

# ESPAÑA EN LAS INSTITUCIONES FINANCIERAS MULTILATERALES

Angel Martín Acebes\*

Tras una presentación de las instituciones financieras multilaterales (IFM) más relevantes para la actividad española de ayuda al desarrollo y de las funciones que desempeñan en esta actividad, este artículo centra su atención en la participación de España en la ayuda financiera multilateral al desarrollo, que se lleva a cabo a través de dos vías: las contribuciones a dichas instituciones y las realizadas por la Unión Europea. La presencia española en las IFM, aunque presenta una evolución creciente, es aún reducida en comparación con el peso económico y financiero que ha alcanzado España. Estas páginas se cierran con unas recomendaciones para mejorar nuestra influencia en estos ámbitos.

**Palabras clave:** cooperación internacional, ayuda al desarrollo, ayuda multilateral, bancos multilaterales de desarrollo, España, Banco Mundial, BID, BERD, Comité de Ayuda al Desarrollo, OCDE.

**Clasificación JEL:** F33, F34, F35, O19.

## 1. Las instituciones financieras multilaterales y el desarrollo

Una parte relevante de la cooperación económica y financiera española al desarrollo se canaliza a través de las instituciones financieras multilaterales (IFM), que incluyen el Banco Mundial, los bancos regionales de desarrollo (Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Asiático de Desarrollo, Banco Africano de Desarrollo) y también la cooperación ejecutada por la Unión Europea tanto a través del presupuesto comunitario, como del Fondo Europeo de Desarrollo (FED). Cabría, asimismo, mencionar a aquellas instituciones como el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD), cuyo objetivo es favore-

cer la transición a la economía de mercado de las antiguas economías planificadas de Europa del Este y el apoyo a la iniciativa privada.

Las IFM engloban, normalmente, tres tipos de instituciones: los bancos de desarrollo, propiamente dichos, los fondos de desarrollo o ventanillas concesionales y las instituciones dedicadas al desarrollo del sector privado o ventanillas para el sector privado.

La función de los bancos de desarrollo es proporcionar préstamos en condiciones más favorables que las del mercado para financiar proyectos públicos de desarrollo en los países emergentes. Estos bancos, como cualquier otro banco, obtienen sus recursos, básicamente, de los mercados financieros a través de préstamos y de la emisión de pasivos financieros. La ventaja de los bancos de desarrollo con relación a otros bancos es que pueden operar en los mercados de capitales con la

---

\* Subdirector General de Instituciones Financieras Internacionales. Ministerio de Economía y Hacienda.

garantía del capital suscrito por los Estados miembros y, por ello, los pasivos que emiten suelen obtener el mejor rating (AAA). Los países miembros sólo desembolsan una parte mínima, normalmente inferior al 10 por 100, del capital suscrito, pero la garantía pública de esta suscripción permite un alto nivel de apalancamiento de estos bancos. Los países que reciben préstamos de los bancos de desarrollo suelen ser países en desarrollo que tienen dificultades de acceso a los mercados de capitales y, cuando lo consiguen, es pagando unos intereses muy superiores a los que obtienen de los bancos de desarrollo.

Para aquellos países más pobres, menos desarrollados, que normalmente no tienen acceso a los mercados de capitales para financiar sus proyectos de desarrollo, existen los denominados fondos especiales de desarrollo o ventanillas «blandas», que conceden créditos en condiciones muy favorables. Estos préstamos blandos<sup>1</sup>, a diferencia de los que conceden los bancos de desarrollo, no pueden financiarse con la emisión de pasivos por las IFM, sino que se financian a través tanto de los desembolsos —denominadas reposiciones— que realizan los países donantes, normalmente durante períodos de tres años, como de una parte de los beneficios que obtienen anualmente los bancos de desarrollo.

Durante los últimos años, todas las IFM han venido incorporando la función de apoyar el desarrollo del sector privado como un elemento importante en la estrategia de desarrollo económico de los países emergentes. A diferencia de los bancos de desarrollo o de los fondos especiales, que prestan directamente a los gobiernos o a proyectos con garantía pública, estas ventanillas para el sector privado financian proyectos cuya garantía principal suele ser su propia rentabilidad. Durante esta década, la financiación de las IFM al sector privado ha crecido significativamente, pasando de 2.000 millones de dólares en 1991, a 6.000 millones de dólares en 1997. Los instrumentos más utilizados son

créditos, garantías y tomas de participación en el capital. Además, en esta área, las IFM juegan un papel importante al involucrar a inversionistas privados y a entidades financieras de los países desarrollados en la financiación de proyectos de inversión privada en los países de desarrollo. Por ejemplo, en 1997 la Corporación Financiera Internacional (CFI), integrada en el grupo Banco Mundial, por cada dólar que financió movilizó recursos financieros adicionales de 5,42 dólares bien a través de préstamos sindicados, o mediante cofinanciación de proyectos.

Las IFM realizan otras muchas actividades, aparte de la función de prestamista, tales como la provisión de asistencia técnica, la coinversión y la emisión de garantías.

La existencia de un conjunto tan amplio de funciones y de instrumentos refleja la complejidad de los factores que influyen en el desarrollo de los países y la de los distintos agentes que participan en dicho proceso.

Hoy existe un consenso casi mayoritario para adoptar un enfoque pragmático sobre el papel que deben cumplir las IFM en el desarrollo de los países más pobres. Este enfoque asume la amplitud de los factores que influyen en el proceso de desarrollo y sus recomendaciones derivan de las evaluaciones de resultados y de muchos años de experiencia en la cooperación al desarrollo.

Los elementos esenciales de este enfoque se encuentran recogidos en publicaciones recientes del Banco Mundial<sup>2</sup> y se han reflejado en el diseño de la duodécima reposición de la Asociación Internacional de Desarrollo (AID). Estos elementos son los siguientes:

1. La eficacia de la cooperación financiera depende estrechamente de la eficacia de la gestión económica en el país receptor y de que funcionen adecuadamente los instrumentos de la política económica.

Durante los primeros años de esta década, existía acuerdo sobre los instrumentos adecuados que garantizaban el éxito económico. Estos instrumentos, conocidos como el «consenso

<sup>1</sup> Los préstamos suelen tener un período de amortización muy largo, de 35 ó 40 años, con 15 años de período de gracia, y no se pagan intereses, sólo una comisión de gestión.

<sup>2</sup> WORLD BANK (1998): *Assessing Aid. Policy Research Report*, así como la obra del presidente del BM, WOLFENSOHN (1999): *Comprehensive Development Frame Work*.

de Washington» eran los siguientes: disciplina fiscal, priorización del gasto público en educación y sanidad, reforma tributaria, tipos de interés reales positivos y determinados por el mercado, políticas comerciales liberales, tipos de cambio competitivos, apertura a la inversión extranjera, privatizaciones, desregulación y protección de la propiedad privada.

2. Sin embargo, se ha comprobado que la eficacia de las medidas económicas depende no sólo de la bondad intrínseca de tales medidas, sino de las instituciones que configuran el comportamiento de las organizaciones, agentes económicos e individuos en una sociedad. La reciente crisis asiática ha puesto de manifiesto que no basta una buena política macroeconómica; es necesario, además, contar con instituciones sólidas que garanticen la estabilidad del sistema, especialmente en el mundo actual de integración financiera global. La existencia de instituciones sólidas de gobierno corporativo, de supervisión financiera, etcétera, es necesaria para un uso prudente de los flujos internacionales de capital. Se pueden señalar como instituciones clave para el desarrollo de un país el sistema de gobierno, las instituciones legales y jurídicas, la Administración pública, el sistema financiero y la educación.

3. Los programas de ayuda de las IFM deben adaptarse a las condiciones de cada país. Se reconoce, en general, el fracaso de los programas de reforma o de ajuste estructural impuestos por las IFM desde fuera del país. También se reconoce que, en muchas ocasiones, el carácter fungible de la ayuda financiera hace que el resultado final (aunque la ayuda sea condicionada) no sea visible. Por ejemplo, una ayuda dirigida a un proyecto social (que se hubiera realizado, en cualquier caso, sin la ayuda) ha tenido el efecto colateral de permitir la financiación de proyectos «escandalosos» a efectos de imagen política.

La conclusión es que las reformas económicas no se pueden imponer desde fuera, ni tampoco se pueden comprar condicionando la ayuda. Al contrario, es preciso que los programas de reforma se asuman como propios por el gobierno y la sociedad civil del país y, en definitiva, se logre la apropiación del programa o del proyecto por sus beneficiarios.

4. El objetivo de los proyectos financiados por las IFM no es tanto realizar una transferencia para financiar un determinado servicio, como el fortalecimiento de las políticas y de las instituciones que suministran esos servicios. Es posible ayudar al desarrollo de países con instituciones débiles y políticas deficientes, pero la ayuda debe centrarse no sólo en la transferencia financiera sino también en el apoyo de los programas de reforma de las instituciones. El papel de las IFM es, asimismo, transmitir el conocimiento, la información y las habilidades necesarias para el desarrollo. El Banco Mundial acaba de publicar su informe sobre el desarrollo mundial para 1999 y lo dedica al papel que el conocimiento y la información tienen en el desarrollo de los países.

5. Se reconoce la importancia creciente que podrían tener las IFM en canalizar hacia los países en desarrollo los flujos financieros privados, así como en movilizar a inversionistas privados y a entidades financieras en programas de desarrollo. Pero todavía queda mucho camino por recorrer, ya que la mayor parte de la inversión privada va a un número muy reducido de países (en 1996, 26 países recibieron el 95 por 100 de la inversión privada) y es una inversión muy volátil, que abandona estos países en cuanto surgen incertidumbres.

6. Hasta ahora, la ayuda bilateral (y, en menor medida, la multilateral) ha estado más dominada por razones estratégicas o políticas (antiguas colonias, afinidades ideológicas de los gobiernos) que por razones económicas. El nuevo contexto internacional, de desaparición de la política de bloques, integración de los mercados a nivel mundial, libertad de movimientos de capital, etcétera, conforma un planteamiento renovado de la cooperación al desarrollo y las IFM.

Debe superarse el planteamiento reduccionista de considerar la cooperación al desarrollo como un tema entre el gobierno receptor de la ayuda y las IFM (o el gobierno donante, en el caso de la ayuda bilateral). Por el contrario, el nuevo esquema pasa por establecer una alianza más amplia entre los países donantes, los gobiernos, los agentes económicos y la sociedad civil y las IFM sobre los objetivos e instrumentos de la cooperación al desarrollo.

## 2. España en las instituciones financieras multilaterales (IFM)

La cooperación financiera multilateral española comprende las cuotas y aportaciones realizadas a las IFM, quedando fuera de este apartado los programas que se realizan bilateralmente con los países en desarrollo. Nuestro país lleva a cabo este tipo de cooperación a través de dos vías: las contribuciones a las IFM y las aportaciones a la Unión Europea.

Las contribuciones españolas a las IFM supusieron entre 1993 y 1997 el 5,8 por 100 del total de la ayuda oficial al desarrollo (AOD), porcentaje muy inferior al 11 por 100 de otros países donantes, y que representa un volumen neto global de casi 50.000 millones. Esta cifra supone una contribución media de 10.000 millones de pesetas, pero que está sometida a una gran variabilidad debida al irregular calendario de pagos que se deriva de la participación en las ampliaciones de capital de los bancos y en las reposiciones de los fondos<sup>3</sup>.

España, a través del Ministerio de Economía y Hacienda y del Banco de España, está presente actualmente prácticamente en todos las IFM existentes, a excepción de algunas de menor alcance, fundamentalmente subregionales.

Esta presencia ha sido consecuencia de un proceso —lento y progresivo— de maduración como país en la escena económica internacional. Puede afirmarse que este proceso arranca con la —tardía— adhesión de nuestro país a las instituciones de Bretton Woods —Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial— en 1959, momento de apertura y reforma liberalizadora, y de apuesta por la integración a nivel internacional y por el multilateralismo. En el momento de su ingreso, España era elegible para recibir financiación del Banco Mundial, habiendo sido en doce ocasiones prestataria de esta institución.

Los años setenta suponen un paso adelante en su consolidación internacional. En 1977, España se «gradúa» en el Banco Mundial, integrándose tan sólo como país donante, *status* que mantiene en la actualidad. Un año antes ingresa en el Banco Interamericano de

Desarrollo (BID), juntamente con los demás socios europeos y con Japón, siendo ésta su primera aproximación a los bancos regionales de desarrollo. Sin embargo, esta etapa de presencia regional no culminaría hasta mediados de los años ochenta, con la adhesión a los Bancos Africano (1984) y Asiático (1985) de Desarrollo.

Podría señalarse el año 1990, y la firma del Convenio Constitutivo del Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD), como otro de los hitos que marcan la historia «multilateralista» de España. España participó como miembro fundador en las negociaciones que llevaron a la constitución del BERD, proyecto que agrupó a la mayoría de los países europeos y a las economías más desarrolladas, suscribiendo la significativa participación del 3,4 por 100. Ello supuso el primer reconocimiento explícito del potencial económico de nuestro país en una IFM, permitiéndole contar con un muy aceptable nivel de representación en el Consejo de esta institución (el BERD es la única IFM en la que España mantiene permanentemente un Director Ejecutivo y un Director Ejecutivo Alternativo).

En 1991 España se incorpora al Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE. A partir de este momento, la actitud de España en la esfera multilateral comienza a ser más activa, abandonando poco a poco su tradicional vocación de mero ejecutor de una política multilateral que le viene dada. Por otra parte, la celebración en Madrid, en otoño de 1994, de la 49 Asamblea de las Juntas de Gobernadores del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional supuso un verdadero punto de inflexión en las relaciones bilaterales con ambas instituciones. Tres años después, en marzo de 1997, Barcelona acogía la Asamblea Anual del BID.

Con todo, la participación española en las IFM es, en general, inferior a la que le correspondería según el peso específico de nuestro país en la economía internacional (las últimas estadísticas nos sitúan en el octavo lugar, según el PNB para la zona OCDE), en relación con países con los que aspiramos a integrarnos, como los miembros del G-10, o con los que ya nos hemos integrado en el ámbito comunitario.

Entre los motivos de esta reducida entidad de peso y voto español se encuentran también circunstancias «externas» que han escapado a la capacidad negociadora de las autoridades españolas

<sup>3</sup> En el año 1998, esta contribución ha alcanzado la cifra de 15.940 millones de pesetas.

CUADRO 1  
PARTICIPACION DE LOS PRINCIPALES DONANTES EN LAS «VENTANILLAS BLANDAS»  
DE LOS BANCOS REGIONALES DE DESARROLLO  
(En % del total)

	Banco Asiático de Desarrollo (BAsD)						Banco Africano de Desarrollo (BAfD)						Banco Interamericano de Desarrollo (BID)						
	FAsD VII	FAsD VI	FAsD V	FAsD IV	FAsD III	Capital BAsD	FAfD VII	FAfD VII <sup>1</sup>	FAfD VI	FAfD V	FAfD IV	FAfD III	Capital BAfD	FOE VIII (bas)	FOE VIII (sup)	FOE VIII (esp)	FOE VII	FOE VI	Capital BID
Japón.....	35,13	33,69	36,69	37,71	33,69	16,05	9,50	9,50	13,65	14,64	14,00	13,22	4,68	3,84	44,28	53,78	3,85	3,86	5,00
Estados Unidos	14,81	16,19	16,23	16,18	22,25	16,05	10,00	—	11,82	11,82	15,42	14,16	5,68	41,15	—	—	41,15	41,28	30,01
Alemania .....	6,56	6,56	6,56	6,56	6,56	4,45	9,00	5,50	9,00	9,00	9,00	9,72	3,51	3,53	10,24	0,70	3,53	3,54	1,90
Francia.....	5,00	5,15	5,39	5,37	5,24	2,39	9,43	9,43	9,43	8,45	7,50	6,99	3,20	3,45	10,50	0,14	3,45	3,46	1,90
Canadá.....	4,66	7,30	8,30	8,80	8,53	5,38	4,50	4,50	8,25	10,00	9,50	7,94	3,20	5,53	—	2,52	5,53	5,55	4,00
Italia .....	4,00	4,42	4,42	4,21	3,81	1,86	4,00	4,00	9,434	8,14	7,25	6,19	2,06	3,45	10,50	0,70	3,45	3,46	1,90
Reino Unido.....	3,80	3,8	3,83	4,13	5,24	2,10	4,00	4,00	4,00	3,06	3,05	4,27	1,43	3,45	—	0,14	3,45	3,46	0,96
Suecia.....	1,37	2,00	1,37	1,37	1,31	0,35	4,00	4,00	4,50	4,50	4,76	5,46	1,32	0,59	1,81	0,11	0,59	0,59	0,33
Holanda .....	2,43	2,43	2,43	2,43	2,50	1,06	3,00	—	2,7	2,40	2,39	2,20	0,65	0,53	2,13	0,11	0,53	0,53	0,34
Suiza .....	1,23	1,23	1,23	1,32	1,03	0,60	3,70	3,70	3,40	4,00	4,00	4,19	1,25	0,77	2,86	0,14	0,77	0,77	0,47
Noruega .....	0,90	0,90	0,78	0,78	0,75	0,35	3,54	3,54	3,54	3,54	3,54	3,57	0,99	0,30	0,94	0,05	0,30	—	0,17
Dinamarca .....	0,89	0,89	0,89	0,90	0,82	0,35	3,00	—	3,00	2,95	2,83	3,74	0,99	0,30	0,94	0,05	0,30	0,30	0,17
Bélgica .....	0,72	0,73	0,80	0,90	0,90	0,35	1,65	—	1,65	1,70	1,70	1,69	0,55	0,67	1,57	0,11	0,67	0,67	0,33
España .....	0,50	0,82	0,78	—	—	0,35	1,62	1,30	1,62	1,57	1,57	1,57	0,50	3,45	10,50	0,28	3,45	3,46	1,90
Austria .....	0,87	0,87	0,87	0,93	0,85	0,35	1,00	—	1,24	1,25	1,25	1,24	0,38	0,28	0,89	0,05	0,28	0,28	0,16
Finlandia .....	0,50	—	0,80	0,80	0,72	0,35	1,40	1,40	1,40	1,40	1,32	1,31	0,42	0,28	0,89	0,05	0,28	0,28	0,16
Portugal.....	—	—	—	—	—	—	0,64	0,64	0,64	0,63	0,63	—	0,19	0,09	0,30	0,02	0,09	0,09	0,06
Kuwait.....	—	—	—	—	—	—	1,25	—	2,92	0,38	1,29	1,50	0,38	—	—	—	—	—	—
Arabia Saudita	—	—	—	—	—	—	1,50	1,50	—	1,50	2,74	3,78	0,17	—	—	—	—	—	—
China .....	—	—	—	0,06	—	6,63	1,64	1,64	1,64	1,64	—	—	0,95	—	—	—	—	—	—
India .....	—	—	—	—	—	6,51	0,32	—	0,32	0,57	0,74	0,75	0,19	—	—	—	—	—	—
Otros países .....	10,69	8,59	8,55	7,55	5,14	34,49	1,45	1,22	1,93	5,32	4,96	6,51	67,32	28,34	1,65	14,16	28,33	28,42	50,26
No asignados..	5,94	4,43	0,08	—	0,66	—	19,85	44,13	3,91	1,54	0,56	—	—	—	—	26,89	—	—	—
Total .....	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

<sup>1</sup> Fondo Especial de Osaka.

FUENTE: Informes anuales del BAsD, BAfD y BID, 1998.

y que obedecen al especial *statu quo* de las IFM: escasa predisposición a ceder participación por los demás miembros, largos periodos entre cada reajuste de participaciones, topes estatutarios...

Por ello, la Administración española, consciente de los retos que quedan por afrontar, está enfocando su política multilateral, dirigiéndola a tratar de aumentar la presencia de España en las IFM, fundamentalmente a través de tres vías: (i) creciente participación de España en los incrementos en el capital de las IFM; (ii) cuotas de contribución creciente en las ventanillas blandas de las IFM; (iii) fomento de la presencia de España en otros fondos e instrumentos diseñados por las IFM.

Participación en los incrementos de capital de las IFM

Constituye ésta una estrategia en la que nuestro margen de maniobra no es especialmente amplio, por cuanto la capacidad negociadora de los países es limitada. España ha acudido en los últimos años a todas las ampliaciones de capital de las IFM. Así, la VIII Reposición de recursos del BID, cuya negociación comenzó en 1994, permitió a nuestro país aumentar su participación en el capital del 0,94 por 100 al 1,9 por 100, situándose así al mismo nivel que Francia, Italia o Alemania, y mejorar nuestra presencia en el Consejo de la institución.

España ha participado, asimismo, en la IV reposición del Banco Asiático de Desarrollo, aprobada en 1995, situándose en el 0,35 por 100 del capital (cifra que se mantiene en la actualidad, ya que la siguiente ampliación no supuso un cambio relativo de los porcentajes de participación de los distintos Estados miembros), y en la V ampliación de capital del Banco Africano de Desarrollo (mayo 1998), pasando del 0,50 por 100 al 0,76 por 100.

España ha suscrito, además, la primera ampliación de capital del BERD (1998), que supone el desembolso de unos 76 millones de euros, sin variación porcentual en nuestra participación en el capital y en nuestra representación en el Consejo.

Sin embargo, el gran reto pendiente para España son las instituciones de Bretton Woods. Concretamente, en el Banco Mundial, España es el accionista número 18, muy por debajo de nuestra posición en la economía mundial. Esta infrarepresentación se ha hecho más evidente a raíz de la evolución positiva de nuestra economía en relación al resto de los países del mundo.

Hace dos años se iniciaron negociaciones en el seno del Banco Mundial para realizar una ampliación selectiva de capital, cuyo fin era precisamente corregir los desajustes entre el peso económico de un determinado país y su paquete accionario en la institución.

El acuerdo final fue alcanzado por el Directorio Ejecutivo del Banco Mundial y ratificado mediante voto afirmativo por la junta de gobernadores, el 22 de junio de 1998. España, Dinamarca, Turquía, Brasil y Corea han sido los países que tanto por su nivel de infrarepresentación, como por su interés en participar en el ejercicio han sido invitados a suscribir la ampliación de capital.

De este modo, a España se le ofreció la posibilidad de adquirir un total de 4.311 acciones, lo que le sitúa en el puesto número 15 frente al 18 actual, por delante de Australia, Irán y Suiza, mejorando sustancialmente nuestra posición como accionista (pasando del 1,53 por 100 actual al 1,77 por 100).

El coste de la ampliación de capital se compone de dos elementos: uno directo, derivado de la compra de las acciones, y otro indirecto, resultante del compromiso de los países que acu-

den a la ampliación de aumentar su participación en la Asociación Internacional de Desarrollo (AID), ventanilla «blanda» del Banco Mundial. La suscripción se encuentra pendiente de ratificación por el Parlamento español.

La valoración de la suscripción es muy positiva, ya que:

- Mejora nuestra posición relativa en la institución, si bien aún nos encontramos por debajo del puesto que nos correspondería de acuerdo con los indicadores utilizados por el Banco para medir el peso económico de cada país (PNB y cuota en el FMI).
- La compra de acciones da coherencia a nuestro deseo de formar parte de los principales foros económicos mundiales (G-7 y G-10), aspiración que pasa inexorablemente por una mayor participación en el capital de las instituciones de Bretton Woods y una mayor transferencia de recursos a las ventanillas concesionales. Con la ampliación selectiva de capital, España pasa a detentar mayor número de acciones que Suiza y Suecia, y prácticamente las mismas que Bélgica. Por tanto, el único país del G-10 (que no pertenece al G-7) y que mantiene mayor número de acciones que España sería Holanda (2,25 por 100).
- El mayor poder accionario alcanzado por España y por los otros cuatro países que han suscrito la ampliación selectiva incluye también un mayor compromiso con la financiación de la ventanilla concesional del Banco Mundial (AID). Así, España aumenta su porcentaje de participación del 1 al 1,39 por 100 (lo que supone una aportación de 120 millones de Derechos Especiales de Giro (DEG), o unos 25.000 millones de pesetas, a los que hay que sumar unos 7.000 millones de pesetas en concepto de contribución suplementaria), a pesar de lo cual ocupará el puesto número 13, por debajo de todos los países del G-10 y de otros como Australia y Noruega. Por tanto, la mayor contribución española a la AID está justificada por nuestra escasa participación en el pasado y por la necesidad de aumentar el esfuerzo de solidaridad con los países más pobres.

Ventanillas «blandas»

En los últimos años, España se ha implicado progresivamente en las reposiciones y políticas desarrolladas por las IFM en sus

ventanillas concesionales. Sin embargo, las aportaciones de España a estas ventanillas concesionales no han alcanzado todavía el nivel que por su dimensión económica y política tiene nuestro país. Este hecho está motivado no sólo por nuestra tardía incorporación a dichos organismos, sino también por nuestra lógica falta de tradición en este ámbito.

Destaca, sin embargo, el gran paso dado por España en las últimas reposiciones de la AID (ventanilla del Grupo del Banco Mundial), en las que nuestra participación ha ido aumentando progresivamente a largo de los años a medida que nuestro peso en la economía mundial crecía (véase Cuadro 2). Así, desde el 0,1 por 100 aportado en la primera contribución de España (III Reposición General de Recursos, adoptada en 1971), se va llevando nuestra participación relativa hasta el 1 por 100 asumido en la XI Reposición de Recursos, y puede llegar al 1,39 por 100 de la XII Reposición, en curso de tramitación.

Estos aumentos han sido, no obstante, insuficientes para igualar la contribución de España al nivel que le corresponde en función del PNB ajustado (criterio utilizado para determinar el reparto de la carga entre los donantes).

Parte de la mayor participación española ha venido determinada, como ya se ha comentado, por nuestra participación en el aumento selectivo de capital del Banco Mundial.

España puede incrementar, además, su cuota en la VIII Reposición del Fondo Africano de Desarrollo, finalizada en enero de este año, del 1,56 por 100 al 2 y que se encuentra también en fase de tramitación.

Participación en otros fondos e instrumentos diseñados por las IFM. Últimas aportaciones

La atención otorgada por España a determinados fondos específicos e instrumentos de cooperación al desarrollo diseñados por las IFM ha aumentado de forma creciente en los últimos años. Las aportaciones realizadas por España a estos fondos están sirviendo para materializar el progresivo compromiso de nuestro país con las iniciativas internacionales de ayuda al desarrollo, a la vez que suponen 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.

Mención especial merece nuestra participación en la Segunda Reposición del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM); la iniciativa de alivio de la deuda de los países pobres fuertemente endeudados —Iniciativa HIPC (Heavily Indebted Poor Countries o países pobres fuertemente endeudados)—, la ayuda multilateral dirigida a los países afectados por el Huracán Mitch y los fondos de consultoría para promoción de la presencia española en los concursos que financian las IFM.

#### Segunda Reposición del Fondo para el Medio Ambiente Mundial

En febrero de 1997, el Consejo del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) solicitó al Banco Mundial, como fiduciario del FMAM, que iniciara la segunda reposición de fondos (FMAM-2).

Durante las discusiones sobre las necesidades financieras para el FMAM-2 se identificaron un conjunto de factores determinantes en el aumento sostenido de la demanda de recursos durante el período de la reposición. Dentro de éstos, merecen destacarse: (i) el desarrollo de acuerdos institucionales con diversos organismos durante el FMAM-1; (ii) la definición de una estrategia clara para el desembolso de la financiación del FMAM en las áreas de cambio climático, biodiversidad, aguas internacionales y reducción de la capa de ozono, mediante la elaboración de programas operacionales en cada una de ellas; (iii) el rápido aumento de países elegibles para recibir financiación del FMAM; (iv) la puesta en marcha de un considerable número de actividades de capacitación en los países receptores, actividades que se traducirán en un aumento futuro de la demanda de recursos para la financiación de proyectos FMAM.

A la vista de todos estos factores, y de su influencia sobre el crecimiento futuro de las necesidades de financiación de nuevos proyectos, se acordó fijar el objetivo de la segunda reposición en 2.750 millones de dólares, cantidad un 36 por 100 superior a la del FMAM-1.

CUADRO 2

PARTICIPACION DE ESPAÑA EN LAS ULTIMAS REPOSICIONES DE LA AID

Donantes	AID VII		AID VIII			AID IX			AID X			AID XI		Contribuc. totales	
	Millones dólares	% Total	Básica	Suplem.	% Total	Básica	Suplem.	% Total	Básica	Suplem.	% Total	Millones dólares	%	Millones dólares	% Total
Estados Unidos...	2.250,00	24,75	2.875,00		24,56	3.180,00		21,61	3.750,00		20,86	1.600,00	13,09	23.152,13	22,87
Japón .....	1.683,00	18,51	2.150,50	450,00	18,37	2.751,80	302,15	18,70	3.361,83	233,71	18,70	2.445,21	20,00	17.689,87	17,48
Alemania.....	1.035,00	11,38	1.322,50	50,00	11,30	1.617,84	73,08	11,00	1.977,55		11,00	1.344,87	11,00	11.261,48	11,13
Reino Unido.....	603,00	6,63	770,50	15,00	6,58	985,94		6,70	1.105,18		6,15	751,90	6,15	7.761,97	7,67
Francia.....	594,00	6,53	839,50		7,17	1.074,28	44,10	7,30	1.262,50	49,87	7,02	892,50	7,30	6.854,24	6,77
Canadá.....	405,00	4,45	575,00		4,91	698,99		4,75	718,98		4,00	447,09	3,66	4.632,04	4,58
Italia.....	387,00	4,26	609,50	90,50	5,21	779,94	7,56	5,30	952,82		5,30	516,80	4,23	4.787,64	4,73
Holanda .....	270,00	2,97	379,50	125,50	3,24	441,47	44,15	3,00	593,26	37,34	3,30	494,58	4,05	3.525,82	3,48
Suecia.....	225,00	2,47	301,30		2,57	385,55		2,62	471,02	10,23	2,62	320,32	2,62	2.923,77	2,89
Arabia Saudita ..	315,00	3,46	373,75		3,19	290,00		1,97	150,00		0,83	74,99	0,61	2.206,14	2,18
Australia.....	178,52	1,96	229,17		1,98	292,84		1,99	262,47	3,10	1,46	178,50	1,46	1.797,09	1,78
Bélgica.....	151,20	1,66	193,20		1,65	227,93		1,55	278,65		1,55	189,50	1,55	1.587,69	1,57
Noruega.....	114,30	1,26	163,30		1,40	208,96		1,42	255,28		1,42	188,80	1,54	1.353,94	1,34
Dinamarca.....	108,00	1,19	149,50		1,28	191,31		1,30	233,71	15,86	1,30	158,94	1,30	1.276,79	1,26
Suiza.....	91,16	1,00	205,05		1,75	226,75		1,58	312,81	5,26	1,74	265,66	2,17	1.280,86	1,27
Finlandia.....	63,00	0,69	92,00		0,79	147,36	29,47	1,00	89,88		0,50	61,13	0,50	683,77	0,68
Kuwait.....	63,00	0,69	25,00		0,21	10,00	40,01	0,07	25,00		0,14	17,12	0,14	694,16	0,69
Austria.....	61,20	0,67	80,50		0,69	117,72		0,80	161,80		0,90	114,59	0,94	775,70	0,77
España.....	41,09	0,45	62,10		0,53	103,01	4,10	0,70	143,82		0,80	122,26	1,00	593,35	0,59
Rusia.....						126,00		0,86	69,15		0,38	37,97	0,31	235,85	0,23
Brasil.....	22,17	0,24	28,75		0,25	12,60			13,83		0,08	19,56	0,16	157,46	0,16
México.....	15,00	0,16	19,55		0,17	25,20			34,57	13,83	0,19	12,23	0,10	143,67	0,14
Corea.....	9,00	0,10	17,25		0,15	22,05	14,49		41,49	9,10	0,23	36,68	0,30	156,83	0,15
Nueva Zelanda ..	10,22	0,11	16,80		0,14	21,48			20,66		0,11	20,99	0,17	128,40	0,13
Irlanda.....	9,90	0,11	13,00		0,11	15,12	2,52		19,78	1,52	0,11	20,99	0,17	126,46	0,12

FUENTE: XII Reposición de Recursos de AID, Documento interno del Banco Mundial.

La reposición, finalizada el año pasado, ha implicado para España un compromiso por valor de 12,03 millones de DEG (2.463,66 millones de pesetas), lo que supone un aumento del 13 por 100 en nuestra aportación en pesetas respecto al FMAM.

**Iniciativa para el alivio de la deuda de los países pobres fuertemente endeudados**

El propósito de la iniciativa, surgida en septiembre de 1996 por impulso del G-7 y diseñada conjuntamente por el FMI y el Banco Mundial, es conseguir niveles sostenibles en la carga de la deuda de algunos países pobres tan fuertemente endeudados que, aun aplicando las políticas de ajuste y reforma apoyadas

por las instituciones financieras multilaterales y utilizando los mecanismos de alivio financiero a su alcance, no lograrían reducir su deuda a niveles sostenibles. Se trataba, así, de resolver de forma definitiva el problema de la deuda y eliminar el lastre que la misma impone a la recuperación de los países afectados, implicando en el ejercicio a todos los acreedores (bilaterales, multilaterales, públicos y privados) en condiciones de equidad.

La Iniciativa, cuyo coste revisado asciende a 9.700 millones de dólares, se estructura en varias etapas, en las que se marcan unos hitos en términos de adopción por parte del país beneficiario de políticas de ajuste y reformas estructurales. La adopción de dichas políticas se acompaña de medidas de reducción de deuda tanto bilateral, por parte de los acreedores oficiales y

comerciales, como multilateral por parte de las IFM. El coste total se distribuye de la manera siguiente: 51 por 100 con cargo a los acreedores multilaterales y 49 por 100 con cargo a los bilaterales y comerciales. La participación estimada del Banco Mundial varía, según los supuestos, entre un 19 y un 20 por 100.

El Fondo Fiduciario HIPC, principal instrumento de la Iniciativa, se crea en noviembre de 1996 para facilitar la participación de las instituciones financieras multilaterales que, por falta de recursos o por razones legales o estatutarias, no pueden condonar su deuda directamente a los países beneficiarios de la Iniciativa.

El Fondo se utiliza para la reducción de la deuda de los países elegibles con las IFM (deuda multilateral) y sus recursos son administrados por el Banco Mundial. Se nutre de las contribuciones que a dicho Fondo realicen los países donantes.

España contribuyó en 1998 con una aportación por valor de 15 millones de dólares al Fondo HIPC Banco Mundial para el alivio de la deuda de Bolivia con la Corporación Andina de Fomento.

#### Ayuda española a través de IFM dirigida a los países afectados por el Huracán Mitch

España ha llevado su rápida capacidad de respuesta a nivel bilateral ante el desastre provocado por el Huracán Mitch en Centroamérica también al ámbito multilateral. Así, además de liderar la respuesta comunitaria a través del Consejo ECOFIN, ha adoptado una serie de medidas multilaterales que la han convertido en el principal donante de la cooperación de emergencia con Centroamérica.

Destaca en este contexto la aportación de 30 millones de dólares al Fondo Fiduciario de Emergencia para el alivio de la deuda multilateral de los países afectados por el Huracán Mitch, creado y gestionado por el Banco Mundial. Los recursos del Fondo se destinarán a atender el servicio de la deuda multilateral con vencimientos previstos durante el período comprendido entre el 1 de noviembre de 1998 y el 31 de diciembre de 1999.

Los países beneficiarios de los fondos españoles son Honduras (17 millones de dólares), Nicaragua (10 millones de dólares) y El Salvador (3 millones de dólares). Las instituciones financieras beneficiarias son el Banco Mundial, el BID y el FMI, en fun-

ción de la deuda que cada uno de los países beneficiarios tiene con estos organismos.

Además, España ha dotado fondos de consultoría para colaborar con el Banco Mundial y el BID en las labores de identificación de proyectos de reconstrucción por valor de 1 millón de dólares cada uno.

#### Apertura de fondos de consultoría para promoción de la presencia española en los concursos que financian las IFM

Aparte de los fondos tradicionales de apoyo a la consultoría española que España mantiene con el Banco Mundial, BID, BERD y Banco Africano, el año pasado se han firmado otros que afectan en ámbitos más novedosos y que subrayan de nuevo el compromiso de España con la cooperación al desarrollo y alivio de la pobreza que persiguen las IFM. Así, en octubre de 1998, el Ministerio de Economía y Hacienda firmó un Acuerdo con el Instituto de Desarrollo Económico del Banco Mundial, cuyo fin es la difusión del «conocimiento» en los temas centrales que componen la ayuda al desarrollo de los países, y ha creado un nuevo fondo de consultoría (1 millón de dólares) con esta institución del Grupo Banco Mundial.

### 3. El caso de la Unión Europea

Aunque sea brevemente, una mención debe hacerse al papel que juega España en la financiación de ayuda al desarrollo —y de apoyo a los llamados países de la transición— que presta la Unión Europea, entidad supranacional que, a estos efectos, es comparable a los organismos financieros multilaterales en sentido propio.

De hecho, todos los países miembros de la UE incorporan en sus notificaciones de AOD a la OCDE la que prestan a través de la UE, mejor dicho, contabilizan como AOD multilateral, directamente, sus aportaciones al Fondo Europeo de Desarrollo (FED) y al presupuesto general de la Comisión destinado a la ayuda a países ACP y demás países en desarrollo, respectivamente. Al fin y al cabo, los miembros del CAD son los Estados miembros, no la UE como tal.

Pues bien, la «porción» de ayuda multilateral española por vía comunitaria representa, como media de los últimos años, dos terceras partes de la ayuda multilateral española total, y en torno al 25 por 100 de toda la ayuda oficial al desarrollo española —bilateral y multilateral—.

Una de las características principales de esta financiación es que fundamentalmente se compone de donaciones, bien al contrario de la actividad básica de préstamo de los bancos de desarrollo.

Otra característica muy generalizada de los fondos y programas comunitarios es su «contractualidad», en el sentido de que se integran en, o derivan de, instrumentos convencionales con rango de tratado internacional de amplio espectro, incluidos el comercial y el de la cooperación política general.

La mezcla de las dos características señaladas tiende a producir un cierto exceso del sentido de «apropiación» de la ayuda por parte de los países beneficiarios, que se traduce en un escaso rigor en la concertación de las políticas que enmarquen y garanticen su buen fin<sup>4</sup>.

Por lo demás, el debate sobre políticas de desarrollo en la escena comunitaria no se aparta mucho del que tiene lugar en los bancos de desarrollo —o en el conjunto de las instituciones que conforman el orden financiero internacional—. Así, también en Bruselas las cosas evolucionan hacia una reprogramación sectorial de los «viejos» proyectos individuales de obras y suministros, hacia el apoyo complementario a los programas de ajuste estructural auspiciados por el FMI, incorporando incluso su instrumentación por vía de transferencia presupuestaria directa, hacia la integración generalizada de las cuestiones transversales de sexo, ambiente, etcétera, hacia la prioridad otorgada al desarrollo de la capacidad institucional y la evaluación de méritos y resultados en función del «buen gobierno»...

Si hubiera que identificar de forma muy somera cuál es el reto mayor que afronta actualmente la ayuda de la Unión Europea, cabría decir que es el de una urgente necesidad de evaluación global de la virtualidad de los esquemas e instrumentos disponi-

bles en términos de eficacia y de coherencia con las prácticas bilaterales y multilaterales de los Estados miembros. De manera especial, apuntaría en este contexto a la necesidad de reformulación de las orientaciones programáticas, con vistas a conjugar los objetivos de ajuste macroeconómico a corto y medio plazo con las políticas de desarrollo sostenible a largo plazo. Si esto último es válido para todos los donantes, en especial los grandes, con mayor razón y peso es pertinente en una entidad supranacional que no sólo quiere preservar una larga tradición histórica de cooperación con determinadas áreas de especial proximidad cultural, estratégica o económica, sino que pretende ahora erigirse, con sólido fundamento monetario, en pilar ineludible de la nueva arquitectura financiera internacional que se proyecta.

#### 4. Conclusiones

1. La presencia española en las instituciones financieras multilaterales es todavía reducida con relación al peso económico y financiero que España tiene en el mundo. Somos el octavo país OCDE en PNB, pero nuestra influencia es inferior y en general está por debajo de la de países como Bélgica, Países Bajos, Suecia, etcétera. En los últimos años, aunque hemos aumentado sustancialmente nuestra presencia, todavía no estamos representados directamente (directores ejecutivos) durante largos períodos de tiempo en los órganos de gobierno de la mayoría de las IFM: en el Banco Mundial participamos dos años de cada seis, en el Banco Interamericano de Desarrollo seis de cada doce y en el Banco Asiático de Desarrollo y en el Banco Africano de Desarrollo no tenemos nunca un director ejecutivo español.

Por estas razones, el tratar de mejorar sustancialmente nuestra influencia en las IFM debe ser una de las prioridades de nuestra actuación futura.

2. Para mejorar sustancialmente nuestra presencia en las IFM es necesario vincular estratégicamente nuestros objetivos económicos con la política multilateral. Hay que tratar de establecer un vínculo de consulta y de participación entre la administración económica y comercial, la sociedad civil y los agentes económicos, sobre los objetivos y los instrumentos de nuestra política en las IFM.

<sup>4</sup> Anualmente se desembolsan 10.000 millones de euros, aproximadamente, de los que un 25 por 100 son préstamos del BEI.

Esto requiere mejorar el conocimiento y la imagen pública de las actuaciones en las IFM, esto es, mejorar el diálogo con los distintos agentes económicos y sociales.

Las IFM 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 tales como mercados importantes para operaciones de suministros de bienes y servicios y de ejecución de obras, sin

riesgo ni dificultades de financiación; protección del inversor ante riesgos políticos; estatuto de acreedor preferente; conocimiento del país, etcétera. Reforzar esa participación de las empresas españolas en el mundo de la financiación multilateral requiere mejorar los programas de información útil y puntual, y potenciar los mecanismos de cofinanciación con las IFM, junto con una estrecha coordinación con los objetivos y programas de actuación bilateral, así como con los demás ámbitos de la política económica de proyección internacional del país.