



Oxfam Internacional es un grupo de 11 ONG de desarrollo independientes de diferentes países, que comparten valores y trabajan conjuntamente para combatir la pobreza y la injusticia en el mundo.

El Banco Mundial y la política española de cooperación al desarrollo

José Antonio Sanahuja

Abril de 2000

Índice

Agradecimientos y descargo de responsabilidad

1. Resumen y conclusiones
2. Las relaciones España-Banco Mundial, 1958-2000: una visión de conjunto
 - 2.1 De la adhesión a la “graduación”. España como prestatario del Banco Mundial (1958-1977)
 - 2.2 España como miembro no prestatario: las relaciones con el Banco Mundial (1977-2000)
 - 2.3 La política española hacia el Banco Mundial: la primacía de los intereses comerciales respecto a los objetivos de desarrollo
3. La posición española en el Grupo Banco Mundial: una participación en aumento, pero todavía insuficiente
 - 3.1 La posición española en el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF)
 - 3.2 La participación en la Asociación Internacional de Fomento (AIF)
 - 3.3 La participación española en las filiales del Banco Mundial para el sector privado: la Corporación Financiera Internacional (CFI) y el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (OMGI)
 - 3.4 La perspectiva oficial: una política en busca de mayor poder e influencia
 - 3.5 La participación en fondos fiduciarios e iniciativas multilaterales vinculadas al Banco Mundial (FMAM e Iniciativa PPME) ¿un incipiente compromiso con el desarrollo?
4. Los instrumentos de apoyo a la internacionalización de la empresa española en las relaciones con el Banco Mundial
 - 4.1 La definición de los instrumentos en el marco de la política comercial
 - 4.2 La cofinanciación de proyectos
 - 4.3 Los fondos de consultoría y la línea Fondo de Estudios de Viabilidad (FEV)

4.4 La política de personal

5. Conclusiones y propuestas: las relaciones con el Banco Mundial y la futura política española de cooperación al desarrollo

Apéndice estadístico

Cuadro 1	Directorio Ejecutivo del Banco Mundial y poder de voto
Cuadro 2	Evolución de la participación española en el Grupo Banco Mundial
Cuadro 3	Participación del Grupo Banco Mundial en la Ayuda Oficial al Desarrollo española
Cuadro 4	Contribuciones al Grupo Banco Mundial. Decisiones FAD (1995-1998)
Cuadro 5	Participación en la contratación del BIRF y tasa de aprovechamiento comercial
Cuadro 6	Participación en la contratación de la AIF y tasa de aprovechamiento comercial

Siglas y acrónimos empleados

Referencias bibliográficas y documentales

Índice de recuadros

Recuadro 1	El Grupo Banco Mundial: una aproximación
Recuadro 2	La relación con el Banco Mundial en la Administración española: funciones y competencias
Recuadro 3	Los objetivos de la política española hacia los organismos financieros internacionales
Recuadro 4	Las relaciones España-Banco Mundial. Cuadro-resumen
Recuadro 5	Proyectos de la CFI con participación española, 1996-1998
Recuadro 6	La difícil relación entre la CFI, la inversión extranjera y la responsabilidad social y ambiental en el desarrollo: el caso ENDESA-ENERSIS y las presas del Bío-Bío (Chile)
Recuadro 7	Una aproximación al Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM)
Recuadro 8	Fondo Fiduciario PPME. Financiación de fuentes bilaterales (a febrero de 2000)

Recuadro 9

El Acuerdo Marco Ministerio de Economía y Hacienda-Banco Mundial de marzo de 1997. Cuadro-resumen

Agradecimientos y descargo de responsabilidad

Este documento es un avance de una investigación más amplia sobre el Banco Mundial y las relaciones de España con este organismo, que será publicada próximamente por Intermón. En el curso de la investigación se han realizado diversas entrevistas a responsables de la política española de cooperación y de las relaciones con el Banco Mundial, y se ha contado con la colaboración de diversos centros de investigación y ONG españolas e internacionales. De particular importancia ha sido la información proporcionada por la Subdirección General de Instituciones Financieras Internacionales (Secretaría de Estado de Comercio, Turismo y de la Pequeña y Mediana Empresa, del Ministerio de Economía y Hacienda), que se ha mostrado permanentemente abierta al diálogo y el intercambio de opiniones. En las reuniones y entrevistas mantenidas han participado, por parte del Ministerio de Economía y Hacienda, Jaime Lorenzo García-Ormaechea y Ángel Martín Acebes, en el periodo en el que cada uno de ellos ha estado al frente de la Subdirección General de Instituciones Financieras Multilaterales; Rocío Alberdi, Subdirectora General Adjunta de Instituciones Financieras Multilaterales; Alicia Montalvo, en el periodo en el que estuvo al frente de la Subdirección General de Gestión de la Deuda Externa y Evaluación de Proyectos; Oscar Vía Ozalla, Subdirector General de Fomento Financiero a la Exportación; Marga Ramón, Directora del Programa Banco Mundial, y Javier Moral Escudero, que facilitó información sobre el FMAM; en el Ministerio de Asuntos Exteriores, José Matres Manso, Subdirector General de Relaciones Económicas Multilaterales y de Cooperación Aérea, Marítima y Terrestre; y Elisa Valderrama, Jefa de Servicio de Organismos Internacionales de Cooperación. Este documento también se ha beneficiado de las aportaciones y el apoyo de Gonzalo Fanjul, Paloma Escudero, Marta Arias y José María Vera, del Departamento de Estudios y Relaciones Institucionales de Intermón. Mabel González Bustelo ha participado como ayudante de investigación. Ninguna de estas personas, no obstante, es responsable de las opiniones, omisiones o errores que puedan encontrarse en este documento, que competen exclusivamente a su autor.

Madrid, abril de 2000

El Banco Mundial y la política española de cooperación al desarrollo

José Antonio Sanahuja¹

1. Resumen y conclusiones

El Banco Mundial, al igual que el conjunto de los organismos multilaterales, ocupa un lugar secundario en la política española de cooperación al desarrollo. Así lo pone de manifiesto la parquedad de las contribuciones financieras realizadas a este organismo, que hasta una fecha relativamente reciente se han limitado al pago de las contribuciones obligatorias, y la reducida participación o la casi total ausencia de representantes españoles —gubernamentales y no gubernamentales— en el proceso de formulación de sus políticas y en los debates teóricos y prácticos sobre las políticas de desarrollo y cooperación impulsadas por esta organización. Esta ausencia es particularmente visible si consideramos que el Banco Mundial es una referencia obligada en materia de desarrollo y cooperación, debido a que sus políticas tienen un impacto decisivo en la orientación y contenido del proceso de desarrollo de muchos países del Sur, y entre ellos los que España considera prioritarios en su política de cooperación bilateral. Debido también a que existe un intenso debate internacional respecto al presente y el futuro del Banco Mundial en la “nueva arquitectura financiera” internacional y en el futuro sistema internacional de cooperación al desarrollo, en el que participan gobiernos, ONG, la comunidad científica y los movimientos sociales, y al que España no puede ser ajena por su condición de país donante integrado en el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE, y por su creciente peso en la economía internacional.

El bajo perfil de la participación española en el Banco Mundial se debe a varias causas. La tardía incorporación de España a este organismo, el hecho de haber sido un país prestatario hasta el año 1977, y las particulares reglas que rigen la participación de los Estados en su accionariado, se han traducido en una limitada participación en sus órganos de gobierno, y en general en una escasa capacidad de influencia en los mismos. También ha influido el escaso interés que ha suscitado este organismo de las ONGD, el Parlamento y diversas instancias oficiales. Pero el elemento más relevante ha sido la tradicional preeminencia de los intereses comerciales en la política española de

¹ Profesor de relaciones internacionales en la Universidad Complutense de Madrid e investigador asociado de Intermón. sanamesa@skios.es

cooperación, históricamente dominada por instrumentos ligados a la exportación y a los intereses empresariales, que ha dado a la cooperación española un carácter marcadamente bilateral. De hecho, España es uno de los países que menos recursos destina a la cooperación con los organismos multilaterales —financieros y no financieros— en comparación con otros países donantes de la Unión Europea y del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE (ver cuadro 3 en el apéndice estadístico).

No debería ser necesario insistir a estas alturas sobre esta realidad, que ha sido destacada por documentos de gran trascendencia, como los informes del Congreso y el Senado de 1992 y 1994 o los exámenes del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) de 1994 y 1998, así como por diversos análisis independientes,¹ y que sólo recientemente ha empezado a corregirse. Como señalan abiertamente los responsables de la Secretaría de Estado de Comercio, Turismo y de la Pequeña y Mediana Empresa (Ministerio de Economía y Hacienda), responsable de las relaciones con el Banco Mundial, la búsqueda de “retornos” comerciales ha sido tradicionalmente el principal y casi único objetivo de la política española hacia los organismos financieros multilaterales, y el escaso interés mostrado hacia el Banco Mundial radica en el hecho de que la mayor parte de los recursos de este organismo —y en particular de la Asociación Internacional de Fomento (AIF), su filial para los países más pobres— se dirigen a áreas geográficas y/o a sectores de intervención en los que los intereses comerciales españoles son menores o más difíciles de asegurar, entre otras razones debido a la existencia de sistemas competitivos de licitación y/o a la menor presencia o competitividad de las empresas españolas en esos sectores y países (Mier 1986: 51-62; López 1993: 815-834; Ceballos 1997, e Intermón 1997: 29-32).²

Esta situación no es ajena a la estructura bicéfala que ha caracterizado a la cooperación española y al hecho de que las relaciones con el Grupo Banco Mundial son responsabilidad de la Secretaría de Estado de Comercio, Turismo y de la Pequeña y Mediana Empresa (Ministerio de Economía y Hacienda), cuya función primordial es promover las exportaciones y las inversiones españolas en el exterior y facilitar la internacionalización de las empresa española. Tampoco es ajena al hecho de

¹ Ver, Congreso de los Diputados 1992, Senado 1994, Alonso 1993: 69-82 y 1999b: 70; Intermón 1996: 26 y 1997: 24; Comité de Ayuda al Desarrollo 1994: 6-9, y 1998: 9 y 32.

² Es significativo observar que el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), único banco multilateral que se dirige a una región que España considera prioritaria en su acción exterior, en la que hay mayor presencia de empresas españolas, y en el que los “retornos” son significativamente mayores, es también el único banco multilateral en el que España ha tenido un papel más activo y ha realizado aportaciones significativas de carácter voluntario. Nos referimos en particular a las canalizadas a través de uno de los fondos fiduciarios de la institución, el “Fondo V Centenario” que se estableció en 1992. Este caso parece indicar que la participación española en un organismo

que el instrumento con el que se realizan las aportaciones a los organismos financieros multilaterales es el crédito del Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD). La bicefalia se ve agravada por la evidente descoordinación y falta de comunicación entre el Ministerio de Economía y Hacienda y el de Asuntos Exteriores y sus respectivos órganos responsables de las políticas de cooperación. En este contexto, es oportuno recordar que España no ha contado ni cuenta con una agencia de cooperación al desarrollo con la autonomía política e institucional suficiente para desarrollar una política de cooperación que no esté subordinada a los objetivos políticos, diplomáticos y comerciales de los dos ministerios citados.

Los intereses comerciales son muy perceptibles si se examinan, como se hace en este estudio, los objetivos declarados y los instrumentos que ha desplegado la Secretaría de Estado de Comercio en su relación con el Banco Mundial. En una política que se ha caracterizado por su continuidad y permanencia, y que ha sido confirmada en textos y declaraciones recientes (ver recuadro 3), los responsables de dicha Secretaría han señalado que la participación española en el Banco Mundial tiene como objetivos primordiales:

- a) Ampliar la influencia de España en los órganos de gobierno. En este ámbito, la principal estrategia es promover un aumento en la participación española en el capital del Banco Mundial y en las contribuciones a la AIF, aprovechando para ello las oportunidades que ofrecen los incrementos selectivos de capital del BIRF y las reposiciones de recursos de la AIF, la “ventanilla” concesional del Banco Mundial.

- c) Incrementar la “tasa de aprovechamiento comercial” —esto es, la cuantía de los “retornos”—, que se considera “baja” en relación a países de nuestro entorno, mediante la cofinanciación de proyectos con cargo al Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD); la utilización de fondos de consultoría “ligados”¹ a través del Fondo de Estudios de Viabilidad (FEV), también financiado por el FAD; la difusión de información sobre oportunidades de negocio con el Banco Mundial entre las empresas españolas; y el seguimiento y apoyo a las ofertas presentadas a las licitaciones del Banco Mundial.

multilateral puede ser mayor si los intereses comerciales o de otro tipo están cubiertos. Ver al respecto Vera y Espinosa 1997: 67-82, y Subdirección General de Instituciones Financieras Multilaterales 1997a: 17-22.

¹ El Fondo de consultoría con el Banco Mundial está parcialmente ligado. El 75% de los recursos debe utilizarse para contratar servicios de consultoría —empresas o particulares— de nacionalidad española, y el 25% restante podrá destinarse a contratar consultores de los países prestatarios o de otros países donantes con fondos de consultoría que a partir del principio de reciprocidad también permitan la contratación de consultores españoles.

- c) Aumentar la presencia de funcionarios y directivos de nacionalidad española —que se suponen más proclives a defender los intereses españoles, lo que redundará en mayores oportunidades de negocio para los exportadores de bienes y servicios—, a través de la definición de una política de promoción de directivos, de mecanismos de cesión de personal, del envío de becarios y de difusión de información sobre oportunidades de empleo.

La aprobación de la Ley de Cooperación Internacional al Desarrollo (de aquí en adelante LCID), en julio de 1998 pone las bases para superar los problemas citados.¹ La LCID, en primer lugar, orienta al conjunto de la cooperación española, incluyendo la que se ejecuta por cauces multilaterales, a las metas internacionales de desarrollo humano y sostenible, de fomento de la paz, la democracia y los derechos humanos y de lucha contra la pobreza. Ello obliga a redefinir las prioridades de la cooperación multilateral, dejando los objetivos comerciales en el lugar secundario en el que, por definición, debieran estar en toda política en este ámbito. Por otra parte, en virtud del principio de unidad de acción en el exterior, y sin perjuicio de que existan responsabilidades de gestión diferenciadas para los distintos instrumentos de la cooperación, se pretende acabar con la fragmentación institucional y la característica bicefalia de la cooperación española, atribuyendo la dirección de la política en su conjunto al Ministerio de Asuntos Exteriores (Montobbio 2000: 86).

La LCID, por otra parte, intenta superar los problemas de falta de coordinación y coherencia a través un marco único de planificación estratégica que mejore la coherencia y la eficacia de la cooperación española. Se trata del Plan Director de la Cooperación Española, que según la LCID (artículos 8 y 15) deberá ser elaborado por el Gobierno y presentado al Parlamento para su correspondiente dictamen y aprobación. La Propuesta de Plan Director representa el más importante ejercicio de planificación estratégica realizado hasta la fecha para el conjunto de la política española de cooperación. Esta Propuesta se redactó en el primer semestre de 1999 tras un estudio riguroso y sistemático de la situación de la cooperación española y de las tendencias de la ayuda en el sistema internacional (ver Alonso 1999a), y un amplio proceso de participación y consultas con instancias oficiales, expertos y ONG, que generó un amplio consenso en torno al Plan y que culminó con la aprobación del mismo en el Consejo de Cooperación al Desarrollo.

Estos factores exigirían por sí solos un cambio de política respecto al Banco Mundial y a otros organismos financieros multilaterales. Pero hay que considerar además las transformaciones que en los últimos años se están produciendo en el sistema internacional de cooperación al desarrollo, y las

¹ Ley 23/1998 de 7 de Julio de Cooperación Internacional para el desarrollo, BOE de 8 de julio de 1998, y en especial los artículos 1 a 4, 11 y 27.

importantes reformas que ha emprendido el Banco Mundial desde la llegada de James S. Wolfensohn a la Presidencia de esta Institución. Estos cambios han hecho aún más visibles las carencias de la política española hacia los organismos financieros multilaterales, y en particular hacia el Banco Mundial, y más perentoria la definición de una nueva política al respecto.

Las expectativas de cambio abiertas por la LCID, sin embargo, no se están materializando. En primer lugar, el desarrollo reglamentario de la Ley apenas ha comenzado. Ese desarrollo tiene especial relevancia en este caso, dado el carácter “marco” y la escasa concreción operativa de la Ley, y la necesidad de reglamentar instrumentos tan relevantes como el Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD) y redefinir las competencias de gestión de los Ministerios de Asuntos Exteriores y Economía y Hacienda sobre este y otros instrumentos financieros. No menos significativo es el bloqueo que ha sufrido el Plan Director. Tras un largo proceso de elaboración, en julio de 1999 existía ya un texto final que contaba con el respaldo de los Ministerios implicados —en especial Asuntos Exteriores y Economía y Hacienda—, de las ONGD y de otros actores. Este documento debería haber sido aprobado por el Consejo de Ministros antes del verano de 1999, a fin de que su presentación al Parlamento coincidiera con el inicio del curso político, pero sin razón aparente el Gobierno no dio ese paso y paralizó el proceso, situación que se ha mantenido hasta la actualidad. Las dificultades que está encontrando la LCID en su aplicación en el año y medio transcurrido desde su aprobación se relacionan con el rechazo indisimulado del Ministerio de Economía y Hacienda a determinadas disposiciones de esta Ley, particularmente aquellas que otorgan al Ministerio de Asuntos Exteriores funciones de dirección y coordinación general de la política de cooperación, y la gestión conjunta por parte de ambos Ministerios (art. 28.2), de los créditos de desarrollo otorgados conforme a la normativa internacional de crédito a la exportación con apoyo oficial, en referencia a los actuales FAD y al instrumento que pudiera sustituirlos (Alonso 1999b: 70).

La paralización del Plan Director no es el único elemento preocupante al respecto. Como se muestra más adelante, la aprobación de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo no ha significado ningún cambio —ni en el discurso ni en la práctica— en la política hacia el Banco Mundial y hacia el conjunto de las organizaciones financieras multilaterales. En la práctica, las instancias responsables de esa política en el Ministerio de Economía y Hacienda desconocen la existencia de la Ley, tal y como se desprende de sus más recientes documentos de política. Los intereses comerciales y la búsqueda de “retornos” continúan siendo objetivos básicos en la relación con esta organización y se puede observar un llamativo silencio respecto a los objetivos de desarrollo contemplados por la LCID. Sin negar la validez y la legitimidad de esos intereses comerciales, parece evidente que la política hacia el Banco Mundial, como parte de la política de

cooperación al desarrollo, no puede estar basada sola o primordialmente en ellos, tanto por coherencia política como por el imperativo legal que se desprende de las disposiciones de la Ley de Cooperación Internacional.

La creciente implicación española en iniciativas multilaterales de desarrollo impulsadas por el Banco Mundial, como es el caso del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) y la Iniciativa para los Países Pobres Muy Endeudados (Iniciativa PPME o, por sus siglas en inglés, *Highly Indebted Poor Countries* o HIPC) es un elemento importante en la definición de una política de cooperación multilateral, y en relación al Banco Mundial en particular, en la que los objetivos internacionales de desarrollo tienen mucho más peso. Ahora bien, hay problemas de planteamiento y enfoque en ambas iniciativas que pueden desnaturalizar su contenido y mermar su eficacia como instrumentos de cooperación para el desarrollo. En el primer caso, se constata la presencia de objetivos comerciales similares a los presentes en otras vías de relación con el Banco Mundial. En el segundo caso, en relación a la distribución de competencias en el seno de la Administración. Las operaciones de reducción de deuda en el marco de la Iniciativa PPME suponen, como es sabido, la creación de fondos de contravalor en moneda local para financiar programas de lucha contra la pobreza y desarrollo social, cuya gestión y supervisión corresponde al Gobierno receptor, con participación del país donante y de las organizaciones de la sociedad civil. El protagonismo del Ministerio de Economía en la gestión de estos fondos supone, en la práctica, una ampliación de las funciones de este departamento en el ámbito de la cooperación al desarrollo, y existe el riesgo de que el despliegue de esos programas, que se llevarán a cabo en paralelo a otras actividades de la cooperación española gestionadas por las instancias responsables del Ministerio de Asuntos Exteriores, agudice los problemas de descoordinación y de falta de integración y coherencia que han minado la política española de cooperación. Aunque no se trata de algo generalizado, esta situación sí se ha dado en relación a los programas de reconstrucción de Centroamérica tras el paso del huracán “Mitch”.

En el marco más general del desarrollo de la Ley de Cooperación Internacional al Desarrollo y con la premisa de una inmediata aprobación del Plan Director, este documento aboga por una nueva política hacia el Banco Mundial basada en las siguientes líneas estratégicas:

1. La política española hacia el Banco Mundial deberá estar plenamente integrada en la política de cooperación internacional al desarrollo y responder a los objetivos y principios comunes de esa política, tal y como se han definido en la LCID, y en especial a la lucha contra la pobreza.

2. La política española hacia el Banco Mundial deberá responder a un modelo de dirección y gestión más unificado, integrado y coordinado, conforme a lo establecido por la Ley de Cooperación Internacional al Desarrollo.
3. España debería participar activamente en el proceso de formulación de las políticas de desarrollo y de las estrategias operacionales del Banco Mundial. A fin de que estas respondan, en la medida de lo posible, a los objetivos y principios de la LCID.
4. Para respaldar más eficazmente sus posiciones, España debería promover “coaliciones de Estados afines” en el seno del Directorio Ejecutivo, en especial con los Estados miembros de la Unión Europea.
5. La búsqueda de una mayor influencia en el Banco también deberá estar orientada a asegurar una mayor coherencia entre las políticas bilaterales de cooperación y la actuación del Banco Mundial en el nivel de país, en especial en aquellos países prioritarios para la cooperación española.
6. España deberá impulsar reformas conducentes al “buen gobierno” en el seno del Grupo Banco Mundial, de forma que este supere sus notorias deficiencias administrativas y de gestión.
7. España deberá fortalecer su capacidad de análisis, propuesta y diálogo de políticas frente al Banco Mundial, y formular sus propuestas a partir de cauces de diálogo regulares con el Parlamento y con la participación activa de las organizaciones no gubernamentales de desarrollo (ONGD).
8. La participación y el diálogo de políticas con las ONGD, las organizaciones sociales y el Parlamento en relación al Banco Mundial requiere un suministro regular y transparente de información sobre las políticas de esta Institución y la actuación española en sus órganos de gobierno.
9. En el marco de su política de cooperación, España deberá impulsar la segunda fase de la Iniciativa HIPC/PPME, tanto en plano financiero como en el ámbito de las políticas de lucha contra la pobreza en las que se enmarca esta Iniciativa, y asegurar su coherencia con otras políticas bilaterales.

Recuadro 1
El Grupo Banco Mundial: una aproximación

El Banco Mundial es la principal institución multilateral de financiación del desarrollo. Desde su creación ha canalizado un total acumulado de 454.000 millones de dólares a los países en desarrollo, y desde 1990 facilita créditos por valor de unos 25.000 millones de dólares anuales como promedio. A título comparativo, para valorar la importancia de estos flujos en la financiación del desarrollo, esta cifra equivale al 50% de la ayuda oficial al desarrollo (AOD) de los países de la OCDE (aunque sólo una tercera parte aproximadamente de los préstamos del Banco Mundial son concesionales), y al 10% de toda la inversión extranjera directa anual recibida por los países en desarrollo en los años 1996 o 1997, en los que estos flujos han alcanzado máximos históricos.

El acceso a los créditos del Banco está condicionado a la adopción de políticas económicas ortodoxas, que a menudo suponen la aplicación de los polémicos “programas de ajuste estructural”. En la actualidad el Banco Mundial cuenta con más de 180 Estados miembros, pero la institución es dirigida por un número muy reducido de países industrializados y en especial por Estados Unidos. Ello se debe al peculiar sistema de toma de decisiones de esta institución, en el que los países más ricos, que son los que tienen la mayor parte del capital del Banco, también tienen más poder de voto en sus órganos de gobierno. El principal órgano de gobierno del Banco por debajo de su Junta de Gobernadores es un Directorio Ejecutivo de 24 miembros. Los países con más poder de voto nombran directamente a su representante en ese Directorio. La mayor parte de los Directores Ejecutivos representan a grupos de países o “sillas”.

La expresión “Banco Mundial” integra dos entidades: el BIRF y la AIF. La expresión “Grupo Banco Mundial” integra diversas entidades semiautónomas vinculadas al Banco:

El Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), creado en 1944 en Bretton Woods, es la institución más antigua y más importante del Banco Mundial en términos financieros, y la que más se aproxima en su funcionamiento a un banco convencional. Cuenta con 181 Estados miembros. Para ser miembro del BIRF es necesario haberse adherido al FMI. El BIRF otorga créditos en condiciones cercanas a las del mercado a los países en desarrollo más solventes y con un nivel de renta per cápita relativamente más elevado, 66 en total, la mayor parte con una renta per cápita entre 1.506 y 5.445 dólares anuales, aunque en los extremos de este grupo se encuentran países como Corea del sur o Argentina, con rentas entre los 7.000 y los 9.000 dólares, y China, con una renta de 750 dólares. El BIRF sólo presta a gobiernos e instituciones públicas. Los recursos de esta Institución proceden de las subscripciones de capital de los Estados miembros, de la emisión de bonos en los mercados internacionales, de fondos fiduciarios (*trust funds*) y de acuerdos de cofinanciación con gobiernos de países donantes. Entre 1990 y 1997 el BIRF otorgó créditos por valor de unos 15.000 millones de dólares anuales. En 1998 y 1999 esta cifra se elevó a unos 22.000 millones como consecuencia de los créditos extraordinarios derivados de la crisis asiática.

La Asociación Internacional de Fomento (AIF), creada en 1960, otorga créditos “blandos” a los países más pobres e insolventes, que no pueden acceder al mercado de capital privado ni a los préstamos del BIRF. Los países con una renta per cápita situada entre 1.505 y 895 dólares anuales en 1999 —en algunos casos, como la India o Pakistán, por debajo de esa cifra—, 16 en total, se denominan *Blend Countries*, y acceden a una “mezcla” de créditos del BIRF y de la AIF. Los que se sitúan por debajo de esa última cifra sólo acceden a los préstamos de la AIF. Todos los miembros del BIRF pueden adherirse a la AIF, que en la actualidad cuenta con 160 miembros. Los recursos de esta Institución proceden de aportaciones voluntarias de los países donantes, de una parte de los beneficios del BIRF, y de la devolución de anteriores créditos de la AIF. Se financia a través de las llamadas “reposiciones” que se convocan cada tres años. En la XI Reposición (1996-

1999) la AIF obtuvo 22.000 millones de dólares, de los que el 50% fueron nuevas aportaciones de los países donantes. A finales de 1998 se alcanzó un acuerdo para la XII Reposición (2000-2002), por el que los donantes aportarán 8.650 millones de dólares. Aunque son organizaciones distintas, la AIF comparte personal, procedimientos, sede y criterios de actuación con el BIRF.

El Banco Mundial cuenta con el **Instituto del Banco Mundial** (antes Instituto de Desarrollo Económico), creado en 1955, que realiza actividades de capacitación, y con el **Grupo de Inspección**, un panel de expertos independientes creado en 1993 y que, a petición de los afectados por un proyecto, examina si el Banco Mundial actúa conforme a las “políticas de salvaguarda” aprobadas por sus órganos de gobierno en ámbitos como el impacto ambiental o el reasentamiento forzoso de población.

La Corporación Financiera Internacional (CFI), creada en 1956, es una entidad autónoma del Grupo Banco Mundial que apoya al sector privado de los países en desarrollo. Su principal objetivo es fomentar la inversión extranjera directa. Actúa a través de créditos, garantías de inversión y la participación directa en empresas, y patrocina créditos sindicados y otras operaciones para promover la inversión privada. En 1999 la cartera de la CFI se elevó a 12.900 millones de dólares, de los que 9.800 millones (el 76%) eran créditos, y 3.100 millones (el 24% restante) eran acciones. En 1999 también gestionó créditos sindicados por un total de 8.300 millones de dólares. La CFI obtiene la mayor parte de sus recursos mediante la emisión de bonos en los mercados internacionales.

Otras entidades orientadas al sector privado dentro del Grupo Banco Mundial son el **Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (OMGI)**, creado en 1988 para proporcionar garantías de inversión para proteger los activos de las compañías que invierten en los países en desarrollo frente a los denominados “riesgos políticos”, y el **Centro Internacional para el Arreglo de Diferencias de Inversión (CIADI)**, creado en 1966, que proporciona servicios de conciliación y arbitraje para resolver controversias entre los gobiernos y los inversores extranjeros.

Desde los años ochenta, el Banco Mundial ha sido objeto de un intenso debate público. Entre los temas más candentes se encuentran los siguientes:

- La orientación y la estricta condicionalidad de los “programas de ajuste estructural”, que a menudo significan más desempleo y pobreza. A partir de 1990 el Banco Mundial ha incluido la reducción de la pobreza como uno de sus objetivos prioritarios, pero la estrategia adoptada no satisfacen a un gran número de expertos, ONG y agencias de las Naciones Unidas implicadas en el desarrollo social.
- El coste ambiental de los proyectos de construcción de infraestructura, de desarrollo industrial y de modernización agraria financiados por el Banco.
- Los deficientes resultados de una parte significativa de los proyectos financiados por el Banco Mundial, que revelaban serios problemas de gestión y supervisión interna.
- El proceso de toma de decisiones, que se considera poco transparente y poco democrático. El poder de voto, como indicamos, se asigna en función del capital desembolsado, lo que da la mayoría a los países industrializados.
- La descoordinación entre el Banco Mundial y las agencias de desarrollo de las Naciones Unidas.
- El futuro de una institución como el Banco Mundial en una economía internacional en la que los flujos de capital privado han experimentado desde 1990 un crecimiento espectacular.

En los años noventa el Banco Mundial se ha convertido en una institución de carácter universal, al incorporarse un gran número de países del antiguo bloque del Este así como las nuevas repúblicas surgidas de la desmembración de la Unión Soviética, lo que ha llevado al Banco la compleja problemática de la transición. En 1995 James D. Wolfensohn se convirtió en el noveno presidente del Banco Mundial, emprendiendo un ambicioso programa de reformas internas y de reorientación de las políticas de la institución —entre ellas el denominado “Pacto Estratégico (*Strategic Compact*)— con el objetivo de superar algunas de sus más importantes carencias.

Fuente: elaborado a partir de Gómez y Sanahuja 1999: 46-62, con datos del Banco Mundial.

2. Las relaciones España-Banco Mundial, 1958-2000: una visión de conjunto

2.1 *De la adhesión a la “graduación”: España como prestatario del Banco Mundial (1958-1977)*

El rechazo y el aislamiento internacional al que condujo el régimen del General Franco impidió que España estuviera presente en la Conferencia de Bretton Woods de 1944, en la que se decidió crear el Banco Mundial y el FMI, y retrasó su incorporación a estos organismos hasta septiembre de 1958.¹ La adhesión española a estos organismos se produce como resultado de la convergencia de los intereses estratégicos del régimen franquista y de la Administración estadounidense. Desde la perspectiva española, la incorporación española forma parte del proceso de “normalización” de las relaciones exteriores que España impulsa desde mediados de la década de los cincuenta, iniciada con la incorporación a las Naciones Unidas (1955) y su alineamiento con el bloque occidental en el conflicto este-oeste. El objetivo de Estados Unidos no fue otro que la incorporación de España a la “estrategia de la contención” frente a la Unión Soviética, que comenzó a desplegarse a finales de los cuarenta. No deja de ser significativo que esa “normalización” se produzca tras la visita a España del Presidente Eisenhower y la firma de los pactos con Estados Unidos del año 1954, por los que este último pudo instalar diversas bases militares en territorio español. A lo largo de su historia el Banco, amparado por unos estatutos que le confieren funciones estrictamente “económicas”, no ha distinguido entre democracia y dictadura a la hora de prestar apoyo económico y legitimidad internacional, y el régimen franquista no fue una excepción.²

Ahora bien, la solicitud de ingreso en el FMI y el Banco Mundial también forma parte del programa de liberalización de la economía española que da fin a la autarquía y que se inicia con el “Plan de Estabilización” de 1959, en cuyo diseño participaron técnicos de ambas instituciones.

¹ España solicitó la adhesión al FMI y el BIRF en enero de 1958. La Resolución de los órganos de gobierno de ambas instituciones invitando a España a incorporarse se aprobó el 12 de mayo de 1958. El Decreto-Ley que autoriza la adhesión de España al FMI y el Banco Mundial es de fecha 4 de julio de 1958, y fue publicado en el BOE nº 164 del 10 de julio de ese mismo año. El ingreso efectivo en ambas instituciones se produjo el 15 de septiembre de 1958.

² Ello no ha impedido que el Banco, bajo la presión de su principal accionista, Estados Unidos, cancelara los créditos a gobiernos en los que se emprendían reformas contrarias a sus intereses. Así ocurrió con el Chile de Allende —los créditos se restablecieron inmediatamente después del golpe de Estado del General Pinochet— o el gobierno sandinista en Nicaragua. El Banco ha otorgado fuerte apoyo a regímenes de planificación centralizada, como la Rumanía de Ceacescu, la Etiopía del régimen de Mengistu, o China, tradicionalmente uno de sus principales prestatarios. Pero en general ha mostrado cierta preferencia por regímenes dictatoriales compatibles con el mercado y la propiedad privada, llegando incluso a negarse a aplicar las sanciones internacionales acordadas en el seno de las Naciones Unidas frente al régimen del *Apartheid*. Ver al respecto Caufield 1996: 209, y Brown 1992: 123-189.

Antes de dar inicio al programa de préstamos, el Banco Mundial envió una misión de 16 técnicos para evaluar la situación económica de España y proponer medidas para modernizar la economía y acelerar el crecimiento. El informe del Banco, finalizado en agosto de 1962, cuestionaba las prácticas intervencionistas heredadas de la autarquía, proponía un amplio elenco de medidas de liberalización, y sugería limitar o en su caso dar fin a intervenciones estatales típicamente “desarrollistas” como los planes de colonización agraria o ciertas inversiones en infraestructura. Estas medidas eran afines a las que ya se habían incluido en el “Plan de Estabilización” acordado con el FMI en 1959. El Banco estimaba que con las oportunas medidas de apertura, el crecimiento económico podría alcanzar el 5% anual. En realidad, la tasa fue más elevada debido al fuerte crecimiento de la inversión extranjera de los años posteriores. El informe constataba, por otra parte, que el proceso de modernización económica iniciado con el Plan de Estabilización impondría profundas transformaciones en la estructura social y económica, y se pronunciaba en contra de las intervenciones públicas tendentes a paliar los desequilibrios sociales o regionales —entre ellos, el despoblamiento de la “España interior”— que serían consecuencia de dichas transformaciones (Biescas 1994: 298).

El informe, en cualquier caso, era la primera evaluación independiente de la economía española realizada desde la guerra civil, y a pesar de su aridez suscitó un intenso debate público y se convirtió en un verdadero “éxito literario”, ya que se vendieron más de 20.000 ejemplares.¹ Las conclusiones de este informe tuvieron una indudable importancia práctica: guiaron la elaboración del I Plan de Desarrollo (1964-1967) y orientaron la cartera de préstamos del Banco en España y las condiciones para su desembolso en años posteriores (Muns y Millet 1994: 30).

El programa de crédito del BIRF —España, por su nivel de renta, no podía acceder a los créditos de la AIF— comenzó en 1963 y se extendió, como se indicó, hasta 1977. En esos quince años los desembolsos totales del Banco alcanzaron la cifra de 416,4 millones de dólares para un total de 12 proyectos de inversión. Esta cifra financió en torno al 29%, como promedio, del coste total de los mismos, corriendo el resto a cargo del Gobierno español. Los términos financieros de estos créditos eran muy similares a los vigentes en el mercado —al que, por otra parte, España tenía fácil acceso en esta época— y por lo tanto no tuvieron carácter concesional.

Entre 1963 y 1979, siguiendo la lógica desarrollista predominante en este periodo, todos los préstamos se destinaron a infraestructura de transporte. A partir de 1970, siguiendo los nuevos enfoques del periodo McNamara, la cartera se diversificó, incluyendo proyectos de educación,

¹ Para la edición en castellano, ver Banco Mundial 1962. Apenas un año después se publicó una valoración crítica del informe, compilada por Enrique Fuentes Quintana (1963).

investigación agrícola y ganadería. En todo el periodo considerado RENFE captó por sí sola préstamos por un total de 205 millones de dólares, casi el 50% del total. Estos recursos contribuyeron a mejorar la red y modernizar el material rodante, pero estuvieron condicionados al cierre de algunas líneas y al abandono de otras que estaban en un avanzado estado de construcción, pero que el Banco no consideraba “rentables”.

En cuanto al impacto de estos créditos hay distintas interpretaciones. Muns y Millet (1994: 38 y 56), en una publicación preparada para las celebraciones del 50º Aniversario de Bretton Woods, llegan a afirmar que el Banco Mundial, junto con otros organismos internacionales, tuvo un papel “decisivo” en las transformaciones que en este periodo hicieron de España un país plenamente industrializado. Germán Calvillo, autor de un detallado estudio sobre los proyectos financiados por el Banco, se distancia del tono triunfalista de estos autores y del “desarrollismo tecnocrático” de esta etapa de la historia económica de la España contemporánea y hace una valoración bastante más crítica (1994 [1979]: 414-427). Para Calvillo, sólo algunos de los proyectos tuvieron éxito; el impacto de otros es, en el mejor de los casos, “dudoso” (1994 [1979]: 415). A partir de 1969 la contratación de los créditos parece responder más a necesidades de financiación de largo plazo que a necesidades objetivas de inversión. El volumen total de préstamos, finalmente, es muy pequeño si lo comparamos con los flujos de inversión pública y privada movilizados en este periodo, con lo que en el mejor de los casos el Banco Mundial tuvo un papel “irrelevante” en el proceso de desarrollo español. La importancia de la relación debe situarse, como se indicó, en un contexto más amplio: el de la normalización de las relaciones exteriores del franquismo y la incorporación de España a la red de alianzas militares creada por Estados Unidos en este periodo, por un lado, y el respaldo y la legitimidad que el Banco Mundial, como otras instituciones internacionales, dio al proceso de industrialización y modernización autoritaria de los “planes de desarrollo” de los años sesenta.

El programa de préstamos finalizó en el año 1977. La mayor parte de los créditos tenía periodos de amortización de entre 15 y 20 años. En 1990 España procedió a devolver los últimos pagos pendientes y cerró definitivamente la etapa de prestatario.

Las actividades de la Corporación Financiera Internacional (CFI) en España se extendieron de 1962 a 1983, aunque fueron relativamente pequeñas. En este periodo la CFI concedió préstamos a empresas privadas por valor de 10,6 millones de dólares, y tomó participaciones accionariales por un total de 5,2 millones. Los créditos y las inversiones de la CFI se limitaron a cuatro empresas: la Fábrica Española de Magnetos, S.A. (FEMSA), un fabricante de baterías y equipo eléctrico de automoción; el Banco de Desarrollo Económico Español, S.A. (BANDESCO); la Sociedad Española de Financiación de la Innovación (SEFISA), una empresa de capital-riesgo, e Industrias

del Papel y de la Celulosa, S.A. (INPACSA). En 1991 la CFI vendió su participación en SEFISA, terminando así sus actividades como inversor en España.

2.2 *España como miembro no prestatario: las relaciones con el Banco Mundial (1977-2000)*

La “graduación” de España como país receptor de ayuda y su paso a la categoría de donante ha modificado sensiblemente la relación con el Banco Mundial.¹ Entre 1977 y 1987 la participación española tuvo un perfil muy bajo, limitándose, en la práctica, a cumplir sus obligaciones como miembro en las ampliaciones de capital del BIRF y en las reposiciones de la AIF. El despliegue de la política de cooperación al desarrollo en la segunda mitad de los ochenta y el peso creciente de España en la economía internacional dan paso, a partir de 1987, a una política más activa hacia esta institución, que se ha concretado en un aumento significativo, aunque insuficiente, de la participación española en el capital y los órganos de gobierno, y en el despliegue de una serie de medidas de apoyo financiero para alentar una mayor participación de las empresas españolas en los contratos de suministro internacional de bienes, servicios y obras de estas instituciones.

Los hitos más importantes de la relación en los últimos diez años son los siguientes:

- En 1987 se crea el primer fondo de consultoría con el Banco Mundial, destinado a financiar la actividad de empresas y consultores españoles en proyectos del Banco Mundial. Este fondo fue situado bajo la responsabilidad directa del Instituto de Comercio Exterior (ICEX), dependiente del Ministerio de Comercio y Turismo.
- El 7 de julio de 1988 se firma un Acuerdo de Cofinanciación de proyectos entre el Ministerio de Economía y el Banco Mundial, precedente del actualmente en vigor.
- También en 1988 España se incorpora, como miembro fundador, al Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (OMGI), la nueva filial del Grupo Banco Mundial creada para promover la inversión extranjera en países en desarrollo (ver recuadro 1).

¹ Aunque España se mantuvo dentro de la lista de países receptores de ayuda al desarrollo de la OCDE hasta el año 1983, en 1977 ya había alcanzado el nivel de renta per cápita que impide acceder a los préstamos del Banco Mundial —en la jerga de esta institución, alcanza la “graduación” como receptor de ayuda—, y ese mismo año comienza su trayectoria como donante con la creación del Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD). Sobre los orígenes y desarrollo de la política española de cooperación, ver, entre otros, Comité de Ayuda al Desarrollo 1994: 4-9, Alonso 1999: 37, y Gómez Galán y Sanahuja 1999: 181-188.

- En 1991 España se incorpora como donante al Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM), una iniciativa multilateral administrada e implementada por el Banco Mundial.
- En noviembre de 1993, en el curso de las negociaciones de la X Reposición de la AIF, España es reclasificada, a petición propia, dentro de la denominada “Parte I”, integrada por los países industrializados.
- En octubre de 1994 se celebra en Madrid la Asamblea anual del FMI y el Banco Mundial en la que se celebra el 50 Aniversario de la creación de estos organismos, lo que desde instancias oficiales se considera un reconocimiento del creciente papel de España en ambas instituciones y, en general, en la economía internacional.
- Con el impulso de las reuniones de Madrid, el 2 de marzo de 1995 se crea el Comité Conjunto España-Banco Mundial, con el objeto de promover el conocimiento mutuo entre ambas partes, así como una mayor participación de las empresas españolas en las licitaciones internacionales del Banco. El Comité, no obstante, tuvo una vida efímera y cesó sus actividades en 1997.
- En 1996, en el marco de una reorganización administrativa más amplia en el Ministerio de Economía y Hacienda, las relaciones con el Banco Mundial quedan situadas dentro de la Secretaría de Estado de Comercio, y se intenta impulsar una política más intensa hacia esta Institución contando con el respaldo de los instrumentos financieros a disposición de dicha Secretaría.
- El 6 de marzo de 1997 se firma un nuevo Acuerdo Marco entre el Ministerio de Economía y Hacienda y las dos principales entidades del Grupo Banco Mundial, el BIRF y la AIF, para promover actividades de cofinanciación (ver recuadro 9). Con motivo de este Acuerdo, el Presidente del Banco, James S. Wolfensohn, visitó España.
- El 22 de junio de 1998 la Junta de Gobernadores del Banco Mundial ratificó el acuerdo alcanzado para una ampliación selectiva de capital con la que España aumentó su participación en el capital del BIRF del 1,53% hasta el 1,77%, convirtiéndose en el accionista número 15 en importancia.

En julio de 1999 el Presidente Wolfensohn realizó una nueva visita a España, en la que se debatió el papel del Banco Mundial en la ayuda al desarrollo y las crisis financieras internacionales.¹ Esta visita coincide con un intenso debate internacional sobre el papel de la ayuda y el futuro del Banco Mundial ante crisis financieras de gran magnitud, como las vividas por México, los países asiáticos, Brasil y Rusia en el periodo 1995-1998. El Banco Mundial ha sido un actor de gran importancia en los “paquetes de rescate” y las políticas de estabilización y ajuste con las que se ha intentado hacer frente a estas crisis. En el marco de masivos paquetes financieros impulsados por el FMI, el Banco ha destinado un gran volumen de recursos a países en crisis, hasta el punto de que en 1998 y 1999 se han batido marcas históricas en cuanto al volumen total de compromisos y la proporción destinada a apoyar las balanzas de pagos a cambio de medidas de ajuste y reforma económica: alrededor de 28.000 millones de dólares al año, de los que más de la mitad han sido destinadas al ajuste.

Con ese telón de fondo España ha ido planteando nuevos intereses y preocupaciones respecto al Banco Mundial. Hasta mediados de los años noventa estos se limitaban a asegurar una adecuada “tasa de retorno” en beneficio de exportadores y contratistas españoles. Sin embargo, el espectacular aumento en los tres últimos años de las inversiones españolas en los denominados “mercados emergentes” —particularmente en América Latina, donde España es el segundo inversor más importante, tras Estados Unidos—, ha hecho de la estabilidad macroeconómica de esos países un asunto de vital importancia para las empresas españolas .

En la medida que estos flujos de inversión son uno de los factores más dinámicos de internacionalización de la economía española, el debate sobre la “nueva arquitectura financiera internacional” y los mecanismos que pueden proporcionar estabilidad a la economía mundial se convierten en un asunto de especial interés para las autoridades económicas españolas. En este marco hay que situar la decisión sin precedentes del Gobierno español de apoyar la línea de crédito contingente abierta por el FMI para atajar la crisis financiera brasileña de 1998. No es de extrañar, en este contexto, la valoración positiva que han realizado las autoridades económicas españolas del creciente papel del Banco Mundial facilitando apoyo financiero contingente a países en crisis,² aunque esta función de “apagafuegos” o “gestor de crisis” es muy similar a la del FMI, y desde

¹ Estas fueron las cuestiones debatidas en la Conferencia “La ayuda al desarrollo y las crisis financieras internacionales. El papel del Banco Mundial” (Madrid, 15 de julio de 1999), organizada por *The Economist*, el Banco Mundial y el Ministerio de Economía y Hacienda.

² Intervención del Vicepresidente Segundo del Gobierno y Ministro de Economía y Hacienda, Rodrigo Rato, en la Conferencia “La ayuda al desarrollo y las crisis financieras internacionales. El papel del Banco Mundial”, Madrid, 15 de julio de 1999. Ver también la Intervención de Rodrigo de Rato y Figueredo, Gobernador del Banco por España, en las deliberaciones anuales conjuntas, Washington, Banco Mundial/FMI, Juntas de Gobernadores-Reuniones Anuales Conjuntas, Comunicado de Prensa nº 68, 28-30 de septiembre de 1999: 2, 4.

luego bastante alejada de la tradicionalmente asignada a este organismo: la financiación de inversiones de desarrollo de largo plazo y la lucha contra la pobreza, que según el Presidente Wolfensohn, es la razón de ser y el principal objetivo de este organismo.

2.3 *La política española hacia el Banco Mundial: la primacía de los intereses comerciales respecto a los objetivos de desarrollo*

La relación con el Banco Mundial se ha visto entorpecida por la baja participación de España en el capital y en sus órganos de gobierno. Ahora bien, esta no es la única razón. Como resultado de inercias políticas e institucionales y de la particular conformación de la cooperación española, la política hacia el Banco Mundial —y en general hacia el conjunto de los organismos multilaterales financieros— no se inserta en una política de cooperación al desarrollo global, coherente y de largo plazo. Como ya se ha indicado, la relación con ese organismo ha estado dominada básicamente por objetivos comerciales que responden a una definición limitada y cortoplacista de los intereses nacionales, y sólo recientemente han empezado a aparecer otras preocupaciones en la agenda. Esta situación ha generado importantes disfunciones en la política de cooperación multilateral, y en relación al Banco Mundial ha impedido que España pueda jugar un papel destacado en este organismo, y que pueda hacer oír su voz en los debates sobre las políticas generales de estos organismos y en general sobre su papel en la economía internacional y en la ayuda al desarrollo.

El contenido y la orientación de la política hacia las organizaciones financieras multilaterales ha estado fuertemente condicionado por el hecho de que la institución responsable de esa política lo es también, y en primera instancia, de desarrollar la política comercial y promover las exportaciones y las inversiones españolas en el exterior (ver recuadro 2). No menos importante es el hecho de que el principal instrumento financiero en el que se basa esa política es el Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD), sobre cuyo carácter eminentemente comercial no es necesario insistir. Cabe afirmar al respecto que, como en otros ámbitos de la cooperación española, es el instrumento el que ha conformado la política, y no al revés, ya que la creación del FAD y la definición de sus objetivos es anterior y ajeno al proceso de conformación de la política española de cooperación al desarrollo.

En relación a este hecho hay que recordar la ausencia de coordinación entre los dos principales Ministerios responsables y la “bicefalia” que, en la práctica, ha caracterizado a la política española de cooperación al desarrollo. Como ha señalado Alonso (1999b: 70), “una de las deficiencias más caracterizadoras del sistema español de cooperación al desarrollo es el bajo nivel de coordinación logrado entre los diversos instrumentos —e instituciones responsables— de la ayuda. Un rasgo que tiene su origen en el proceso agregativo —y poco sistemático— a través del que se gestó el sistema

y que se prolonga hasta la actualidad en virtud de una cierta combinación de inercia y de espíritu corporativo en el seno de la administración”. Aunque el problema tiene que ver con una determinada asignación de competencias en el seno de la Administración —cooperación financiera reembolsable (créditos FAD) a Economía y Hacienda, asistencia técnica no reembolsable a Asuntos Exteriores—, lo más relevante es la notoria falta de unidad de criterio existente entre las dos instancias implicadas.

El Ministerio de Economía y Hacienda justifica la autonomía de la política hacia el Banco Mundial aludiendo a los criterios de “eficacia” y “solventia” que caracterizan al Banco respecto de otras organizaciones de cooperación. Aunque las instancias responsables de cooperación en el Ministerio de Asuntos exteriores participan en la Comisión Interministerial del FAD (CIFAD) y la Comisión responsable de la línea del Fondo de Estudios de Viabilidad (FEV), ello no se traduce en una actuación conjunta o por lo menos coordinada en cuanto a la política general hacia el Banco Mundial y hacia otros bancos multilaterales de desarrollo. Tampoco existe un mecanismo que asegure que se tienen en cuenta en las políticas multilaterales las prioridades y políticas definidas en el plano bilateral. Esto es especialmente visible en lo referido a las acciones de cofinanciación, que se describen más adelante.

Recuadro 2

La relación con el Banco Mundial en la Administración española: funciones y competencias

Desde la adhesión de España al Banco Mundial en 1958, la instancia responsable de las relaciones con este organismo ha sido el Ministerio de Economía y Hacienda. Durante la etapa en la que España fue prestatario, esa responsabilidad fue asignada a los departamentos encargados de los planes de desarrollo. En 1984 se asignó a Comercio, y en 1991 se reubicó en la Dirección general de Economía Internacional de ese mismo Ministerio. Esta última asumió esta relación con un enfoque básicamente programático; esto es, de seguimiento y formulación de políticas. En 1996, tras el triunfo del Partido Popular y el cambio de gobierno, la definición de la política española hacia el Banco Mundial volvió a ser responsabilidad de la Secretaría de Estado de Comercio, Turismo y de la Pequeña y Mediana Empresa, integrada en el Ministerio de Economía y Hacienda.

Dentro de la Secretaría de Estado de Comercio, la política hacia el Banco Mundial es competencia directa de la **Dirección General de Política Comercial e Inversiones Exteriores (POLCOIN)**. Las funciones y estructura orgánica de la Dirección General fueron fijadas por el Real Decreto 1.884/1996 de 2 de agosto, de Estructura Orgánica y Básica del Ministerio de Economía y Hacienda, que asigna la responsabilidad de mantener las relaciones con el Banco Mundial —al igual que con otros bancos de desarrollo, con la excepción del BERD— a la **Subdirección General de Instituciones Financieras Multilaterales**. Las funciones de esta Subdirección General son las siguientes:

- La representación permanente de España y la Coordinación en materia de política comercial ante los organismos económicos y financieros internacionales y ante todos los grupos y bancos de desarrollo.
- La elaboración y coordinación de las posiciones del Departamento en relación con la Unión Europea en las materias de competencia del Centro Directivo y la titularidad en las instancias de la Convención de Lomé.

En ejercicio de esas competencias, es esta Subdirección General la que asume la representación española ante el Grupo Banco Mundial e integra la “silla” correspondiente.

Respecto al significado de esta Subdirección dentro de la nueva estructura de la Secretaría Estado, se ha indicado que se trata de una instancia “con vocación de gestión microeconómica” dentro de la Dirección General de Política Comercial e Inversiones Exteriores. Con su creación, según la Dirección General de Política Comercial, “...se trataba de unificar la gestión microeconómica de la participación española en bancos e instituciones financieras multilaterales, con objeto de mejorar la deficiente tasa de retorno de la participación española en dichas instituciones” (Dirección General de Política Comercial e Inversiones Exteriores 1997: 14).

Otras Subdirecciones Generales con competencias conexas son las siguientes:

- La Subdirección General de Fomento Financiero de las Exportaciones, responsable de créditos a la exportación, Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD), y otros instrumentos de apoyo oficial a la exportación.
- La Subdirección General de Gestión de la Deuda Externa y Evaluación de Proyectos, responsable de la refinanciación y reestructuración a nivel bilateral y multilateral de la deuda oficial y comercial con garantía del Estado y la representación de España ante el “Club de París”, así como la gestión de la línea de Financiación de Estudios de Viabilidad (FEV).
- La Subdirección General de Inversiones Exteriores, que entre otras funciones representa a España ante el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (OMGI), integrado en el Grupo Banco Mundial.

Fuente: Secretaría de Estado de Comercio, Turismo y de la Pequeña y Mediana Empresa

Por otra parte, aunque existe cierta comunicación en relación a los “Grupos Consultivos”¹, ésta se ha visto cuestionada por visibles pugnas burocráticas entre los dos principales Ministerios con competencias en materia de cooperación. Estas pugnas han sido particularmente visibles en el Grupo Consultivo sobre Centroamérica, reunido tras el huracán “Mitch”. Las percepciones al respecto, como cabe suponer, varían considerablemente según la fuente. Desde las instancias

¹ Los Grupos Consultivos son instancias de coordinación integrados por los países y organizaciones multilaterales proveedoras de ayuda y el o los gobiernos de los países receptores, en los que se definen de manera concertada las necesidades de financiación y las grandes líneas de las políticas de cooperación con los países receptores. Por lo general, la organización regional o multilateral que más fondos provee es la que asume la coordinación y el impulso

responsables en el Ministerio de Economía y Hacienda se considera que la experiencia es positiva, y se señala que ha venido precedida por un intenso trabajo de coordinación y concertación con el Ministerio de Asuntos Exteriores. Para este último, sin embargo, el hecho de que la convocatoria parta de los Bancos multilaterales no justifica que el Ministerio de Economía y Hacienda asuma en exclusiva la representación española, marginando a las instancias responsables de la política de cooperación, dependientes de Asuntos Exteriores. Lo preocupante es que estas pugnas, que en buena medida no son sino la expresión de los intereses corporativos en disputa de los dos cuerpos de funcionarios involucrados, provocan serias disfunciones a la hora de diseñar e implementar las acciones y programas de cooperación hacia los países receptores de la ayuda española. En cualquier caso, para que exista una posición coordinada ante los Grupos Consultivos, debieran existir mecanismos de coordinación más equilibrados y estables, y una mayor integración de los procesos de formulación de políticas.

Hasta la fecha, el diseño de la política hacia el Banco Mundial y otros bancos multilaterales se ha llevado a cabo dentro del contexto más amplio de la política de fomento de la exportación de las empresas y de internacionalización de sus intereses. Con este propósito, poco después de la toma de posesión del primer gobierno del Partido Popular, se organizan las “Jornadas de Exportación” de enero de 1997. Convocadas por la Secretaría de Estado de Comercio y con participación de distintas instancias de la Administración y del sector empresarial, las jornadas contaron con un grupo de trabajo de fomento financiero y financiación internacional coordinado por la Dirección General de Política Comercial, que debatió “...cómo lograr que las empresas exportadoras e inversoras puedan estar en las mejores condiciones y se pueda disponer desde la Administración del mejor apoyo financiero internacional” (Dirección General de Política Comercial e Inversiones Exteriores 1997: 11).

En junio de 1997 la Secretaría de Estado de Comercio hizo público el “Plan 2000 para la Exportación”, que recogía y sistematizaba las conclusiones de esas Jornadas y de otros foros. Con este Plan se pretendía “pasar de una política comercial defensiva a una ofensiva”, y establecer “una política de apoyo a la exportación de carácter permanente” que contribuyera a la internacionalización de la empresa española (Secretaría de Estado de Comercio...1997: 11, Rato 2000: 8). Uno de los componentes centrales de esa política es, precisamente, “...potenciar la participación de la empresa española en los proyectos que financian los organismos financieros multilaterales, rentabilizando al máximo los fondos aportados por España en estas Instituciones

de un Grupo Consultivo. En el caso de Centroamérica post-Mitch, esa función ha sido asumida por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

logrando, en definitiva, el mayor aprovechamiento comercial de este circuito por parte de nuestros empresarios” (Secretaría de Estado de Comercio...1997: 14).

A lo largo de la legislatura 1996-2000 el “Plan 2000” ha sido el marco de referencia básico de la política de la Secretaría de Estado de Comercio, y en concreto de la política de este departamento hacia las organizaciones financieras multilaterales. Así lo ponen de manifiesto otros documentos recientes de política, como las conclusiones de las I Jornadas de reflexión interna sobre las Instituciones Financieras Multilaterales, celebradas en Madrid entre el 20 y el 22 de enero de 1999. Convocadas por la Subdirección General responsable de las relaciones con estos organismos, contaron con la participación de otras Subdirecciones de la Dirección General de Política Comercial e Inversiones Exteriores (POLCOIN); del Instituto de Comercio Exterior (ICEX), del Instituto de Crédito Oficial (ICO) y de la Compañía Española de Financiación del Desarrollo (COFIDES). El objetivo de las Jornadas fue debatir la política española hacia estas instituciones y definir el programa de actuación para el año 1999 (ver recuadro 3).

Recuadro 3

Los objetivos de la política española hacia los organismos financieros internacionales

En las Jornadas de reflexión interna sobre las Instituciones Financieras Multilaterales organizadas en enero de 1999 por la Subdirección General responsable de este área se plantearon los siguientes objetivos y líneas de acción como ejes de la política española hacia el Banco Mundial y otros organismos multilaterales financieros.

1. **Aumentar la presencia española en las Instituciones Financieras Multilaterales**, a través del incremento de la participación en el capital o en las contribuciones; de una revisión de la configuración de las “sillas”, y de la participación en organismos de los que España aún no es miembro.
2. **Aumentar la influencia española en el diseño y ejecución de las políticas de estos organismos y en particular de las “ventanillas blandas”**, elaborando un documento de política española en estas instituciones en ámbitos como la estabilidad macroeconómica y el desarrollo; mejorar el diálogo con la sociedad civil, y promover la coordinación con los Estados miembros de la Unión Europea.
3. **Mejorar el conocimiento y la imagen pública de las actuaciones españolas en estos organismos**, a través de reuniones periódicas y de una relación permanente con los medios de comunicación, el Congreso, el Senado y las organizaciones sociales.
4. **Promover una mayor participación del sector privado en las oportunidades económicas, comerciales y financieras que generan estas instituciones**, a través de la

mejora de los sistemas de difusión de oportunidades de negocio; de una revisión del funcionamiento de los fondos de consultoría, con vistas a optimizar su rentabilidad a favor de las empresas españolas; de la definición de una política de cofinanciación con cada organismo; y de la potenciación de instrumentos tradicionales —misiones de empresarios, seminarios, contactos directos...—, para incrementar la participación de las empresas españolas en tales Instituciones.

5. **Incrementar la presencia de españoles en el “staff” de los organismos financieros multilaterales**, mediante la cesión de funcionarios, un programa de becas y pasantías, una política y una unidad de gestión para la identificación y promoción de candidatos, y el *secondment* o financiación parcial de los salarios del personal español en estos organismos.
6. **Perfeccionar la coordinación dentro del Ministerio de Economía y Hacienda en las áreas de cooperación financiera internacional**, mediante mecanismos permanentes de consulta y transmisión de información.
7. **Reforzar la coordinación entre las políticas bilaterales y multilaterales**, a través de un mecanismo de coordinación con la Dirección General de Política Comercial e Inversiones Exteriores (POLCOIN), la Secretaría General de Comercio Exterior y el Instituto de Comercio Exterior (ICEX).
8. **Mejorar la coordinación interna entre la Dirección General de Política Comercial e Inversiones Exteriores (POLCOIN), los representantes españoles en las Instituciones Financieras multilaterales y las Oficinas de Comercio Exterior**, mediante una *intranet* y reuniones de consulta periódicas.
9. **Revisar y reforzar la estructura de la Subdirección General de Instituciones Financieras Multilaterales y agilizar los procedimientos con la Dirección General de Presupuestos**, asegurando la estabilidad del personal de la Subdirección General y un procedimiento ágil y eficaz de tramitación de los compromisos financieros de España en estas Instituciones.

Fuente: Subdirección General de Instituciones Financieras Multilaterales 1999: 4-9.

Según se planteó en estas jornadas, la búsqueda de mayor influencia en los órganos de gobierno debe ser una prioridad de la política española hacia estos organismos. Para ello es necesario establecer un “vínculo estratégico entre los objetivos económicos [bilaterales, nota del a.] y la política multilateral” basado en la consulta y la participación de las empresas españolas. En este contexto, se reafirma de forma inequívoca que el núcleo de la política multilateral sigue siendo la internacionalización de la empresa española. Según las conclusiones de las Jornadas, estas Instituciones “...son un socio ideal para las empresas españolas y otros operadores económicos, como las entidades financieras, que desean exportar e invertir en el exterior. Las organizaciones multilaterales ofrecen una serie de ventajas para los operadores privados, como mercados importantes para operaciones, sin riesgo ni dificultades de financiación, de suministros de bienes y servicios y de ejecución de obras; protección del inversor ante riesgos políticos; estatuto de acreedor

preferente; conocimiento del país...”. Para que estas ventajas se materialicen, se requerirá “...una estrecha coordinación con los objetivos y programas de actuación bilateral y con los demás ámbitos de la política económica de proyección internacional del país”.

En las conclusiones de las Jornadas también se planteó la necesidad de establecer cauces de diálogo con organizaciones de la sociedad civil, en referencia tanto a la ONGD como a las organizaciones empresariales. La relación con ONGD es un elemento novedoso respecto a una política que en épocas pasadas se ha mostrado tan cercana al sector empresarial como alejada de otro tipo de interlocutores sociales implicados en la cooperación internacional al desarrollo. Respecto a estas últimas, la Subdirección General se plantea “aprovechar la creciente solidaridad de la sociedad española” para forjar una “alianza” que respalde esta política, en especial la que se lleva a cabo hacia las “ventanillas blandas” que otorgan crédito en condiciones concesionales a los países más pobres, como la AIF. En este contexto hay que situar las reuniones informativas y de contacto que ha mantenido la Subdirección General de Instituciones Financieras Multilaterales con algunas ONG de desarrollo. Estas reuniones han sido valoradas positivamente en cuanto representan una incipiente vía de comunicación, pero no pueden ser consideradas un mecanismo regular de consulta, participación y diálogo de políticas con las ONG —parecieran, a lo sumo, un mecanismo en el que el desarrollo se convierte en un elemento de legitimación de una política primordialmente comercial—, por lo que difícilmente pueden ser la base para forjar una “alianza” o una coalición basada en objetivos comunes.

Aunque este documento tiene carácter interno y se refiere a aspectos fundamentalmente operacionales, aborda elementos de política de largo alcance. En ese sentido, el elemento más llamativo no es tanto su clara continuidad respecto a formulaciones anteriores, como la total ausencia de referencias al nuevo marco normativo de la cooperación internacional para el desarrollo de España, aprobado por el Parlamento apenas unos meses antes. Nos referimos a la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo (LCID) de 7 de julio de 1998, que define principios, objetivos y normas de actuación comunes para el conjunto de la cooperación internacional española, tanto la gestionada por el Ministerio de Asuntos Exteriores como por el Ministerio de Economía y Hacienda, y pone las bases de un sistema de planificación y gestión que permita superar la “bicefalia” y la descoordinación que ha sido hasta ahora una de los principales problemas de la cooperación española, haciendo del Ministerio de Asuntos Exteriores la instancia rectora de esta política.

El ostensible silencio que se observa respecto a la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo se relaciona con el rechazo indisimulado del Ministerio de Economía y Hacienda a

determinadas disposiciones de la misma, particularmente aquellas que otorgan al Ministerio de Asuntos Exteriores funciones de dirección y coordinación general de la política de cooperación, y la gestión conjunta por parte de ambos Ministerios (art. 28.2), de los créditos de desarrollo otorgados conforme a la normativa internacional de crédito a la exportación con apoyo oficial, en referencia a los actuales FAD y al instrumento que pudiera sustituirlos (Alonso 1999b: 70, Rengifo Abbad 1999: 82). En ese sentido no dejan de ser significativas las medidas propuestas para mejorar la comunicación y la coordinación dentro del Ministerio de Economía y Hacienda, sin referencia alguna a otras instancias de la Administración.

En materia de planificación, la LCID aporta una importante innovación: la elaboración de un “Plan Director” de la cooperación española de carácter plurianual, que según la Ley (artículos 8 y 15) deberá ser elaborado por el Gobierno y presentado al Parlamento para su correspondiente dictamen y aprobación. En el primer semestre de 1999 se redactó una Propuesta de Plan Director (en adelante, PPD), que por su alcance y contenido, y por la solidez de los estudios que la respaldan, representa el más importante ejercicio de planificación estratégica realizado hasta la fecha para el conjunto de la política española de cooperación.¹

En relación a los organismos financieros multilaterales, la PPD pretende algo tan básico como necesario: hacer de la cooperación con estos organismos un verdadero instrumento de cooperación para el desarrollo, dejando las consideraciones político-diplomáticas y comerciales en el lugar secundario que debería corresponderle. En relación a este objetivo, hay que destacar que la PPD, en su sección referida a las “Prioridades sectoriales y geográficas de la ayuda” propone tres “orientaciones básicas” de carácter transversal que deberán orientar todas las acciones de la cooperación: la lucha contra la pobreza, la promoción de la igualdad entre mujeres y hombres y la sostenibilidad ambiental. Junto a ellas, se definen seis “prioridades sectoriales”: la cobertura de necesidades sociales básicas; la inversión en el ser humano; el desarrollo de las infraestructuras y la promoción del tejido económico; el fortalecimiento de la sociedad civil, el desarrollo de las instituciones y el buen gobierno; la defensa del medio ambiente, y la prevención de conflictos y el apoyo a los procesos de paz. Con ello se pretende dar más énfasis social a la cooperación española, de modo que ésta se oriente, como quiere la LCID, de forma más central y decidida a luchar contra la pobreza y a cubrir las necesidades básicas de la población más necesitada.

Parece estar fuera de duda que esta enunciación de prioridades conduce a un profundo replanteamiento de la cooperación con el Grupo Banco Mundial. Para valorar su alcance, es oportuno realizar una breve recapitulación de las propuestas que realiza la PPD al respecto.

En primer lugar, la PPD reclama un multilateralismo "activo, selectivo y estratégico", con el objetivo de elevar los niveles de presencia, participación e influencia de España en los Organismos Internacionales. Activo, en la medida que España se implicará en mayor medida en los procesos de toma de decisión y de definición de las políticas de los organismos multilaterales. Estratégico, ya que se reconoce el papel central de estos organismos para la cooperación española y se propone un mayor compromiso político y financiero, con el adecuado respaldo presupuestario. Y selectivo, en la medida que la implicación española no será "indiscriminada", y se orientará a los organismos multilaterales que satisfagan, al menos, estos tres criterios: a) La correspondencia entre las orientaciones y prioridades —tanto sectoriales como geográficas— de la Institución y las propias de la política española de cooperación; b) Los niveles de eficacia operativa y de eficiencia en la gestión; y c) El nivel de participación de los agentes españoles en sus actividades.

Aunque no se dice expresamente, se puede inferir que el orden en el que se han dispuesto estos tres criterios expresaría, de forma descendente, el distinto peso que se daría a cada uno de ellos y la necesaria preeminencia de las orientaciones y prioridades básicas de la PPD en la cooperación multilateral española —una exigencia tanto de orden lógico como normativo para asegurar la coherencia interna de la PPD y su adecuación a los objetivos de la LCID— y esa reorientación a objetivos de desarrollo antes mencionada.

La búsqueda de coherencia entre las orientaciones y prioridades de la cooperación española y las políticas de los organismos multilaterales exige, como señala la propia PPD, una política que combine una distribución selectiva de los recursos y una activa implicación en el proceso de formulación de las políticas y de reforma de las instituciones. De hecho, la principal asignatura pendiente de la cooperación española en relación a los organismos multilaterales es la participación activa en la definición de sus respectivas políticas y prioridades. Hasta ahora, esa participación ha sido claramente pasiva o, en el mejor de los casos reactiva. Es necesario ser realistas en este punto y considerar el relativamente reducido peso de España en los órganos de gobierno y en el proceso de toma de decisiones de estas Instituciones (ver apartado siguiente) pero ello no debe ser un argumento paralizante ni legitimar la falta de actuación al respecto. La experiencia de otras "potencias medias" y de países con menor peso relativo sugiere que si se utilizan instrumentos adecuados, la capacidad de influir en la agenda de las organizaciones internacionales puede

¹ Ver Alonso 1999, *passim*.

incrementarse significativamente.¹ Un espacio de particular interés al respecto es el Comité de Desarrollo del FMI y el Banco Mundial, en el que España está actualmente integrado.²

Un requisito previo en esa búsqueda de influencia es incrementar la capacidad de debate y propuesta a través de un permanente seguimiento, estudio y análisis de las políticas de estas Instituciones. Ello exige, a su vez, el fortalecimiento de los departamentos competentes de la Administración y una mayor interacción de estos con centros de investigación, universidades y ONGD.

La participación activa en la formulación de políticas es particularmente importante de cara al Banco Mundial, al que la PPD otorga un “papel estratégico”. A pesar de las importantes reformas del periodo Wolfensohn, esta organización se sitúa aún en el polo más ortodoxo y liberal del pensamiento y la práctica del desarrollo, a escasa distancia del FMI.³ La institución sigue siendo objeto de críticas debido al elevado coste social que imponen los programas de ajuste estructural, al impacto social y ambiental de sus proyectos de infraestructura, colonización y desarrollo agrícola —especialmente los grandes embalses, las centrales eléctricas y los grandes programas de reasentamiento de población que siguen recibiendo fondos de esta institución—, a su actitud renuente hacia la dimensión de género y por lo limitado de sus políticas en materia de reducción de la deuda externa.

No es infrecuente que los organismos de Bretton Woods y en particular el Banco Mundial lleven a cabo en numerosos países políticas distintas y en ocasiones claramente opuestas a las que promueven —o pretenden promover— la cooperación bilateral española y de otros donantes

¹ Es muy ilustrativa al respecto la actuación de los países nórdicos, a través de iniciativas como el proyecto Nórdico de Naciones Unidas, desarrollado entre 1988 y 1991, los trabajos de la Fundación Dag Hammarskjöld sobre la reforma de la Organización de las Naciones Unidas, la evaluación internacional de la operación de Ruanda, los programas conjuntos del DFID británico con el Banco Mundial, con el objeto de mejorar sus capacidades de evaluación y de promover métodos de análisis participativos, y los influyentes estudios sobre los bancos multilaterales del Foro sobre Deuda y Desarrollo (FONDAD) holandés.

² El Comité de Desarrollo, cuyo nombre oficial es “Comité Ministerial Conjunto de las Juntas de Gobernadores del Banco Mundial y el FMI sobre la transferencia de recursos reales a los países en desarrollo”, se estableció en 1974 y es un órgano intergubernamental de deliberación y creación de consensos internacionales. El Comité tiene 24 miembros nombrados por los países o grupos de países (“sillas”) representados en las Directorios ejecutivos de ambas organizaciones.

³ En los últimos años el Banco Mundial ha reafirmado que la lucha contra la pobreza constituye su principal objetivo; se ha embarcado en un ambicioso proceso de reforma conocido como “Compacto Estratégico” (*Strategic Compact*); ha reclamado, según la expresión del que fuera su economista jefe, Joseph Stiglitz, un nuevo enfoque del desarrollo que presta más atención al Estado, las instituciones y a las cuestiones sociales, conocido como el “post-consenso de Washington”; ha propuesto un nuevo “Marco Integral de Desarrollo” (*Comprehensive Development Framework*) y ha cuestionado públicamente los programas de estabilización y ajuste con los que el FMI se enfrentó a la crisis de Asia. Ver Stiglitz 1998a y 1998b, Wolfensohn 1998 y 1999. La dimisión de Stiglitz es, en este contexto, una buena muestra de las dificultades que estas ideas han encontrado en el entorno de Washington.

bilaterales y multilaterales más afines a ésta.¹ Por esa razón, esa participación es particularmente importante en el nivel local. Como se indicó, es en este nivel en el que a menudo se plantean los conflictos y las contradicciones entre la política bilateral española y la política de las agencias multilaterales. Como sugiere la experiencia reciente, los “Grupos Consultivos” impulsados por el Banco Mundial o el BID ofrecen amplias posibilidades para influir en las políticas del Banco a nivel nacional, pero hay otros ámbitos de acción que debieran ser explorados, y en particular el proceso de elaboración de las estrategias de Asistencia Nacionales (*Country Assistance Strategies, CAS*) del Banco Mundial y los “Documentos de Estrategia de Reducción de la Pobreza” (*Poverty Reduction Strategy Papers* o PRSP) recientemente adoptados como marco de planificación nacional de la Iniciativa PPME-II. En este contexto es necesario considerar de qué forma se integrarán los futuros “planes-país” que se elaborarán en el marco del Plan Director, con la estrategia a seguir de cara a los organismos financieros multilaterales.

En esta búsqueda de mayor influencia en las políticas, España no debiera limitarse a las cuestiones del desarrollo que tradicionalmente han sido abordadas en el marco de la ayuda. El escenario de la globalización, y en particular el crecimiento explosivo de los flujos de capital y las recientes crisis financieras han puesto de manifiesto las insuficiencias del sistema monetario y financiero internacional —a ello se refieren expresamente las propuestas debatidas por el G-7 sobre “la nueva arquitectura financiera internacional”— y de forma más amplia la necesidad de instituciones y regímenes que proporcionen mayores capacidades de gobernanza mundial y se enfrenten a las dinámicas de exclusión inducidas por la globalización, promoviendo un orden internacional más estable, justo y equitativo. El proceso de globalización y el debate sobre la evolución futura del sistema internacional parece demandar un nuevo papel para la ayuda en su conjunto y para las instituciones multilaterales, en el que España no debiera dejar de estar presente. En ese debate las propuestas españolas no debieran reflejar únicamente sus intereses políticos y comerciales de corto plazo; también se debería contar con una visión de largo plazo sobre el futuro del sistema internacional en el que tengan un papel importante los objetivos de su política de cooperación al desarrollo.

Respecto a la eficacia operativa y la mejora de la gestión, no parece necesario recordar que la política de cooperación distribuye recursos públicos y se es responsable de su uso ante los contribuyentes y ante los beneficiarios de la ayuda. Por esta razón es ineludible exigir elevados niveles de efectividad

¹ En fechas recientes el Representante Residente del PNUD en Nicaragua, el diplomático español Carmelo Angulo, que cuenta con una amplia experiencia en cooperación, haciéndose eco de la opinión de la mayor parte de las agencias europeas de cooperación, cuestionó públicamente los programas del FMI y el Banco Mundial en ese país, ya que estaban en abierta contradicción con las políticas que la mayor parte de los donantes bilaterales estaban impulsando. Ello condujo a que ambas instituciones suavizaran sus exigencias.

y de rigor a los organismos internacionales a los que se confía su administración. Esta cuestión tiene gran importancia de cara al Banco Mundial, cuyas carencias organizativas y de gestión —su fuerte centralismo y burocratización, la falta de coordinación con otras agencias de cooperación, sus elevados costes operativos y los serios problemas que existen en la gestión del ciclo de proyecto— son bien conocidas.¹

En cuanto al nivel de participación de los agentes españoles en las actividades de estos Organismo, hay que resaltar que el incremento de la presencia de funcionarios españoles y la mejora de las tasas de “aprovechamiento comercial” tiene, en el mejor de los casos, un valor instrumental, y aunque pueda ser una preocupación razonable de la Administración, no debe ser el objetivo central de la cooperación con el Banco Mundial. Ahora bien, asegurar que la búsqueda de retornos políticos y económicos descienda a la categoría de “preocupación razonable” exigiría que el Ministerio de Economía y Hacienda asumiera plenamente los principios y objetivos de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo (LCID) en sus políticas e instrumentos.

Es importante insistir en esta cuestión, ya que demanda importantes cambios administrativos e incluso de cultura organizativa en ese Ministerio, hasta ahora centrado en objetivos comerciales y con una relación muy estrecha con los intereses empresariales, y bastante refractario a ampliar su visión y criterios de actuación. Supone, además, que exista, como quiere la LCID, “la máxima coordinación en el diseño y gestión (...) de la política con los Organismos Internacionales, entre los Ministerios de Economía y Hacienda y el de Asuntos Exteriores: una coordinación que debiera ir en paralelo con la que los propios Organismos —BM y PNUD, por ejemplo— están ya asumiendo a nivel internacional”. La experiencia reciente sugiere que estos cambios no van a ser fáciles, pero es importante reiterar que sin ellos, el multilateralismo activo, selectivo y estratégico que se reclama para la cooperación española difícilmente logrará materializarse.

Hay que resaltar, finalmente, que la PPD no define orientaciones precisas para cada uno de los organismos multilaterales, lo que plantea la necesidad de elaborar un documento adicional, un Plan de Acción para la cooperación multilateral, que complete y desarrolle el Plan Director. Esta propuesta resulta muy pertinente debido a que es necesario realizar un estudio más detallado que

¹ En diciembre de 1992, se dio a conocer el “Informe Wapenhams” sobre la calidad de los proyectos del Banco, que mostraba que cerca de la mitad fracasaban o presentaban problemas graves. Años más tarde, la situación no parece haber mejorado, según afirma el denominado “Informe Meltzer”, elaborado por encargo del Congreso estadounidense por la Comisión Asesora sobre las Instituciones Financieras Internacionales. Este Informe, que ha sido publicado en marzo de 2000, revela que entre el 55% y el 60% de los proyectos de inversión del Banco son un fracaso, y que esta tasa es considerablemente más alta en los países más pobres, hasta llegar a un asombroso 73% en el caso de África subsahariana. Ver Banco Mundial 1992: 1-4, 9, 14, e International Financial Institution Advisory Commission Report 2000: 8, 54, 68-70.

valore de qué forma responden los distintos organismos multilaterales a las prioridades y objetivos de la cooperación española, como paso previo para formular políticas específicas para cada uno de ellos.¹

¹ El documento *Plan of Action for Active Multilateralism* del Ministerio de Asuntos Exteriores de Dinamarca, elaborado en 1995, es una buena referencia al respecto, salvando las distancias que impone la elevada contribución de ese país a los organismos multilaterales y su tradicional activa implicación en el proceso de formulación de sus políticas.

Recuadro 4

Las relaciones España-Banco Mundial. Cuadro-resumen

El aislamiento internacional provocado por el franquismo impidió que España fuera miembro fundador del Banco Mundial. En septiembre de 1958, en un contexto de guerra fría que favoreció el acercamiento entre España, Estados Unidos y el occidente industrializado, se produjo la adhesión española a este organismo. En la primera fase de las relaciones (1963-1977) España participa en el Banco como país en desarrollo, recibiendo algo más de 400 millones de dólares para 12 proyectos de inversión en sectores industriales y de infraestructura. En 1977 España alcanzó el nivel de renta propio de un país industrializado y se inicia una nueva etapa, en la que España deja de ser prestatario y se convierte en donante, aumentando ligeramente su participación en el capital y en el poder de voto. En 1994 el FMI y el Banco Mundial celebran la Asamblea conmemorativa de su cincuenta aniversario en Madrid. En 1997 las autoridades españolas y el Banco Mundial firmaron un Acuerdo-marco, que sigue estando vigente, para fortalecer la participación de España en la Institución. En 1999 se aprueba un “aumento selectivo” de cuotas que afecta a diversos países, por el que la participación española en el capital del BIRF pasará del 1,5% al 1,7% del total.

La posición española en el Grupo Banco Mundial es la siguiente:

Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF)

- Capital desembolsado: 175,6 millones de dólares (1,52% del total) en junio de 1999. Pendiente de ratificación por el Congreso la Ampliación selectiva de capital que elevará esa participación al 1,77%.
- Poder de voto: 1,49% del total (junio de 1999).
- Presencia en el Directorio Ejecutivo: “Silla” compartida con México, Venezuela, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. La representación del Grupo ante el Directorio Ejecutivo es rotatoria, y a España le corresponde en dos de cada seis años. Entre noviembre de 1998 y noviembre de 2000 el representante español, Federico Ferrer, preside el Grupo y por lo tanto participa en las reuniones del Directorio Ejecutivo
- Tasa de aprovechamiento comercial (“retornos”): 826,8% (acumulado a 1999). Participación española en los pagos del BIRF a proveedores no locales: 1,23% (tasa acumulada), 1,61% (tasa del año 1999).
- Participación española en fondos fiduciarios y en iniciativas multilaterales coordinadas por el Banco Mundial: 30 millones de dólares en el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) fase piloto y reestructurado. Aproximadamente 16 millones de dólares comprometidos en la segunda reposición del FMAM (1998-2002), que representan el 0,8% de los recursos proporcionados por los donantes. 30 millones de dólares en el fondo de emergencia para alivio de la deuda multilateral de Centroamérica tras el huracán “Mitch”, 15 millones de millones de dólares como contribución a la condonación de deuda multilateral en el marco de la Iniciativa PPME-I.

Asociación Internacional de Fomento (AIF)

- Contribuciones acumuladas a junio de 1999: 593,3 millones de dólares (0,59% del total)

- Compromisos XII Reposición (1999-2002): 160,4 millones de dólares (1,39% del total aportado por los donantes).
- Poder de voto: 0,55% del total (1999). Participación en órganos de gobierno a través de una “silla” y un acuerdo de rotación similar al del BIRF, aunque con el 2,02% del voto.
- Tasa de aprovechamiento comercial (“retornos”): 55,45% (acumulado a junio de 1999). Participación española en los pagos de la AIF a proveedores no locales: 0,72% (tasa acumulada), 1,13% (tasa del año 1999).

Corporación Internacional de Fomento (CFI)

- Participación en el capital: 37,02 millones de dólares (1,58% del total) (1999).
- Poder de voto: 1,56% del total (1999).

Desde 1977, 37 empresas españolas han estado implicadas en 44 proyectos patrocinados por la CFI. La mayor parte de estos proyectos de inversión se han concentrado en servicios financieros, infraestructura, construcción, agroindustria y turismo. Argentina, República Dominicana, Marruecos y Turquía han sido los países con mayor número de operaciones. Entre 1997 y 1999 han participado en proyectos de la CFI empresas como Ferrovial, Pescanova y Dragados y Construcciones. El Banco Bilbao-Vizcaya, el Banco Central-Hispanoamericano, la Caja de Ahorros y Pensiones de Barcelona, Cajamadrid y el Instituto de Crédito Oficial (ICO) han comprometido 50 millones de dólares a préstamos sindicados patrocinados por la CFI en 1998 y 1999.

Fuente: Banco Mundial y Subdirección General de Instituciones Financieras Multilaterales, Ministerio de Economía y Hacienda

3. La posición española en el Grupo Banco Mundial: una participación en aumento, pero todavía insuficiente

La participación española en el capital y los recursos y en los órganos de gobierno de las instituciones que integran el Grupo Banco Mundial muestra una clara tendencia ascendente y ha llegado a niveles significativos, pero a pesar de ello es aún inferior a la que correspondería tomando como referencia el peso de España en la economía mundial y en el sistema internacional de cooperación al desarrollo. En la actualidad la economía española es, atendiendo al PNB, la décima más grande en el mundo, pero en el Banco Mundial, tras el último reajuste en el capital, España es el accionista número quince. Esta posición rezagada se debe a las condiciones en las que España se adhirió al Banco Mundial —como se indicó, en una fecha tardía y como país en desarrollo— y los reajustes posteriores no han logrado solventar este problema (Martín Acebes 1999: 156). Es ilustrativo al respecto observar lo ocurrido en el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD), al que España se incorpora como socio fundador en 1990 y ha obtenido una participación accionarial que duplica la del Banco Mundial, así como una representación permanente en su Directorio Ejecutivo.

3.1 España en el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF)

Hasta mediados de 1999 España contaba con el 1,52% del capital y el 1,49% del poder de voto en el BIRF. En junio de 1998 se aprobó una ampliación selectiva de capital que permitía un incremento de un conjunto de países infrarrepresentados —Brasil, Corea del Sur, Dinamarca, España y Turquía— que, una vez sea ratificado por el Parlamento, permitiría que España llegue a tener el 1,77% del capital suscrito por esta Institución. Este aumento permitirá pasar del puesto número 18 al número 15 como accionista, por delante de países como Suiza o Suecia, y prácticamente al mismo nivel que Bélgica. Esta ampliación, a juicio del Ministerio de Economía y Hacienda, debe verse en una perspectiva más amplia: la aspiración del Gobierno español de formar parte de los principales foros económicos internacionales, y en especial del G-7 y el G-10.

El Directorio Ejecutivo del BIRF cuenta con 24 miembros o “sillas”. Sólo los principales accionistas (ver cuadro 1 en el apéndice estadístico) cuentan con representación permanente en este órgano. El resto de los miembros debe agruparse para reunir el número de votos suficiente para ocupar una de las “sillas”. España se ha incorporado a un grupo del que también forman parte México, Venezuela y cinco países centroamericanos. Con un 4,27% de los votos en el BIRF, es la octava silla en importancia. La pertenencia a ese grupo permite tener más influencia, pero también impone algunas restricciones. Aunque España tiene una posición preeminente en el Grupo, no es

mayoritaria, y debe buscar el consenso entre sus miembros. Por otra parte, existe un “acuerdo de rotación” por el que España, México y Venezuela acuden al Directorio Ejecutivo dos años de cada seis. En el periodo 1-XI-1999 a 31-X-2000 el puesto de Director Ejecutivo corresponde al Representante Español, Federico Ferrer, que por ello acude a las reuniones del Directorio Ejecutivo. A juicio de responsables del Ministerio de Economía y Hacienda, este sistema dificulta la continuidad y condiciona el margen de actuación de España, ya que las percepciones e intereses de los otros miembros, todos ellos prestatarios del Banco, no siempre coinciden con la del Gobierno español.¹

3.2 *La participación en la Asociación Internacional de Fomento (AIF)*

En la Asociación Internacional de Fomento la participación española ha tenido una tendencia ascendente aún más marcada (ver cuadro 3 en el apéndice estadístico), especialmente desde la X Reposición (1993-1996), en la que España, a petición propia, es reclasificada como país de la “Parte I”.² En esa Reposición España aportó el 0,8% del total. En la XI Reposición (1996-1999) se alcanzó el 1%. En las negociaciones previas a la XII Reposición, que se desarrollaron a lo largo de 1997 y 1998 el Ministerio de Economía y Hacienda desplegó una intensa actividad negociadora para incrementar la contribución española hasta el 1,55% alcanzado en el BIRF.

Finalmente, y en paralelo al aumento selectivo de capital en el BIRF, se obtuvo un aumento de la contribución hasta el 1,39% . Este porcentaje, que se refiere a las aportaciones de los donantes y no a los recursos totales de la Reposición, supone una contribución de 160,8 millones de dólares (de un total de 11.591 millones), equivalentes a 24.533,5 millones de pesetas, y un aumento del 30% respecto a la XI Reposición (Asociación Internacional de Fomento 1998: 33).

A pesar de este acelerado incremento, es una aportación que aún se considera “insuficiente”. Esto es aún más visible si consideramos que la contribución acumulada —que en junio de 1999 se elevaba a 593,3 millones de dólares— se sitúa en el 0,59%, con un 0,55% del poder de voto (Riaño 1996: 34, Martín Acebes 1999: 160). Este poder de voto es inferior al que España posee en el BIRF debido a las particulares reglas de distribución de voto de este organismo, más favorables para los

¹ Intervención de Alicia Montalvo, Directora General de Política Comercial (Ministerio de Economía y Hacienda) en la Conferencia “La ayuda al desarrollo y las crisis financieras internacionales. El papel del Banco Mundial”, Madrid, 15 de julio de 1999.

² Según el Convenio Constitutivo de la AIF, los países de la “Parte I”, básicamente países industrializados donantes de Ayuda Oficial al Desarrollo, están obligados a participar en las Reposiciones de recursos de la AIF y desembolsar toda su contribución en moneda convertible, mientras que los países de la “Parte II” —países donantes menos desarrollados— deben desembolsar sólo el 10% de su contribución en moneda convertible, y el resto en la moneda nacional.

países en desarrollo. Este hecho, empero, es poco significativo debido a que las decisiones relevantes en el seno del Grupo Banco Mundial se adoptan en los órganos del BIRF.

3.3 *La participación española en las filiales del Banco Mundial para el sector privado: la Corporación Financiera Internacional (CFI) y el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (OMGI)*

España cuenta con el 1,58% del capital y el 1,56% del poder de voto de la Corporación Financiera Internacional, y está representada en el Directorio Ejecutivo a través de una “Silla” y un acuerdo de rotación similar a la del BIRF. Esa “silla” cuenta con el 2,10% del poder de voto de esta Institución.

Entre 1977 y 1998 la Corporación Financiera Internacional ha movilizado unos 4.500 millones de dólares para financiar 44 proyectos en los que han estado implicadas 37 empresas españolas. En conjunto, esas operaciones han captado 18.000 millones de dólares adicionales en créditos y 340 millones de dólares en acciones. En los últimos años algunos de estos proyectos se relacionan con el auge de las inversiones españolas en el exterior, en particular en América Latina (ver recuadro 5). Algunos de estos proyectos han sido objeto de polémica por sus implicaciones sociales y ambientales, como es el caso de las centrales hidroeléctricas del Río BíoBío (Chile), del consorcio hispano-chileno ENDESA-ENERSIS (ver recuadro 6).

Desde 1990 los bancos españoles han participado en préstamos sindicados patrocinados por la CFI, con una aportación total de 215 millones de dólares hasta enero de 1999. La participación más destacada ha sido la del Banco Exterior de España, que ha comprometido 89 millones de dólares a través de 22 sindicaciones en el periodo 1988-1998. También han participado en este tipo de operaciones el Banco Central Hispanoamericano, la Caja de Ahorros y Pensiones de Barcelona, Cajamadrid y el Instituto de Crédito Oficial (ICO).

La CFI también ha realizado 22 emisiones de bonos nominados en pesetas en el periodo 1988-1998, por un total de 302.500 millones de pesetas (2.300 millones de dólares).

El Ministerio de Economía y Hacienda ha financiado programas de asistencia técnica de la CFI, entre los que destaca el aporte de medio millón de dólares a la Facilidad de Desarrollo de Proyectos del Mekong, que promueve el desarrollo de la microempresa privada en Vietnam, Laos y Camboya.

Respecto al Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (OMGI), España es miembro fundador desde su creación en el año 1988, y participa en el mismo con el 1,28% de su capital autorizado.

Recuadro 5

Proyectos de la CFI con participación española, 1996-1998

Proyectos	Empresas
<i>1996</i>	
Tekfen (Leasing, Turquía)	Banesto
EDENOR (Energía eléctrica, Argentina)	ENDESA
Attijari (Sector financiero, Marruecos)	Hispafactor
Aguas I y II (Agua y saneamiento, Argentina)	S.G. de Aguas de Barcelona
<i>1997</i>	
CESSA (Cementos, El Salvador)	Ferrovial, S.A.
Pescanova Holdings (Pesca, Namibia)	Pescanova, S.A.
Proyectos de Infraestructura SA (Transporte, Colombia)	SERELAND
BBV-México (Banca, México)	Banco Bilbao-Vizcaya
BBV-Probursa (Sector financiero, México)	Banco Bilbao-Vizcaya
<i>1998</i>	
Concesiones y Construcciones (Autopistas, Argentina)	Dragados y Construcciones, S.A.
Settavex (Textil, Marruecos)	Tavex Algodonera
Flamenco (Turismo)	Hoteles Occidental, S.A.
Devnya (Cemento, Bulgaria)	Iniciativas Estratégicas, S.L.

Fuente: CFI

Recuadro 6

**La difícil relación entre la CFI, la inversión extranjera y la responsabilidad social y ambiental en el desarrollo:
el caso ENDESA-ENERSIS y las presas del Bío-Bío (Chile)**

El proyecto de ENDESA-Chile, controlada por la empresa española homónima, incluye la construcción en el río BíoBío, en el sur de Chile, de los embalses de Pangué y Ralco. Al ser de iniciativa privada, el Banco Mundial se implicó en el proyecto a través de la Corporación Financiera Internacional (CFI), que en 1993 otorgó a ENDESA un préstamo de 170 millones de dólares y arbitró, a través de agencias oficiales de cooperación y bancos privados, un préstamo sindicado de otros 142 millones. Aunque el impacto social y ambiental era relativamente reducido respecto a otros proyectos hidroeléctricos del Banco Mundial (Goodland 1997: 84, 87), estas presas iban a ser construidas en el territorio ancestral de los Pehuenches, y ello supondría cambios irreversibles en su hábitat y modos de vida. En 1993 ENDESA tuvo que hacer frente a una demanda ante el Tribunal Supremo chileno, debido a deficiencias en la evaluación de impacto ambiental. En noviembre de 1995, en un contexto de fuertes protestas contra este proyecto, se presentó una reclamación ante el Panel de Inspección del Banco Mundial, en la que se llamaba la atención de este organismo sobre las irregularidades de los planes de reasentamiento forzoso y la intimidación de la que eran objeto los líderes de las comunidades afectadas. El Panel, sin embargo, consideró que la reclamación no era admisible, dado que ante este órgano solo pueden elevarse quejas relacionadas con los proyectos del BIRF y la AIF. Ello reveló que existía un vacío importante en el sistema de salvaguardas del Grupo Banco Mundial.

En el caso BíoBío, en una decisión sin precedentes, Wolfensohn solicitó una evaluación independiente a Jay Hair, ex-Presidente de la Unión Internacional para la Conservación (IUCN). La CFI también encargó un informe a la Asociación estadounidense de Antropología. La actitud del Banco fue ambivalente. Los informes eran muy críticos y fueron censurados por la CFI antes de hacerse públicos, pero en febrero de 1997 el Presidente Wolfensohn anunció que se adoptarían medidas de presión frente al Gobierno chileno. Ante la posibilidad de que la CFI impusiera condiciones sociales y ambientales más estrictas, ENDESA optó en marzo de 1997 por romper los vínculos con la CFI, devolver los créditos anticipadamente, y sustituir la financiación de esta entidad por un crédito del Dresdner Bank. Este hecho ilustra las limitaciones de las medidas cautelares del Banco en el ámbito social y ambiental cuando se trabaja con el sector privado.

En los tres últimos años ENDESA ha sorteado diversos obstáculos legales y las protestas de los afectados, contando para ello con el apoyo expreso del Presidente saliente, Eduardo Frei, y ha logrado comenzar las obras de construcción de Ralco. Los reiterados incumplimientos de las exigencias sociales y ambientales impuestas por las autoridades chilenas han llevado al actual Presidente de Chile, Ricardo Lagos, a advertir a ENDESA que debe cumplir la legislación vigente. Portavoces del nuevo gobierno han declarado que Ralco no es “vital” para las necesidades energéticas de Chile, y que el gas natural argentino representa una alternativa más eficiente para satisfacer las necesidades de generación de energía. ENDESA, en respuesta, paralizó las obras en febrero de 2000 para presionar al nuevo Gobierno.

El caso ENDESA-BíoBío ha tenido consecuencias importantes para la CFI. En 1998 el Presidente Wolfensohn anunciaba la creación del Asesor de Conformidad u “Ombudsman” de la CFI y el OMGI (*Compliance Advisory/Ombudsman*, CAO) como mecanismo informal de resolución de quejas presentadas por personas o grupos afectados por los proyectos de esta institución. También en 1998 la CFI adoptaba un conjunto de “políticas de salvaguarda” en materia social y ambiental muy similar a las existentes en el BIRF y la AIF. Estos mecanismos, empero, son muy recientes y más débiles que el Pánel de Inspección, en parte porque la política de acceso a la información de la CFI, que involucra a sus socios privados, es mucho más restrictiva. Por estas razones se ha insistido —así lo ha reconocido el propio Wolfensohn— que es necesario ampliar la jurisdicción del Panel a la CFI, y reformar las políticas en las que se basa la actuación de este organismo.

Fuentes: Johnson y Turner 1998, Chamberlain 1999, e información de International Rivers Network (IRN).

3.4 *La perspectiva oficial: una política en busca de mayor poder e influencia*

La escasa influencia española en el Banco Mundial no sólo se debe a la reducida participación en el capital y en sus órganos de gobierno. Según el Ministerio de Economía y Hacienda, también contribuye a ese resultado la escasa presencia de funcionarios de nacionalidad española en niveles técnicos y en puestos directivos, la reducida participación de empresas españolas en las operaciones del Banco, y “la insuficiente coordinación entre los servicios centrales responsables de esta materia” (Subdirección General de Instituciones Financieras Multilaterales 1999: 1).

Aumentar la influencia de España en el Banco Mundial ha sido uno de los objetivos tradicionales de la política española hacia esta Institución. Este objetivo, como ya se indicó, fue ratificado en enero de 1999 por la Subdirección General de Instituciones Financieras Multilaterales. Para ello se confía, básicamente, en las oportunidades que pueden abrirse en las reposiciones de recursos y en eventuales aumentos selectivos de capital. A juicio de la Subdirección General, en la actualidad se están abriendo nuevas oportunidades para ello: “la crisis asiática y su contagio a otros países están obligando a los Bancos de Desarrollo a aumentar sus operaciones de préstamo, especialmente de los préstamos a corto plazo, para resolver problemas de liquidez (...) Por ello, algunas instituciones (...) están estudiando la posibilidad de iniciar nuevos procesos de ampliaciones de capital o de reposiciones de fondos. En estas ocasiones es cuando se nos ofrece una posibilidad plausible de aumento de la presencia española, mejorando nuestra posición relativa en el capital y, a la vez quizás, replanteando el formato de nuestra participación en los órganos de gobierno de estas instituciones” (Subdirección General de Instituciones Financieras Multilaterales 1999: 2).

Hasta ahora, esta estrategia ha logrado mejores resultados en los bancos regionales. En el Banco Mundial las posibilidades de éxito son menores debido al carácter excepcional de los aumentos selectivos de recursos, que el Gobierno Español no puede impulsar por sí solo, a la complejidad de las negociaciones que suponen esos aumentos, y a la resistencia de otros países a ceder participación a otros miembros (Martín Acebes 1999: 157-158). Lo mismo puede decirse respecto a una posible revisión de la composición de las “sillas”.

Estas dificultades añaden atractivo a una estrategia basada en la concertación de posiciones y la formación de coaliciones con otros países, y en particular con los Estados miembros de la Unión Europea. Hasta ahora, solo existen experiencias puntuales de coordinación y no se ha establecido ningún procedimiento regularizado al respecto. Desde el Ministerio de Economía y Hacienda se es plenamente consciente de las consecuencias que conlleva esta falta de coordinación: hace más fácil

la tradicional hegemonía estadounidense dentro de esta Institución, y otorga a Estados Unidos, como principal accionista individual, un peso desproporcionado en el proceso de toma de decisiones. A la postre, ello contribuye a imprimir un determinado sesgo en las políticas de la Institución. Como es sabido, el Banco Mundial siempre ha defendido una concepción del capitalismo “anglosajona” de corte individualista y con una fuerte influencia de los postulados neoliberales. Esta concepción difiere significativamente del modelo asiático y del modelo “renano”, en el que se basa la Comunidad Europea, en el que el sector público, los agentes sociales, el desarrollo equilibrado y la cohesión social tienen mucha más importancia.¹ Estas diferencias también son muy visibles en relación a la política de cooperación al desarrollo de la Comunidad Europea y de sus Estados Miembros, que a menudo tiene objetivos divergentes, e incluso opuestos, a los del Banco Mundial. Según planteó la Comisión Europea en un importante documento del año 1992, este “déficit de articulación” socava la eficacia de la política de desarrollo de la Unión Europea y de sus Estados miembros. Una mayor coordinación frente a organismos como el FMI y el Banco Mundial, tal y como exige el Tratado de la Unión Europea, podría contribuir a una política más eficaz, a contrarrestar la hegemonía de Estados Unidos en la Institución, y a dar a las políticas del Banco Mundial una orientación más marcada hacia el desarrollo humano y sostenible y la lucha contra la pobreza.² Por otra parte, una mayor concertación de posiciones e incluso la “comunitarización” de la política hacia el Banco Mundial —en un caso claro de “política de escala”— daría a España más capacidad de influencia de la que nunca podría obtener por sí sola. Este hecho es visible en otros ámbitos de la política exterior, en los que la pertenencia a la Unión Europea actúa como “factor potenciador”.

Con carácter inmediato, ello supondría abogar por un reforzamiento de los mecanismos de consulta y coordinación de las representaciones de los Estados Miembros ante el Banco Mundial. A medio y largo plazo, un papel más activo del Consejo de Ministros de Desarrollo y del Consejo de Ministros de Economía y Hacienda (ECOFIN), en sus respectivas áreas de competencia, y de la Comisión e incluso una posible reestructuración de las “sillas” del Directorio Ejecutivo del Banco Mundial, así

¹ Esta reflexión se basa en las ideas de Michel Albert, y en concreto en su contraposición entre un capitalismo “anglosajón” y un capitalismo “renano” (Albert 1992). Sobre el concepto de “cohesión”, su proyección exterior y sus implicaciones para la política de cooperación de la Unión Europea, ver los interesantes trabajos de Holland 1993 y 1994.

² Sobre la necesidad de coordinar la acción de los Estados miembros ante las organizaciones de Bretton Woods desde la perspectiva de la política de desarrollo, ver Comisión Europea 1992, y desde la perspectiva de la Unión Monetaria, ver Comisión Europea 1997: 18.

como del Fondo Monetario Internacional. De esa reestructuración se derivaría un importante incremento del poder de decisión de la Unión Europea respecto al de Estados Unidos.¹

Tal y como se reconoce desde la Dirección General de Organismos Financieros Multilaterales, la concertación entre los Estados Miembros no es fácil debido a la divergencia de criterios entre los Estados miembros; a la posición privilegiada de los Estados miembros más poderosos —el Reino Unido, Francia y Alemania—, que cuentan con una “silla” propia en el Directorio Ejecutivo del Banco Mundial y el FMI, y la creciente resistencia de los Estados miembros a perder competencias en favor de los órganos comunitarios.² A medio y largo plazo, sin embargo, hay tres factores que pueden contribuir decisivamente a que la Unión Europea hable “con una sola voz” ante los organismos de Bretton Woods: la paulatina consolidación de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), los avances registrados en la coordinación de las políticas de cooperación al desarrollo de la Comunidad y sus Estados miembros, y sobre todo, la moneda única y la política monetaria común.³

Estas consideraciones no deben desviar la atención respecto al sentido y fin último que debe tener la búsqueda de mayor poder e influencia en los órganos de gobierno y el proceso de toma de decisiones en el Banco Mundial. Aunque parezca obvio, es necesario recordar que no se trata, como se plantea desde instancias oficiales, de utilizar esa influencia para satisfacer intereses económicos y comerciales de corto plazo. Se trata, más bien, de que la participación española en el Banco Mundial contribuya a que este organismo se oriente en mayor medida a las metas internacionales de desarrollo humano y sostenible y a la provisión de “bienes públicos globales” relacionados con el desarrollo, las relaciones norte sur y la economía global.

3.5 *La participación en fondos fiduciarios e iniciativas multilaterales vinculadas al Banco Mundial (FMAM e Iniciativa PPME) ¿un incipiente compromiso con el desarrollo?*

El Grupo Banco Mundial ha establecido un gran número de programas y fondos fiduciarios con el objeto de movilizar recursos adicionales con un alto grado de concesionalidad para respaldar

¹ Esta es la conclusión de un interesante análisis de Dennis Leech para el caso del FMI, aunque sus resultados son extrapolables al Banco Mundial, debido a las similitudes que presentan sus órganos de gobierno y estructura del poder de voto Ver Leech 1998.

² El desafortunado episodio de la designación del candidato europeo a la Presidencia del FMI es significativo al respecto. Ver el lúcido análisis de “Power games behind battle over IMF job”, *European Voice*, 24 de febrero de 2000.

³ Es significativo, en este sentido, el acuerdo sobre representación externa del euro alcanzado en el Consejo de Ministros de Economía y Finanzas (ECOFIN) del 1 de diciembre de 1998.

programas de acción, la mayor parte de los cuales tiene un alto componente de asistencia técnica y, en muchos casos, un enfoque regional.¹

La presencia española en estos fondos es muy escasa. La mayor parte de ellos se orienta a sectores como la formación de recursos humanos, salud, investigación agraria, medio ambiente, y a países y/o subregiones de Asia y África subsahariana. En ellos no hay apenas presencia de las empresas y los intereses españoles, y no existe ningún incentivo económico inmediato para realizar contribuciones a los mismos. Ha habido, no obstante, apoyo ocasional a programas como la Facilidad de Desarrollo del Proyecto del Mekong de la CFI, ya mencionada, que forman parte de estos programas.

La política de la Subdirección General de Instituciones Financieras Multilaterales es limitar la participación española a los programas e iniciativas “globales”; esto es, en el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) y en la Iniciativa para la reducción de la deuda de los Países Pobres Muy Endeudados (PPME), conocida también, por sus siglas en inglés, como “Iniciativa HIPC” (*Highly Indebted Poor Countries*).

Estas dos iniciativas son las que, a juicio de la Subdirección General de Instituciones Financieras Multilaterales, tienen un perfil de cooperación al desarrollo más marcado, y por ello el peso de las consideraciones comerciales es menor: “Las aportaciones realizadas por España a estos Fondos [se refiere al FMAM y al fondo fiduciario de la Iniciativa PPME, n. del a.] están sirviendo para materializar el progresivo compromiso de nuestro país con las iniciativas internacionales de ayuda al desarrollo, a la vez que supone un reconocimiento explícito de que el mayor peso de nuestra economía en el mundo exige un creciente esfuerzo de solidaridad con los países menos desarrollados” (Martín Acebes 1999: 158).

Sin embargo, ello no excluye, que en el caso del FMAM —el único instrumento de los dos considerados que, por sus características, lo permite— esté también presente el objetivo de incrementar la presencia española, tanto de empresas como de ONG, en la ejecución de los proyectos. Se pretende, además, ampliar el número de proyectos “en áreas geográficas de interés para España” tanto desde el punto de vista comercial e inversor como en relación a la política de cooperación al desarrollo, como América Latina, Mediterráneo y norte de África, y Europa central y oriental. Como se verá, en el caso de la Iniciativa PPME también existen intereses económicos relacionados con el apoyo a la exportación.

¹ Una visión de conjunto de estos programas en Banco Mundial 1997.

La participación de España en la financiación del FMAM se calcula a partir de la contribución acumulada a la AIF, con ajustes. En la fase piloto (1991-1994) España aportó 10 millones de DEG (derechos especiales de giro, la “moneda” del Fondo Monetario Internacional), equivalentes aproximadamente 1.900 millones de pesetas. En la I reposición de recursos (1994-1997) se aportaron 12,36 millones de DEG, es decir aproximadamente 2.180 millones de pesetas. En la II reposición de recursos (1998-2002) España deberá aportar 12,03 millones de DEG, es decir aproximadamente 2.464 millones de pesetas. Ello representa un 0,8% de los recursos totales aportados por los donantes.¹ La reposición entró en vigor en marzo de 2000, cuando el fideicomisario del Fondo, el Banco Mundial, recibió los instrumentos de compromiso de los países donantes en una cuantía suficiente. Las aportaciones al FMAM se financian con cargo al FAD (ver cuadro 4 en el apéndice estadístico).

El FMAM cuenta con un Consejo con 32 miembros. En este organismo España ha formado una “silla” con países miembros de la Unión Europea que le son afines, como Portugal, Grecia e Irlanda, y asume la representación del grupo y está presente en el Consejo de forma indefinida, con el representante portugués como suplente.

La política española hacia la Iniciativa PPME en el periodo 1997-1999 se ha basado en el criterio de “apoyo selectivo”, que vincula las contribuciones españolas al alivio de la deuda de países que se consideran prioritarios, como Bolivia y Mozambique. En ambos casos, además de objetivos de solidaridad y de desarrollo más amplios, concurren intereses comerciales y financieros muy visibles. Tal y como resaltan los responsables de la Dirección General de Política Comercial e Inversiones exteriores, a través de la cuantiosa reducción de deuda prevista por la Iniciativa, estos países volverán a ser “bancables”; esto es, mejorarán su solvencia y podrán convertirse de nuevo en sujetos de crédito, lo que permitirá un mayor uso de instrumentos como el FAD. De hecho, las operaciones de condonación de deuda realizadas en el marco de la Iniciativa PPME han estado en casi todos los casos vinculadas a la contratación de nuevos créditos FAD, de forma que la mejora de la solvencia de los países beneficiarios conduce a la sustitución de vieja deuda por nueva. Esta situación es especialmente visible en Centroamérica, en el marco de los programas de reconstrucción tras el paso del huracán Mitch (Tamarit, Oliva y Fanjul 1999: 101).

¹ En su tramitación parlamentaria, el proyecto de Ley que regula la aportación española al FMAM-II fue objeto de una enmienda del grupo socialista, por la que se pretendía aumentar a contribución española al 1%, esto es, aproximadamente 615 millones de pesetas adicionales, que podrían proceder de créditos FAD no utilizados. La enmienda fue rechazada por el Grupo Popular, que argumentó que ese incremento era contrario a la disciplina presupuestaria derivada del “Pacto de Estabilidad” en el que se sustenta la Unión Monetaria. Ver Diario de Sesiones del

En el caso de Bolivia, España aportó 15 millones de dólares al “Fondo Fiduciario PPME” (*HIPC Trust Fund*), creado por el Banco Mundial para recoger contribuciones de donantes bilaterales y multilaterales para financiar la condonación de la deuda multilateral. En los casos de Mozambique y Costa de Marfil se ha actuado en el marco del Club de París, reduciendo deuda pública bilateral —hasta un 90% del total en el caso de Mozambique— por un total de 55 millones de dólares. Las inundaciones que han asolado Mozambique en febrero de 2000 han motivado reducciones adicionales, hasta un 100% en la deuda oficial concesional y el 90% de la comercial, con propuestas en el Club de París de llegar al 100% de esta última. En el marco de las actividades de ayuda a la reconstrucción de Centroamérica tras el paso del huracán “Mitch”, España aportó 30 millones de dólares —17 millones a Honduras, 10 millones a Nicaragua, y 3 a El Salvador— al fondo de emergencia para alivio de la deuda multilateral de Centroamérica, que permitirá cubrir el servicio de este tipo de deuda entre noviembre de 1998 y diciembre de 1999. En conjunto, la contribución española a la reducción de deuda se cifra en 100 millones de dólares. En los datos del Banco Mundial, sin embargo, sólo se recogen las contribuciones realizadas en el marco estricto de la Iniciativa PPME-I, que representan una cifra sensiblemente menor (ver recuadro 8).

Más allá del este apoyo financiero directo, el Ministerio de Economía y Hacienda ha abogado por una ampliación de los criterios de elegibilidad de la iniciativa y criterios más flexibles en su aplicación, que permitieran que países como Nicaragua y Honduras, que se caracterizaban por un elevadísimo nivel de endeudamiento, pudieran ser cubiertos por la Iniciativa PPME. Esta posición, compartida por otros Gobiernos y por ONG, fue la que se afirmó en la “Cumbre” de Colonia del G-7 de 1999, que dio paso a su segunda fase, conocida como “Iniciativa PPME-II” o “PPME reforzada”.

En relación a la nueva fase de la Iniciativa, la principal preocupación del Ministerio de Economía y Hacienda es su financiación y las condiciones de su implementación. En ese contexto se han anunciado los compromisos financieros que, a juicio del Ministerio de Economía y Hacienda, suponen una participación “justa” en la Iniciativa en función del peso económico de España. Ahora bien, los representantes del Gobierno español están demostrando una actitud cautelosa al respecto: la materialización de los compromisos en desembolsos concretos por parte de España estará condicionada a que otros donantes “asuman su parte” y comprometan contribuciones adecuadas. En este marco, los responsables del seguimiento de la Iniciativa en la Dirección General de Política Comercial e Inversiones Exteriores no han ocultado su preocupación por la actitud renuente de los

Congreso de los Diputados, Comisión de Economía, Comercio y Hacienda, nº 725, 29 de junio de 1999, pp. 20.714 y 20.717.

miembros del G-7, que impediría que la segunda fase de la Iniciativa PPME tenga el respaldo financiero necesario

En julio de 1999 el Ministro de Economía, Rodrigo Rato, planteó públicamente los principios que deben guiar la participación española en la Iniciativa “PPME reforzada”:¹

- Coherencia: la condonación de deuda no debe verse como un elemento aislado respecto a otros componentes de la política de cooperación al desarrollo, y debe ser parte de una “estrategia más amplia” de desarrollo y de reducción de la pobreza del país receptor.
- Selectividad: el monto y los mecanismos de alivio de la deuda y de reinversión social de los recursos deberán estar basada en un análisis “caso por caso”.
- Adicionalidad: los recursos no deben obtenerse a expensas de otros capítulos de la ayuda bilateral, ni comprometer recursos de la AIF destinados a otros países pobres, ni perjudicar la integridad financiera de las instituciones financieras multilaterales.
- Corresponsabilidad: debe haber un reparto equitativo de los costes (*burden-sharing*) entre todos los donantes.
- Impacto directo en desarrollo social: la condonación de deuda debe generar fondos de contravalor para financiar programas sociales básicos.
- Colaboración: la experiencia española, según el Vicepresidente, revela que la colaboración con las empresas y las ONGD son un componente importante de estos programas.

En relación a este último punto, cabe señalar que las ONGD nacionales e internacionales pueden participar en el diseño de las políticas de reducción de los países beneficiarios de la Iniciativa PPME reforzada a través de los nuevos “Documentos de Estrategia para la Reducción de la Pobreza” (*Poverty Reduction Strategy Papers*, PRSP), así como en la ejecución de los programas sociales concretos financiados con los fondos de contravalor antes citados.

¹ Intervención del Vicepresidente Segundo y Ministro de Economía y Hacienda en la Conferencia “La ayuda al desarrollo y las crisis financieras internacionales. El papel del Banco Mundial”, organizada por el Banco Mundial, *The Economist* y el Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid, 15 de julio de 1999.

La referencia a la colaboración de las empresas, sobre la que suele insistir la Subdirección General de la Deuda Externa y Evaluación de Proyectos, debe verse en el marco más amplio de los objetivos comerciales y de inversión del “Plan 2000 para la Exportación” de junio de 1997, que como se señaló constituye el marco general de política de la Secretaría de Estado de Comercio. Entre las medidas de fomento de la exportación del Plan se incluyeron dos modalidades de conversión de deuda (Secretaría de Estado de Comercio 1997: 109-110).

La primera modalidad, denominada “Conversión de deuda oficial (FAD) y deuda comercial (CESCE) en inversiones de operadores privados españoles en el país deudor”, es una operación de conversión de deuda por activos (*debt for equity swap*) aplicable a países cuyos Acuerdos de Multilaterales del Club de París incluyen la cláusula de conversión. Esta modalidad permite que los inversores españoles adquieran títulos de deuda FAD o CESCE a precios inferiores a su valor nominal y revendan esos títulos al gobierno deudor, utilizando esos ingresos para adquirir activos de interés para el inversor español, o bien para financiar gastos locales de operaciones de exportación. Esta modalidad permite recuperar una parte del valor de una deuda para la que, de todas formas, existen escasas expectativas de cobro, y al tiempo, favorecer la internacionalización de empresas españolas. Según plantea el “Plan 2000”, en estas operaciones se tendrá en cuenta la capacidad de pago del país deudor y el interés de la empresa española. Cuanto mayor sea la capacidad de pago, más importancia se le dará a los intereses de la empresa privada española involucrada en la operación (Secretaría de Estado de Comercio 1997: 109).

La segunda modalidad es la denominada “Conversión de deuda en ‘Fondos de Contravalor’ para financiar inversiones públicas en el país deudor”. Se trata de una modalidad de conversión de deuda por proyectos de interés social y de desarrollo en el país deudor (*debt for development swaps*) que supone la cancelación de deuda con un elevado componente de concesionalidad, por lo que sólo se aplicará a deudas muy difíciles de cobrar por las condiciones del país deudor, y/o en el marco de la política de ayuda al desarrollo. En principio, sólo afecta a deuda oficial (FAD). Según la Secretaría de Estado de Comercio (1997: 110), estas operaciones tienen una doble finalidad: “evitar, ante el riesgo de impagos, la condonación directa de la deuda mediante su utilización en determinados proyectos de interés social o de desarrollo y, además, lograr, en la medida de lo posible, que estos proyectos puedan ser adjudicados a empresas españolas con capacidad de operar en el ámbito de que se trate”.

Es importante precisar que las medidas de conversión de deuda exceden ampliamente el marco de la Iniciativa PPME, ya que se han orientado tanto a países de mayor desarrollo relativo (como Costa Rica o Marruecos) como a los países PPME, y que en el marco de la segunda fase de la Iniciativa la

política de deuda está experimentando cambios significativos. Pero lo cierto es que para el “Plan 2000” la reducción de la deuda constituyó un instrumento más de fomento de las exportaciones, y los objetivos de desarrollo y lucha contra la pobreza que debieran orientar estas operaciones, aunque pudieran tener más peso en los países PPME, aparecen en este marco como aspectos accesorios.

Los principios que orientan la actuación española en el marco de la Iniciativa PPME-II fueron reafirmados por el propio Vicepresidente Rato en la Asamblea Anual del Banco Mundial en septiembre de 1999, al afirmar que “El Gobierno español apoya que esta financiación sea ayuda adicional y que en ningún caso se haga en menoscabo de los recursos que reciben otros países en desarrollo. Tampoco puede afectar a la solidez financiera de las Instituciones Financieras Internacionales ni encarecer los préstamos que éstas conceden, por lo que es necesario que los países ricos revisemos nuestras contribuciones a la misma”.¹ Respecto a la cuantía de la contribución española a la Iniciativa PPME-II, el Ministerio de Economía las cifra en torno a los 730 millones de dólares a lo largo de los próximos cuatro años, de los que 130 millones se destinarán a condonación de deuda multilateral a través del Fondo Fiduciario PPME, administrado por el Banco Mundial.²

Ahora bien, el Gobierno Español no se ha pronunciado formalmente al respecto, esperando quizás que se vayan materializando los compromisos de los miembros de los países del G-7. Para situar la posición española en su debido contexto, hay que recordar que en esa Asamblea Anual los miembros de ese grupo, a pesar de haber sido los principales impulsores de la segunda fase de la Iniciativa PPME, se mostraron renuentes a aportar recursos adicionales para alivio de la deuda. Según la Dirección General de Política Comercial, la cuantía y las condiciones de la contribución española se formalizarían más adelante, conforme se fueran registrando avances en las contribuciones y/o compromisos de otros países industrializados.

A lo largo de los últimos meses, aprovechando las oportunidades brindadas por distintos encuentros internacionales de alto nivel, el Presidente del Gobierno y el Ministro de Economía han ido anunciando distintas aportaciones, siempre incluidas dentro de los 730 millones ya anunciados, pero que se presentan como aportaciones nuevas. En la Asamblea anual del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), celebrada en Nueva Orleans entre el 28 y el 29 de marzo de 2000, el Ministro de Economía, Rodrigo Rato, precisó que en el marco de los recursos previstos para condonación de

¹ Intervención de Rodrigo de Rato y Figueredo, Gobernador del Banco por España, en las deliberaciones anuales conjuntas, Washington, Banco Mundial/FMI, Juntas de Gobernadores-Reuniones Anuales Conjuntas, Comunicado de Prensa nº 68, 28-30 de septiembre de 1999, punto 21.

² Ver “España ha aportado sus primeros 100 millones de dólares a los Países más endeudados”, *El País*, 29 de septiembre de 1999.

deuda multilateral, 70 millones de dólares estarían destinados a países de América Latina.¹ En la “Cumbre” de Jefes de Estado entre la Unión Europea y la Organización para la Unidad Africana, celebrada en El Cairo el 3 y el 4 de abril de 2000, el Presidente del Gobierno, José María Aznar, anunció la condonación de 200 millones de dólares a los países subsaharianos.² Sin embargo, a pesar de estas declaraciones, a finales de febrero de 2000 el Banco Mundial no contaba aún con un compromiso formal por parte de las autoridades españolas (ver recuadro 8) y no existe un documento oficial donde se expresen con claridad los compromisos adquiridos.³

Como ha reclamado recientemente la Campaña “Deuda externa, ¿deuda eterna?” impulsada por un amplio número de ONGD y de organizaciones sociales, este es el momento de ir más allá de los compromisos y definir un plan de acción a medio y largo plazo para la condonación de deuda, articulado y coherente con la política de cooperación al desarrollo, que cuente con un adecuado respaldo financiero. En este marco es particularmente pertinente la propuesta de un “Fondo 2000 de desendeudamiento para el desarrollo” de carácter plurianual, dotado de una partida presupuestaria propia —entre 40.000 y 50.000 millones de pesetas anuales—, para ser empleado en una política activa de gestión de la deuda. Como ha señalado dicha Campaña, “Los mecanismos existen, los referentes internacionales también, y el momento es propicio para poner en marcha un tratamiento estratégico para la deuda externa en el marco de la ayuda oficial al desarrollo, que incluya una nueva política, generosa, creativa, participativa y vinculada a la lucha contra la pobreza (...) La próxima discusión del primer plan director de la cooperación de la cooperación española parece un momento idóneo para llevar adelante propuestas de mejora...” (Campaña deuda eterna...1999).

¹ “Rato anuncia nuevas aportaciones de España para los países más endeudados”, *El País*, 29 de marzo de 2000, p. 72.

² “España anuncia la condonación de 200 millones de dólares de deuda a los países subsaharianos”, *El País*, 5 de abril de 2000, p. 4.

³ En este contexto, la expresión “compromiso” se refiere, según la definición del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE, a “una obligación firme, expresada por escrito y respaldada por los fondos necesarios, asumida por un donante oficial para proporcionar ayuda específica a un país receptor o a una organización multilateral”.

Recuadro 7

Una aproximación al Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM)

En el origen del Fondo para el Medio ambiente Mundial (FMAM) se encuentra una propuesta francoalemana del año 1989 para financiar los costes adicionales que comportaría la incorporación a los proyectos de inversión de medidas para evitar los daños ambientales globales, y hacer frente a la poderosa lógica económica que lleva a las empresas a aumentar su rentabilidad “externalizando” esos costes. En 1990 se decidió establecer el FMAM, con carácter experimental, tres años de vigencia, y una dotación de 1.200 millones de dólares. Serían beneficiarios del FMAM gobiernos y ONG de países con una renta per cápita inferior a 4.000 dólares, y las cuatro áreas de intervención serían la lucha contra el cambio climático, la pérdida de biodiversidad, la contaminación de las aguas internacionales, y la reducción de la capa de ozono.

El Fondo, por último, contaría con una innovadora estructura institucional integrada por tres organizaciones internacionales: el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), responsable de las actividades de preinversión y de las asistencias técnica; el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), encargado de los aspectos científicos; y el Banco Mundial como administrador de los fondos y responsable de la ejecución de los proyectos de inversión. Tras la “Cumbre de la Tierra” de 1992, el FMAM se vinculó a los objetivos de la “Agenda 21” y se ha convertido en el instrumento financiero de las Convenciones sobre Cambio Climático y sobre Diversidad Biológica, adoptadas en esa Cumbre. En los países en transición el FMAM también apoya las metas del Protocolo de Montreal sobre reducción de sustancias dañinas para la capa de ozono.

La creación del FMAM es un paso importante en el proceso de creación de un marco institucional para la gestión del medio ambiente global, y se ha convertido en la principal fuente de financiación multilateral en este ámbito. En total, entre 1991 y 1999 ha otorgado alrededor de 2.000 millones de dólares para 500 proyectos en 120 países. A estos recursos hay que sumar otros 5.000 millones movilizados a través de operaciones de cofinanciación.

A lo largo de 1993 se negoció la reforma y la refinanciación del FMAM. En marzo de 1994, con un fuerte apoyo de los países donantes de la OCDE, se lanzó el FMAM “reestructurado”, con importantes cambios orgánicos y una dotación de 2.000 millones de dólares para el periodo 1994-1997, que han sido aportados por los países industrializados con una distribución similar a la que rige en la AIF. La nueva estructura es más independiente del Banco Mundial, el PNUD ha visto ampliado su papel y los países en desarrollo tienen más peso en su Consejo de Gobierno. Este órgano cuenta con 32 miembros, que representan a países y a grupos de países. En febrero de 1997 se iniciaron las negociaciones para la II reposición del FMAM. Entre el 1 y el 3 de marzo de 1998, con motivo de la Asamblea General de este organismo, celebrada en Nueva Delhi, se acordó una nueva reposición de fondos por un total de 2.750 millones de dólares —un incremento del 36% respecto al FMAM-I— de los que 1.990 son nuevas aportaciones a cargo de 23 países donantes.

Fuente: FMAM

Recuadro 8
Fondo Fiduciario PPME. Financiación de fuentes bilaterales
(a febrero de 2000)

a) Contribuciones directas ya abonadas (en metálico o mediante documentos de pago)

País	Millones de dólares	
	Contribución directa	Reasignación FSI (a)
Australia	0,0	5,3 (b)
Bélgica	0,0	3,2
Canadá	5,0	22,0
Dinamarca	23,0	3,3
España	15,0	--
Finlandia	14,0	--
Francia	0,0	20,7(c)
Grecia	1,0	--
Irlanda	16,0	--
Japón	10,0	--
Luxemburgo	0,5	0,1
Noruega	37,0	4,4
Países Bajos	108,0	22,8
Portugal	15,0	--
Reino Unido	25,0	11,1
Suecia	29,0	--
Suiza	28,0	--
Total	326,5	88,0

(a) Fondo de Subvenciones al pago de Intereses (*Interest Subsidy Fund*).

(b) Australia retiene su saldo positivo en el FSI, sin transferirlo al Fondo Fiduciario PPME, pero ha autorizado al BIRF a utilizarlo si es necesario en el marco de la Iniciativa PPME.

(c) Pendiente.

b) Compromisos identificados (*pledges*): aproximadamente 1.700 millones de dólares

- Australia ha anunciado una contribución de 6,5 millones para costes de alivio de la deuda PPME del Grupo Banco Mundial.
- Bélgica ha indicado que aportará 8 millones para alivio de deuda con el Banco Africano de Desarrollo (BAfD).
- La Unión Europea aportará 734 millones de euros al Fondo Fiduciario PPME, de los que 680 millones están reservados para países ACP, y 54 millones para otros países.
- Alemania ha comprometido 150 millones de marcos (unos 80 millones de dólares)
- Italia se ha comprometido a aportar 70 millones de dólares.
- El Reino Unido ha anunciado una contribución de 50 millones de dólares al fondo fiduciario PPME para alivio de deudas con el BAfD (de los que alrededor de 15 ya han sido abonados), y 150 millones en el marco de la Iniciativa PPME reforzada.
- El Gobierno de Estados Unidos ha incluido en su propuesta de presupuesto enviada al Congreso una contribución de 600 millones de dólares para el periodo 2000-2002.

En las reuniones anuales de 1999 otros países indicaron de manera informal su intención de contribuir al Fondo Fiduciario PPME, pero su confirmación está aún pendiente.

Fuente: Banco Mundial

4. Los instrumentos de apoyo a la internacionalización de la empresa española en las relaciones con el Banco Mundial

4.1 La definición de los instrumentos en el marco de la política comercial

Como se ha señalado, un propósito básico de la política española hacia el Grupo Banco Mundial es la mejora de la tasa de retorno o, para ser más precisos, de la “tasa de aprovechamiento comercial” del capital desembolsado y de las contribuciones realizadas a las distintas entidades que integran ese Grupo.¹

La justificación básica de esta política, según sus responsables en el Ministerio de Economía, es la “desventaja competitiva” que experimentan las empresa españolas a causa de los altos costes laborales, de transporte, energía y otros insumos. El acceso a la financiación internacional es una variable “significativa” en los costes y un condicionante de las competitividad internacional. El acceso a la financiación internacional, según el punto de vista oficial, situaría a las empresas españolas “en igualdad de oportunidades” frente a los competidores de otros países (Subdirección general de Instituciones Financieras Multilaterales 1997a: 10-12. Ver también Fundación de Cooperación al Desarrollo 1995: 336-347).

Sin embargo, el marco normativo internacional definido por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) es cada vez más restrictivo. Esto es particularmente cierto tras la aprobación de las reglas del llamado “paquete de Helsinki” por parte del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de esta organización. Estas reglas restringen el uso de los créditos concesionales “ligados” como el Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD) a países de renta baja y a sectores en los que no se puede recurrir a la financiación privada, como la salud y la educación. Ello obliga a los responsables de la política comercial a revisar los instrumentos clásicos, como el FAD, y definir un nuevo marco de apoyo oficial a las empresas (Subdirección general de Instituciones Financieras Multilaterales 1997a: 12).

¹ El concepto “retorno” es equívoco porque los recursos recibidos por estos organismos proceden del erario público, mientras que los pagos realizados en concepto de suministro de bienes y servicios y por obras realizadas se dirigen a empresas privadas. El concepto de “tasa de aprovechamiento comercial”, que expresa la relación entre desembolsos de la Administración y contratos obtenidos por las empresas, es más ajustado a la realidad. Ver Subdirección General de Instituciones Financieras Multilaterales 1997b: 2. Ahora bien, como señalan los responsables de las relaciones con los organismos financieros multilaterales, el auge de la inversión extranjera directa, el aumento de las operaciones de cofinanciación y la participación de bancos y otras instituciones financieras españolas en los préstamos sindicados del Grupo Banco Mundial hace de la tasa de aprovechamiento comercial un indicador inadecuado para reflejar la participación española en las operaciones de esta Institución.

En este contexto, el incremento de las aportaciones a proyectos de bancos multilaterales de desarrollo se presenta como una opción atractiva, siempre y cuando ello también se traduzca en un aumento de la tasa de aprovechamiento comercial de esas contribuciones a través de una mayor participación española en los contratos de suministro de equipo, en la prestación de servicios y en la contratación de obras por parte de estos organismos. Las reglas de contratación internacional del Banco Mundial y de otros bancos regionales de desarrollo no permiten la utilización de ayuda “ligada” salvo en ciertos supuestos, por lo que esa política de apoyo oficial deberá combinar tanto instrumentos de apoyo directo como los créditos FAD, allí donde sea posible su uso, como instrumentos indirectos.

Constatando esta situación, las Jornadas sobre exportación de enero de 1997 plantearon como posibles vías de acción al respecto las siguientes: un mayor uso del FAD para operaciones de cofinanciación; el aumento de la dotación de los fondos fiduciarios (*Trust Funds*) para consultoría; el reforzamiento de las acciones de información hacia las empresas; y una política de personal para situar un mayor número de funcionarios españoles en estas instituciones (Dirección General de Política Comercial e Inversiones Exteriores: 14). El “Plan 2000 para la Exportación”, ya citado, recogía estas propuestas e incluyó, además, el afianzamiento de la línea Fondo de Estudios de Viabilidad (FEV), creada en 1995 (Secretaría Estado de Comercio...1997: 97, 111-114).

4.2 *La cofinanciación de proyectos*

La cofinanciación es una actividad de importancia creciente tanto para el Banco Mundial como para los Gobiernos y los operadores económicos privados de los países industrializados. En el caso del Banco Mundial, el espectacular aumento de la inversión privada y el mayor acceso de los países en desarrollo a los mercados internacionales de capital ha llevado a un profundo replanteamiento del papel de esta Institución en la financiación del desarrollo, en especial en los llamados “mercados emergentes”. La función tradicional del Banco —facilitar capital de inversión vía créditos— se reduce, y en su lugar el Banco está intentando asumir un papel renovado como catalizador y garante de la inversión privada. El uso creciente de garantías de inversión y de préstamos sindicados y el mayor protagonismo de la Corporación Financiera Internacional (CFI), la filial del Grupo Banco Mundial para el sector privado, son parte de la respuesta del Banco a este nuevo entorno económico.¹

Las actividades de cofinanciación de proyectos con el Banco Mundial admiten dos posibles modalidades: la “financiación conjunta” y la “financiación paralela”. En la financiación conjunta

no se admiten fondos “ligados”, ya que la adquisición de bienes y servicios y la contratación de obras debe ser objeto de una licitación abierta a cualquier empresa. En la financiación paralela, sin embargo, puede utilizarse ayuda “ligada” a la compra de bienes y servicios del donante, lo que es perfectamente compatible con el propósito y las reglas de funcionamiento de créditos de apoyo a la exportación como los FAD. Por razones obvias, esta última modalidad de financiación es la más atractiva para los países donantes —son muy pocos los países que han realizado operaciones de financiación conjunta—, la que ha experimentado un crecimiento más rápido en los últimos años (Banco Mundial 1996: 2), y la que se intenta promover activamente desde la Subdirección General de Instituciones Financieras Multilaterales.

El hecho de que las operaciones de cofinanciación tengan que ser sufragadas con cargo al Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD), que impide una financiación totalmente desligada, plantea dificultades de distinta índole de cara a este tipo de operaciones. La financiación conjunta es una modalidad que aún no se ha puesto en práctica, y en cualquier caso exigiría ser “muy selectivos” y limitarse sólo a las operaciones en países y en sectores en las que las empresas españolas tengan una buena posición de partida. Para ello se pretende implicar a consultoras españolas en los estudios previos de viabilidad de los proyectos a cofinanciar. El Fondo de Estudios de Viabilidad (FEV), descrito en el siguiente apartado, que financia a fondo perdido este tipo de acciones, se configura así como un instrumento complementario de las operaciones de cofinanciación. Respecto a la financiación paralela, el reto es insertar esas operaciones en el marco de la política general hacia el Banco Mundial, y no limitarse a operaciones aisladas.

Superar estas limitaciones exigiría, sin embargo, avanzar hacia un “nuevo FAD” más flexible, desligado, más concesional, guiado por criterios de desarrollo y no sólo por criterios comerciales, y plenamente integrado en la política de cooperación.² Así lo considera también el informe sobre la cooperación española del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE, que además señala la conveniencia de abrir un debate público sobre esta cuestión (Comité de Ayuda al Desarrollo 1998; 7, 9-10, 18). Esta visión, sin embargo, no es compartida ni por la Dirección General de Política Comercial e Inversiones Exteriores, ni por los sectores empresariales, agrupados en el Club de Empresas Exportadoras Españolas, que incluye compañías como Dragados-FCC, Alcatel, BBV Trade, Unión Fenosa o Indra. Con motivo de la tramitación parlamentaria de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo (LCID) en el año 1998, y ante la posibilidad de que el FAD estuviera subordinado a los objetivos de desarrollo de dicha Ley, impulsaron una activa campaña de

¹ Para una discusión más amplia de estos cambios, ver Richardson y Haralz 1995.

² Ver al respecto las propuestas para un nuevo reglamento del FAD coherente con la Ley de Cooperación de Intermón (1999).

presión para evitar que el FAD perdiera su carácter tradicional de instrumento de apoyo a la política de internacionalización empresarial.¹

El primer Acuerdo de Cofinanciación con el Banco Mundial se firmó en 1987 y obtuvo la aprobación del Consejo de Ministros el 15 de abril de 1988, y ya contempló, como un instrumento de apoyo, un fondo de consultoría para actividades de preinversión —estudios de viabilidad, asistencia técnica *ex-ante*— gestionado por el ICEX. Este fondo fue creado en septiembre de 1987 y contó con una dotación inicial de 250.000 dólares, que a lo largo de 1988 se consumieron casi totalmente. A partir de 1989, sin embargo, se hizo un uso esporádico de este instrumento (Deleito 1989: 37, Melchior 1995: 320), y en 1997 la responsabilidad de su gestión pasó a la Dirección General de Política Comercial.

En la actualidad, los criterios y procedimientos de actuación para las operaciones de cofinanciación con el Banco Mundial son los definidos por el Acuerdo Marco España-Banco Mundial del 6 marzo de 1997 (ver recuadro 9). Según el Acuerdo, en el caso de la financiación conjunta (*Bank-administered cofinancing*), el Ministerio de hacienda remitirá al Banco una relación de países y sectores prioritarios dos meses antes de la Consulta anual España-Banco Mundial; el Banco contestará remitiendo una relación de proyectos en esos sectores y países con posibilidades de cofinanciación. España, a su vez, informará acerca de sus disponibilidades financieras y seleccionará los proyectos de interés. En caso de acuerdo se adoptará un convenio específico para cada proyecto. Los fondos serán aportados en concepto de donación, y como se indicó, no pueden ser ayuda “ligada”, ya que ello no es compatible con la normativa de contratación y adquisición (*procurement*) vigente en el Banco. En consecuencia, las empresas españolas interesadas en obtener contratos deberán acudir a los concursos públicos abiertos para cada proyecto.

Si se trata de una operación de “financiación paralela” (*Spanish-administered cofinancing*), el los fondos se entregarán directamente al receptor, y los contratos de suministro y/o de construcción se realizarán conforme a los procedimientos acordados a nivel bilateral entre el Ministerio de Economía y Hacienda y el receptor, lo que, como se indicó, permite la utilización de “ayuda ligada”. El Acuerdo establece algunas cautelas al respecto: esos procedimientos deberán ser compatibles con los fines del proyecto, la entrega se realizará conforme a las estipulaciones de la licitación, deberán

¹ Sobre la tramitación de la Ley, ver Estrella 1998: 59. El que fuera Director General de Política Comercial hasta el 1 de julio de 1999 se pronunció en defensa del FAD en su diseño tradicional y criticó las “insuficiencias” que respecto a este instrumento tiene la Ley de Cooperación Internacional al Desarrollo en la forma en la que fue finalmente aprobada. Ver Álvaro Rengifo Abbad (1999: 82, 94-101). Respecto a la posición empresarial, ver “Las grandes exportadoras, en pie de guerra para recuperar el FAD. Economía intentará cambiar la Ley en el Senado”, *Cinco Días*, 13 de mayo de 1998.

tener un “precio competitivo”, y el grado de concesionalidad deberá ser el estipulado por la OCDE para este tipo de instrumentos (al menos un 35% si se trata de un crédito FAD).

4.3 Los fondos de consultoría y la línea Fondo de Estudios de Viabilidad (FEV)

En 1987, como se indicó, se estableció un Fondo de Consultoría con el Banco Mundial gestionado por el ICEX. Según la Dirección General de Política Comercial, la gestión de este fondo por parte del ICEX no fue satisfactoria, ya que no se situaba en el marco, más general, de la política hacia esta Institución.

Recuadro 9

El Acuerdo Marco Ministerio de Economía y Hacienda-Banco Mundial de marzo de 1997. Cuadro-resumen

Este Acuerdo, que sustituye al acuerdo de cofinanciación del año 1987, institucionaliza las relaciones entre el Ministerio de Economía y Hacienda y las dos principales filiales del Grupo Banco Mundial, el BIRF y la AIF. El Acuerdo, que desde instancias oficiales se considera “novedoso”, establece procedimientos de actuación en materia de cofinanciación e incorporación de personal español a estas Instituciones, una agenda anual de trabajo y un mecanismo de seguimiento conjunto. En la actualidad el Banco ha firmado acuerdos de este tipo con 21 países donantes. El Acuerdo tiene carácter “marco” y deberá desarrollarse a través de actividades concretas, previo acuerdo de las partes. Los componentes más importantes del Acuerdo son los siguientes:

- La gestión del **Fondo Fiduciario de Consultoría** Español, financiado con cargo a la línea FEV.
- Los procedimientos a seguir en las **operaciones de cofinanciación**, tanto en la financiación conjunta (“cofinanciación administrada por el Banco”), como en la financiación paralela (“financiación administrada por España”).
- Un procedimiento de *secondment* o financiación conjunta de la incorporación de personal español a la plantilla del Banco, en niveles técnicos, por el que cada año se prevé la incorporación de 3 a 5 personas. España financiará entre el 30% y el 50% de su salario durante dos o tres años, con vistas a su incorporación definitiva a la Institución.
- Un mecanismo de **seguimiento y evaluación** que incluye la realización informes semestrales y de una **reunión de consulta anual España-Banco Mundial**, además de otras reuniones cuando las partes lo consideren necesario, para debatir la aplicación del Acuerdo, decidir la organización conjunta de conferencias y seminarios dirigidos a operadores privados para dar a conocer las actividades del Banco y sus procedimientos de licitación, e identificar proyectos concretos para la cofinanciación.

En los dos primeros años de aplicación del Acuerdo, los resultados han sido desiguales. Durante 1997 y 1998 apenas se pudo avanzar en materia de cofinanciación debido a la situación de

inestabilidad e incertidumbre causada por la profunda reforma administrativa impulsada por el Presidente Wolfensohn. Los fondos de consultoría, sin embargo, han sido evaluados positivamente y han financiado numerosas actividades de consultores individuales y de empresas españolas.

Fuente: texto oficial del Acuerdo, Dirección General de Política Comercial e Inversiones Exteriores

En diciembre de 1995 la Administración decidió ampliar la panoplia de instrumentos de apoyo a la exportación con la creación de la línea de Financiación de Estudios de Viabilidad (FEV), dotada con 5.000 millones de pesetas con cargo al FAD, a los que en diciembre de 1996 se le sumaron otros 5.000 millones. En el “Plan 2000 para la Exportación” de junio de 1997 se incluyó, entre las metas a corto plazo, el afianzamiento de esta línea como un mecanismo que favorezca la adjudicación de proyectos a empresas españolas, es decir, aumentar la exportación de bienes y servicios españoles (Secretaría de Estado de Comercio...1997: 97). La presentación pública de la línea FEV se produjo el 2 de abril de 1998.

La línea FEV tiene tres modalidades: pública, privada y multilateral. A través de esta última, se dota de recursos a los fondos de consultoría que España mantiene con algunas instituciones financieras multilaterales, incluyendo el Banco Mundial, y/o para crear nuevos fondos en otras instituciones. Estos fondos permiten al Banco Mundial contratar a empresas y consultores españoles para realizar estudios de viabilidad y otras actividades de asistencia técnica en la fase de preinversión. De esta forma se pretende aumentar la participación de consultoras españolas en los proyectos del Banco y, al tiempo, fomentar la participación de otras empresas españolas, que se benefician de la información y la experiencia de esas consultoras (Secretaría de Estado de Comercio...1997: 98, Dirección General de Política Comercial e Inversiones Exteriores: 1998: 48). Ahora bien, para evitar un evidente conflicto de intereses, las normas del Banco no permiten que el adjudicatario de un estudio de viabilidad sea contratado posteriormente para la ejecución del mismo, por lo que ese vínculo, de existir, debe ser indirecto.

En 1998 la dotación del Fondo de Consultoría con el Banco Mundial se amplió a 4 millones de dólares. Esta cifra era superior al compromiso adquirido con el Banco con motivo de la firma del Acuerdo Marco de 1997, que se elevaba a 3 millones. Según el Acuerdo entre el Banco Mundial y el Ministerio de Economía y Hacienda, estos fondos son 100% concesionales y es el Banco el encargado de su administración. El 75% de los recursos se destinará a contratar servicios de consultoría de empresas o expertos españoles. El 25% restante podrá ser utilizado para contratar consultores de los países prestatarios o de países no prestatarios con fondos de consultoría que, de forma recíproca, también admitan la contratación de españoles. El Ministerio de Economía facilitará

“listas” de consultores españoles, y es el Banco el que selecciona. Ahora bien, si el contrato supera los 100.000 dólares, entonces es necesaria la aprobación previa del Ministerio de Economía y Hacienda.

En junio de 1997 año el Fondo ya se había utilizado plenamente, y se procedió a su reposición. A lo largo de ese año se realizaron un total de 44 operaciones. Hasta 1999 este fondo ha contado con un total de 8 millones de dólares, y la Dirección General de Política Comercial se plantea como objetivo anual una dotación de cinco millones. En octubre de 1998 se reforzó la financiación para actividades de consultoría aportando un millón de dólares para la identificación de proyectos de reconstrucción en Centroamérica. En esa misma fecha se creó el fondo de consultoría con la Corporación Financiera Internacional (CFI), y se otorgó un millón adicional para la creación de un fondo de apoyo a las actividades de estudios y formación del Instituto del Banco Mundial. En total, los recursos destinados a fondos de consultoría con el Banco Mundial se elevan a 12 millones de dólares.

Estos fondos se inscriben en el apoyo que España pretende dar a la Red Global de Educación y Conocimiento del Banco Mundial (de cuyo Consejo Interino España es miembro), para que las bases de información del Banco Mundial sean vertidas al castellano y estén disponibles en interne. Para ello se establecerá un Centro de Educación a Distancia, cuyo desarrollo será asumido conjuntamente por el Instituto del Banco Mundial y la Universidad Nacional d Educación a Distancia (UNED).

En relación a los objetivos propuestos —una mayor penetración de las empresas españolas en el mercado de la contratación multilateral—la actuación de la línea FEV en estos dos años ha sido valorada positivamente, y se considera que los resultados logrados en el Banco Mundial están por delante a lo alcanzado en el BERD o el BAsD. Ahora bien, como ha señalado Alonso (1999a: 412), a pesar de su alto grado de concesionalidad, “...considerar al FEV como un instrumento de cooperación al desarrollo es, cuando menos, discutible. Sus actuaciones son primordialmente comerciales y su objetivo explícito no es colaborar a los fines de la cooperación al desarrollo, sino promocionar y respaldar la actividad de la empresa privada española”. Como señala este mismo autor, esto no quiere decir que los fondos de consultoría no puedan tener objetivos directos de desarrollo, si se sitúan en otro marco de políticas y asumen plenamente esas metas. Los fondos especiales para la identificación de proyectos de reconstrucción creados en 1998 con el Banco Mundial y con el BID marcan un posible camino a seguir en este sentido (Alonso 1999a: 413).

4.4 *La política de personal*

El apoyo a la incorporación de personas español en las instituciones financieras multilaterales también se concibe como instrumento de fomento de las exportaciones. Según afirma la Subdirección General de Organismos Financieros Multilaterales, “el hecho de que haya personas de nacionalidad española entre los profesionales que trabajan en los organismos económicos internacionales en la mayor cuantía posible y con el mayor nivel posible redundará a medio plazo en la apertura de nuevas posibilidades para el crecimiento y la diversificación la exportación de bienes y servicios, apoyando así la internacionalización de la economía española” (Subdirección General de Instituciones Financieras Multilaterales 1997c: 63).

Como se ha indicado, esta política se ha concretado en el sistema de cofinanciación de personal (*secondment*) incluido en el Acuerdo España-Banco Mundial. En paralelo, la Administración se plantea apoyar las candidaturas españolas a puestos de dirección en la estructura del Banco. En este contexto es oportuno recordar que en la actualidad el español Manuel Conthe es el Vicepresidente para Asuntos Financieros del BIRF.

5. Conclusiones y propuestas: las relaciones con el Banco Mundial y la futura política española de cooperación al desarrollo

1. *La política española hacia el Banco Mundial deberá estar plenamente integrada en la política de cooperación internacional al desarrollo y responder a los objetivos y principios comunes de esa política, tal y como se han definido en la LCID, y en especial a la lucha contra la pobreza.*

Para ello, la participación española en los órganos de gobierno y las contribuciones financieras realizadas deberán, tal y como plantea la Propuesta del Plan Director, subordinarse a las tres “orientaciones básicas” de carácter transversal que orientan todas las acciones de la cooperación: la lucha contra la pobreza, la promoción de la igualdad entre mujeres y hombres y la sostenibilidad ambiental, así como a las seis “prioridades sectoriales”: la cobertura de necesidades sociales básicas; la inversión en el ser humano; el desarrollo de las infraestructuras y la promoción del tejido económico; el fortalecimiento de la sociedad civil, el desarrollo de las instituciones y el buen gobierno; la defensa del medio ambiente, y la prevención de conflictos y el apoyo a los procesos de paz.

Esto supone dejar las consideraciones político-diplomáticas y comerciales en el lugar secundario que le destina la LCID, y como señala expresamente la Propuesta de Plan Director, dar más énfasis social a la cooperación con el Banco Mundial, de modo que ésta se oriente, como quiere la LCID, de forma más central y decidida a luchar contra la pobreza y a cubrir las necesidades básicas de la población más necesitada.

La Propuesta del Plan Director reclama un “Plan de Acción” detallado para los organismos multilaterales y en particular para el Banco Mundial. Una condición previa para su elaboración es la aprobación del Plan Director tan pronto se constituya el nuevo Gobierno y su presentación al Parlamento, tal y como exige la LCID, acabando con la injustificable situación de bloqueo en el que se encuentra este documento desde mediados de 1999. Una vez debatido y aprobado, el Plan de Acción para los organismos multilaterales y el Banco Mundial requerirá los siguientes pasos:

- En primer lugar, reconocer el papel estratégico del Grupo Banco Mundial en el sistema internacional de cooperación y ayuda al desarrollo. Esto supone destinar mayores recursos humanos y financieros al seguimiento de sus acciones, a la interacción con sus instituciones afiliadas, y a la participación activa, con propuestas propias, en los debates y en el proceso de toma de decisiones dentro de sus órganos de Gobierno.

- En segundo lugar, valorar detalladamente de qué forma se corresponden las orientaciones y prioridades —tanto sectoriales como geográficas— del Grupo Banco Mundial y las propias de la política española de cooperación, y definir metas y estrategias de actuación a desplegar tanto en sus órganos de gobierno como a través del uso selectivo de los instrumentos financieros a disposición de la política de cooperación.
- 2. *La política española hacia el Banco Mundial deberá responder a un modelo de dirección y gestión más unificado, integrado y coordinado, conforme a lo establecido por la Ley de Cooperación Internacional al Desarrollo*

Asegurar que la búsqueda de retornos políticos y económicos descienda a la categoría de “preocupación razonable” exige que el Ministerio de Economía y Hacienda asuma plenamente los principios y objetivos de la política española de cooperación para el desarrollo en sus políticas e instrumentos. Es importante insistir en esta cuestión, ya que demanda importantes cambios administrativos e incluso de cultura organizativa en ese Ministerio, hasta ahora centrado en objetivos comerciales y con una relación muy estrecha con los intereses empresariales, y bastante refractario a ampliar su visión y criterios de actuación. Supone, además, que exista, como se dice expresamente en la Propuesta del Plan Director, “la máxima coordinación en el diseño y gestión (...) de la política con los Organismos Internacionales, entre los Ministerios de Economía y Hacienda y el de Asuntos Exteriores: una coordinación que debiera ir en paralelo con la que los propios Organismos —Banco Mundial y PNUD, por ejemplo— están ya asumiendo a nivel internacional”. La experiencia reciente sugiere que estos cambios no van a ser fáciles, pero es importante reiterar que sin ellos, será muy difícil que se materialice una política coherente y eficaz hacia el Banco Mundial.

- 3. *España debería participar activamente en el proceso de formulación de las políticas de desarrollo y de las estrategias operacionales del Banco Mundial. A fin de que estas respondan, en la medida de lo posible, a los objetivos y principios de la LCID.*

La participación activa en la formulación de políticas es particularmente importante de cara a este organismo debido a su notable influencia en los países en desarrollo y a las importantes reformas iniciadas por el actual Presidente, James D. Wolfensohn. Esta participación es particularmente necesaria debido a que el Grupo Banco Mundial mantiene posiciones de corte neoliberal que contradicen su reciente compromiso con la lucha contra la pobreza. A menudo el Banco Mundial

lleva a cabo políticas distintas y en ocasiones contrarias a las que promueven la cooperación bilateral española y otros donantes bilaterales y multilaterales más afines a ésta, de forma que la acción de los donantes, en vez de generar sinergias, termina anulándose a sí misma.

En esta búsqueda de mayor influencia, España no debiera limitarse a la cooperación al desarrollo. El escenario de la globalización, y en particular el crecimiento explosivo de los flujos de capital y las recientes crisis financieras han puesto de manifiesto la necesidad de una “nueva arquitectura financiera internacional”— y de forma más amplia la necesidad de instituciones y regímenes que proporcionen mayores capacidades de gobernanza mundial y se enfrenten al riesgo de crisis sistémica y a las dinámicas de exclusión inducidas por la globalización, promoviendo un orden internacional más estable, justo y equitativo. El proceso de globalización y el debate sobre la evolución futura del sistema internacional parece demandar un nuevo papel para la AOD en su conjunto y para las instituciones multilaterales, en el que España no debiera dejar de estar presente. En ese debate las propuestas españolas no debieran reflejar únicamente sus intereses políticos y comerciales de corto plazo; también se deberían contar con una visión de largo plazo sobre el futuro del sistema internacional en las que tengan un papel importante los objetivos de su política de cooperación al desarrollo.

4. *Para respaldar más eficazmente sus posiciones, España debería promover “coaliciones de Estados afines” en el seno del Directorio Ejecutivo, en especial con los Estados miembros de la Unión Europea.*

A pesar de que su influencia es creciente, España cuenta con escasa representación en los órganos de Gobierno del Grupo Banco Mundial y no parece realista esperar que ésta aumente significativamente a base de nuevos aumentos selectivos de su participación. La conformación de “coaliciones de Estados afines” parece la única estrategia plausible para que esa participación activa produzca resultados tangibles.

La Unión Europea se presenta como una posibilidad inmediata para la formación de esas coaliciones. Ello exigiría una actuación concertada o cuanto menos coordinada “a quince”. Ello permitiría establecer un “contrapeso” adecuado frente a Estados Unidos y orientar al Banco Mundial hacia unas concepciones del desarrollo en las que la dimensión social —si se prefiere, hacia el “desarrollo equilibrado” y la “cohesión”, por utilizar los términos del Tratado de La Unión Europea— esté más presente, ya que la orientación neoliberal del Banco Mundial no es ajena a la fuerte influencia de Estados Unidos en esta institución. Es necesario ser realista respecto a la

posibilidad de que pueda surgir una actuación “a quince” ante los organismos de Bretton Woods, ya que los Estados más importantes en la Unión Europea (Alemania, Francia, el Reino Unido) cuentan con su propia “silla” en el Directorio Ejecutivo y son, a su vez, miembros del G-7, que actúa como “directorio” informal del FMI y el Banco Mundial. Esta importante dimensión de la acción exterior de la Unión, empero, podría ser explorada con mayor empeño en este momento, dado que el fortalecimiento de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y, sobre todo, el establecimiento de una moneda única puede propiciar una actuación más coordinada de los Estados miembros en y frente a las instituciones de Bretton Woods.

5. *La búsqueda de una mayor influencia en el Banco también deberá estar orientada a asegurar una mayor coherencia entre las políticas bilaterales de cooperación y la actuación del Banco Mundial en el nivel de país, en especial en aquellos países prioritarios para la cooperación española.*

La concertación de posiciones es particularmente importante en el nivel local. Como indicamos, es en este nivel en el que a menudo se plantean los conflictos y las contradicciones entre la política bilateral española y la política de las organizaciones de Bretton Woods, FMI y Banco Mundial.. A través de “coaliciones de donantes” es posible ejercer una influencia considerable en las políticas de esos organismos, de forma que contribuyan a alcanzar los objetivos que se hayan planteado a nivel bilateral. Como sugiere la experiencia reciente, los “Grupos Consultivos” impulsados por el Banco Mundial ofrecen amplias posibilidades al respecto, pero hay otros ámbitos de acción que debieran ser explorados, y en particular el proceso de elaboración de las estrategias de Asistencia Nacionales (*Country Assistance Strategies, CAS*) y las recientes “Marcos Globales de Desarrollo” (*Comprehensive Development Frameworks*) del Banco Mundial, los Marcos de Asistencia para el Desarrollo (*Development Assistance Frameworks*) del PNUD y de las agencias, programas y fondos de las Naciones Unidas, y los nuevos “Documentos de Estrategia para la Reducción de la Pobreza” (*Poverty Reduction Strategy Papers, PRSP*) previstos por la Iniciativa PPME reforzada como marco de planificación participativo de las políticas nacionales en esta materia.

6. *España deberá impulsar reformas conducentes al “buen gobierno” en el seno del Grupo Banco Mundial, de forma que este supere sus notorias deficiencias administrativas y de gestión*

Distintos informes y análisis independientes han identificado los graves problemas organizativas y de gestión del Banco Mundial, en especial su fuerte centralismo y burocratización, la falta de coordinación con otras agencias de cooperación, sus elevados costes operativos y los serios problemas que existen en la gestión del ciclo de proyecto. Algunos de estos problemas están siendo abordados en el marco del denominado “Pacto estratégico” propuesto por el actual Presidente, James D. Wolfenhson, que pretende promover la descentralización, mejorar la eficiencia, reducir la burocracia y acercar el Banco a los afectados y a las ONGD. Estas reformas deben ser contempladas como un paso positivo, pero no se debería olvidar que no alteran los fundamentos políticos e institucionales del Banco Mundial, y en particular su sistema de ponderación de voto, basado en la riqueza de cada país, que consagra y refuerza la desigualdad internacional, y el predominio de los países ricos en los asuntos de la financiación del desarrollo. Como ha señalado repetidamente el Grupo de los 24, que agrupa a los países en desarrollo más importantes, las reformas reales se encuentran en ámbitos como la democratización del Banco Mundial y los mecanismos de movilización de recursos, que siguen siendo funcionales a los intereses de los mercados internacionales de capitales.

7. *España deberá fortalecer su capacidad de análisis, propuesta y diálogo de políticas frente al Banco Mundial, y formular sus propuestas a partir de cauces de diálogo regulares con el Parlamento y con la participación activa de las organizaciones no gubernamentales de desarrollo (ONGD).*

Junto con el diálogo permanente sobre políticas y la modulación de las contribuciones, es necesario incrementar la capacidad de debate y propuesta a través de un permanente seguimiento, estudio y análisis de las políticas de estas instituciones. Ello exige, a su vez, el fortalecimiento de los departamentos competentes de la Administración y una mayor interacción de estos con centros de investigación, universidades y ONGD, promoviendo un mecanismo regular de consulta, participación y diálogo de políticas con estas entidades.

8. *La participación y el diálogo de políticas con las ONGD, las organizaciones sociales y el Parlamento en relación al Banco Mundial requiere un suministro regular y transparente de información sobre las políticas de esta Institución y la actuación española en sus órganos de gobierno.*

Los incipientes mecanismos de comunicación entre la Administración y las ONGD deberían dar paso a un nuevo marco de relación basado en una información fluida y transparente sobre la agenda del Banco Mundial y en particular de sus órganos de gobierno. En este marco es particularmente importante el involucramiento del Parlamento, a través de la Comisión de Cooperación al Desarrollo, y una mayor información sobre la actuación de los representantes españoles ante el Banco Mundial.

9. *En el marco de su política de cooperación, España deberá impulsar la segunda fase de la Iniciativa HIPC/PPME, tanto en plano financiero como en el ámbito de las políticas de lucha contra la pobreza en las que se enmarca esta Iniciativa, y asegurar su coherencia con otras políticas bilaterales*

En los dos últimos años la Secretaría de Estado de Comercio, como órgano competente en materia de deuda externa, ha guiado la participación española en la Iniciativa para los Países Pobres Muy Endeudados (HIPC o PPME). En esa participación también pueden rastrearse intereses económicos concretos —mejorar la solvencia de algunos países en desarrollo, de forma que vuelvan a ser “bancables”; esto es, sujeto de nuevos créditos— y se ha dado prioridad a países en los que España tiene intereses económicos y políticos, como Bolivia y Mozambique. La Secretaría de Estado de Comercio ha planteado, sin embargo, que la participación española en la Iniciativa PPME debe ser vista como parte de un esfuerzo de cooperación y solidaridad con los países más pobres.

En este sentido, la participación española en la II Fase de la Iniciativa PPME/HIPC debe ser vista como un componente importante de la política de cooperación y, más allá de ella, de la contribución española a las metas de desarrollo social y erradicación de la pobreza acordadas en la “Cumbre Social” de Copenhague de 1995 y en el marco del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE.

Los recursos liberados por la reducción de deuda, por último, deberían generar fondos de inversión social destinados a necesidades sociales básicas, y contar con mecanismos de “condicionalidad positiva” que refuercen el compromiso político de luchar contra la pobreza de los gobiernos de los países beneficiarios de la Iniciativa, en vez de liberarles de sus responsabilidades en el ámbito social, y aseguren la participación social. En este marco es importante apoyar y supervisar el proceso de elaboración de los nuevos “Documentos de Estrategia para la Reducción de la Pobreza” (*Poverty Reduction Strategy Papers*, PRSP) previstos por la Iniciativa PPME reforzada, de forma que este sea participativo y transparente.

Estos criterios de acción, que ya han sido asumidos formalmente por el Ministerio de Economía y Hacienda, deberían presidir la política española en este ámbito, en particular en lo que se refiere a la colaboración con el Banco Mundial, y dar paso a un plan de acción de medio plazo, adecuadamente financiado, y plenamente integrado en la política general de cooperación al desarrollo.

Apéndice estadístico

Cuadro 1
Directorio Ejecutivo del Banco Mundial y poder de voto

	Países o grupos de países (“sillas”)	% voto BIRF	% voto AIF
1	Estados Unidos	16,53%	14,99%
2	Japón	7,93%	10,75%
3	Alemania	4,53%	7,04%
4	Francia	4,34%	4,27%
5	Reino Unido	4,34%	5%
6	Austria, Bélgica y 8 países europeos	4,78%	4,28%
7	Holanda, Israel y 10 países europeos	4,50%	3,61%
8	España, México, Venezuela y países centroamericanos	4,27%	2,10%
9	Canadá, Irlanda y pequeños Estados caribeños	3,88%	4,11%
10	Brasil, Colombia, Ecuador, Filipinas y 5 países del Caribe	3,62%	2,84%
11	Australia, Corea del Sur y 11 Estados asiáticos	3,48%	2,94%
12	Namibia, Nigeria, Sudáfrica y 9 Estados africanos	3,44%	4,00%
13	Italia, Grecia, Portugal y 2 Estados europeos	3,43%	3,93%
14	India, Sri Lanka, Bangladesh y Bután	3,43%	4,27%
15	Argelia, Irán, Irak, Pakistán, Ghana, Marruecos y Túnez	3,37%	2,04%
16	Finlandia, Suecia y países nórdicos	3,17%	4,86%
17	Polonia, Suiza y 5 países de Asia Central	2,87%	3,47%
18	República Popular China	2,81%	1,89%
19	Arabia Saudí	2,81%	3,55%
20	Federación Rusa	2,81%	0,27%
21	Egipto, Jordania, Kuwait y 9 países árabes	2,74%	2,25%
22	Indonesia, Malasia y 9 países del Sudeste asiático	2,56%	2,67%
23	Argentina, Bolivia, Chile y 3 países sudamericanos	2,34%	1,89%
24	R.D. Congo y 23 países africanos	2,01%	2,99%

Fuente: Banco Mundial

Cuadro 2

Evolución de la participación española en el Grupo Banco Mundial

a) Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF)

Ejercicio	Capital autorizado total millones de dólares	Participación española millones de dólares *	%
1959	10.000,00	100,00	---
1960	21.000,00	200,00	0,91
1965	22.000,00	266,70	1,21
1971	24.000,00	337,10	1,40
1977	27.000,00	455,10	1,68
1980	70.500,00	906,10	1,28
1982	71.650,00	913,50	1,27
1985	78.650,00	1.029,40	1,31
1988	94.879,40	1.603,63	1,69
1990	171.362,00	2.857,40	1,67
1994	170.003,00	2.857,00	1,68
1997	182.426,00	2.857,40	1,54
1999	188.220,00	2.857,40	1,52

(*) Incluye capital desembolsado y reclamable; el desembolsado en 1999 el 5% del capital suscrito

b) Asociación Internacional de Fomento

Reposiciones	Periodo	Recursos aportados (millones dólares)	Contribución española (millones dólares)	%
Contrib. inicial	1960	807,76	1,01	0,13
I reposición	1965-68	744,70	---	--
II reposición	1969-71	1.259,42	---	--
III reposición	1972-74	2.409,07	2,50	0,10
IV reposición	1975-77	4.516,18	18,33	0,29
V reposición	1978-80	7.692,82	21,00	0,27
VI reposición	1981-83	14.010,85	59,75	0,43
VII reposición	1984-86	10.931,76	54,79	0,50
VIII reposición	1987-89	12.436,08	62,10	0,50
IX reposición	1990-93	14.709,84	107,11	0,75
X reposición	1993-96	18.874,00	149,50	0,79
XI reposición	1997-99	14.400,00	144,00	1,00

XII reposición	1999-2002	11.539,56	160,40	1,39
----------------	-----------	-----------	--------	------

c) Corporación Financiera Internacional (CFI)

Ejercicio	Capital en acciones millones de dólares	Participación española millones de dólares	%
1959	100,00	1,11	1,11
1978	640,00	8,58	1,32
1986	1.300,00	15,71	1,21
1991	1.300,00	23,50	1,81
1994	1.658,00	20,93	1,26
1997	2.228,85	37,03	1,66
1999	2.349,77	37,02	1,58

Fuente: Grupo del Banco Mundial