

Los donantes se ayudan a sí mismos

David Sogge



2015
y más



cuadernos n. 6

CUADERNOS 2015 Y MÁS.
LOS DONANTES SE AYUDAN A SÍ MISMOS

Colección "Cuadernos 2015 y más"

Autoría:
DAVID SOGGE

Traducción:
FREEST J. SARALEGUI HARRIES

Coordinación de la colección:
IGNACIO MARTÍNEZ MARTÍNEZ
M^a LUISA GIL PAYNO

Diseño y maquetación:
WEIMARK
Rubén Galgo
José M^a San Antonio
Pedro Martínez

Editorial 2015 y más
PLATAFORMA 2015 Y MÁS
C/ Príncipe 10, 2^oext. dcha.
28012 Madrid
Tel: 91 402 92 86
www.2015ymas.org
info@2015ymas.org

ISSN: 2340-1133

Depósito legal: M-5019-2015

Fecha de publicación: febrero de 2015

Impresión: A4 S.L.L.

Esta publicación ha sido realizada con el apoyo financiero de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), con cargo al Convenio, 10-CO1-117, "Investigación aplicada, comunicación social y participación ciudadana para el Desarrollo Humano, mediante la promoción de la coherencia de políticas públicas basadas en los derechos humanos, en la equidad de género, en el respeto al medio ambiente y en el comercio responsable". El contenido de dicha publicación es responsabilidad exclusiva de sus autores y no refleja necesariamente la opinión de la AECID.



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons. Se permite libremente copiar, distribuir y comunicar esta obra siempre y cuando se reconozca la autoría y no se use para fines comerciales. No se puede alterar, transformar o generar una obra derivada a partir de esta obra.

Para ver una copia de esta licencia, visite <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/es/>

Los donantes se ayudan a sí mismos*

* Este texto es una traducción del capítulo preparado por el autor para el libro *Handbook on the Economics of Foreign Aid*, Mak Arvin (ed.), que será publicado en 2015.

DAVID SOGGE

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	5
1. UN POCO DE HISTORIA: LAS CONTRACORRIENTES	7
1.1. El aspirador gigante	8
1.2. Ayudando a los contraflujos	9
2. COMERCIO E INVERSIÓN	11
2.1. Adquisiciones y condicionalidad	11
2.2. Promoción de las exportaciones del país donante	12
2.3. Promoción de las exportaciones del país receptor	15
2.4. Inversión extranjera directa	16
2.5. Comercio y financiación de las inversiones	19
2.6. Sector financiero	20
3. OTROS SECTORES A CONTRACORRIENTE	25
3.1. Contratación de servicios	25
3.2. Adquisición de ayuda alimentaria y servicios de transporte y envío	26
3.3. Propiedad intelectual	27
3.4. Investigación agrícola	29
3.5. Sanidad	30
3.6. Educación superior	31
4. CONCLUSIONES	33
BIBLIOGRAFÍA	35

INTRODUCCIÓN

Es una verdad universalmente reconocida que un donante con recursos para gastar lo hará principalmente en busca de sus propios intereses. “Prácticamente sin excepción”, como han mencionado dos estudiosos, “las investigaciones realizadas hasta la fecha muestran cómo los intereses políticos y económicos de los donantes tienen un mayor peso que las necesidades o méritos de desarrollo de los receptores” (Hoeffler y Outram, 2011: 240), y aunque se reconoce que estos intereses políticos y económicos priman sobre otros, normalmente se mantienen discretamente fuera del punto de mira. Sin embargo, en vez de preguntarnos qué se consigue con los diferentes intereses, cuándo y cómo se identifican, evalúan o someten a debate público¹, centramos las atenciones y emociones en la parte inferior de la cadena de la ayuda en el marco de las políticas y los proyectos. Incluso los esfuerzos que se hacen a día de hoy para “rastrear” el dinero y promover la transparencia de la ayuda, ignoran en gran medida los intereses que existen en la parte superior de la cadena. Esta estructura de atención invertida que genera carencias en el conocimiento y obstaculiza la comprensión, es un gran desafío para los académicos y para todas aquellas personas interesadas en la rendición de cuentas por parte de todos los actores de la cadena de la ayuda.

Este artículo no pretende poner remedio a esas grandes deficiencias, sino más bien indagar e identificar lo que se conoce y no sobre la ayuda al desarrollo en las partes iniciales de la cadena y, así, señalar cuestiones que merecen un trabajo académico más profundo e incluso investigación pública. De hecho, este documento nace de la motivación de que un mejor conocimiento de las partes superiores de la cadena de la ayuda podría contribuir a explicar por qué, incluso en lugares y tiempos desfavorables, la industria del desarrollo continúa floreciendo y reproduciéndose incluso en aquellos países que una vez fueron receptores.

El texto comienza por situar la “autoayuda” de los donantes en el contexto de otros flujos netos y de algunas de sus geopolíticas en la época actual del sistema de ayuda exterior, que avanzó en paralelo a la Guerra Fría. Después, en una segunda parte, se investiga la correlación de los flujos de ayuda con cambios en los niveles macro de las economías de los países donantes; se analizan los objetivos y resultados mercantilistas, destacando los patrones estadísticos de la ayuda exterior de los donantes con las exportaciones, las importaciones y la inversión extranjera directa. Finalmente, este artículo revisa los hallazgos sobre los beneficios de los donantes en varios campos específicos, y se señalan las lagunas del saber

¹ Entre los que llaman la atención sobre estos déficits de información y conocimiento están Powers, Leblang y Tierney (2010) y Lancaster (2006).

y las potenciales líneas de investigación académica o activista. Este capítulo no trata los muchos usos egoístas de la ayuda en el arte diplomático, político o militar, lo que no implica que dichos usos sean irrelevantes para la economía de la ayuda extranjera, sin embargo la naturaleza de este documento hace que estos asuntos no sean abordados en este texto. Dada la frecuencia con la que en estas páginas aparecen referencias a los datos de la ayuda, se requiere una cierta cautela. Las estadísticas oficiales de la ayuda sobrestiman notablemente lo que los donantes dicen aportar a los receptores y lo que en realidad aportan. Además, aunque la reconfiguración de alternativas oficiales como la “ayuda programada por país” sean más realistas, las mejoras en las mediciones se quedan cortas a la hora de ofrecer una imagen comprehensiva y veraz. A este respecto, una ONGD británica especializada en información sobre la ayuda comenta:

“La verdad es que no sabemos exactamente cuánta ayuda se transfiere a los países en desarrollo —en cualquiera de sus formas—. La información sobre el volumen de ayuda desembolsada (registrada en el CAD) normalmente excede, en un amplio margen, la ayuda registrada por los Gobiernos receptores” (Development Initiatives, 2013:77).

Tampoco sabemos con exactitud qué parte de los recursos de la ayuda son retenidos por, o devueltos a aquellos domiciliados en los países donantes o a las jurisdicciones secretas que son posibles gracias a las leyes fiscales de dichos países. Quizá, simplemente no se recoja información sobre parte de los fondos de la ayuda y pase a formar parte del “agujero negro” de la riqueza global (Hausmann y Sturzenegger, 2007), concepto relacionado con el contexto histórico que se dibuja a continuación.

UN POCO DE HISTORIA: LAS CONTRACORRIENTES

Si se investiga un poco, en cualquier sitio donde la ayuda fluye hacia los pobres, se revela que hay un mayor número de contraflujos que van a los ricos. El precedente se encuentra en los movimientos de capital transatlánticos a principios de la era moderna. Al comienzo de la Guerra Fría las fugas masivas de capital desde Europa provocaron que las autoridades estadounidenses fuesen llamadas a controlar y recuperar dinero fugado necesario para la reconstrucción de los países europeos que estaban atrapados por la falta de liquidez. Sin embargo, esas propuestas se encontraron con muchas resistencias por parte de los banqueros americanos y algunas élites europeas. La ayuda del Plan Marshall a los países europeos occidentales proporcionó una respuesta conveniente a este dilema. Eric Helleiner, político economista, explica que la mayor importancia de la ayuda pública estaba en contrarrestar la fuga de capital privado fuera de Europa. La ayuda de la posguerra beneficiaba los intereses financieros de Estados Unidos y de europeos ricos, al liberarles de la obligación de repatriar fondos o someterse a los controles oficiales sobre el capital. En esa misma época, la investigación periodística constató que los flujos salientes de Europa excedían el total de los fondos que el Plan Marshall aportaba a Europa (13,3 mil millones de dólares americanos o lo que serían unos 103 billones de dólares en 2014). El economista Ragnar Nurkse y otros altos cargos encargados de hacer el seguimiento de las finanzas globales, eran conscientes de la interacción de la ayuda con la fuga de capitales. Ya en 1954, un alto cargo economista del Banco de la Reserva Federal de Nueva York concluyó que "...una parte importante de la ayuda exterior del Gobierno de Estados Unidos ha ido, en efecto, a financiar movimientos de capital especulativo de los países receptores a los Estados Unidos y a otros lugares" (Helleiner, 1996: 58 fn18).

Una dinámica similar pero más desigual tuvo lugar después del colapso de la Unión Soviética. En el período de 15 años hasta el 2005, según el Banco Mundial y los datos del CAD de la OCDE, los donantes proporcionaron aproximadamente 21 mil millones de dólares estadounidenses para la Federación de Rusia. Al mismo tiempo, cantidades colosales de capital provenientes de Rusia se esfumaron. En el período de ocho años hasta el 2002, se estima que 148 mil millones de dólares —cerca de siete veces más de lo que se le había asignado a Rusia en asistencia oficial— se fueron en gran medida a jurisdicciones occidentales en forma de flujos de capital (Liuhto y Jumpponen, 2003: 30).

Así pues, desde los comienzos del sistema de la ayuda y también en momentos posteriores, se detecta un patrón: mientras en un primer plano la ayuda aparece como la generosidad pública hacia los necesitados, en el fondo nos encontramos con importantes contraflujos que trabajan discretamente en favor de los ricos.

Aunque la ayuda fluye hacia los necesitados, en el fondo nos encontramos con importantes contraflujos que trabajan discretamente en favor de los ricos

1.1. EL ASPIRADOR GIGANTE

Los contraflujos de las zonas de bajos ingresos ganaron impulso en la década de 1970, cuando Estados Unidos pasó a cubrir su comercio exterior y los déficits fiscales internos poniendo restricciones sobre su propia autonomía geopolítica. Su estrategia depredadora consistía en atraer recursos financieros y de otro tipo de más allá de sus fronteras, lo que resultó ser altamente lucrativo por una serie de razones: la profundidad y la sofisticación del sector financiero de Estados Unidos; el tamaño del mercado estadounidense; el "privilegio exorbitante" del Gobierno de Estados Unidos de controlar la moneda de reserva mundial; y su poder para dar forma a las normas que afectan al resto del mundo.

Esas normas constituyeron la arquitectura financiera mundial de la posguerra. Los negociadores estadounidenses habían rechazado las propuestas keynesianas (que habrían frenado el empobrecimiento del vecino por la competencia mercantilista) a favor de un sistema que se basaba en el dólar y en la libre circulación de capital para moverse dentro y especialmente fuera. Liderados por el Fondo Monetario Internacional (FMI), cuyas reglas atendían principalmente a los intereses estadounidenses, una coalición de agencias de ayuda y desarrollo buscó la plena convertibilidad de las monedas y la "apertura", es decir, políticas que permitieran a las corporaciones transnacionales occidentales ganar mayores cuotas de mercado en las economías no occidentales. Los donantes condicionaron esta ayuda a la aceptación de esas políticas, eximiendo solo a la Europa de la posguerra, a Taiwán y a Corea del Sur. Como resultado, "el mundo en desarrollo ha perseguido, cada vez más, políticas que proporcionen superávit en la cuenta corriente y, por lo tanto, capital neto de las exportaciones destinadas principalmente al capital rico estadounidense" (Bibow, 2008). En términos más vistosos, el déficit externo y fiscal de Estados Unidos "operó durante décadas como una aspiradora gigante que absorbía todos los excedentes mercantiles y de capital de otros pueblos" (Varoufakis, 2011).

Por lo tanto, en términos netos, los países más pobres se han convertido en acreedores de los más ricos. El total de flujos financieros salientes de los países no occidentales ha superado las entradas a un ritmo acelerado desde 1999 (UN DESA, varios años), en beneficio de los activos portadores públicos y privados, especialmente aquellos con sede en Estados Unidos (Lane y Milesi-Ferretti, 2009; Zucman, 2013). Sin embargo, estas dinámicas plantean desafíos a la teoría económica convencional porque son incompatibles con los axiomas neoclásicos basados en la idea de que el capital fluirá "hacia abajo" a lugares donde obtendrían un mayor rendimiento debido a su escasez. Aunque en épocas anteriores, como el período comprendido entre 1880-1914, hubo grandes cantidades de dinero fluyendo en términos netos de los más ricos a los más pobres, cien años más tarde, el capital en términos netos ha ido, por lo general, hacia arriba, desde los lugares más pobres a los más ricos². Desde esta

² Para los adeptos de la teoría neoclásica se trataba de una anomalía desconcertante que, después de la publicación del artículo de un economista estadounidense (Lucas, 1990), fue conocida como la "paradoja de Lucas". Este debate estaba prefigurado por estudiosos de los flujos de la periferia al centro, principalmente por una serie de economistas políticos internacionales del siglo XX (Bichler y Nitzan, 2012).

perspectiva, en la práctica, un principio de la ayuda ha sido “ir con la corriente”.

1.2. AYUDANDO A LOS CONTRAFLUJOS

La ayuda externa supuestamente debe aprovechar los recursos externos adicionales o movilizar el ahorro interno de los países receptores. Sin embargo, la investigación revela un papel muy diferente a la ayuda, a saber, la de acelerar las transferencias de los receptores. “Los déficits por cuenta corriente de los países en desarrollo de baja productividad han sido impulsados por la deuda/ayudas públicas. Una vez descontados los flujos de la ayuda, se observa que hay fuga de capitales de estos países... Una deficiencia importante de la literatura reciente es el no considerar los flujos oficiales como el principal motor de los flujos a contracorriente y de los desequilibrios mundiales” (Alfaro et al., 2011: 1). En un estudio sobre el fracaso de la ayuda para aumentar las tasas de ahorro en el África subsahariana, dos economistas concluyeron: “Hemos encontrado que, el 35% de la AOD ha ido simplemente a financiar la fuga de capitales, solo el 24% ha financiado la inversión nacional y el 41% restante ha ido a financiar el consumo interno”. Durante el período 1974-1994, cuando, en general, los flujos de ayuda aumentan, la proporción de “AOD utilizada para financiar las salidas de capital aumentó en un 48%” (Serieux y McKinley, 2009).

En consonancia con estos resultados nos encontramos con un análisis de “petro-ayuda” otorgada a partir de 1973 por los donantes de la OPEP (Werker et al., 2009). Gran parte de las ganancias del petróleo fueron a parar a las tesorerías de los gobiernos receptores solo para salir después rápidamente a pagar las importaciones de consumo y a llenar las cuentas privadas en el extranjero. Por cada 1% del PIB recibido como ayuda de los gobiernos de la OPEP, los países receptores vieron que se fugaba alrededor del 0,35%, aunque estos estudios deben tomarse como algo indicativo más que definitivo debido a la falta de información. Información que es insuficiente, especialmente en el caso de los destinos o los beneficiarios finales de los flujos de salida, a consecuencia de las normas secretas que blindan los activos de las corporaciones y de las personas ricas.

Al facilitar los contraflujos, la ayuda externa también ha jugado un papel como “actor de reparto”. Un ejemplo es el caso de las Antillas holandesas, una de las muchas jurisdicciones extraterritoriales de Occidente. Los sucesivos gobiernos de Holanda, utilizando la ayuda como un instrumento clave, han supervisado de cerca esas posesiones del Caribe durante generaciones. En la década de 1950 las autoridades holandesas comenzaron a trabajar con las élites locales para desarrollar leyes y servicios financieros que sirviesen a los intereses de los ricos en el extranjero. Esa estrategia surgió en un contexto ambiguo: mientras que las Antillas operaban como una jurisdicción libre semisoberana, sus leyes comerciales estaban tranquilizadamente ancladas al sistema legal holandés. Tristemente, una invención especialmente potente fue el célebre “sándwich de las Antillas”, conocido más tarde como el “sándwich holandés”, un truco legal de tratados fiscales con Estados Unidos. El entorno físico e institucional en el que se desarrolló esta estrategia fue posible gracias a la ayuda oficial de los Países Bajos, que fue complementada más tarde por fondos de la Unión Europea.

Estas inversiones dieron sus frutos beneficiando a los intereses de los Países Bajos y a la dependencia del Caribe, pero los principales beneficiarios estaban en otra parte. En una revisión detallada, dos profesores americanos de derecho concluyen que "una lección importante de la saga de las Antillas es que durante casi dos décadas la intermediación financiera en las Antillas benefició a la economía de Estados Unidos a través de la reducción del coste del capital para las empresas estadounidenses y de la canalización de la inversión extranjera hacia el mercado inmobiliario estadounidense" (Boise y Morris, 2009: 455). Al igual que en los casos de otras jurisdicciones insulares que sirven como paraísos fiscales, la ayuda exterior a las Antillas contribuyó a hacer posible dicha función financiera redistributiva.

Estos casos ponen de relieve la necesidad de mirar más allá de la díada entre donantes y receptores soberanos, ya que, a menudo, hay al menos una relación triádica. En el contexto actual de evolución de las redes empresariales y de la política sometida a los intereses de los ricos, esos intereses pueden hacer uso del sistema de ayuda para avanzar en sus agendas y funcionar de forma autónoma y no dependiente de las autoridades y políticas nacionales. Por lo tanto, estos intereses pueden verse como intereses desnacionalizados, que responden menos a las instituciones públicas nacionales y más a los "engranajes globales" (Sassen, 2006) que trascienden las fronteras nacionales.

COMERCIO E INVERSIÓN

Hay que preguntarse si la "autoayuda" es un aspecto deliberado de la ayuda o un aspecto meramente casual. Aunque es de sobra conocido el hecho de que el interés económico propio es un factor motor y que se minimiza rutinariamente en la discusión pública, hay pocas dudas de que la ayuda ha servido como arma camuflada en las guerras comerciales. Desde, al menos, la década de 1950, los donantes han desplegado la ayuda en los campos de batalla económicos, desatando rivalidades, acusaciones recíprocas de práctica comercial desleal y sucesivas negociaciones y renegociaciones. Sin embargo, la ayuda condicionada/ créditos mixtos (discutidos más adelante) han sido simplemente uno de los muchos vehículos que los donantes utilizan para conseguir sus propios intereses. Dentro de los regímenes mundiales de reglas financieras y comerciales interrelacionadas, la ayuda sirve de palanca colectiva para cambiar las políticas de los receptores. Dos altos cargos que conocen estos entresijos, escriben:

"Se les dice a los países en desarrollo que deben reducir sus propios aranceles si quieren obtener beneficios de la participación en la economía global. Muchos países en desarrollo influenciados por el asesoramiento de las instituciones financieras internacionales y engatusados por la condicionalidad de la ayuda, que vincula la ampliación de la ayuda a la liberalización comercial, cambiaron su estrategia para participar más activamente en la OMC" (Stiglitz y Charlton, 2013: 6).

2.1. ADQUISICIONES Y CONDICIONALIDAD

Las estrategias más notorias de los donantes para ayudarse a sí mismos consisten en la contratación de los propios "bienes y servicios" de sus países y en hacer que dichas adquisiciones sean obligatorias para los países receptores. Sin embargo, la información sobre estos asuntos es escasa y puede sufrir una distorsión deliberada. Tal y como muestra uno de los investigadores en contratación de la ayuda, "los países donantes continúan engañando a sus propios ciudadanos y los de los países en desarrollo, haciendo pasar la ayuda estatal a las empresas de los países donantes por una verdadera contribución al desarrollo efectivo de los países pobres" (Ellmers, 2011: 14). Sin embargo, cuando los funcionarios defienden públicamente la ayuda como un buen uso del dinero de los contribuyentes, se levantan los velos sobre los retornos internos de la ayuda exterior. Así, un secretario del Tesoro de Estados

Las estrategias más notorias de los donantes para ayudarse a sí mismos consisten en la contratación de los propios "bienes y servicios" de sus países

Unidos no dejó ninguna duda de que los bancos multilaterales de desarrollo (BMD) son importantes para las empresas estadounidenses cuando le dijo a un subcomité del Senado de Estados Unidos:

“Los bancos multilaterales de desarrollo apoyan cambios en las políticas, como la reducción de aranceles en México y la apertura de la economía de India, que benefician enormemente a los productores estadounidenses. También hay beneficios más directos para las empresas estadounidenses: solo en 1998, las empresas estadounidenses recibieron 4,8 mil millones de dólares de los contratos derivados de las inversiones de los BMD y de los programas de ajuste” (US Dept. of Treasury, 2000)³.

Sin embargo, estos momentos de candor público son excepcionales, y los detalles acerca de los beneficios nacionales y de los beneficiarios se mantienen, por lo general, fuera de la luz pública. A pesar de las promesas hechas en el período post-Busan para promover la transparencia en el sistema de la ayuda, se sigue respetando el hecho de que el sector privado no quiera revelar “información comercial confidencial”, y las declaraciones oficiales sugieren pocas ganas de apertura en las partes superiores de la cadena de la ayuda (OCDE-CAD, 2012: 4 y 7). A pesar de esto, nos encontramos con algunas pistas dispersas que emergen de los datos sobre las ayudas clasificadas como ayuda ligada o parcialmente ligada, o simplemente no categorizadas en ninguno de estos sentidos. Así, en el año 2007, la ayuda identificada dentro de esas categorías suponía entre el 20 y el 30% de todos los compromisos adquiridos en cada uno de los siguientes sectores (por orden de magnitud): infraestructura económica; gobierno y sociedad civil; infraestructura y servicios sociales; productos básicos de emergencia y alimentos. Como era de esperar, casi el 80% de los costos administrativos de los donantes eran ayuda ligada, parcialmente ligada o no declarada (Clay et al., 2009: 14). Más adelante trataremos la discusión sobre dos variedades de contrataciones del sistema de ayuda: la contratación de servicios y alimentos.

2.2. PROMOCIÓN DE LAS EXPORTACIONES DEL PAÍS DONANTE

La ayuda promueve las exportaciones del donante. Los estudios económicos indican fuertes vínculos causales entre el gasto en ayuda bilateral hacia un país determinado y los cambios en las exportaciones de los donantes a ese país, especialmente en el largo plazo. Basado en un estudio sobre los desembolsos de la ayuda del CAD/OCDE y los cambios en las exportaciones durante el período 1988-2004, un grupo de investigación con sede en Göttingen concluye que “a largo plazo, la rentabilidad media de las ayudas a las exportaciones de los donantes es un incremento de alrededor de 2,15 dólares en las exportaciones por cada dólar de ayuda

³ Anteriormente, un informe de la Oficina de Contabilidad General de Estados Unidos (US GAO, 1995) sobre la cuota de mercado de las empresas estadounidenses de negocios con bancos multilaterales de desarrollo fue igualmente optimista acerca de los beneficios de la ayuda obtenidos por parte de las empresas estadounidenses. Desde 1995 no se ha publicado ningún informe comparable sobre las ganancias de las empresas estadounidenses generadas por el sistema de ayuda.

gastado "(Martínez-Zarzoso, et al., 2010: 23). Este mismo grupo constata que "la ayuda genera exportaciones y no al revés" (Nowak-Lehmann et al., 2009), una conclusión compartida por otros (Silva y Nelson, 2012). La unidad de evaluación del Ministerio de Asuntos Exteriores holandés, en cooperación con el grupo de investigación de Göttingen, hizo unas estimaciones conservadoras en las que indicaba que, en el período 1999-2009, el valor total de las exportaciones holandesas hacia el receptor medio había crecido entre 0,70 y 0,90 euros por cada euro que los Países Bajos habían pagado a ese receptor (IOB, 2014). El gasto en ayuda de ciertos donantes, especialmente Francia, Reino Unido, Japón, Estados Unidos y Australia, muestra fuertes asociaciones causales con el crecimiento de las exportaciones a los respectivos receptores de dichas ayudas (Berthelemy, 2006).

Este tipo de estudios se basan en datos agregados, por lo tanto, obtener datos específicos y desagregados de las exportaciones de los donantes y de los beneficios de los intereses sigue siendo un desafío. Por ejemplo, vemos cómo un estudio de los donantes del CAD/OCDE no va más allá de mostrar a los "sectores de infraestructura económica y de producción" como los principales beneficiarios de las exportaciones derivadas de la ayuda (Barthel et al., 2013).

Algo más reveladores son los estudios llevados a cabo en Alemania y Holanda sobre los impactos económicos internos de la ayuda exterior de dichos países. En el estudio realizado en Alemania, que abarca el período 1978-2011, las exportaciones derivadas de la ayuda produjeron al menos 150.000 nuevos puestos de trabajo en las empresas alemanas, distribuidas en tres sectores: material no eléctrico, 64%; material eléctrico, 26%; y material de transporte, 10% (Martínez-Zarzoso et al., 2013: 25). El estudio holandés estima que la ayuda bilateral produjo, solo en 2008, cerca de 13.000 puestos de trabajo en los Países Bajos, de los cuales, el 30% estaba dentro de la categoría de "fabricación y reciclaje" y el 39% en "servicios" (IOB, 2014: 56). Mientras tanto, en el caso holandés, así como en otras economías de los países donantes, los efectos multiplicadores y los impactos institucionales resultantes del gasto en ayuda, ya sea a través de empresas, universidades u ONG, quedan aún por mapear y analizar.

Los programas de promoción del comercio, un enfoque de la ayuda perseguido hace tiempo por Estados Unidos y Japón y al que se han unido más países después del 2005, han hecho que aumente el comercio entre las economías de los países donantes y receptores. Durante el período 1990-2010, en el caso de Asia y de América Latina, los principales beneficiarios de la ayuda para el comercio fueron los intereses de exportación de los países receptores. Sin embargo, en el caso del África subsahariana, donde se suponía que este tipo de programas iban a tener un mayor impacto para los receptores, la ayuda para el comercio contribuyó a impulsar las exportaciones principalmente de los países donantes (Huhne et al., 2013).

Los programas de ayuda para el comercio se dirigen a menudo a los sectores de transporte, suministro de energía y telecomunicaciones de los países receptores. Estos programas han sido especialmente beneficiosos para las grandes corporaciones, principalmente las empresas de exportación de minerales, que pueden aprovechar las mejoras de la infraestructura

En el caso del África subsahariana la ayuda para el comercio contribuyó a impulsar las exportaciones principalmente de los países donantes

La lucha
contra las
prácticas
contrarias a
la compe-
tencia
internacional
es difícil
de detectar
en las
Instituciones
Financieras
Internacionales

y los bajos costes resultantes de dichas mejoras (Cali y te Velde, 2010). Mientras que se pueden detectar los sectores generales que se benefician de la ayuda para el comercio, se conoce bien poco sobre los intereses específicos beneficiados por dicha ayuda. Sin embargo, se pueden conocer algunas características de esos intereses a partir de las indagaciones sobre la ayuda para el comercio y su interacción con las cadenas de valor mundiales (CVM). Pero este campo está nublado por un clima político que “ignora el hecho de que la producción mundial a menudo está regida por las principales empresas oligopólicas o que, desde hace años, las empresas proveedoras de primer nivel han obtenido beneficios de sus relaciones de subcontratación. La asimetría de las estructuras de mercado a través de las CVM hace que sea posible que los beneficios generados al reducir los costos comerciales, resultantes de ayuda para el comercio, fluyan a estas empresas líderes, en lugar de a las empresas, hogares y comunidades destinatarias de la ayuda” (Mayer y Milberg, 2013: 15).

La ayuda sirve como un instrumento táctico en la política estratégica del comercio. Buscando ventajas sobre sus competidores comerciales, los donantes han utilizado su ayuda para conseguir acuerdos comerciales preferenciales con los países receptores. Estas ofertas comerciales integrales pueden ser muy lucrativas para los intereses de los países más ricos, pero plantean riesgos políticos en lugares determinados de bajos ingresos, al introducir cambios en las políticas (liberalización comercial, privatización, obligatoriedad en el cumplimiento de los derechos de propiedad intelectual, etc.) a menudo muy costosas para los intereses nacionales organizados. Sin embargo, los donantes generalmente logran superar la resistencia ofreciendo “pagos indirectos” en forma de ayuda oficial para hacer que las ofertas sean más aceptables para el liderazgo nacional (Baccini y Urpelainen, 2012).

A pesar de que “los fallos del mercado” causan estragos en los recursos de los países de bajos ingresos, los donantes no han hecho mucho por frenar los poderes del mercado de los cárteles comerciales occidentales en el *vis-à-vis* con estos países (Gal, 2009). Según una estimación, los beneficios derivados de los acuerdos con los cárteles pueden superar la ayuda occidental que reciben los países víctimas (Sokol, 2007: 53-54). De hecho, un ejemplo son los monopolios de las empresas farmacéuticas creadas según el régimen de los derechos de propiedad intelectual, analizados más adelante en este texto y que resultan especialmente lucrativos.

Lentamente se está construyendo un régimen mundial de lucha contra la fijación de precios y otros actos comerciales ilícitos; pero esta construcción está debilitada por unas normas secretas, una legislación fragmentada y por insuficientes medios para investigar y compartir información, tal y como indica una encuesta reciente del Comité de Competencia de la OCDE 2013 sobre la cooperación en la lucha contra los monopolios internacionales.

Sin embargo, a pesar de sus impactos potenciales —precios más bajos para los consumidores y productores, menor desigualdad, mejora de las finanzas públicas— la lucha contra las prácticas contrarias a la competencia internacional es difícil de detectar en las Instituciones Financieras Internacionales

(IFI) o en las agendas políticas de los donantes, y tiene aún que aparecer en sus declaraciones sobre la “coherencia de políticas para el desarrollo”. Todo esto está en consonancia con los hallazgos de un profesor de economía de la Universidad de Sussex con respecto a la política de competencia y la reducción de la pobreza, donde concluye: “Controlar a los cárteles internacionales y hacer frente a los abusos de las multinacionales es muy importante para los países en desarrollo, pero es poco probable que los países desarrollados los promuevan de forma activa” (Winters, 2013: 11).

2.3. PROMOCIÓN DE LAS EXPORTACIONES DEL PAÍS RECEPTOR

A pesar de que uno de los objetivos que dice tener la ayuda es impulsar las exportaciones de los países de bajos ingresos, el logro de este objetivo sigue siendo difícil de alcanzar; de hecho, una investigación minuciosa muestra que “el efecto neto de las ayudas a las exportaciones de los países receptores es insignificante” (Nowak-Lehmann et al., 2013: 505). Las razones son muchas y diversas, pero cabe destacar como característica común en los países donantes la debilidad de los *lobbies* a la hora de promocionar las ayudas a las importaciones.

Como ya se ha mencionado (Mayer y Milberg, 2013: 11), la evidencia sistemática sobre la distribución de los beneficios de las exportaciones de productos básicos provocados por la ayuda es todavía muy escasa. Los siguientes casos son más sugerentes que definitivos a la hora de trazar los vínculos entre la ayuda y las exportaciones de los receptores.

Los donantes llevan mucho tiempo tratando de promover las exportaciones agrarias de los receptores de sus ayudas, tanto de los cultivos tradicionales como el café y el cacao, como de los “productos no tradicionales”, como los ingredientes para productos farmacéuticos. Sin embargo, una vez que estos productos se insertan en las cadenas mundiales de productos básicos, los productores rurales no necesariamente disfrutaban de los ingresos que los defensores de esta estrategia propugnaban con tanto entusiasmo. Por ejemplo, un estudio riguroso sobre los beneficios del “comercio justo”, impulsado en el régimen de ayuda en Etiopía y Uganda, no detectó beneficios sustanciales para los asalariados (Cramer et al., 2014), aunque sí encontró beneficios de forma rutinaria en otros lugares, sobre todo en los altos niveles de las cadenas de productos, donde operan los sistemas oligopólicos liderados por las grandes empresas. A veces el poder se mueve un poco hacia abajo, hacia los productores, pero la tendencia general es que vaya hacia arriba. Un ejemplo de ello son las cadenas de valor del café. Un investigador que llevaba décadas analizando la política global del café observó cambios en los equilibrios de poder: “la acción colectiva de los productores y la regulación internacional de la cadena resultante provocó un aumento de los niveles y la estabilidad de los beneficios que fluyeron de nuevo a los países productores; sin embargo, una vez que las empresas transnacionales de café consolidaron su control sobre los mercados de consumo y la regulación internacional se derrumbó, el cambio de los beneficios de los países productores a las transnacionales fue masivo y rápido” (Talbot, 2009: 104).

La tendencia general es que el poder se desplace hacia arriba en las cadenas de valor global

La exportación de maderas tropicales es un ejemplo de un circuito comercial cuyos beneficios recaen en lo alto de las cadenas de valor, lejos de los consumidores y de los productores del país. De hecho, si tenemos en cuenta el impacto en los bosques, los rendimientos generales pueden incluso ser negativos. Así, la pérdida de masa forestal en 60 países de bajos y medianos ingresos durante el período 1990-2005, está fuertemente asociada a la política de préstamos del FMI y el Banco Mundial en dichos países (Shandra et al., 2011). Es posible que no se detecte crecimiento de las exportaciones de madera en los estudios convencionales sobre el impacto de la ayuda en el comercio, ya que estas exportaciones se llevan a cabo dentro de las cadenas globales de valor, que son ilícitas.

La pesca costera es otra fuente de beneficios para los intereses de los países ricos. La ayuda oficial favorece a las industrias europeas que se benefician de la pesca (Kaczynski y Fluharty, 2002), mientras que en las zonas de pesca del Pacífico Sur se facilita el acceso de las flotas japonesas: "Los países insulares del Pacífico son muy dependientes de la ayuda externa, fundamentalmente en el intercambio de ayuda por acceso barato a sus pesquerías y por la inversión extranjera directa mal dirigida" (Petersen, 2003: 3). Por otro lado, se vaticinan grandes rentas procedentes de la importación de "materiales estratégicos" (Johansson y Pettersson, 2009), especialmente para las industrias de hidrocarburos y energía nuclear. De hecho, una señal del papel que juega la ayuda a la hora de facilitar el acceso de dichas industrias a los beneficios y a los recursos minerales aparece en la gravitación de la ayuda bilateral a los países con reservas petrolíferas probadas, cuyos flujos de ayuda sufrieron inflexiones durante la crisis del petróleo de los años 70 y que se intensificaron especialmente a partir del 2000 (Carbonnier y Voicu, 2014).

2.4. INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA

La inversión extranjera directa (IED) también puede ser muy lucrativa para los intereses de los países donantes, mientras solo ofrezca resultados modestos y tenga efectos secundarios en los países que albergan esa inversión. En 2011, se registraron salidas de los beneficios resultantes de la IED de jurisdicciones pobres a ricas por un valor de 420 mil millones de dólares, equivalente al 90% de las entradas de IED registradas en el mismo año (Griffiths et al., 2014: 12).

¿En qué medida la ayuda abre el camino o se convierte en la "vanguardia" de la IED? Aunque algunos estudios sobre la interacción de la ayuda con la IED muestran resultados ambiguos (Donaubauer, 2014), es evidente, desde hace mucho tiempo, que el sistema de la ayuda nunca ignora los intereses de los inversores extranjeros. Así, en términos generales, se ve cómo bajo el liderazgo del FMI, las políticas de austeridad promovidas por la mayoría de los donantes se han asociado con mayores entradas de IED, lo que sugiere que el sistema de ayudas políticas está satisfaciendo los intereses de los inversores (Woo, 2013). De manera más específica, un estudio de la ayuda y la inversión extranjera directa en Francia, Alemania, Japón, Reino Unido y Estados Unidos en el período 1990-2002, señala a Japón como un ejemplo claro de cómo la ayuda puede crear, de forma rutinaria, oportunidades rentables para los inversores privados del país donante. Basándose

en sus conocimientos del funcionamiento interno del sistema japonés, los investigadores señalan:

“En la práctica, el Gobierno japonés emplea una serie de medidas para promover la inversión extranjera directa a través de la ayuda. En particular, cuando se presta ayuda japonesa, existe una estrecha coordinación entre los sectores público y privado a través de, por ejemplo, la participación de representantes del sector privado en los comités gubernamentales de la ayuda extranjera y el intercambio de personal entre los organismos de ayuda y empresas privadas. Esta estrecha interacción entre los sectores público y privado debe hacer trascender la información sobre el entorno empresarial del país receptor a las empresas privadas a través de la ayuda extranjera, fomentando la inversión extranjera directa. Por su parte, las empresas privadas pueden proponer fácilmente proyectos de ayuda que faciliten la aplicación de las normas comerciales, reglas y sistemas específicos de las empresas japonesas, como el *kaizen*. De hecho, el Gobierno japonés proporciona asistencia técnica para enseñar este tipo de sistemas de negocios japoneses y fondos para trasplantar sistemas de certificación de habilidades de gestión y de ingeniería desarrollados y utilizados en Japón. Esos tipos de ayuda son propensos a promover la IED japonesa, pero no la IED de otros países” (Kimura y Todo, 2010: 492).

Un estudio econométrico paralelo (Kang et al., 2011) señala que la ayuda oficial coreana beneficia a sus propias empresas de forma muy parecida al caso de Japón.

Los subsidios a la inversión extranjera directa son un claro ejemplo de cómo la ayuda contribuye a redistribuir los recursos públicos hacia arriba, es decir, hacia los intereses privados. De hecho, hay numerosas evaluaciones de los programas de desarrollo del sector privado (algunos de ellos valorados en Griffiths et al., 2014: 25-26) que confirman que muchas de las inversiones privadas subsidiadas por la ayuda habrían tenido lugar, incluso, sin fondos de ayuda pública. Es decir, que en lugar de que la ayuda oficial sume a, o catalice procesos de desarrollo, a menudo para el sector privado sustituye a la iniciativa privada, y sirve discretamente como una fuente de beneficios para los intereses empresariales. Más allá de la mera asignación ineficiente de los recursos, estas ayudas pueden generar espacios de corrupción y otros actos ilícitos; sin embargo, rara vez se discuten o investigan públicamente estas posibilidades o a quienes se benefician de ellas.

Las principales instituciones de ayuda, más allá de su apoyo directo a los inversores, han orientado de forma rutinaria medidas como los préstamos, la asistencia técnica, la capacitación, etc., para fomentar “entornos favorables” para los intereses privados de la IED. En 2006, después de varios años de preparativos secretos, la OCDE lanzó su Marco de Políticas de Inversión (PFI, por sus siglas en inglés), un conjunto de directrices descrito como “el enfoque más amplio y sistemático para mejorar las condiciones de inversión que se haya desarrollado nunca”⁴. Para los donantes, el PFI y sus operaciones (como la investigación país por país sobre el clima de inversión,

Los subsidios a la inversión extranjera directa son un claro ejemplo de cómo la ayuda contribuye a redistribuir los recursos públicos hacia arriba

⁴ Página web de la PFI OCDE: <http://www.oecd.org/investment/pfi.htm>

El énfasis en la promoción de la inversión se produce incluso cuando hay otros asuntos que lógicamente deberían tener más prioridad

haciendo énfasis en las formas en que la política pública debe cumplir con el ideal del PFI) sirven como instrumentos de persuasión sobre cuestiones como fiscalidad y protección de los derechos de propiedad intelectual.

Los préstamos basados en estas políticas, a menudo acompañados de asistencia técnica y capacitación, han ayudado a configurar las políticas y leyes de los países receptores alineándolas cada vez más con las preferencias de los inversores extranjeros. El análisis econométrico indica que, por ejemplo, los inversores de Estados Unidos responden a los incentivos de la IED creados en los países bajo supervisión del FMI (Biglaiser y DeRouen, 2010). Por otro lado, la ayuda británica ha contribuido a transmitir el modelo de la Iniciativa Financiera Pública, que cuenta con el respaldo del mundo empresarial, a Europa del Este y a otros lugares de bajos ingresos "con el fin de sentar las bases para que las empresas británicas se hagan con los contratos de consultoría, construcción y otros" (Holden, 2009: 313).

El énfasis en la promoción de la inversión se produce incluso cuando hay otros asuntos que lógicamente deberían tener más prioridad, como sucede en los Estados frágiles, de bajos ingresos y afectados por conflictos. Sin embargo, una reciente evaluación interna del trabajo del Grupo del Banco Mundial en estos países, encontró que el Grupo del Banco hizo de las "reformas del clima de inversión", orientadas a las empresas extranjeras, un elemento clave de su trabajo. Dado que el Grupo del Banco Mundial ha abandonado la creación de empleo en dichos lugares, los evaluadores han tachado de desequilibrada la gran atención que presta el grupo a los deseos de los inversores extranjeros (IEG 2014). Por último, una "progresiva securitización" de la ayuda, vista en lugares propensos a los conflictos, donde los intereses de los inversores están en juego, puede reflejar otro tipo de apoyo a las empresas extranjeras. Por ejemplo, la ayuda de la Unión Europea a Níger financia una empresa minera de uranio de la compañía energética francesa Areva, que ha sufrido amenazas a su seguridad (Furness y Gänzle, 2014: 9).

Estas medidas suelen tener beneficios a corto plazo para los intereses de los países donantes, aunque debido a los contactos, la costumbre y la buena voluntad comercial, los beneficios a largo plazo suelen ser aún mayores (Arvin et al., 2000). En esta línea, una evaluación llevada a cabo por FINEXPO, la agencia Belga de promoción del comercio que cuenta con fondos de la ayuda oficial, señala que la razón principal para que las empresas belgas inviertan son los nuevos vínculos comerciales que establecen. Dichos vínculos se generan gracias a que la agencia "facilita el acceso de las empresas belgas a mercados relativamente cerrados (donde son necesarios préstamos en condiciones favorables) y mejora su imagen y la confianza de los bancos y las autoridades de los países receptores en los productos de dichas empresas" (SEC, 2010: 51).

De esta manera, el interés propio de los donantes en la promoción de la inversión extranjera directa es evidente. Esto podría excusarse si se demostrase que dicha inversión es indiscutiblemente beneficiosa para los países más pobres. Sin embargo, no es el caso. En una entrevista centrada en el África subsahariana, el economista francés Thomas Piketty comparó la inversión extranjera a "una droga o veneno lento", señalando que "bási-

camente, no hay país en la historia que se haya hecho rico a través de la inversión extranjera” (Norbrook, 2014).

2.5. COMERCIO Y FINANCIACIÓN DE LAS INVERSIONES

Los préstamos blandos o créditos para el comercio y la inversión son clave para el despliegue de la ayuda en busca de fines comerciales. Pero, disfrazar el mercantilismo bajo el manto del altruismo es tan antiguo como el sistema de ayuda en sí mismo. En el caso de Estados Unidos, las dos principales agencias oficiales para la exportación y promoción de inversiones, la Agencia de Comercio y Desarrollo (USTDA, por sus siglas en inglés) y la Corporación de Inversiones Privadas en el Extranjero (OPIC, por sus siglas en inglés), basan sus mandatos formales en la Ley de Asistencia Exterior de 1961. Estas agencias subvencionan básicamente los intereses del sector privado de los países donantes y hacen que las empresas nacionales, con muy poco riesgo para sus balances contables, ganen espacios protegidos en los mercados no occidentales.

Los préstamos blandos para las empresas de los países donantes han estado en disputa durante décadas, habiéndose negociado y renegociado sus reglas entre los donantes de la OCDE (Evans, 2005: 108-158). Sin embargo, no es sencillo identificar con precisión qué intereses se benefician de estos préstamos. Se ve cómo el régimen de créditos a la exportación de la OCDE no promueve la transparencia, ni tampoco lo hacen los acuerdos de los cárteles que influyen en ella; por el contrario, la norma del secreto prevalece. A este respecto, sirva como ejemplo una revisión exhaustiva de los programas país de préstamos blandos de la OCDE —que incluye estudios en profundidad de Austria, Alemania, Dinamarca y Holanda—, que no fueron capaces de comprobar los intereses específicos a los que servían dichos préstamos porque la información clave sobre las empresas participantes se clasifica normalmente como secreta. En el mejor de los casos, esos datos están disponibles en forma agregada.

En el período 1995-2005, los negocios de los países donantes que se beneficiaron de créditos blandos, a modo de préstamos globales, se encontraban entre los siguientes sectores: transporte y almacenamiento, abastecimiento de agua y saneamiento, generación y suministro de energía, y salud (Fritz et al., 2014: 168). Si se investigase a las asociaciones empresariales y a las cámaras de industria y comercio probablemente se obtendría más información. Sin embargo, lo que sí se puede ver es que la interacción rutinaria de esos *lobbies* con las instituciones de ayuda y los parlamentos es vigorosa y sostenida (Fritz et al., 2014).

Una práctica común entre los donantes del CAD-OCDE es mezclar la ayuda y el comercio, pero hay que preguntarse si los “nuevos donantes” se comportarán de la misma manera o, si por el contrario, contemplarán la solidaridad Sur-Sur frente a los intereses comerciales dentro de sus programas de ayuda. Pues bien, la investigación econométrica muestra que, en el caso de la India, por lo menos, la respuesta es negativa. Según los dos investigadores que han identificado los sectores del petróleo, la ingeniería del agua y el

Los actores del sector financiero han disfrutado durante mucho tiempo de un trato preferencial de la parte superior de la cadena de la ayuda

transporte como sectores en los que se favoreció a las empresas indias, “la asignación de la ayuda de la India está dominada por los propios intereses comerciales y políticos del país” (Fuchs y Vadlamannati, 2013).

2.6. SECTOR FINANCIERO

Los bancos y demás actores del sector financiero con sede en países centrales han disfrutado durante mucho tiempo de un trato preferencial de la parte superior de la cadena de ayuda externa. Las IFI han trabajado incesantemente para facilitar y “consolidar” el acceso de las empresas occidentales a los mercados de los servicios financieros en los países no centrales. La constancia y el *lobby* bien financiado, además de las “puertas giratorias” y las redes personales en las carreras públicas y privadas de altos cargos de las IFI, se han combinado para facilitar que los intereses del sector financiero capten a los “altos mandos” del sistema de ayuda externa —y de hecho, de gran parte de la arquitectura financiera mundial—.

El apalancamiento de las IFI ha funcionado, a menudo, de forma imperfecta, a través de las condiciones que fijan a sus préstamos, de la construcción de fórmulas políticas, del conocimiento y de la información. Sin embargo, aunque no ha tenido éxito en todas partes, en décadas recientes, la penetración de los bancos extranjeros, de las compañías de seguros y de las operaciones bancarias sumergidas en el mercado ha sido notable. Así, la rápida reproducción de los mercados bursátiles en países periféricos y el crecimiento explosivo de la cartera de los flujos de inversión —acontecimientos que fueron bienvenidos por los inversores institucionales de países centrales— contaron con el apoyo explícito de la parte superior del sistema de ayuda. Dentro del marco de la “teoría del desarrollo de los mercados financieros”, que en su día fue favorecida por esas instituciones, un entusiasta economista del Banco Mundial introdujo en 1984 el término “mercados emergentes” para reemplazar el término de “tercer mundo”. Un estudio econométrico del período 1980-2005 no deja lugar a dudas de que “la ayuda del FMI y del Banco Mundial era un conducto para la creación de los mercados de valores” (Weber et al., 2009: 1.341).

Una condición prioritaria establecida por las IFI y por parte de la ayuda bilateral de los donantes era que los receptores relajasen los controles sobre los impuestos y los movimientos de capital. Tanto en los roles directos como en los de identificación, los donantes han impulsado los préstamos del mercado y los créditos; así, los ojeadores se apresuraban a identificar cualquier país al que se le hubiese prestado por debajo de sus capacidades, y no contentos con ver fluir el dinero solo al “sector real”, ayudaron a introducir los circuitos “financiarizados”. Se favorecieron así las inversiones de cartera en forma de capital especulativo y de *carry trade* que hacían que los escenarios vulnerables tuviesen una mayor volatilidad financiera, fuga de capitales, más préstamos (a un costo mayor), fluctuaciones del tipo de cambio y la sustitución de estrategias de desarrollo a largo plazo por métodos a corto plazo para hacer frente a la crisis. Esta arquitectura no hizo nada por proteger a las personas de los impactos como las oscilaciones en el precio de los alimentos, la energía y las materias primas.

A día de hoy, el peso de la evidencia, aunque discutido por algunos, sugiere que la liberalización financiera liderada por las IFI no ha beneficiado

a la mayor parte de la gente en los países receptores, especialmente de los más pobres (Rodrik y Subramanian, 2009; Stockhammer, 2013). De hecho, en África subsahariana, el escenario principal de la ayuda exterior, se refieren a dichos impactos como “inequívocamente adversos” (Rashid, 2013: 321; Ahmed, 2013). Sin embargo, aparte de reconocer que estas políticas promueven flujos financieros a “contracorriente”, hay poco análisis sistemático y debate sobre dónde han ido a parar estos flujos y a quiénes benefician.

En todo caso, queda claro que los bancos que están dentro del sistema de la ayuda, junto con los intereses de los ricos que compran y venden sus acciones o bonos, han sido los mayores beneficiarios. Los bancos multilaterales de desarrollo, liderados por el Banco Mundial, han acumulado enormes reservas de dólares con el fin de tranquilizar a los titulares de sus bonos y para satisfacer a los jugadores de los mercados financieros en general; todo esto a expensas de los países prestatarios, que han tenido que pagar mayores tasas de interés como consecuencia de los esfuerzos de los bancos por acumular reservas (Humphrey, 2014: 621). Pero también se han beneficiado otras instituciones financieras, tal y como se ve en la información aportada por la Oficina de Contabilidad General de Estados Unidos, que informó con satisfacción sobre los fondos del Banco Mundial señalando que “los saldos inactivos temporalmente a la espera de ser desembolsados a menudo se invertían en los mercados estadounidenses de capital” (US GAO, 1986: 19).

Desde principios de la década de 1980, los programas de austeridad del FMI hicieron que la acumulación de reservas fuese un imperativo para los países receptores. Como resultado, mucha de la ayuda se desplazó lejos de los bienes públicos, como la salud, hacia las reservas en el extranjero (Stückler et al., 2011). Después del 2000, el crecimiento de las reservas de esos países se aceleró y un país medio subsahariano, bajo la supervisión del FMI, destinaba el 37% del aumento de la ayuda a las reservas de divisas, mientras que otros países no africanos, también bajo supervisión del FMI, destinaban proporciones provenientes de la ayuda aún mayores (OEI, 2007). Los crecientes déficits en la cuenta corriente de Estados Unidos “coinciden naturalmente con la demanda del aumento de las reservas” (Stiglitz y Greenwald, 2010: 5). Las reservas, en su mayor parte en dólares, beneficiaron los intereses financieros, de seguros e inmobiliarios de Estados Unidos, e incluyeron a los actores semipúblicos y privados del sector de la financiación de viviendas. Las reservas, cuyo crecimiento se estimaba en decenas de millones de dólares, contribuyeron a crear burbujas financieras que comenzaron a estallar en el 2007 y desencadenaron la crisis financiera global. Sin embargo, esta mala gestión y las pérdidas resultantes, que incluyen los costos de oportunidad, no parecen haber reducido la influencia de los banqueros y los “banqueros sumergidos” sobre las clases políticas occidentales. Para la parte superior de la cadena de ayuda, tanto antes como durante la crisis, la primacía de los intereses del sector financiero ha sido evidente: “La mayor parte de las crisis tuvieron lugar en los países en desarrollo, con el FMI y el G-7 rescatando a los bancos occidentales que habían tomado malas decisiones al realizar préstamos, sin embargo, la carga de dichos rescates ha recaído sobre los ciudadanos de los países en desarrollo” (Stiglitz y Greenwald, 2010: 21).

La
liberalización
financiera
liderada por
las IFI no ha
beneficiado a
la mayor parte
de la gente
en los países
receptores

El
compromiso
oficial de los
donantes con
los bancos
y otros
interme-
diarios
financieros
se ha
acelerado en
el siglo XXI

Se perciben movimientos para proteger los intereses del sector financiero en aquellos sectores donde los préstamos no están siendo devueltos y los riesgos de incumplimiento están aumentando. Un estudio centrado en la época posterior a la Guerra Fría (Morrison, 2011) encontró un patrón distinto de "préstamos defensivos" llevados a cabo por la Asociación Internacional de Desarrollo (AID), la rama de préstamos blandos del Banco Mundial, para que los préstamos fuesen cubiertos por la rama no concesional del Banco, es decir, el Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo (BIRD). Un estudio posterior centrado en un período más largo, de 1982 a 2008 (Marchesi y Missale, 2013), no encontró "evidencia de préstamos defensivos pero sí de concesión defensiva", incluido el alivio de la deuda por parte de acreedores multilaterales y bilaterales.

El compromiso oficial de los donantes con los bancos y otros intermediarios financieros se ha acelerado en el siglo XXI. El énfasis en el sector financiero, como tal, es evidente en las estrategias de las principales instituciones financieras multilaterales, especialmente el Banco Europeo de Inversiones y la Corporación Financiera Internacional (CFI) del Grupo del Banco Mundial, y también de las instituciones financieras de desarrollo bilaterales (IFD) como la Corporación de Desarrollo de la Commonwealth del Reino Unido, CDC; el banco de desarrollo holandés, FMO; el banco alemán gubernamental de desarrollo, KfW; y el Swedfund de Suecia. Estas agencias de ayuda semipúblicas han ampliado el alcance de su práctica de financiar a bancos privados internacionales y nacionales y a otros intermediarios financieros que, a su vez, deben supuestamente impulsar la empresa local y facilitar su acceso al crédito. Sin embargo, una reciente evaluación de las actividades de las IFD en cinco países del África subsahariana apenas encuentra evidencias que confirmen esta suposición. El alcance de la ayuda de las instituciones financieras de desarrollo beneficia a los intermediarios financieros seleccionados, pero ofrece poco a las empresas locales, cuyo acceso limitado al crédito justifica la ayuda (HORUS Development Finance, 2014).

A pesar de que las IFD mencionan su preocupación por las pequeñas empresas, continúan favoreciendo a los grandes inversores; así se ve cómo cerca del 40% de las empresas implicadas cotizan en la bolsa de valores. Además, también prefieren acuerdos de capitales privados orientados a proporcionar rápidamente mejores rendimientos a los intereses privados (Proyecto Bretton Woods, 2014: 11; Romero, 2014). Por otro lado, estos estudios revelan razones para dudar del supuesto carácter "adicional" proclamado por las IFD, según el cual la ayuda desencadenaría actividades que los actores del mercado no habrían emprendido sin dicha ayuda. El escepticismo de estas investigaciones es compartido por la unidad de evaluación del Ministerio de Asuntos Exteriores holandés. Su estudio sobre la ayuda para el desarrollo del sector privado en el período 2005-2012 concluye que media docena de agencias semioficiales holandesas de ayuda, orientadas a los negocios, no pueden demostrar que los subsidios son la condición sine qua non para el crecimiento del sector privado, en parte porque esas agencias prestan poca o ninguna atención al carácter adicional. El estudio se

refiere a muchos casos en los que las actividades financiadas del sector privado holandés habrían seguido adelante de todos modos sin ninguna subvención de ayuda oficial (IOB, 2013)⁵.

Los Países Bajos no son los únicos en conceder ayuda a empresas financieras y de otro tipo a través de las alianzas público-privadas y de la ayuda "combinada" (*blending*). El Tribunal de Cuentas Europeo examinó 30 proyectos en países de bajos ingresos que "combinaban" el dinero público del Banco Europeo de Inversiones, entre otras instituciones financieras de desarrollo europeo, con el de inversores privados. Encontró que, en la mitad de los casos, "no había un análisis convincente" para justificar dichas ayudas, ya que existía una gran probabilidad "de que las inversiones se hubiesen realizado de todas formas sin dicha ayuda" (ECA, 2014: 20). En la presentación de este informe condenatorio (cuyas principales conclusiones fueron desestimadas por la Comisión Europea), un miembro del Tribunal de Cuentas llamó la atención, por un lado, sobre los riesgos de un mayor derroche al convertirse las Instituciones Financieras de Desarrollo (IFD) públicas en "patrocinadoras" de las empresas privadas y, por otro lado, sobre los riesgos que existen para los países receptores de contraer cargas añadidas por la deuda.

Evidentemente, la ayuda oficial para el desarrollo del sector privado abre las puertas a las ganancias y a la búsqueda de beneficios por parte de las empresas, en particular las que actúan como intermediarias financieras. Además, normalmente existe una probabilidad limitada de que los ingresos aplicados o generados por las actividades de las IFD sean gravados justamente o reinvertidos en las economías locales. Esto se debe a que las IFD y los intermediarios financieros a los que apoyan, utilizan, de manera habitual, centros financieros extraterritoriales y jurisdicciones secretas y, como resultado, los potenciales ingresos tributarios se desvían a centros financieros extraterritoriales. Más allá de la redistribución de la riqueza, estos mecanismos generan corrupción e impunidad legal (Murphy, 2010). En este sentido, la CDC aparece frecuentemente en los medios de comunicación públicos a causa de los negocios que realiza en nombre de sus accionistas y de su propio órgano gestor (Brooks, 2010). Sin embargo, son pocos los donantes que han intentado parar el uso de jurisdicciones secretas por parte de sus instituciones financieras de desarrollo o de otras agencias de ayuda (Eurodad, 2013).

Mientras tanto, hoy en día, los donantes siguen aumentando sus préstamos para el desarrollo y el suministro de crédito en apoyo a sus empresas nacionales de exportación. Los donantes no muestran signos de abandonar las prácticas defensivas que garantizan a los acreedores operaciones prácticamente libres de riesgo y, como algunos han predicho (Dijkstra, 2003), el riesgo moral se sigue manifestando en la asignación adversa de los dineros prestados. Esto incluye la fuga de capitales que sale de las "puertas giratorias" a las jurisdicciones secretas y anula, por tanto, los objetivos de desarrollo de los préstamos. Así, en el período 1970-2004, se puede ver cómo, en África, un año después de recibir los préstamos, se fugaron en torno a 50 céntimos por cada dólar que recibieron prestado. Con respecto a este y

Los donantes
siguen
aumentando
sus préstamos
para el
desarrollo y
el suministro
de crédito en
apoyo a sus
empresas
nacionales de
exportación

⁵ El estudio solo se encuentra disponible en lengua holandesa.

a otros tipos de colusión entre las élites y los actores del sector financiero, hay llamamientos para llevar a cabo "auditorías de la deuda" formales. Al igual que en las propuestas oficiales de Ecuador y Túnez, dichas auditorías servirían para establecer la legitimidad de las deudas contraídas con los donantes y otros actores, y para identificar la deuda "odiosa" que podrá ser repudiada por el derecho internacional (Boyce y Ndikumana, 2012). Cabe destacar que, entre los donantes, Noruega es el único en encargarse de una auditoría independiente de sus créditos oficiales a la exportación, y ha sido pionera en la investigación y en la presión internacional para frenar las jurisdicciones secretas y mecanismos relacionados, como los precios de transferencia, que legalizan la transferencia de grandes cantidades de dinero de pobres a ricos.

OTROS SECTORES A CONTRACORRIENTE

Después de analizar el contexto en los apartados anteriores, las siguientes secciones tratan brevemente el estudio de los flujos a contracorriente de sectores específicos, e incluye la propia industria de la ayuda.

3.1. CONTRATACIÓN DE SERVICIOS

Los intereses de los países donantes tienden a ser mayores cuando la ayuda viene en forma de asistencia técnica o de servicios. Un cúmulo de factores ayuda a impulsar la contratación de servicios de las grandes empresas con sede en los países donantes. Así, los servicios de consultoría son los más demandados por el sistema de ayuda de varios donantes occidentales, especialmente Estados Unidos. En este caso, se ve cómo, entre las organizaciones estadounidenses de carácter general y especializado, concursantes y cartelizadas, con o sin ánimo de lucro, las que más destacan son aquellas encargadas del diseño y la explotación de los proyectos de ayuda, como el Grupo de Alternativas de Desarrollo, Creative Associates y la Asociación para la Gestión de la Cadena de Suministro. Combinando la facturación anual de todas ellas, nos encontramos que los beneficios que obtienen son de decenas de miles de millones de dólares, euros y yenes. Así, los paradigmas de la privatización, el desarrollo del sector privado y la "terciarización" (Kleibl, 2013) en los países donantes, ejemplificados en el pensamiento de la Nueva Gestión Pública, se han unido para hacer que la industria de la ayuda demande servicios de consultoría globales a las empresas. En el campo de la auditoría y otros servicios financieros, destacan "cuatro grandes" empresas del mundo: Deloitte Touche Tohmatsu, PricewaterhouseCoopers, KPMG y Ernst & Young.

Gracias a la privatización de empresas estatales y servicios públicos, y a la introducción de sistemas de gestión del gasto público desarrollados y promovidos desde la parte superior de la cadena de la ayuda, la industria de la consultoría occidental se ha encontrado con nichos en expansión y con fuentes de ingresos muy lucrativas (Hilary, 2004; Fyson, 2009). Además, aunque los donantes reportan que dichos servicios de consultoría son ayuda no ligada, en la práctica esos servicios están ligados de facto. Clay y otros (2009: 55-56) señalaron que, al menos las tres quintas partes de todo el gasto bilateral contraído, fueron a parar a empresas de los países donantes. A pesar de esto, pueden verse algunas restricciones a la búsqueda de beneficios. Así, en la revisión de los contratos de USAID y del Departamento de Estado entre el 2000 y el 2010, período de rápido creci-

Los intereses de los países donantes tienden a ser mayores cuando la ayuda viene en forma de asistencia técnica o de servicios

Para
determinadas
empresas
y organi-
zaciones
sin ánimo
de lucro,
la ayuda ali-
mentaria
aporta
beneficios
sustanciales

miento de la demanda de servicios de proveedores privados, se describió al mercado como “un entorno muy competitivo” (Sanders et al., 2011: 57). A pesar de esto, en dichos sistemas de contratación, ya sea con o sin licitación, las empresas nacionales disfrutaban de grandes ventajas que pueden provenir directamente de la política de la ayuda, como en el caso de los proyectos y programas desproporcionados, o de las normas establecidas para la licitación, como los altos niveles técnicos o de lenguaje. Un experimentado observador describe los resultados en el caso británico de la siguiente manera:

“Esto significa que ahora el DFID (Departamento Británico de Desarrollo Internacional, por sus siglas en inglés) y otros donantes están en manos de las grandes empresas consultoras que, aunque cobran tarifas más altas por día, pueden darse el lujo de cubrir los gastos necesarios de antemano. Esto, además de inflar mucho las tarifas, ha llevado a que las empresas de gran tamaño, incluidas las multinacionales financieras sin experiencia previa excepto en auditoría, dominen el sector. Estas empresas están motivadas por las ganancias y se preocupan más de cumplir sus [Términos de Referencia] que de conseguir un cambio social duradero” (Pratt, 2013).

Otras ventajas pueden derivarse del acceso desigual a la información como “el conocimiento sobre los procedimientos de los donantes, el enfoque del proyecto y el acceso preferente informal a la información sobre el contrato” (Clay et al., 2009: 44). Las fusiones y arreglos similares a los cárteles no son, para nada, desconocidos, y hay contextos que están preparados para la búsqueda de beneficios. De hecho, los microsistemas no regulados de contactos personales y las “puertas giratorias” entre empresas consultoras y organismos oficiales de ayuda, un fenómeno que en Noruega se denomina “ayudando desde dentro (*inside aiding*)” (Tvedt, 2007: 629), hacen que la búsqueda de beneficios sea una actividad de bajo riesgo y de alta rentabilidad. A este respecto, en el Reino Unido, Pratt (2013) ve cómo las empresas de consultoría “establecidas por los que fueron en su día personal del DFID y que cuentan con contactos entre sus ex colegas, apenas se encuentran con competencia en este nivel”. En consonancia con estas observaciones, hay información anecdótica de gente “de dentro” con mucha experiencia en la industria de la ayuda, como memorias, historias sobre la industria de la consultoría como Barclay (2013), y blogs como *Dev Balls*⁶.

3.2. ADQUISICIÓN DE AYUDA ALIMENTARIA Y SERVICIOS DE TRANSPORTE Y ENVÍO

Para determinadas empresas y organizaciones sin ánimo de lucro, la ayuda alimentaria aporta beneficios sustanciales, en algunos casos, en forma de alta rentabilidad. Hay tres tipos de intereses que perpetúan la ayuda alimentaria y que en Estados Unidos se denominan como el “triángulo de hierro”, estos son: la agroindustria, las compañías navieras y las ONG de carácter asistencialista. Durante muchas décadas, este bloque ha tenido una profunda capacidad de persuasión sobre la ley y la política de Estados Unidos. Como resultado, los beneficios obtenidos por participar en este

⁶ *Dev Balls* (blog): <http://devballs.yolasite.com/page-3.php>

mercado y los beneficios de las propias acciones han fluido a los gigantes del agro-negocio como Cargill y Archer Daniels Midland; mientras que los beneficios generados en la industria de las navieras han ido a parar a corporaciones como Waterman Steamship y Liberty Maritime (Clapp, 2009). Un importante estudio de la ayuda alimentaria concluye lo siguiente:

“Los intereses agrícolas y marítimos buscan los beneficios como objetivo final... viven muy bien con las políticas de ayuda alimentaria existentes. La reglas de la adquisición de ayuda alimentaria conceden poder efectivo a los mercados, que generan considerables beneficios económicos para estas circunscripciones. Los productores y procesadores obtienen una prima sobre las ventas de los productos básicos en el sistema de distribución de la ayuda alimentaria, y los transportistas reciben importantes márgenes de beneficio por la carga de la ayuda alimentaria. La consecuencia de estas primas es la gran ineficiencia financiera de la ayuda alimentaria para proporcionar desarrollo en el extranjero y ayuda humanitaria” (Barrett y Maxwell, 2007: 87-88).

La ayuda proporciona beneficios a los intereses de las empresas navieras. En Estados Unidos, en el ejercicio fiscal 2006, la preferencia de carga agrícola (ACP, por sus siglas en inglés), un “requisito para los programas de USDA y USAID, costó a los contribuyentes cerca de 140 millones de dólares, un margen de beneficio del 46% en los costos del transporte competitivo” (Bageant et al., 2010: 2). Sin embargo, esta preferencia obligatoria para los navíos mercantes americanos, de la que podría esperarse que el sistema impositivo estadounidense recuperase al menos algunos ingresos, se ve frustrado por las jurisdicciones secretas mundiales. Esto se debe a que, normalmente, “los buques con bandera de Estados Unidos forman parte de complejas estructuras de sociedades de cartera anidadas, muchas de ellas de propiedad privada, de tal manera que solo fue posible saber a quién pertenecía la propiedad última de menos de la mitad de los buques del programa ACP” (Bageant et al., 2010: 3).

3.3. PROPIEDAD INTELECTUAL

Desde la década de 1990, los donantes de ayuda han unido sus fuerzas para proteger los derechos de propiedad intelectual (DPI). La baliza política que guía estos esfuerzos es un acuerdo multilateral de la Organización Mundial del Comercio (OMC) sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual (ADPIC) relacionados con el comercio. Desde su promulgación en 1994, su poder semijurídico se ha convertido en el principal punto de apoyo para potenciar el cambio. Desde el año 2000, la adhesión a los ADPIC ha sido obligatoria para todos los Estados pertenecientes a la OMC; para el 2016, incluso los países menos adelantados deben ajustar sus leyes para que cumplan con los ADPIC. Este acuerdo se produjo a raíz del cabildeo vigoroso llevado a cabo por una coalición del sector privado, el Comité de Propiedad Intelectual, compuesta por 13 grandes corporaciones multinacionales con base en Occidente. Esta presión se ha continuado ejerciendo por entidades como la Alianza Internacional de la Propiedad Intelectual (que representa a las industrias de derechos de autor) y la Pharmaceutical Research and Manufacturers of America (PhRMA). Esos grupos de presión continúan su trabajo en muchos frentes, incluyendo la

Desde la década de 1990, los donantes de ayuda han unido sus fuerzas para proteger los derechos de propiedad intelectual

Han aflorado resistencias al régimen de propiedad intelectual por parte de los Gobiernos de la India y Brasil, y de organizaciones de activistas

“captación” de autoridades públicas encargadas de la expedición de patentes y de otras formas de propiedad intelectual. Gracias a las construcciones de los DPI, al poder del mercado y a la corrupción, los beneficios de la industria farmacéutica pueden ser sustanciales. Los beneficios son elevados y su búsqueda está incentivada en gran parte por los altos precios. Según un especialista en el tema,

“a pesar de las diferencias reales entre todos los tipos de propiedad (derechos de propiedad intelectual, patentes y marcas) contenidos en la agenda de cumplimiento de la propiedad intelectual bajo el enfoque de “big tent”, hay una cosa que tienen en común las bolsas Kate Spade, el *software* con derechos de autor, los juegos, la música, las películas y los productos farmacéuticos patentados, y son los altos precios” (Vender, 2010: 459).

Los flujos actuales y futuros derivados de los derechos de propiedad intelectual han demostrado ser inesperadamente grandes. En el año 2009, los países de altos ingresos —principalmente Estados Unidos, Alemania, Japón, Francia y el Reino Unido— recibieron aproximadamente 177 mil millones de dólares (en 1999 recibieron 71 mil millones)⁷ en cánones y licencias, mientras que los países de bajos y medios ingresos pagaron alrededor de 32 mil millones de dólares (aproximadamente 7 mil millones de dólares en 1999) por los mismos conceptos. A escala mundial, durante todo el período 1999–2009, las empresas con sede en los países ricos se llevaron alrededor del 98% de todos los ingresos de propiedad intelectual (Athreya y Yang, 2011: 29).

Los donantes de ayuda promueven estos flujos. Ayudan a financiar a las agencias del gobierno receptor encargadas de hacer cumplir las disposiciones de los DPI, abriendo el camino para el crucial negocio de cobrar las cuotas en nombre de los titulares de las patentes y derechos de autor. Los donantes promueven acuerdos comerciales bilaterales y regionales reforzando los imperativos de los DPI; difunden alineamientos de políticas, tales como el Marco de Políticas de la OCDE para la Inversión, mencionado anteriormente, en el que se destaca la obligación de pagar por las patentes y otros tipos de propiedad intelectual. Además, algunos donantes promueven el régimen de derechos de propiedad intelectual con operaciones focalizadas, como el Proyecto de Asistencia de los Derechos de Propiedad Intelectual de USAID.

Han aflorado resistencias al régimen de propiedad intelectual por parte de los Gobiernos de la India y Brasil y de organizaciones de activistas, como Médicos Sin Fronteras y Health Action International, en lo concerniente a medicamentos esenciales y su uso racional; y para afrontar estos retos, algunos donantes parecen haber aflojado su estrecha vinculación con las empresas farmacéuticas. En este sentido, en 2008 el Gobierno británico

⁷ Los ingresos procedentes de los derechos de propiedad intelectual han superado las proyecciones oficiales. El Banco Mundial estimó que, si se aplicaban plenamente los ADPIC, las transferencias de los beneficios de la PI a las empresas con sede en los principales países de la OCDE en concepto de patentes, derechos de autor, licencias y otro tipo de propiedad intelectual, equivaldrían a unos 41 millones de dólares anuales del año 2000 (Banco Mundial, 2002: 133).

puso en marcha la Alianza para la Transparencia de Medicamentos (MeTa, por sus siglas en inglés) para reducir la corrupción y los tratos injustos de las empresas farmacéuticas. A pesar de que el último informe de la Organización Mundial de la Salud sobre la situación mundial de los medicamentos (2011) señala algunos avances en el compromiso de los donantes de adquirir y distribuir medicamentos baratos y genéricos (como a través de las adquisiciones regionales conjuntas), los problemas en la transparencia y la eficiencia siguen existiendo. Se pueden percibir medidas positivas, pero el balance de la contribución del sistema de la ayuda ha sido reforzar el poder de extracción del régimen mundial de propiedad intelectual, lo que algunos han denominado los "nuevos enclaves" (mayo de 2013), en alusión a la expropiación de los bienes comunes en una fase especialmente depredadora del capitalismo.

3.4. INVESTIGACIÓN AGRÍCOLA

Anunciado como uno de los triunfos de la ayuda exterior a los países pobres, las tecnologías de "revolución verde" de las unidades de investigación, como el Centro Internacional de Mejoramiento del Maíz y el Trigo (CIMMYT) y el Instituto Internacional de Investigación del Arroz (IRRI, por sus siglas en inglés), también han beneficiado a los intereses comerciales de los países donantes. Los investigadores, en la década de 1990, "documentaron pruebas de que los beneficios de la investigación en el campo del trigo y del arroz llevados a cabo en los centros internacionales, aportaron importantes beneficios a Australia y a los Estados Unidos..., además de a los países menos desarrollados. Estos estudios han demostrado enormes tasas de retorno a esta inversión" (Alston et al., 1998: 1.060). En concreto, los rendimientos se han calculado de la siguiente manera:

"A principios de 1990, alrededor de un quinto del total de la superficie de trigo de Estados Unidos se sembró con variedades de ascendencia CIMMYT y alrededor del 73% del total de arroz se sembró con variedades de ascendencia IRRI. Esto significa, por ejemplo, que los productores de trigo de Estados Unidos ganaron al menos 3,4 mil millones de dólares entre 1970-1993 a partir de la mejora de las variedades de trigo CIMMYT, lo que implica una relación entre los beneficios y los costes soportados por Estados Unidos de al menos 40: 1" (Alston et al., 1998: 1.069, nota 5).

Se puede detectar un circuito perverso, tanto en la revolución verde como en la ayuda alimentaria: la investigación y el desarrollo subvencionados con ayuda oficial han aumentado la producción de cultivos (como el arroz) en los países ricos, cuya exportación, subsidiada por la ayuda a África occidental, Haití y a otros lugares donde se han colapsado los cultivos, ha enriquecido a los agronegocios y empobrecido a muchos pequeños productores. Esto son ejemplos de lo que un autor llama la "ley de subsidios de Gresham" por la cual "los subsidios buenos" serán con el tiempo desplazados políticamente por grupos establecidos que reorientarán el gasto público hacia ellos mismos" (Steenblik, 2006: 25).

Los "subsidios buenos" serán con el tiempo desplazados políticamente por grupos establecidos que reorientarán el gasto público hacia ellos mismos

La investigación de enfermedades específicas y la educación médica son dos tipos de actividades con rendimientos positivos para los países donantes

3.5. SANIDAD

La ayuda que supuestamente iba a tener beneficios sanitarios para los lugares de bajos ingresos puede resultar más beneficiosa aún para los lugares de altos ingresos. En esta línea, la investigación de enfermedades específicas y la educación médica son dos tipos de actividades con rendimientos positivos para los países donantes. Aunque no se puede negar que hay resultados beneficiosos para todas las partes involucradas, las encuestas sobre el gasto de los donantes indican que la ayuda destinada a combatir enfermedades específicas se orienta más a los riesgos de salud en los países ricos que a los riesgos de salud en los países de bajos ingresos.

“Contrariamente a la idea de que la ayuda al desarrollo para enfermedades específicas se asigna con la intención de aliviar el sufrimiento del mayor número de personas posible en los países receptores, los resultados sugieren que... la ayuda bilateral al desarrollo para enfermedades específicas se destina a aliviar las amenazas sobre las poblaciones del Estado donante. De hecho, de todas las variables incluidas en el modelo, solo son significativas aquellas que representan los intereses de los donantes, aún cuando hay otros indicadores que normalmente influyen en las decisiones sobre ayuda extranjera” (Steele, 2011: 73).

En una revisión de las prioridades de financiación de los donantes para las enfermedades transmisibles, otro investigador plantea las siguientes hipótesis:

“Una fuerte correspondencia entre la carga de morbilidad del mundo industrializado y la financiación de los donantes para el control del desarrollo de enfermedades mundiales puede indicar la influencia de los intereses de los proveedores. Es decir, los donantes pueden centrar sus esfuerzos en atajar enfermedades que las élites políticas del mundo industrializado consideran como amenaza para sus propios ciudadanos o bien que las compañías farmacéuticas consideran como fuente potencial de beneficios por la venta de medicamentos” (Shiffman, 2006: 415).

Una encuesta realizada en el marco de una investigación sobre enfermedades transmisibles, financiada por Reino Unido, además de mostrar grandes desproporciones, no profundiza en el tema de la “carga de morbilidad” global, es decir, las discapacidades y las muertes causadas por infecciones gastrointestinales, resistencia a los antimicrobianos, el tracoma y otras enfermedades que afectan a las personas (especialmente niños y ancianos) de los países más pobres (Smith, 2012).

La ayuda extranjera a menudo dirige la política para, y a veces subvenciona, la educación de los profesionales de la salud. Sin embargo, muchos de estos trabajadores de la salud costosamente formados terminan emigrando a países más ricos, en algunos casos, gracias a las campañas de reclutamiento dirigidas por las propias autoridades de dichos países. Un estudio sobre la “circulación de cerebros” en el ámbito de la sanidad concluye que “muchos países ricos destinatarios, que además forman menos médicos de

los que debieran, dependen de los médicos inmigrantes para compensar este déficit. De esta manera, los países en desarrollo están pagando para capacitar al personal que luego apoya a los servicios de salud de los países desarrollados” (Mills et al., 2011: 2). Este estudio, centrado en casi 20.000 médicos procedentes de nueve países del África subsahariana que trabajan en Australia, Canadá, Reino Unido y Estados Unidos, estima que todos esos países ricos juntos han ganado cerca de 4,55 mil millones de dólares, especialmente a través del ahorro en la educación de estos profesionales, que ha corrido a cargo de otros. Los servicios de salud del Reino Unido, que cuentan con más médicos, han sido los principales beneficiarios. La diferencia de salarios y condiciones de trabajo, generados por las desigualdades mundiales y la falta de generación de puestos de trabajo decentes en los países de emigración, explican estos flujos de mano de obra cualificada “sur-norte” y “sur-sur”, como el caso de las enfermeras filipinas que trabajan en Arabia Saudita y los Estados del Golfo. Sin embargo, el liderazgo del sistema de ayuda no encuentra una respuesta acorde al problema de la transferencia de recursos humanos vitales de lugares pobres a más ricos. De hecho, algunos ni siquiera lo ven como un problema. Así, una unidad de política educativa del Banco Mundial considera que la emigración de mujeres jóvenes filipinas, principalmente proveedoras de cuidados, es un indicador del éxito del programa del Banco (Banco Mundial, 2012). Por lo tanto, mientras que las instituciones clave de ayuda sigan aplaudiendo esta fuga de personas cualificadas sin abordar seriamente los factores que empujan a esta migración —sobre todo la falta de empleo decente— este tipo de contraflujos seguirá existiendo.

3.6. EDUCACIÓN SUPERIOR

Desde la década de 1960, los programas de becas financiadas con ayuda oficial han llevado a cientos de miles de jóvenes de Asia, África y América Latina a universidades y otras instituciones de educación superior de los países ricos. Aunque lo común, hoy en día, es la autofinanciación, el papel de la ayuda sigue siendo importante. De los 5.400 millones de dólares que los donantes de la OCDE desembolsaron anualmente para la educación superior en el período 2006-2011, alrededor de tres cuartas partes fueron para pagar la matrícula y los costos de vida de los estudiantes en los países donantes. Canadá, Francia, Alemania y Japón representaron el 81 por ciento de este gasto (UNESCO, 2014: 134). En Estados Unidos, hace décadas, la ayuda externa “alimentó el crecimiento económico” a través de programas de becas a escala nacional para africanos y latinoamericanos, y los estudiantes extranjeros se convirtieron en importantes fuentes de ingresos para las universidades y las economías locales. De hecho, las becas sufragadas con la ayuda oficial apoyan muchas de estas economías. El seguimiento de los impactos económicos de los estudiantes extranjeros en Estados Unidos revela que “819.644 estudiantes internacionales y sus familias en universidades y colegios de todo el país aportaron 313.000 puestos de trabajo y aportaron 24 mil millones de dólares a la economía de Estados Unidos durante el año académico 2012-2013” (NAFSA, 2014). Debido a que los fondos para becas y los costos estudiantiles imputados se gastan casi en su totalidad en los países donantes, últimamente se escuchan peticiones para que se dejen de contabilizar estos gastos como ayuda oficial exterior. A causa de la falta de estudios adecuados de segui-

Los
estudiantes
extranjeros se
convirtieron
en
importantes
fuentes de
ingresos
para las
universidades
y las
economías
locales

miento de ex becarios, es difícil determinar en última instancia quién se beneficia de los programas de becas (Mawer, 2014). De hecho, indicadores que en un principio pudieran parecer inequívocos, como la proporción de ex becarios que regresan a sus hogares, se tornan menos claros si se tiene en cuenta el fenómeno de la “fuga de cerebros institucional”, es decir, el empleo en el país de origen pero al servicio de empresas transnacionales y organismos internacionales. Todos estos asuntos y otras cuestiones relacionadas, como la adhesión de los repatriados al servicio público con el fin de obtener algunos beneficios sociales o colectivos, aún no se han investigado a fondo.

CONCLUSIONES

En este documento se han referenciado diferentes estudios que apoyan la idea de que el ayudarse a uno mismo —es decir, contribuir a los intereses de la propia economía política de un país— es una actividad central de los donantes de ayuda oficial. Esa búsqueda del beneficio se ha llevado a cabo con un éxito considerable, lo que ayuda a explicar por qué el sistema de ayuda externa sigue creciendo a pesar de su falta de éxito en la promoción de objetivos mucho más conocidos como el crecimiento equitativo y la buena gobernanza.

El sistema de ayuda exterior sigue dirigiendo sus políticas, productos y servicios hacia los lugares más pobres, al mismo tiempo que hace la vista gorda a las grandes cantidades de dinero y otros recursos que se dirigen a contracorriente a los lugares más ricos. Las instituciones del Sistema de Ayuda suelen estar alineadas, por no decir en connivencia activa, con los intereses generados a partir de estos contraflujos. Esto, aunque es una paradoja, no es una gran sorpresa en un contexto donde los principales arquitectos del sistema financiero mundial y los líderes del sistema de ayuda externa (junto con algunas élites de los beneficiarios de la ayuda) comparten muchos de los mandatos institucionales y las mismas esferas sociales y políticas.

En este ámbito de estudio y debate se presenta otra paradoja. A pesar del consenso de los expertos en destacar que el interés de los donantes prima a la hora de impulsar el sistema de ayuda, la investigación sobre el funcionamiento y los beneficiarios específicos de esos intereses propios no concuerda con dicha primacía. Esta asimetría hace que la atención pública y académica se centre en los flujos de ricos a pobres, apareciendo en un primer plano; mientras que los flujos al servicio de los ricos pasan a un segundo plano o desaparecen por completo. Este artículo, motivado por estas anomalías y lagunas en el conocimiento, ha revisado, no de forma exhaustiva, lo que algunos estudiosos, evaluadores y activistas políticos han publicado sobre los flujos a contracorriente de la ayuda exterior y cómo se persigue o protege la primacía de los intereses de los países donantes. En este estudio se muestra que la información sistemática y precisa sobre estos temas no abunda. Hay casos en los que esta información se mantiene fuera de la opinión pública bajo pretextos como la sensibilidad comercial y, en otros muchos casos, tal vez, simplemente escapa a la atención y no está articulada. Junto con las numerosas preguntas sobre la interacción del sistema de ayuda con los contraflujos y su redistribución hacia la parte superior de la cadena, la búsqueda de

beneficios y la subvención oculta de sectores comerciales, y la política del conocimiento de la parte superior de la cadena de la ayuda, son en sí mismos una intriga que permanece a la espera de un trabajo académico fresco.

BIBLIOGRAFÍA

- Ahmed, A. D. (2013): "Effects of financial liberalization on financial market development and economic performance of the SSA region: An empirical assessment", en *Economic Modelling*, 30 (0), pp. 261-273.
- Alfaro, L.; Kalemli-Ozcan, S. y Volosovych, V. (2011): "Sovereigns, upstream capital flows and global imbalances", en *Harvard Business School Working Paper*, nr 12-009, Harvard Business School, Cambridge.
- Alston, J. M.; Pardey, P. G. y Roseboom, J. (1998): "Financing agricultural research: international investment patterns and policy perspectives", en *World Development*, 26 (6), pp. 1057-1071.
- Athreye, S., y Yang, Y. (2011): "Disembodied knowledge flows in the world economy", en *WIPO Economic Research Working Paper 3*, World Intellectual Property Organisation, Ginebra.
- Arvin, M.; Cater, B. y Choudhry, S. (2000): "A causality analysis of untied foreign assistance and export performance: the case of Germany", en *Applied Economics Letters* 7, pp. 315-319.
- Baccini, L., y Urpelainen, J. (2012): "Strategic side payments: Preferential trading agreements, economic reform, and foreign aid", en *The Journal of Politics*, 74, pp. 932-949.
- Bageant, E. R.; Barrett, C. B. y Lentz, E. C. (2010): "Food Aid and Agricultural Cargo Preference", en *Policy Brief*, Dyson School of Applied Economics and Management, Ithaca, Cornell University, Nueva York.
- Banco Mundial (2002): *Global Economic Prospects and the Developing Countries 2002*, Publicaciones del Banco Mundial, Washington DC.
- Banco Mundial (2012): "School Quality, Labor Markets and Human Capital Investment. Long-term Impacts of an Early Stage Education Intervention in the Philippines", en *Impact Evaluation Series No. 73*, Documento de trabajo de investigación de políticas 6247, unidad del sector de educación, Este de Asia y la región del Pacífico, octubre.
- Barclay, T. (2013): *50 Years in Development: How Private Companies Adapt & Deliver*. Council of International Development Companies, Washington DC. Disponible en: <http://bit.ly/1p29fhA>
- Barrett, Christopher B. y Maxwell, D. G. (2007): *Food Aid After Fifty Years: Recasting Its Role*, Routledge, Londres.

- Barthel, F.; Neumayer, E.; Nunnenkamp, P. y Selaya, P. (2013): "Competition for export markets and the allocation of foreign aid: The role of spatial dependence among donor countries", en *Kiel Working Paper 1875*, octubre, Kiel, Kiel Institute for the World Economy, Alemania.
- Berthélemy, J. C. (2006): "Bilateral donors" interest vs. recipients" development motives in aid allocation: do all donors behave the same?", en *Review of Development Economics*, 10 (2), pp. 179-194.
- Bibow, J. (2008): "The International Monetary (Non-)Order and the 'Global Capital Flows Paradox'", Documento de trabajo 531, Levy Economics Institute, Annandale on-Hudson, Nueva York.
- Bichler, S. y Nitzan, J. (2012): "Imperialism and Financialism: A Story of a Nexus", en *Journal of Critical Globalisation Studies*, número 5, pp. 42-78.
- Biglaiser, G. y DeRouen, K. (2010): "The effects of IMF programs on U.S. foreign direct investment in the developing world", en *The Review of International Organizations*, 5 (1), pp. 73-95.
- Blankenburg, S. y Kahn, M. (2012): "Governance and Illicit Flows", en *Draining Development?: Controlling flows of illicit funds from developing countries*, Peter Reuter (ed.), Banco Mundial, Washington DC, pp. 21-68.
- Boise, C. M. y Morriss, A. P. (2009): "Change, dependency, and regime plasticity in offshore financial intermediation: The saga of the Netherlands Antilles", en *Texas International Law Journal*, 45, pp. 377-456.
- Boyce, J. K. y Ndikumana, L. (2012): "Debt Audits and the Repudiation of Odious Debts" en *Africa's Capital Losses: What Can Be Done?*, Boletín N° 87 de la Association of Concerned African Scholars, James K. Boyce y Léonce Ndikumana (eds), pp. 36-41. Disponible en: <http://concerned-africascholars.org/wp-content/uploads/2012/11/ACAS-Bulletin87-caploss.pdf>
- Brooks, R. (2010): "THAT'S RICH! How Britain's poverty relief fund abandoned the poor... while its bosses cleaned up", en *Private Eye*, 1270, pp. 17-23.
- Cali, M. y te Velde, D. W. (2010): "Does Aid for Trade really improve trade performance?", en *World Development*, 39 (5), pp. 725-740.
- Carbonnier, G.; Schoenenberger, A.; Zarin, M.; Ouni, M. y LaSpada, L. (2012): "Effets économiques de l'aide publique au développement en suisse", en *Revue internationale de politique de développement*. Disponible en: <http://poldev.revues.org/1284>
- Carbonnier, G. (2013): "Procurement of goods and services by international organisations in donor countries", en *International Development Policy 5.2*, disponible en: <http://poldev.revues.org/1633>
- Carbonnier, G. y Voicu, S. (2014): "The Drivers of Foreign Aid Allocation during the Cold War, Energy Crises and the 'Global War on Terror'", documento presentado en la 14ª Conferencia General de EADI, 23-26 junio 2014, Bonn, Alemania.

- Clapp, J. (2009): "Corporate Interests in US Food Aid Policy: Global Implications of Resistance to Reform", en *Corporate Power in Global Agrifood Governance*, Jennifer Clapp y Doris Fuchs (eds.), MIT Press, Cambridge, pp. 125-152.
- Clay, E. J.; Geddes, M. y Natali, L. (2009): *Untying Aid: Is it working? An Evaluation of the Implementation of the Paris Declaration and of the 2001 DAC Recommendation of Untying ODA to the LDCs*, Instituto Danés de Estudios Internacionales DIIS, Copenhague.
- Cramer, C.; Johnston D.; Oya, C. y Sender, J. (2014): *Fairtrade, Employment and Poverty Reduction in Ethiopia and Uganda, Informe final al DFID*, abril 2014. Disponible en: <http://ftepr.org/wp-content/uploads/FTEPR-Final-Report-19-May-2014-FINAL.pdf>
- Deere, C. (2009): "The Politics of Intellectual Property Reform in Developing Countries", en *Intellectual Property and Sustainable Development: Development Agendas in a Changing World*, Ricardo Meléndez-Ortiz y P. Roffe (eds.), Edward Elgar Press, Oxford, pp. 21-36.
- Donaubauer, J. (2014): "Does foreign aid really attract foreign investors? New evidence from panel cointegration", en *Applied Economics Letters*. Publicado online: 24 abril.
- Development Initiatives (2013): *Investments to end poverty. Real money, real choices, real lives, Development Initiatives*, Bristol. Disponible en: <http://devinit.org/report/investments-to-end-poverty/>
- Dijkstra, A. Geske (2003): *Results of international debt relief*. IOB Evaluation nº 292, Departamento de Políticas y Operaciones (IOB) del Ministerio de Asuntos Exteriores, La Haya.
- Ellmers, B. (2011): *How to spend it - Smart procurement for more effective aid*, Eurodad, Bruselas.
- Evans, P. C. (2005): *International regulation of official trade finance: competition and collusion in export credits and foreign aid*, tesis doctoral, Instituto Tecnológico de Massachusetts, Dept. de Ciencia Política, Cambridge.
- Eurodad y otros (2013): *Giving with one hand and taking with the other: Europe's role in tax-related capital flight from developing countries 2013*, Eurodad, Bruselas.
- Fritz, L.; Raza, W.; Schuler, M. y Schweiger, E. (2014): *Export Promotion or Development Policy? A Comparative Analysis of Soft Loan Policies in Austria, Denmark, Germany and the Netherlands*, Austrian Foundation for Development Research – ÖFSE, Viena.
- Fuchs, A. y Vadlamannati, K. C. (2013): "The Needy Donor: An Empirical Analysis of India's Aid Motives", en *World Development*, 44, pp. 110-128.
- Furness, M. y Gänzle, S. (2014): "The European Union's development policy: a balancing act between 'a more comprehensive approach' and creeping securitisation", documento presentado en la 14ª Conferencia General de EADI, 23-26 junio 2014, Bonn, Alemania.

- Fyson, S. (2009): "Sending in the consultants: development agencies, the private sector and the reform of public finance in low-income countries", en *International Journal of Public Policy*, 40 (3), pp. 314-343.
- Gal, M.S. (2009): "Antitrust in a Globalized Economy: The Unique Enforcement Challenges Faced by Small and Developing Jurisdictions", en *Fordham International Law Journal*, 33 (1), pp. 1-56.
- GAO (1986): *Foreign Assistance. How the Funds are Spent*, Report to the Chairman, Subcommittee on Foreign Operations, Committee on Appropriations, House of Representatives, Washington DC.
- Griffiths, J. y otros (2014): *Financing for Development Post-2015: Improving the Contribution of Private Finance*, Study for European Parliament, Directorate-General for External Policies, Directorate B, Policy Dept, Bruselas.
- Hausmann, R. y Sturzenegger, F. (2007): "The missing dark matter in the wealth of nations and its implications for global imbalances", en *Economic Policy*, 22 (51), pp. 469-518.
- Helleiner, Eric (1996): *States and the reemergence of global finance: from Bretton Woods to the 1990s*, Cornell University Press, Ithaca, Nueva York.
- Hilary, John (2004): *Profiting from Poverty: Privatisation consultants, DFID and public services*, War on Want, Londres.
- Hoeffler, A. y V. Outram (2011): "Need, Merit or Self-Interest—What Determines the Allocation of Aid?", en *Review of Development Economics*, 15 (2), pp. 237-50.
- Holden, C. (2009): "Exporting public–private partnerships in healthcare: export strategy and policy transfer", en *Policy Studies*, 30 (3), pp. 313-332.
- Horus Development Finance (2014): *Evaluation of the Effectiveness of EDFI Support to SME Development through Financial Institutions in Africa Final Report*, A report for the association of bilateral European Development Finance Institutions, EDFI, Bruselas.
- Hühne, P.; Meyer, B. y Nunnenkamp, P. (2013): "Who benefits from aid for trade? comparing the effects on recipient versus donor exports", en *Kiel Working Paper 1852*, Kiel Institute for the World Economy, Kiel, Alemania.
- Humphrey, C. (2014): "The politics of loan pricing in multilateral development banks", en *Review of International Political Economy*, 21 (3), pp. 611-639.
- IEG (2013): *The World Bank and Public Procurement, An Independent Evaluation*, Grupo de Evaluación Independiente (IEG, por sus siglas en inglés) del Grupo del Banco Mundial, Washington DC.
- IEG (2014): *World Bank Group Assistance to Low-Income Fragile and Conflict-Affected States. An Independent Evaluation*. Grupo de Evaluación Independiente (IEG, por sus siglas en inglés) del Grupo del Banco Mundial, Washington, DC.

- IEO (2007): *The IMF and aid to Sub-Saharan Africa*, Fondo Monetario Internacional, Oficina de Evaluación Independiente (IEO, por sus siglas en inglés) del FMI, Washington DC.
- IOB (2013): *Op zoek naar focus en effectiviteit. Beleidsdoorlichting van de Nederlandse inzet voor private sector ontwikkeling 2005-2012*, Departamento de Políticas y Operaciones (IOB) del Ministerio de Asuntos Exteriores, La Haya.
- IOB (2014): *Good things come to those who make them happen. Return on aid for Dutch exports*, Departamento de Políticas y Operaciones (IOB) del Ministerio de Asuntos Exteriores, La Haya.
- Johansson, L. M., y Pettersson, J. (2009): "Tied aid, trade-facilitating aid or trade-diverting aid?", Working Paper 2009:5, Departamento de Economía, Universidad de Upsala, Suecia.
- Kaczynski, V. M. y Fluharty, D. L. (2002): "European policies in West Africa: who benefits from fisheries agreements?", en *Marine Policy*, 26 (2), pp. 75-93.
- Kang, S. J., Lee, H. y Park, B. (2011): "Does Korea follow Japan in foreign aid? Relationships between aid and foreign investment", en *Japan and the World Economy*, 23 (1), pp. 19-27.
- Kleibl, J. (2013): "Tertiarization, industrial adjustment, and the domestic politics of foreign aid", en *International Studies Quarterly*, 57 (2), pp. 356-369.
- Kimura, H. y Todo, Y. (2010): "Is foreign aid a vanguard of foreign direct investment? A Gravity-Equation approach", en *World Development*, 38 (4), pp. 482-497.
- Lancaster, C. (2006): *Foreign Aid. Diplomacy, Development, Domestic Politics*, University of Chicago Press.
- Lane, P. R., y Milesi-Ferretti, G. M. (2009): "Where did all the borrowing go? a forensic analysis of the U.S. external position", en *Journal of the Japanese and International Economies*, 23 (2), pp. 177-199.
- Lucas, R. (1990): "Why doesn't Capital Flow from Rich to Poor Countries?", en *American Economic Review*, 80 (2), pp. 92-96.
- Martínez-Zarzoso, I.; Klasen, S. y Johannsen, F. (2013): "Does German Development Aid Promote German Exports and German Employment?", en *Discussion Paper No. 227*, Ibero-America Institute for Economic Research (IAI), Georg-August-Universität, Göttingen, Alemania.
- Martínez-Zarzoso, I.; Nowak-Lehmann, F. y Klasen, S. (2010): "The economic benefits of giving aid in terms of donors exports", en *Discussion Paper 202*, Ibero-America Institute for Economic Research (IAI), Georg-August-Universität, Göttingen, Alemania.
- Mawer, M. (2014): *A study of research methodology used in evaluations of international scholarship schemes for higher education*, Commonwealth Scholarship Commission en el Reino Unido, Londres.

- May, C. (2013): *The Global Political Economy of Intellectual Property Rights: The New Enclosures?*, Routledge, Londres.
- Mayer, F. y Milberg, W. (2013): "Aid for trade in a world of global value chains: chain power, the distribution of rents and implications for the form of aid", en *Capturing the Gains Working Paper*, (2013/34), School of Environment and Development, Universidad de Manchester, Reino Unido.
- Marchesi, S. y Missale, A. (2013): "Did high debts distort loan and grant allocation to IDA countries?" en *World Development*, 44 (0), pp. 44-62.
- Mills E.; Kanters, S.; Hagopian, A.; Bansback, N.; Nachegea J.; Alberton, M.; Au-Yeung, C.; Mtambo, A.; Bourgeault, I.; Luboga, S.; Hogg, R. y Ford, N. (2011): "The financial cost of doctors emigrating from sub-Saharan Africa: human capital analysis", en *British Medical Journal*, 343: d7031.
- Morrissey, M. y Baker, D. (2003): "When rivers flow upstream: International capital movements in the era of globalization", en *CEPR Issue Brief*, Center for Economic and Policy Research, Washington DC.
- Morrison, K. M. (2011): "As the World Bank turns: Determinants of IDA lending in the cold war and after", en *Business and Politics*, 13 (2), pp. 1-27.
- Murphy, R. (2010): *Investments for Development: Derailed to Tax Havens*, Report for IBIS, NCA, CRBM, Eurodad, Forum Syd and the Tax Justice Network, Eurodad, Bruselas.
- NAFSA 2014: *The International Student Economic Value Tool*, Association of International Educators (NAFSA). Disponible en: www.nafsa.org
- Ndikumana, L. y Boyce, J. K. (2011): "Capital flight from sub-Saharan Africa: linkages with external borrowing and policy options", en *International Review of Applied Economics*, 25 (2), pp. 149-170.
- Norbrook, N. (2014): "Foreign investment is like slow poison", The Africa Report, 7 October, <http://www.theafricareport.com/North-Africa/foreign-investment-is-like-slow-poison.html>
- Nowak-Lehmann, F.; Martínez-Zarzoso, I.; Klasen, S. y Herzer, D. (2009): "Aid and trade – a donor's perspective", en *Journal of Development Studies*, 45 (7), pp. 1184-1202.
- Nowak-Lehmann, F.; Martínez-Zarzoso, I.; Herzer, D.; Klasen, S. y Cardozo, A. (2013): "Does foreign aid promote recipient exports to donor countries?", en *Review of World Economics*, 149 (3), pp. 505-535.
- OCDE (página web): The Policy Framework for Investment (PFI). Disponible en: <http://www.oecd.org/investment/pfi.htm>
- OCDE Competition Committee (2013): *International Enforcement Co-operation, Secretariat Report on the OECD/ICN Survey on International Enforcement Co-operation*, OECD, París.
- OCDE CAD (2012): "Meeting the Busan commitment on transparency, Proposal for a common, open standard", elaborado por OECD DAC Working Party on Development Finance Statistics (WP-STAT) e International Aid Transparency Initiative (IATI), 28-29 June 2012, UNESCO, París.

- Petersen, E. (2003): "The catch in trading fishing access for foreign aid", en *Marine Policy*, 27 (3), pp. 219-228.
- Powers, R.; Leblang, D. y Tierney, M. (2010): "Overseas Economic Aid or Domestic Electoral Assistance: The Political Economy of Foreign Aid Voting in the US Congress", en *American Political Science Association annual meeting in Washington DC*, septiembre.
- Pratt, B. (2013): "The use of consultants in development", en *INTRAC blog*, 25 Marzo. Disponible en: <http://www.intrac.org/blog.php/34/the-use-of-consultants-in-development>
- Proyecto Bretton Woods (2014): *Follow the money: The World Bank Group and the use of financial intermediaries*, proyecto Bretton Woods, Londres.
- Rashid, H. (2013): "Does financial market liberalization promote financial development? Evidence from Sub-Saharan Africa", en *The Industrial Policy Revolution II: Africa in the Twenty-First Century*, J. E. Stiglitz, J. L. Yifu y E. Patel (eds), Palgrave Macmillan, Nueva York, pp. 321-349.
- Rodrik, D y Subramanian, A. (2009): "Why Did Financial Globalization Disappoint?", en *FMI Staff Paper* 56 (1), pp. 11238.
- Romero, M. J. (2014): *A private affair. Shining a light on the shadowy institutions giving public support to private companies and taking over the development agenda*, Eurodad, Bruselas.
- Sanders, G.; Morrow, D. y Ellman, J. (2011): *Structure and Dynamics of the U.S. Federal Professional Services Industrial Base, 1995-2009, A Report of the CSIS Defense-Industrial Initiatives Group*, Center for Strategic and International Studies, Washington DC.
- Sassen, S. (2006): *Territory, Authority, Rights: From Medieval to Global Assemblages*, Princeton University Press, Nueva Jersey.
- Sell, S. K. (2010): "TRIPS was never enough: vertical forum shifting, FTAS, ACTA, and TPP", en *Journal of Intellectual Property Law*, 18, pp. 447-478.
- SEO (2010): *Evaluation of the Belgian instruments in support of Foreign Trade eligible as Official Development Assistance (ODA) – FINEXPO Evaluation*, Special Evaluation Office (SEO) FPS Foreign Affairs, Foreign Trade and Development Cooperation, Bruselas.
- Serieux, J y McKinley, T. (2009): *Why Aid Does Not Increase Savings Rates in Sub-Saharan Africa?*, One-Pager Nr 75, International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC - IG), Bureau for Development Policy, PNUD, Brasilia.
- Shandra, J. M.; Shircliff E. y London, B. (2011): "The International Monetary Fund, World Bank, and structural adjustment: A cross-national analysis of forest loss", en *Social Science Research*, 40 (1), pp. 210-225.
- Shiffman, J. (2006): "Donor funding priorities for communicable disease control in the developing world", en *Health Policy and Planning*, 21 (6), pp. 411-420.

- Silva, S.J. y Nelson, D. (2012): "Does aid cause trade? Evidence from an asymmetric gravity model", en *World Economy*, 35 (5), pp. 545-577.
- Smith, C. (2012): "Research investment in infectious diseases poorly matched to burden of disease", en *Health News Imperial College London*, 9 noviembre (online).
- Sokol, D. (2007): "Monopolists Without Borders: The Institutional Challenge of International Antitrust in a Global Gilded Age", en *Berkeley Business Law Journal*, 4 (1), pp. 37-122.
- Steele, C. A. (2011): *Disease control and donor priorities: the political economy of development aid for health*, tesis doctoral, Urbana-Champaign, Universidad de Illinois.
- Stockhammer, E. (2013): "Financialization and the global economy", en *The Handbook of The Political Economy of Financial Crises*, Gerald Epstein y Martin H. Wolfson (eds), Oxford University Press, Nueva York, pp. 512-525.
- Steenblik, R. (2006): *A Subsidy Primer*, International Institute for Sustainable Development, Londres. Disponible en: <http://www.iisd.org/gsi/sites/default/files/primer.pdf>
- Stiglitz, J. E. y Charlton, A. (2013): *The right to trade: Rethinking the aid for trade agenda*, Commonwealth Secretariat, Londres.
- Stiglitz, J. E. y Greenwald, B. (2010): "Towards a new global reserve system", en *Journal of Globalization and Development*, 1(2), pp. 1-25.
- Stuckler, D.; Basu, S. y McKee, M. (2011): "International Monetary Fund and aid displacement", en *International Journal of Health Services*, 41(1), pp. 67-76.
- Talbot, J. (2009): "The Comparative Advantages of Tropical Commodity Chain Analysis", en *Frontiers of Commodity Chain Research*, J Bair, (ed.), Stanford University Press, Redwood City CA, pp. 93-109.
- Tvedt, T. (2007): "International Development Aid and Its Impact on a Donor Country: A Case Study of Norway", en *The European Journal of Development Research*, 19 (4), pp. 614-635.
- UN DESA (varios años): *Report of the World Social Situation*: Departamento de asuntos sociales y económicos de Naciones Unidas, Nueva York.
- UNESCO (2014): *EFA Global Monitoring Report 2013/4 - Teaching and learning: Achieving quality for all*, UNESCO, París.
- US Dept. of Treasury (2000): "Treasury Secretary Lawrence H. Summers Testimony Before the Senate Appropriations Committee Subcommittee on Foreign Operations", Press Release, US Dept. of Treasury Office of Public Affairs, Washington DC, 4 junio.
- US GAO (1986): *Foreign assistance : how the funds are spent: report to the chairman, Subcommittee on Foreign Operations, Committee on Appropriations, House of Representatives*, General Accounting Office (GAO), Washington DC.

- US GAO (1995), *Multilateral development banks : U.S. firms" market share and federal efforts to help U.S. firms : report to the ranking minority member, Committee on Small Business, U.S. Senate, General Accounting Office (GAO), Washington DC.*
- Varoufakis, Y. (2011): "Concerning Modern Political Economics", Web Routledge Economics, http://www.routledge.com/economics/articles/concerning_modern_political_economics/
- Weber, K.; Davis, G. F. y Lounsbury, M. (2009): "Policy as myth and ceremony? the global spread of stock exchanges, 1980–2005", en *Academy of Management Journal*, 52 (6), pp. 1319-1347.
- Werker, E.; Ahmed, F. Z. y Cohen, C. (2009): "How is foreign aid spent? evidence from a natural experiment", en *American Economic Journal: Macroeconomics*, pp. 225-244.
- Winters, L.A. (2013): *Competition and Poverty Reduction*, OECD Directorate for Financial and Enterprise Affairs Competition Committee, Global Forum on Competition Policy February 27-28, 2013, OECD, París.
- Woo, B. (2013): "Conditional on conditionality: IMF program design and foreign direct investment", en *International Interactions*, 39 (3), pp. 292-315.
- Zucman, G. (2013): "The missing wealth of nations: Are Europe and the U.S. net debtors or net creditors?", en *The Quarterly Journal of Economics*, 128 (3), pp. 1321-1364.

SOBRE LA PLATAFORMA 2015 Y MÁS



La Plataforma 2015 y más es una agrupación de organizaciones que promueve la participación ciudadana y la movilización social para demandar políticas coherentes con el desarrollo para todos los pueblos.

Defiende propuestas que dignifican a todas las personas en un mundo global que requiere de políticas globales que respeten y defiendan sus derechos. Y para que esto ocurra es necesario conocer la realidad, investigar las causas de la pobreza –y no sólo sus consecuencias– y la desigualdad, y ejercer presión política sobre los poderes públicos y organismos internacionales, de forma pacífica, propositiva y dialogante.

Fruto del trabajo de investigación y estudios de la Plataforma 2015 y más nació la **Editorial 2015 y más** donde, de manera independiente, se difunden y distribuyen los textos propios de nuestra actividad.

La divulgación de estos textos de análisis y propuestas para luchar contra la pobreza y construir un auténtico mundo en desarrollo se hace en torno a tres series temáticas:

- **El mundo en desarrollo** (agenda internacional de desarrollo y contexto global).
- **La política de desarrollo** (análisis de políticas de desarrollo y sistema de cooperación).
- **Las personas en el desarrollo** (participación de las organizaciones de sociedad civil y movimientos sociales).

A su vez, la Editorial 2015 y más presenta tres colecciones en las que aborda los temas que nos preocupan:

- **Títulos**
- **Cuadernos**
- **Papeles** (en formato digital)



Los donantes se ayudan a sí mismos

David Sogge es uno de los autores que más ha contribuido a desarrollar el análisis del sistema de ayuda desde una perspectiva crítica a través del modelo analítico de la cadena de la ayuda. En trabajos ampliamente conocidos, como *Compassión y cálculo. Un análisis crítico de la cooperación no gubernamental al desarrollo* y *Dar y tomar. ¿Qué sucede con la ayuda internacional?*, Sogge ha llevado a cabo un certero análisis acerca de las relaciones de poder, los intereses y la asimetría que limita el alcance de las políticas de ayuda.

En esta ocasión, ahondando en dicho análisis, el autor dedica una nueva mirada a la cadena de la ayuda, esta vez desde el punto de vista de los donantes: ¿Qué supone la ayuda para ellos?, ¿constituye verdaderamente un esfuerzo redistributivo (de poder y de recursos) a escala global?, ¿supone un impulso a los procesos de desarrollo por su parte?, ¿es, por el contrario, un instrumento de promoción de intereses y búsqueda de beneficios para estos y sus grupos de interés?, ¿puede ser ambas cosas a la vez?

A partir de un análisis ampliamente documentado y centrado en sectores estratégicos para la ayuda internacional –como el comercio, la inversión, la investigación agrícola, la sanidad o la educación– el autor documenta la existencia de importantes contraflujos que evidencian cómo la ayuda de los donantes fluye, tras un camino de ida y vuelta, hacia sí mismos. El sistema de ayuda internacional, como concluye el texto, sigue dirigiéndose hacia los lugares más pobres, al tiempo que hace la vista gorda a las grandes cantidades de dinero y otros recursos que se dirigen a contracorriente a los lugares más ricos.

Con este análisis, David Sogge vuelve a ilustrar la necesidad de abordar cambios en la propia naturaleza del sistema de ayuda para romper con el restrictivo, y asimétrico, modelo de la cadena de la ayuda.

