que la nueva cultura del siglo XXI se funde sobre la «solidaridad», como aproximación al menos a la fraternidad? Solidaridad con nuestros conciudadanos; solidaridad entre los pueblos; solidaridad con el medio ambiente, porque es también, en cierto sentido, nosotros mismos; solidaridad —más bien soldadura— entre nuestra vida exterior y la interior (Sampedro, 1982a: 254).

Tan pronto como en 1975, Sampedro empezó a hablar (y ya no dejó de hacerlo hasta el final de su vida) de la crisis sistémica, incluyendo al capitalismo y al socialismo en el mismo paradigma del «crecimiento cuantitativo y técnico» (Sampedro, 1975a: 242) o «ideología desarrollista» (Sampedro, 1982b: 330), el uno por maximizar el consumo y el otro por hacerlo con la producción. Para Sampedro el origen y la salida de

esta «crisis del desarrollo» pasaba por un cambio de valores (superar el «consumismo capitalista» y el «productivismo socialista»), una versión de la tesis de la racionalidad formal de Weber en donde la burocratización es sustituida por la tecnocracia, o mejor, la «tecnolatría» (Sampedro, 1978c: 67; 1982b: 332-333), que conduce a una crisis ambiental y civilizatoria: la tesis radical del «desarrollo como cáncer» (Sampedro, 1982b: 335) o del «desarrollismo, con su falso ideal del crecimiento perpetuo» como «dimensión patológica de la cultura occidental» (Sampedro, 1982c: 352). Para Sampedro, la «salvación» habría que buscarla en «la adopción de otra vía de desarrollo» que rompiera con «la atrofia de fines frente a la hipertrofia de medios»: una economía que se preocupara de la pobreza («la Economía, más que la ciencia de la riqueza, debería llamarse la ciencia de la pobreza», dirá más tarde; véase Sampedro, 1987: 38), no desde un enfoque de la ayuda al desarrollo («la nefasta dualidad Norte-ayudando-a-Sur», Sampedro, 1982c: 359), sino de lo que ahora se denomina coherencia de políticas («desarrollo compensador»). Y también unas estrategias de desarrollo, «distintas según cada caso» (otra anticipación de los actuales llamamientos de Chang o Lin a democratizar la teoría del desarrollo). En definitiva, un «desarrollo humanizado», que «corregirá el desequilibrio fundamental de la industrialización: la preferencia por las cosas en lugar de por los hombres» (Sampedro, 1982b: 341-345).

Justamente, esta idea de «humanización del desarrollo» mediante «la revisión de los valores imperantes» (Sampedro, 1982b: 347) se basa en el diagnóstico de los límites no solo físicos y políticos, sino psicológicos que Sampedro encuentra en el «desarrollismo cuantitativo» (Sampedro, 1978: 67; 1982b, 1983 y 1987) y que se concretan en el «deterioro del sentido de la identidad reflejado diariamente en tantas manifestaciones de desconcierto y búsqueda de asideros» (Sampedro, 1983: 377) o, como dirá más adelante, en un desarrollo «hecho a costa de la vida interior del hombre [...] dejándole un vacío interno provocador de ansiedades y aberraciones» (Sampedro, 1987: 39). Para Sampedro, la superación de la crisis sistémica o crisis del desarrollo implica superar un modelo de desarrollo «explotado a costa de la naturaleza, de otras culturas o de la vida interior» (Sampedro, 1983: 378), que también subdesarrolla a las personas de los países desarrollados (el «proceso de reducción del hombre a productor-consumidor conduce a una progresiva degradación humana, porque privilegiar a las cosas es subvalorar al hombre»). Para cambiar ese modelo de desarrollo hay que ir a una «revolución cultural», que pase por un enfoque metaeconómico, «un campo que está más allá de la economía», que para Sampedro bien podría ser el «ecodesarrollo» (Sampedro, 1983: 373-374, 378): en vez de «tecnificar la globalización para hinchar los beneficios» se trata de «globalizar la tecnología» para que «el progreso llegue a todas las áreas de la vida» (Sampedro, 2002a: 46).

Fueron estas ideas sobre la globalización y el desarrollo humano, magistralmente divulgadas luego (Sampedro, 2002), las que dieron a Sampedro un protagonismo no buscado en el último trayecto de su

vida-río, desde el estallido de la crisis económica a partir de 2008. En una entrevista concedida a *El País* en junio de 2011 señaló:

El desarrollo está pensado en la rentabilidad. Lo importante no son esas tres palabras que ahora todo lo mandan: productividad, competitividad e innovación. En vez de productividad, propongo vitalidad; en vez de competitividad, cooperación; y frente a esa innovación que consiste en inventar cosas para venderlas, creación... El desarrollo humano sería el que condujera a que cesaran las luchas y supiéramos tolerarnos. Y ser libres, pero todos, porque la libertad es de todos o no es (http://elpais.com/diario/2011/06/12/eps/1307860014_850215.html).

Su último aliento, cuando ya empezaba a notar la sal del río que llega al mar, se dedicó precisamente a animar a los jóvenes a buscar ese desarrollo humano por el que tanto y tan pronto había abogado contra la indiferencia de la corriente principal:

Mi mensaje a los jóvenes es que ha llegado el momento de cambiar el rumbo de la nave. Aunque sus líderes sigan en el puesto de mando y al timón, aunque desde allí sigan dando órdenes anacrónicas, los jóvenes puestos al remo pueden dirigir la nave. Solo necesitan unirse y acordar que a una banda boguen hacia delante mientras en la otra cien hacia atrás y el barco girará en redondo, poniendo proa hacia un desarrollo humano (Sampedro, 2011b).

Referencias

- SAMPEDRO JL (1948). El nuevo enfoque de la cuestión colonial. De la «cuestión colonial» al «derecho a las materias primas», Cuadernos de Estudios Africanos, 4: 9-28
- SAMPEDRO JL ([1955] 2009). Modernidad y tradición de la estructura económica, en EH: 58-82
- SAMPEDRO JL (1957a). *Principios prácticos de localización industrial*. Aguilar, Madrid
- SAMPEDRO JL (1957b). *Principales efectos de la unidad europea*. Espasa Calpe, Madrid
- SAMPEDRO JL (1959). *Realidad económica y análisis estructural*. Aguilar, Madrid
- SAMPEDRO JL ([1962] 2009). España, su Plan de Desarrollo y el Mercado Común, en EH: 134-146
- SAMPEDRO JL (1964a). *Perfiles económicos de las regiones de España*. Sociedad de Estudios y Publicaciones del Banco Urquijo, Madrid
- SAMPEDRO JL (1964b). Problemas sociales del desarrollo español, en EH: 147-167
- SAMPEDRO JL ([1966] 2009). Las regiones españolas ante la asociación con Europa, en EH: 168-191
- SAMPEDRO JL ([1967a] 2009). El Plan de Desarrollo español en su marco social, en EH: 192-209
- SAMPEDRO JL (1967b). *Las fuerzas económicas de nuestro tiempo*. Guadarrama, Madrid
- SAMPEDRO JL (1973). *Conciencia del subdesarrollo*. Salvat, Madrid
- SAMPEDRO JL ([1974] 2009). El fenómeno de la empresa multinacional, en EH: 271-279
- SAMPEDRO JL ([1975a] 1980). *Las fuerzas económicas de nuestro tiempo*. Labor, Barcelona, cuarta edición a partir de la tercera edición ampliada y revisada
- SAMPEDRO JL ([1975b] 2009). En el umbral del siglo XXI, en EH: 280-299
- SAMPEDRO JL ([1978a] 2009). De cómo dejé de ser *Homo oeconomicus*, en EH: 83-95

- SAMPEDRO JL ([1978b] 2009). La teoría de la dependencia y el desarrollo regional, en EH: 96-106
- SAMPEDRO JL (1978c). Regiones y dependencias, *Revista de Estudios Agrosociales*, 103: 51-69
- SAMPEDRO JL ([1979] 2009). Economía y ecología, en EH: 210-219
- SAMPEDRO JL ([1981] 2009). Algunas ideas sobre el papel de la actividad rural en los países europeos, en EH: 310-322
- SAMPEDRO JL ([1982a] 2009). La economía, en EH: 239-255
- SAMPEDRO JL ([1982b] 2009). La crisis del desarrollo y el medio ambiente, en EH: 323-350
- SAMPEDRO JL ([1982c] 2009). El desarrollo, dimensión patológica de la cultura industrial, en EH: 351-361
- SAMPEDRO JL ([1983] 2009). Triple nivel, doble estrategia y otro desarrollo, en EH: 364-387
- SAMPEDRO JL (1987). Aprendizajes de un metaeconomista, *Economistas*, 26: 36-42
- SAMPEDRO JL (2002a). Técnica y Globalización. *Boletín Económico del ICE*, 2750: 45-46
- SAMPEDRO JL (2002b). *El mercado y la globalización*. Destino, Madrid
- SAMPEDRO JL (2011a). Prólogo. Yo también, en Hessel S, ¡Indignaos! Destino, Madrid: 9-15
- SAMPEDRO JL (2011b). Debajo de la alfombra, en Reacciona. 10 razones por las que debes actuar frente a la crisis económica, política y social. Aguilar, Madrid
- SAMPEDRO JL, MARTÍNEZ CORTIÑA R (1969). *Estructura Económica*. Ariel, Barcelona.

Objetivos

Aims

La revista iberoamericana de estudios de desarrollo RIED (Ibero-American Journal of Development Studies) publica investigaciones multidisciplinares de calidad sobre desarrollo, entendido como proceso de cambio social, económico, político, cultural y tecnológico. Este desarrollo ha de ser capaz de crear condiciones de equidad y abrir más y mejores oportunidades de vida al ser humano para que despliegue todas sus potencialidades y preserve para las generaciones futuras el acceso y buen uso de los recursos, el medio ambiente natural y el acervo cultural. El enfoque de los artículos puede ser teórico, empírico o de políticas públicas. Los artículos comunicarán resultados de investigación originales y han de presentar argumentos claros, evidencias empíricas y una redacción de calidad.

El público al que se dirige la revista lo componen académicos, investigadores, estudiantes y profesionales del desarrollo, en un ámbito multidisciplinar que incluye las ciencias sociales y jurídicas, las ciencias de la salud, las ciencias en general, las artes y humanidades, o la ingeniería y arquitectura.

RIED está editada por la Cátedra de Cooperación para el Desarrollo de la Universidad de Zaragoza y por la Red Española de Estudios de Desarrollo (REEDES). El cuerpo editorial de la revista está formado por los directores, los miembros del consejo de redacción y el consejo editorial. Los directores, junto con el consejo de redacción son los responsables de la política editorial y científica de la revista, así como de la coordinación del proceso editorial. El consejo editorial está formado por reconocidos investigadores internacionales en el ámbito del desarrollo cuya misión es asesorar a los editores.

La revista publica dos números al año. El acceso a los artículos online es gratuito. Los artículos enviados a evaluar pueden estar escritos en castellano o en inglés. En los artículos en castellano, el título, resumen y palabras clave deberán estar traducidos al inglés.

Los artículos se someten a un proceso de evaluación con sistema doble ciego, con evaluadores externos a la entidad editora de la revista. Estos evaluadores anónimos valorarán la originalidad, relevancia y calidad científica de los manuscritos recibidos, y comunicarán de forma razonada su decisión editorial.

Iberoamerican Journal of Development Studies

Ibero-American Journal of Development Studies publishes high quality multidisciplinary research on development, understood as the social, economic, political, cultural and technological process of change. This kind of development has to provide more and fair equality of opportunities to everyone, and thus to enable the development of all its potentials. It has also to preserve for future generations the access and use of natural resources, environment and cultural heritage.

Papers can have a theoretical, empirical, or public policy focus. They have to present the results of original research, with clear arguments, empirical evidence and a high quality writing style.

The intended audience of the journal includes development academics, researchers and practitioners in a multidisciplinary scope. This scope includes Legal and Social Science, Health Science, Fundamental Science, Arts and Humanities, or Engineering and Architecture.

The Journal is published by the Chair of Development Cooperation, based at the Universidad de Zaragoza (Spain) and the Spanish Network of Development Studies. The editorial board consists of the editors-in-chief, some associate editors, and the editorial advisory board. The editors are responsible for the editorial and scientific policy of the journal, as well as for the coordination of the editorial process. Prestigious international researchers sit on the editorial advisory board, with the aim of advising the editors.

The journal publishes two issues per year. The journal provides free online access to the papers. Manuscripts sent for publication may be written either in English or Spanish. Spanish manuscripts have to provide English title, summary and keywords.

Manuscripts are subject to a double blind referee process. Referees are external experts, and do not belong to the editorial board or the publisher of the journal. Blind referees assess the originality, relevance and scientific quality of the contribution. They will communicate their editorial decision to the editors.

Normas para los autores

Author Guidelines

Normas para los autores

Los autores enviarán sus trabajos por vía electrónica a través de la web de la revista.

Los autores deben enviar un archivo en formato Word u OpenOffice, sin información sobre el autor, ni su afiliación institucional. Este archivo contendrá los siguientes elementos:

- Título del artículo.
- Resumen de no más de 150 palabras. El resumen deberá permitir al lector valorar el interés potencial del artículo. No contendrá referencias.
- 3-6 palabras clave que indicarán el contenido esencial del artículo.
- Artículo, incluyendo las referencias bibliográficas.
- Las figuras y tablas se incluirán al final de artículo, cada una en una página diferente.
- En caso de que el artículo esté en castellano, deberá traducirse al inglés el título, resumen y palabras clave.

Los artículos deberán presentarse a doble espacio. Las páginas deberán estar numeradas. El número de palabras no excederá de 10000. Cada figura y tabla deberá indicar su posición en el texto. Las fórmulas matemáticas deberán ser escritas con editor de ecuaciones. Las notas a pie de página y notas al final se reducirán al mínimo imprescindible.

El texto se estructura en epígrafes. En caso necesario, podrá haber subepígrafes y apartados. Se numerarán de la siguiente forma:

1. EPÍGRAFES
 - 1.1. SUBEPÍGRAFES
 - 1.1.1. APARTADOS

Todos los artículos finalizarán con un epígrafe de conclusiones en el que se resumirá el valor del trabajo y en su caso posibles direcciones de futura investigación.

Las referencias se insertarán en el texto mediante el apellido del autor, seguido de la fecha de publicación, por ejemplo (Brown y Berger 2001), o para una obra con más de dos autores (Brown et al 2001). En caso de que se citen varias referencias, la más antigua aparecerá en primer lugar. Al final de artículo las referencias se ordenarán alfabéticamente por apellido del autor. En este listado no se empleará “et al”; sino que aparecerán todos los autores de una obra determinada. Si más de una referencia tiene idéntica fecha y autoría, se usará a,b... tras la fecha de publicación, por ejemplo (Brown 2001a).

Se seguirán las siguientes normas para el listado bibliográfico:

Artículos:

Wheelock D, Wilson PW (1999). Technical progress, inefficiency, and productivity change in US banking. *Journal of Money, Credit and Banking* 31(2):212-234.

Libros:

Glover F, Yo M, Laguna M (1997). *Tabu Search*. Kluwer Academic Publishers, London.

Capítulos de libros:

Zeller M, Sharma M, Henry C, Lapenu C (2002). An operational tool for evaluating poverty outreach of development policies and projects. In: Zeller M, Meyer RL (eds). *The Triangle of Microfinance*. John Hopkins University Press, Baltimore and London, pp 172-195.

Tesis:

Mourtos I (2003). *Integer and constraint programming methods for mutually orthogonal latin squares*. Tesis doctoral, University of London.

Internet sites:

En el texto se citarán del mismo modo que un artículo o un libro, por ejemplo (Martín 2004). En el listado de referencias se debe facilitar la URL completa, indicando asimismo la fecha en la que se accedió a esa página.

SPI (2003). *Social Performance Indicators for the Financial Industry*. http://www.spifinance.com/SPI_Finance_2002.pdf, acceso 8 Junio 2007.

El hecho de enviar un artículo para evaluación a la revista significa que se trata de un artículo original, que no está en evaluación, no ha sido publicado ni está pendiente de publicación en otra revista.

Nótese que los artículos enviados a evaluar pueden ser sometidos a comprobación para detectar plagios u otras conductas inadecuadas.

Author Guidelines

Manuscripts should be submitted through the electronic submission system of the Journal, in Word format.

The authors' name and affiliation has to be removed from the text. The text will contain the following elements:

- Title.
- Abstract up to 150 words. The aim of the abstract is the assessment of the manuscript potential interest. It will not contain references.
- 3 to 6 keywords to inform of the main content of the paper.
- Paper, including the bibliographical references.
- Figures and tables will appear at the end of the paper, each one in a different page.
- If the manuscript is in Spanish, it has to provide title, summary and keywords in English.

Manuscripts should be double-spaced. They should not exceed 10000 words. Pages should be numerated. Each figure and table should indicate its position in the main text. Every formula should be written with Equation Editor. Footnotes and endnotes should be kept to a minimum and avoided in general.

The text will be divided into sections. If needed, it can contain sub-sections and epigraphs. They will be numbered as follows:

1. SECTIONS
 - 1.1. SUB-SECTIONS
 - 1.1.1. EPIGRAPHS

All manuscripts will end with a Conclusions section. This section will sum up the value of the paper and future research directions, if applicable.

References will appear in the text with the name of the author, followed by the year of publication, for example (Brown and Berger 2001); or (Brown et al 2001) for more than two authors. If several references are provided, the less recent should be the first one.

At the end of the paper, all the references should be arranged in alphabetical order. This references list should not use “et al”; instead, all the names of the coauthors should be provided. If a given reference has the same year and author, it should indicate a, b, after the year, for example (Brown 2001a).

Citation style of the Journal:

Papers:

Wheelock D, Wilson PW (1999). Technical progress, inefficiency, and productivity change in US banking. *Journal of Money, Credit and Banking* 31(2):212-234.

Books:

Glover F, Yo M, Laguna M (1997). *Tabu Search*. Kluwer Academic Publishers, London.

Book chapters:

Zeller M, Sharma M, Henry C, Lapenu C (2002). An operational tool for evaluating poverty outreach of development policies and projects. In: Zeller M, Meyer RL (eds). *The Triangle of Microfinance*. John Hopkins University Press, Baltimore and London, pp 172-195.

Doctoral Theses:

Mourtos I (2003). *Integer and constraint programming methods for mutually orthogonal latin squares*. Doctoral Thesis, University of London.

Internet sites:

The in-text citation will follow the same rules as papers or books, for example (Martín 2004). The references list will provide the complete URL and the date when the page was accessed.

SPI (2003). *Social Performance Indicators for the Financial Industry*. http://www.spifinance.com/SPI_Finance_2002.pdf, accessed 8 June 2007.

Manuscripts must not have been published elsewhere, or is in press or under consideration by other journals. Notice that submitted manuscripts can be examined to prevent plagiarism or any other inadequate behaviour.

