

¿Más y mejor ayuda?: la Declaración de París y las tendencias en la cooperación al desarrollo

José Antonio Sanahuja

*Profesor de Relaciones Internacionales. Director del Departamento de Desarrollo y Cooperación.
Instituto Complutense de Estudios Internacionales*



Las políticas de cooperación y ayuda al desarrollo están atravesando un intenso proceso de cambios, tanto en las ideas como en las prácticas. Se ha logrado un amplio acuerdo respecto a objetivos de reducción de la pobreza y desarrollo social –los denominados “Objetivos de Desarrollo del Milenio” (ODM)–, que conforman una “agenda social de la globalización”. Los ODM también pretenden establecer una “Asociación Global para el Desarrollo” basada en acuerdos respecto a los principios y los medios necesarios para alcanzar esos objetivos, en particular respecto a la ayuda, la apertura comercial, la reducción de deuda y el acceso a la tecnología. Todo ello compete, en particular, a los países industrializados, pero a los países en desarrollo les corresponde mejorar sus políticas e instituciones, que han de orientarse de manera decidida al cumplimiento de los ODM.

Este capítulo examina la evolución de la ayuda al desarrollo, uno de los componentes de dicha “Asociación”, que debe incrementarse y, sobre todo, mejorar su calidad y eficacia. Para ello se examina el alcance de los compromisos de aumento y mejora de la ayuda en el marco de los ODM y de la evolución de la pobreza y la desigualdad internacional. A continuación se analiza la evolución de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) en el periodo 2000-2006, prestando atención a sus componentes y pautas de distribución, así como al debate sobre la integridad de las cifras. Se abordan, a continuación, los problemas más acuciantes en la “arquitectura de la ayuda”, para terminar con un análisis de las iniciativas adoptadas para mejorar su eficacia. En particular, el contenido de la “Declaración de París” de 2005 y sus implicaciones para el futuro del sistema de cooperación al desarrollo.

La pobreza y la desigualdad, en tiempos de globalización

La globalización y sus efectos han centrado buena parte de los debates sobre las políticas de desarrollo en el decenio de los noventa. Para las visiones “globalistas”, las políticas de apertura y liberalización de la economía contribuyen tanto a un mayor crecimiento, como a una mejor distribución de sus frutos, pues en un mercado integrado en el que existe libre circulación de factores se produciría, de manera relativamente automática, una mayor convergencia de rentas. Por tanto, el desarrollo sostenible y la reducción de la pobreza internacional serían el resultado “natural” de las dinámicas de la globalización, y si hay países y regiones que no muestran mejoras significativas con esos objetivos, las causas hay que buscarlas tanto en políticas internas fallidas, como en el insuficiente grado de apertura logrado, y en una escasa integración en la economía global. Ese proceso de convergencia se daría incluso si no existe libre circulación de trabajadores, pues el libre comercio es sustituto de las migraciones, y pese a que se enfrentan a muchas restricciones, las migraciones, de hecho, están aumentando. Con ello, dan forma a un incipiente mercado de trabajo global, aunque éste se caracterice por una elevada segmentación y asimetría entre trabajadores autóctonos y foráneos, con derechos y sin ellos.

Desde esta perspectiva, las políticas de desarrollo –si es que se admite que estas existan– se reducen a la profundización del denominado “Consenso de Washington”. Si acaso, se aceptaría alguna medida de compensación de carácter temporal para atenuar los costes sociales más inmediatos del ajuste. No sería necesario, por tanto, desplegar políticas específicamente dirigidas a reducir la pobreza y corregir las desigualdades en el marco de estrategias de desarrollo de largo plazo.

A finales de los años noventa, esta línea de argumentación había perdido buena parte de su atractivo y capacidad de persuasión. Aunque un gran número de países habían aplicado esas políticas, los resultados eran bastante magros en lo referido a la reducción de la pobreza y la desigualdad en el seno de muchos países, y a ello se le sumaba un perceptible aumento de la desigualdad internacional. Los datos suministrados por el Banco Mundial (ver cuadro 1) revelan que en los últimos 25 años se ha producido un importante descenso de la pobreza extrema o indigencia, en gran medida atribuible al extraordinario desempeño de China, pero si se toman datos de pobreza y no de indigencia, el descenso de las cifras relativas es menor, y el número total de pobres se ha mantenido relativamente estable¹. En paralelo, también conforme a datos de ese organismo, la desigualdad internacional, referida a la distribución de la renta entre países, ha experimentado un fuerte aumento (ver gráfico 1 y cuadro 2), y este hecho no es solo ni principalmente atribuible al empeoramiento de la situación de África subsahariana².

Cuadro 1: evolución de la pobreza mundial, 1981-2004

Pobreza extrema o indigencia
(Tasa y millones de personas con una línea de pobreza de 1 dólar diario per cápita)

| REGIÓN | 1981 | | 1990 | | 1999 | | 2004 | | 2015 ODM-1 |
|---------------------------|-------|----------|-------|----------|-------|----------|-------|----------|---------------|
| | tasa | M person | |
| Asia Oriental-Pacífico | 57,7% | 796 | 29,8% | 476 | 15,5% | 276 | 9,0% | 169 | 15% |
| Europa y Asia Central | 0,3% | 1 | 0,5% | 2 | 3,8% | 18 | 0,9% | 4 | 0,2% |
| América Latina y Caribe | 10,8% | 36 | 10,2% | 49 | 9,7% | 49 | 8,6% | 47 | 5% |
| N. de África y O. Próximo | 5,1% | 9 | 2,3% | 5 | 2,1% | 6 | 1,5% | 4 | 1,2% |
| Asia Meridional | 49,6% | 455 | 43,0% | 479 | 34,9% | 463 | 30,8% | 446 | 22% |
| África subsahariana | 42,3% | 167 | 46,7% | 240 | 45,7% | 296 | 41,1% | 298 | 23% |
| Total | 40,1% | 1.470 | 28,6% | 1.248 | 22,1% | 1.109 | 18,1% | 969 | 14% |
| Con exclusión de China | 31,5% | 836 | 27,1% | 875 | 23,5% | 885 | 20,7% | 841 | 14% |
| China | 63,8% | 637 | 33,0% | 374 | 17,8% | 223 | 9,9% | 128 | 16% |

¹ Estas cifras proceden de Shaosua Chen y Martín Ravallion, *Absolute Poverty Measures for the Developing World*, Banco Mundial, Washington, 2007. Estos cálculos se basan en una línea de pobreza extrema o miseria de un dólar diario per cápita ajustado a la paridad del poder adquisitivo. La línea de pobreza es de dos dólares diarios per cápita ajustados a la paridad del poder adquisitivo. El Objetivo de Desarrollo del Milenio se refiere a pobreza extrema y utiliza la línea de pobreza y los cálculos del Banco Mundial para el seguimiento de los avances en dicho Objetivo.

² Los datos, junto con una discusión de las diferentes metodologías para medir la desigualdad internacional, proceden de Branko Milanovic, *La era de las desigualdades. Dimensiones de la desigualdad internacional y global*, Sistema, Madrid, 2007.

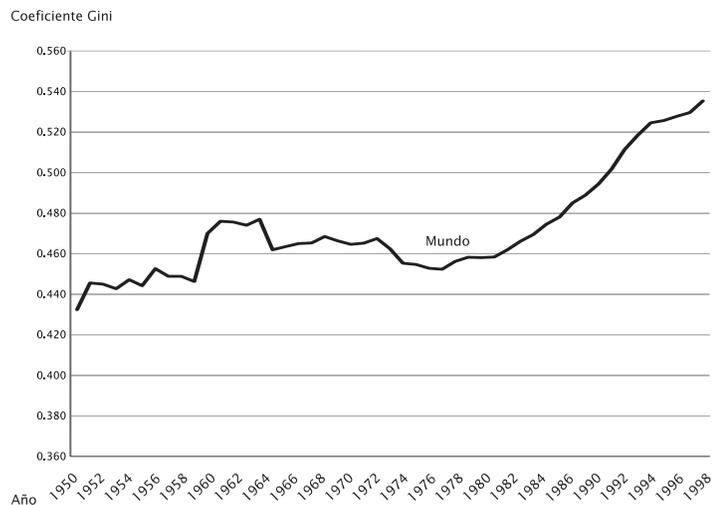
Pobreza (Tasa y millones de personas con una línea de pobreza de 2 dólares diarios per cápita)

| REGIÓN | 1981 | | 1990 | | 1999 | | 2004 | |
|---------------------------|-------|----------|-------|----------|-------|----------|-------|----------|
| | tasa | M person |
| Asia Oriental-Pacífico | 84,8% | 1.170 | 69,7% | 1.113 | 49,3% | 883 | 36,6% | 684 |
| Europa y Asia Central | 4,6% | 20 | 4,3% | 21 | 18,6% | 88 | 9,8% | 46 |
| América Latina y Caribe | 28,4% | 104 | 26,2% | 115 | 25,3% | 128 | 22,2% | 121 |
| N. de África y O. Próximo | 29,2% | 51 | 21,7% | 50 | 23,6% | 64 | 19,7% | 59 |
| Asia Meridional | 88,5% | 813 | 85,6% | 953 | 80,4% | 1.067 | 77,1% | 1.116 |
| África al sur del Sahara | 74,5% | 295 | 77,0% | 396 | 75,8% | 491 | 71,2% | 522 |
| Total | 67% | 2.452 | 60,8% | 2.646 | 54,2% | 2.721 | 47,5% | 2.548 |
| Con exclusión de China | 59,1% | 1.577 | 60,8% | 1.827 | 55,6% | 2.094 | 51,6% | 2.096 |
| China | 88,1% | 876 | 72,1% | 819 | 50,0% | 627 | 34,9% | 452 |

Fuente: Chen y Ravallion, Banco Mundial, op. cit., 2007

Otros estudios muestran un incremento de la desigualdad interna, tanto en los países industrializados como en desarrollo, que es en buena medida consecuencia de las políticas de apertura que han impulsado las dinámicas de la globalización. Si se atiende a otros indicadores –esperanza de vida, mortalidad infantil o alfabetismo– la convergencia entre los países más pobres y los países ricos, claramente observable en los últimos cuarenta años, es más lenta en muchos países, y en algunos de los más pobres, la divergencia ya es la norma³.

Gráfico 1. Evolución de la desigualdad internacional, 1950-1998 (Según el coeficiente de gini. Desigualdad entre países)



³ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe sobre Desarrollo Humano 2005. La cooperación internacional ante una encrucijada: Ayuda al desarrollo, comercio y seguridad en un mundo desigual*, PNUD, Nueva York, 2005, pp. 28-30.

Cuadro 2. Clasificación de los países según distribución de la renta, 1960-1998

| GRUPOS DE PAÍSES SEGÚN NIVEL DE RENTA | NÚMERO DE PAÍSES EN ESE GRUPO, 1960 | NÚMERO DE PAÍSES EN ESE GRUPO, 1998 |
|---------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|
| Países "ricos" | 41 | 29 |
| "Aspirantes" | 22 | 11 |
| "Tercer mundo" | 39 | 19 |
| "Cuarto mundo" | 25 | 78 |

Países "ricos": PIB per cápita igual o mayor que el más pobre de los países del grupo Japón, Europa Occidental, Norteamérica, y Oceanía (JEONO). "Aspirantes": PIB per cápita de al menos 2/3 del más pobre de los JEONO. "Tercer mundo": PIB per cápita de entre 1/3 y 2/3 del más pobre de los JEONO. "Cuarto mundo": PIB per cápita inferior a 1/3 del más pobre de los JEONO. El número de países en el "cuarto mundo" aumenta debido a los procesos de independencia, pero también al descenso de categoría de países antes situados en el "tercero" y en la categoría de "aspirantes".

Fuente: Branko Milanovic, *Worlds Apart: Inter-National and World Inequality 1950-2000*, Washington, Banco Mundial, 2002; Branko Milanovic, op. cit, 2007.

Por otra parte, las políticas de apertura habían mostrado los riesgos que comportaba exponerse a un mercado financiero global más integrado, y muy volátil, con serias carencias en cuanto a transparencia y regulación. Que ese riesgo es real lo muestran las graves crisis financieras de 1994-95 en México, que se propagaron rápidamente con el llamado "efecto Tequila"; de 1998 en Brasil o en Rusia; de 1997-98 en un buen número de países asiáticos; o de 2001 en Argentina. En todos estos casos, las crisis financieras y las políticas de estabilización aplicadas para atajarlas han tenido un gran coste social, y en poco tiempo se han revertido los avances registrados en los años anteriores en la lucha contra la pobreza⁴.

Aunque se trata de problemas anteriores, y distintos, a la globalización, este proceso explica en gran medida la persistencia de la pobreza, la agudización de la desigualdad, y las crisis financieras de estos últimos años. Que la polarización social de los países en desarrollo esté asociada a su particular forma de inserción internacional no es un hecho nuevo, por lo menos desde el periodo de dominio colonial. Sin embargo, lo que revela el análisis de los datos antes expuestos es que la pobreza y la desigualdad se explican tanto por factores y políticas internas, como por las nuevas dinámicas transnacionales de la globalización. Por ello, las políticas para afrontarlos no pueden reducirse a los marcos nacionales, a los que se limitaban las prescripciones políticas del Consenso de Washington, ni dejarse a merced de las dinámicas de convergencia de renta que se supone genera, por sí sola, la liberalización económica. Los datos expuestos muestran que tampoco se puede seguir actuando bajo el supuesto de que los costes del ajuste deberían ser asumidos por las políticas o los instrumentos nacionales de los países en desarrollo, como habían sostenido los valedores de ese Consenso. Frente a todo ello

⁴ Esta cuestión se desarrolló con más detalle en José Antonio Sanahuja, "Ajuste, pobreza y desigualdad en la era de la globalización", en Mariano Aguirre, Teresa Filesi y Mabel González Bustelo (Coords.), *Globalización y sistema internacional*, Icaria, Barcelona, 2000, pp. 37-67.

se requieren instrumentos y políticas de alcance igualmente transnacional, basadas en una cooperación internacional más intensa y efectiva. En relación a esto, hay que recordar que a lo largo de la década esa ha sido una de las exigencias de las “cumbres paralelas” de ONG y de las movilizaciones de los movimientos “antiglobalización”, a través de las cuales las demandas sociales de equidad y de justicia, tradicionalmente circunscritas a la arena política nacional, se han ido formulando, cada vez más, en escenarios internacionales. Ello revela que las dinámicas de la globalización económica se han visto acompañadas de procesos inéditos de “globalización de la política”.

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio, “agenda social” de la globalización

La adopción en 2000 de la “Declaración del Milenio” por parte de la Asamblea General culmina un proceso de gran relevancia para la gestación de los consensos internacionales de desarrollo⁵. En la aparición de ese consenso incide la dolorosa experiencia del ajuste de los años ochenta, para el que Naciones Unidas demandó un “rostro humano”. Ello llevó a un renovado énfasis en la lucha contra la pobreza por parte del propio Banco Mundial, que en 1990 dedicó a esa cuestión su Informe sobre el Desarrollo Mundial, y que la convirtió en el objetivo primordial de su actuación desde 1995, al iniciarse el mandato del Presidente James Wolfensohn⁶. En 1998, tras la experiencia de la crisis asiática, esa Institución incluso promovió un “post-consenso de Washington”, como agenda de desarrollo renovada que daba más importancia a las políticas gubernamentales para hacer frente a la pobreza⁷.

Las “Cumbres” temáticas de Naciones Unidas de los noventa también han jugado un papel clave, al renovar la agenda de la cooperación internacional en el marco, más favorable, de la posguerra fría. De cada una de estas cumbres –Infancia (Nueva York, 1990); Medio Ambiente y desarrollo (Río de Janeiro, 1992); Población (El Cairo, 1994); Desarrollo social (Copenhague, 1995); Mujer y desarrollo (Beijing, 1995); Alimentación (Roma, 1996)– emanó un conjunto de compromisos políticos y de metas, más o menos concretas, en cuya formulación tuvieron cierto papel las organizaciones sociales, además de los actores estatales.

⁵ Resolución de la Asamblea General A/RES/55/2, adoptada el 8 de septiembre de 2000,

⁶ José Antonio Sanahuja, *Altruismo, mercado y poder. El Banco Mundial y la lucha contra la pobreza*, Intermón Oxfam, Barcelona, 2002.

⁷ Joseph E. Stiglitz, *More Instruments and Broader Goals: Moving Toward the Post-Washington Consensus*, The 1998 WIDER Annual Lecture, UNU/WIDER, Helsinki, 7 de enero de 1998

En 1996 los países donantes, agrupados en el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), reformularon los objetivos adoptados en esas cumbres introduciendo, como novedad a resaltar, metas cuantitativas con sus correspondientes indicadores de progreso, y el horizonte temporal del año 2015 para su consecución⁸. Los “Objetivos 2015”, como fueron llamados, servían también a otro propósito: otorgar una legitimidad renovada a la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), objeto de crecientes dudas respecto a su eficacia y de críticas formuladas tanto desde posiciones neoliberales, como desde los críticos a la globalización. Ese esfuerzo de legitimación parecía oportuno. Por distintas razones, a mediados de los noventa el compromiso de los gobiernos donantes había descendido hasta el punto de que en 1997 la llamada “fatiga de la ayuda” dio lugar a las cifras relativas de AOD más bajas de su historia.

Esa “agenda social” recibió un importante impulso en 1997, con la Iniciativa para los países pobres más endeudados (HIPC), que vinculaba expresamente la condonación de deuda y la reducción de la pobreza. En 2000, con la adopción de esos objetivos por el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) se inicia la “multilateralización” de esos objetivos⁹. En ese año retornaron al lugar del que habían surgido, las Naciones Unidas. Con algunos ajustes para acomodar distintos intereses, la “Declaración del Milenio”, adoptada por la Asamblea General con el respaldo de 189 Estados y 147 Jefes de Estado y de Gobierno, otorgó un respaldo político sin precedentes a los “Objetivos de Desarrollo del Milenio” (ODM) y en particular a la lucha contra la pobreza.

¿Qué significa la aparición de los ODM respecto a las dinámicas de la globalización? Son el resultado de un proceso de movilización y de acción política sin precedentes, que ha involucrado a actores muy diversos –Estados, ONG, organizaciones internacionales, movimientos sociales...–, y podrían ser una muestra de que la arena de la política internacional, antes limitada a los actores estatales y las cuestiones “duras” de la seguridad y la diplomacia, se ha tornado “global”, y que en ella irrumpen nuevos actores, y que se extiende a cuestiones consideradas “blandas” como el desarrollo social, que antes se consideraban dominio exclusivo de la política interna de cada Estado. En muchos aspectos, es una expresión de la globalización del espacio político y social, y de la particular correlación de fuerzas y coaliciones sociales y políticas que emergen en ese escenario. Sobre todo, los ODM son parte de una “agenda social global”

8 Comité de Ayuda al Desarrollo, *Shaping the 21st Century; the Contribution of Development Cooperation*, OCDE, París, mayo 1996.

9 Ver *Un mundo mejor para todos. Consecución de los objetivos de desarrollo internacional*, elaborado con motivo de la XXIV sesión especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas, celebrada en junio de 2000 para dar seguimiento a los compromisos de la “Cumbre” de Desarrollo Social de Copenhague de 1995.

emergente que trata de otorgar una dimensión de equidad a la globalización. Ello puede contribuir a legitimarla, como apuntan algunas críticas, pero también se contrapone al proyecto “globalista” o neoliberal de globalización. Un proyecto, este último, que a través de una integración limitada al espacio económico buscaría reinstaurar la primacía de los mercados como marco organizador de las sociedades, debilitando aún más al “Estado regulador” o al “Estado desarrollista” que emergió tras la Segunda Guerra Mundial¹⁰.

Desde sus orígenes, la ayuda se había subordinado a los imperativos de la guerra fría y la dinámica de bloques, a las relaciones poscoloniales, o a descarnados intereses comerciales, y sólo algunos donantes –en particular, los países nórdicos y algunas agencias multilaterales– habían otorgado ayuda con objetivos reales de desarrollo. Por ello, la aparición de los ODM, en tanto “agenda social” de la globalización, tiene importantes implicaciones para la ayuda, al reafirmar como objetivo la lucha contra la pobreza.

*Los ODM
son parte
de una “agenda
social global”
emergente
que trata
de otorgar
una dimensión
de equidad
a la globalización*

El ODM 8 y la “Asociación Mundial para el Desarrollo”

La principal novedad de los ODM es la aparición de un nuevo “Objetivo 8” referido a los medios necesarios para lograr las metas de desarrollo social, salud, mejora del medio ambiente y reducción de la pobreza de los siete anteriores. El “ODM 8” propone una “Asociación Mundial para el Desarrollo” que incluye amplios compromisos para los países industrializados en materia de apertura comercial, alivio de la deuda, acceso a la tecnología, y les emplaza a otorgar más y mejor ayuda para el desarrollo. A cambio, los países en desarrollo se comprometen con el “buen gobierno” y la adopción de políticas adecuadas para la reducción de la pobreza. En relación a la ayuda, el ODM 8 contempla como indicadores de avance la AOD total y la dirigida a los Países Menos Adelantados (PMA); la proporción que se dirige a los servicios sociales básicos (educación primaria, atención primaria de salud, nutrición, agua potable y saneamiento); la proporción de ayuda no ligada a compras de bienes y servicios de los donantes; y la que se dirige a países con necesidades especiales¹¹.

La aparición del ODM 8 es el resultado de intensas negociaciones entre los países ricos y pobres. Por una parte, incluye las demandas tradicionales de los países en desarrollo en relación a la cancelación de deuda, la reducción del proteccionismo de los países ricos, mayor

¹⁰ Con una perspectiva más amplia, véase David Held, *Un pacto global. La alternativa socialdemócrata al consenso de Washington*, Taurus, Madrid, 2006; y Edward Anders y Tammie O’Neil, *A New Equity Agenda? Reflections on the 2005 World Development Report, the 2005 Human Development Report, and the 2005 Report on the World Social Situation*, Overseas Development Institute (ODI), working paper nº 265, Londres, 2006.

¹¹ La lista de los objetivos, metas e indicadores, puede verse en <http://www.developmentgoals.org/>.

ayuda económica, y “trato especial y diferenciado” a los PMA y a los países con necesidades especiales, proporcionándoles el respaldo político más amplio que comporta que hayan sido asumidas formalmente por los países más ricos.

Sin embargo, la voluntad de otorgar más recursos a los países que muestren un mayor compromiso en la lucha contra la pobreza también es el reflejo de la importancia creciente del criterio de selectividad de la ayuda, que desde finales de los noventa ha sido impulsado por algunos donantes bilaterales, como Estados Unidos, y por el Banco Mundial, basándose en estudios que afirman que la eficacia de la ayuda depende de la existencia de “buenas” políticas en el país receptor, incluyendo la ausencia de corrupción, por lo que debe ser otorgada sólo en esos casos. De esta forma se establecerá un marco de incentivos correcto, en el que los países que hagan mayores esfuerzos de reforma recibirán más fondos, y no al revés¹².

Aunque el argumento es básicamente correcto, algunos análisis posteriores han cuestionado la validez de esos estudios y la forma en la que se ha definido el criterio de selectividad¹³. Existen interpretaciones marcadamente ideológicas –¿qué políticas son “adecuadas”, y quién lo establece?– y sesgadas, al poner el acento en las políticas de los receptores, obviando que la escasa eficacia de la ayuda también depende de las políticas erradas de los donantes. Por ejemplo, es difícil que la ayuda sea eficaz si los donantes no se coordinan, debilitan las instituciones locales con centenares de proyectos aislados, utilizan la ayuda como instrumento de política exterior orientado a lograr ventajas políticas, estratégicas, comerciales o de otra índole, y en sus políticas no se aplica el principio de coherencia, pues de poco sirve dar ayuda, por citar un ejemplo obvio, si se mantiene el proteccionismo agrícola.

Además, el argumento de la selectividad pasa por alto un hecho bastante obvio: que no existan “buenas” políticas y que las instituciones sean débiles son rasgos característicos de la mayoría de los países en desarrollo, más que “anomalías” o expresiones punibles de “mal comportamiento”, y la aplicación estricta de este criterio puede ser, en ocasiones, una coartada interesada para reducir la ayuda. La mejora de las instituciones debe ser un objetivo de la ayuda, no una precondition para otorgarla. Por esa razón, los países con instituciones y políticas débiles deberían recibir más ayuda –eso sí, orientada a ese objetivo–, y no menos.

*Es difícil
que la ayuda
sea eficaz
si los donantes
no se coordinan
y utilizan la ayuda
como instrumento
de política exterior*

¹² En particular, el estudio de David Dollar y Lant Pritchett, *Assessing Aid: What Works, What Doesn't, and Why*, Oxford University Press/Banco Mundial, Oxford 1998.

¹³ Para una discusión más amplia véase el capítulo 12 de John Dengbol, Martinussen y Poul Engberg-Pedersen, *Aid. Understanding International Development Cooperation*, Zed Books, Londres 2003. Sobre las debilidades del estudio de Dollar y Pritchett, véase Abhijit Banerjee, Angus Deaton, Nora Lustig y Ken Rogoff, *An Evaluation of World Bank Research, 1998 – 2005*, Banco Mundial, Washington, 2006

*Las políticas
comercial,
agrícola
o pesquera,
las relacionadas
con la inversión
extranjera,
la política
de emigración
y asilo,
o de seguridad
y defensa, pueden
afectar a
los países
en desarrollo
en mayor medida
que la propia
ayuda*

En cualquier caso, este criterio ha logrado cierto respaldo entre los donantes, y tiene importantes implicaciones. Se ha convertido en el fundamento de una condicionalidad de la ayuda más amplia y exigente, que abarca al conjunto de las políticas de los países en desarrollo, en el marco de las denominadas “estrategias nacionales de lucha contra la pobreza”, cuya elaboración –y aceptación por parte de los donantes–, es ahora condición necesaria para obtener ayuda. Pero este criterio también afecta a los donantes, que habrán de canalizar la ayuda de manera que refuerce las instituciones y las políticas de los países en desarrollo, en vez de debilitarlas. Como se verá, este compromiso es el que ha servido de fundamento a iniciativas posteriores para la mejora de la calidad y la eficacia de la ayuda.

Al no limitarse a la ayuda y abarcar otras dimensiones del desarrollo internacional (comercio, deuda, acceso a la tecnología...) el ODM 8 refleja la importancia creciente del principio de coherencia de políticas. Éste surge de la constatación de que, en realidad, otras políticas de los donantes pueden ser tan importantes para la reducción de la pobreza como la propia política de cooperación para el desarrollo. La ayuda al desarrollo constituye sólo un capítulo dentro del conjunto de políticas que los países avanzados adoptan y que tienen efectos sobre los países en desarrollo. De hecho, algunas de ellas, como las políticas comercial, agrícola o pesquera, las relacionadas con la inversión extranjera, la política de emigración y asilo, o de seguridad y defensa, pueden afectar a los países en desarrollo en mayor medida que la propia ayuda. El esfuerzo realizado por los donantes para otorgar más ayuda y mejorar su calidad puede ser fútil si otras políticas operan en sentido contrario. El principio de coherencia se ha asentado en distintos marcos doctrinales y jurídicos, sean los documentos del CAD, el Tratado de la Unión Europea, el llamado “Consenso Europeo sobre Desarrollo”, o las declaraciones de Naciones Unidas que se mencionan a continuación.

De Monterrey a Nueva York: debates sobre la ayuda en las cumbres internacionales

La Conferencia sobre Financiación al Desarrollo de Monterrey (México), celebrada en 2002, era el corolario de la Declaración del Milenio, pues su propósito era lograr acuerdos concretos respecto a la movilización de los recursos necesarios para el cumplimiento de los ODM.

Probablemente era ilusorio pensar que Monterrey alteraría los principios básicos que regulan la ayuda y el sistema financiero internacional, y de hecho se reafirmó que el comercio y el capital privado, en particular la inversión extranjera, constituyen las principales fuentes

de financiación del desarrollo, reservando a los flujos oficiales un papel subsidiario. La ayuda, en particular, se justificaría por la existencia de “fallas de mercado” –en particular, la elevada concentración de la inversión directa en un puñado de “países emergentes”–, más que por el derecho al desarrollo, o por objetivos de equidad o de cohesión social a escala mundial. Por todo ello, el “Consenso de Monterrey”, aun asumiendo la “agenda social” que representan los ODM, no se alejó demasiado de los postulados liberales que han regido la financiación del desarrollo desde 1945, o del más reciente “Consenso de Washington”¹⁴.

En el marco del ODM 8, existían expectativas de que se lograsen acuerdos específicos respecto al aumento de la ayuda, que respondían tanto a la necesidad de financiar los ODM, como a la conmoción causada por los atentados del 11-S, que sugerían la existencia de vínculos entre la amenaza del terrorismo global, el integrista religioso, y la pobreza y la desigualdad, que fueron planteados explícitamente por distintos dirigentes, por el Banco Mundial, o por Naciones Unidas. Se propuso, en particular, duplicar la ayuda al desarrollo hasta alcanzar unos 100.000 millones de dólares.

Como se verá, el “Consenso de Monterrey” incluyó algunos compromisos en relación a la calidad de la ayuda, pero sobre su cuantía se limitó a reiterar el viejo objetivo del 0,7% del PIB de los donantes, pese a su falta de credibilidad después de treinta años de incumplimientos, sin obligaciones imperativas ni un calendario concreto para alcanzarlo. Al mismo tiempo, se descartaron propuestas para crear nuevas fuentes de recursos para financiar la ayuda al desarrollo, más allá de la AOD, que comprendían emisiones de distintos instrumentos financieros, el uso activo de las reservas de los organismos financieros internacionales, e “impuestos globales” como la *Tobin Tax*, los gravámenes sobre emisiones de carbono, o por el uso del patrimonio común de la humanidad¹⁵. Estados Unidos rechazó la inclusión de compromisos cuantitativos precisos en el “Consenso de Monterrey”, y la UE, dispuesta a asumirlos, tuvo que hacerlo al margen del texto aprobado¹⁶. En particular, la UE acordó aumentar su AOD hasta un 0,39% del PIB en 2006. Fuera también del texto, el Presidente Bush anunció un aumento del 50% de la ayuda de Estados Unidos, del 0,10% al 0,15% de su PIB, hasta llegar a unos 15.000 millones de dólares para el año 2006. Estos recursos se canalizarían, en parte, a través de la “Cuenta de Desarrollo del Milenio”

¹⁴ El texto del “Consenso de Monterrey” en Naciones Unidas, *Informe de la Conferencia Internacional sobre Financiación del desarrollo*, Monterrey (México), 18-22 de marzo de 2002, A/CONF.198/11, Nueva York, 2002.

¹⁵ Naciones Unidas, *Informe del Grupo de Alto Nivel sobre la Financiación para el Desarrollo* (“Informe Zedillo”), A/55/1000, Nueva York, 26 de junio de 2001. Véase también José Antonio Ocampo, “La Cumbre de Monterrey”, *Foreign Affairs en Español*, vol. 2, nº 2, 2002, pp. 124-129. Sobre las “vías innovadoras”, véase el compendio de Helmut Reisen, *Innovative Approaches to Funding the Millennium Development Goals*, OECD Development Centre, policy brief nº 24, París, 2004.

¹⁶ Sobre estos compromisos, véase Comité de Desarrollo del Banco Mundial y el FMI, *Informe de situación sobre la implementación del Consenso de Monterrey*, Washington, 25 de septiembre de 2002, pp. 11-14.

(*Millennium Challenge Account* o MCA), que conforme al criterio de selectividad se limitaría a los países que reformen sus instituciones y políticas. La MCA, sin embargo, ilustra los dilemas que plantea la aplicación estricta del criterio de selectividad. La MCA se estableció en 2004, dos años después de ser anunciada. Ese año sólo tres países pudieron recibir ayuda de la MCA por cumplir sus estrictas exigencias de “buen gobierno”. En 2005 eran sólo 9, y en 2007, aunque ya había 35 países “aprobados”, sólo se había desembolsado el 6,8% de los 6.000 millones de dólares asignados en el periodo 2004-2007¹⁷.

La “Cumbre” del Milenio+5, celebrada en Nueva York en septiembre de 2005, también fue el escenario de un áspero debate sobre los ODM y la ayuda para el desarrollo. En el último momento la delegación estadounidense, presidida por el abrasivo Embajador John Bolton, presentó varios centenares de enmiendas al borrador de resolución, que entre otras exigencias reclamaban la supresión de todas las menciones a los ODM. En su lugar, se proponía una vaga referencia a “objetivos de desarrollo internacionalmente acordados” y en las secciones clave, la sustitución de los ODM por el “Consenso de Monterrey” de 2002, un texto que la Administración Bush consideraba más afín. Ello sugiere que Estados Unidos vio la Cumbre de Nueva York como una oportunidad para revertir acuerdos ya adoptados en Naciones Unidas. Para explicar porqué se oponía a los ODM, los representantes de Estados Unidos alegaron que la falta de capacidad estadística de los países en desarrollo hacía difícil verificar su cumplimiento. Pero aunque esto pueda ser cierto en algunos países, se trata de una obvia falacia lógica, que Naciones Unidas se apresuró a rebatir¹⁸.

Finalmente, Estados Unidos aceptó que los ODM permanecieran en el texto, pero objetó las metas y calendarios de aumento de la ayuda. Se logró un acuerdo de última hora para reconocer los compromisos adoptados por otros donantes, como la UE, que había decidido incrementar su ayuda hasta el 0,5% del PIB en 2010, y el 0,7% en 2015. La fórmula acordada se redactó cuidadosamente para que no derive de ella ninguna obligación. Respecto a nuevos instrumentos de financiación del desarrollo impulsados por distintos países, como las ecotasas sobre el transporte aéreo, el texto acordado se limita a “tomar nota con interés”. A cambio, Estados Unidos obtuvo nuevos apartados sobre las reformas internas, el capital privado, o los derechos de propiedad, en línea con el Consenso de Monterrey.

¹⁷ La lista de países puede verse en <http://www.mcc.gov/countries/index.php>. Sobre la MCA, véanse los trabajos de Steven Radelet, Sheila Herrling y Sarah Rose en el Center for Global Development (<http://www.cgdev.org>)

¹⁸ “The UN’s Millennium Development Goals. Aspirations and Obligations”, *The Economist*, 8 de septiembre de 2005.

¿Más ayuda para los ODM? La evolución de la AOD, de 2000 a 2006

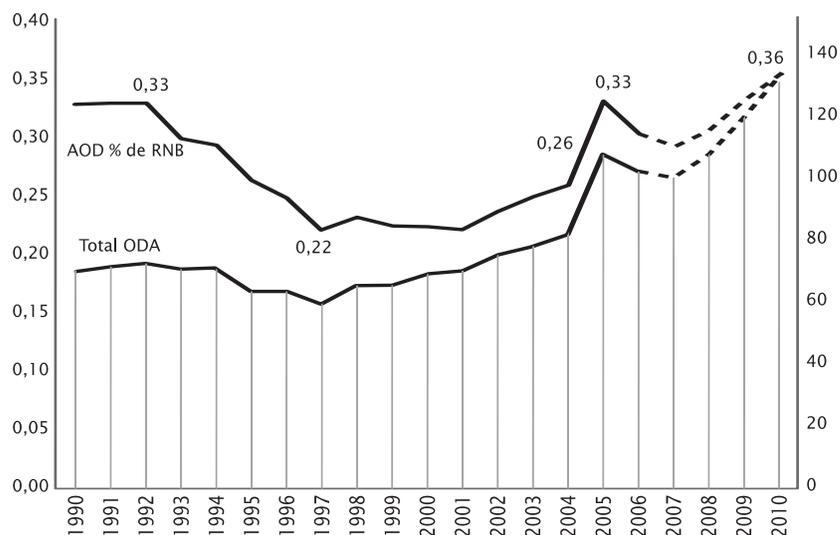
En 2005 la AOD mundial alcanzó el máximo histórico de 106.800 millones de dólares, tras haber registrado un aumento anual promedio del 11% desde 2000. Esa cifra supone casi el doble de la alcanzada en 1997, cuando ascendió a 57.000 millones. Además, hay algunos indicadores que apuntan a mejoras en cuanto al grado de concesionalidad –en la actualidad el 90% de la AOD son donaciones, y sólo el 10% créditos– y en cuanto a su asignación, pues a principios de los años noventa sólo se destinaba a sectores sociales prioritarios el 29% de la AOD para los países de renta baja, y en 2005 era ya el 52% de dicha ayuda. Son, en conjunto, buenas noticias, que a primera vista sugieren que los ODM y los compromisos adoptados en Monterrey se estarían cumpliendo. Además, la cifra se aproxima a las estimaciones sobre los recursos necesarios para alcanzar los ODM, que aportan cifras situadas entre 40.000 y 70.000 millones de dólares adicionales respecto al momento en el que se realizaron esos cálculos, cuando la AOD se situaba entre los 53.000 y los 57.000 millones de dólares¹⁹.

Sin embargo, ese importante incremento debe ponerse en perspectiva. Las cifras de 1997 representaban el 0,22% del PIB de los donantes, el porcentaje más bajo desde 1969, y las de 2005 representan el 0,33% del PIB, que también es el promedio del periodo 1969-1998. En otras palabras, en términos relativos ese récord de las cifras absolutas sólo supone dejar atrás la fuerte caída de la AOD de los años noventa, y volver a situarla en sus niveles históricos (ver gráfico 2).

Además, ese aumento se debió principalmente a operaciones excepcionales de alivio de la deuda, en especial las aplicadas para Irak y Nigeria, así como al aumento de la ayuda de emergencia motivado por el Tsunami asiático de diciembre de 2005. Si se desagrega la AOD de 2005, el 64% se destinó a programas de desarrollo, el 24% es alivio de la deuda, el 8% ayuda de emergencia, y el 4% gastos administrativos de los donantes. En realidad, sólo una cuarta parte del aumento de la AOD en 2005 son recursos nuevos, y si se excluyen esos factores, el crecimiento real de la AOD entre 2000 y 2005 ha sido del 4,6%.

¹⁹ Una síntesis de esos cálculos en M. Clemens, C. Kenny y T. Moss, *The trouble with the MDGs: Confronting expectations of aid and development success*, Center for Global Development, Working Paper nº 40, Washington, 2004

Gráfico 2: evolución de la AOD y estimaciones del CAD, 1990-2010



Fuente: Comité de Ayuda al desarrollo, 2007.

Al reseñar las cifras de AOD de 2005, el propio CAD anticipó el descenso de la ayuda que se ha registrado en 2006, que rompe la tendencia al alza que se observaba desde 1997. El Banco Mundial, por su parte, ha expresado el temor de que ello refleje el estancamiento de la ayuda para los próximos años. En 2006 aún tienen un peso importante operaciones de reducción de deuda iniciadas el año anterior, entre ellas las de Irak y Nigeria, que se desarrollan en varias fases, y cuando estas terminen, la ayuda puede caer aún más²⁰. Ello pone en cuestión los compromisos adoptados por los donantes, que según las estimaciones del CAD llevarían la ayuda hasta el 0,36% del PIB de los donantes del CAD en 2010, con una cifra total de unos 135.000 millones de dólares.

El examen de las cifras de 2000 a 2005 revela, además, otras tendencias significativas:

- a) “Securitización” de la ayuda y cambios en las asignaciones geográficas: la condonación de deuda a Irak, que se suma a otros recursos para la reconstrucción, ha hecho de ese país el primer receptor de ayuda mundial en 2005, con Afganistán en cuarto lugar, lo que es el resultado de un marcado proceso de “securitización” de la ayuda y de la subordinación de la agenda del desarrollo a los imperativos de la seguridad y el antiterrorismo, y no de las prioridades establecidas por los ODM, en las que Estados Unidos ha logrado implicar a un buen número de donantes. También se observa una mayor concentración de la ayuda en otros países

²⁰ Banco Mundial, *Global Monitoring Report. Millennium Development Goals: Confronting the Challenge of Gender Equality and Fragile States*, Banco Mundial, Washington, 2007.

prioritarios de la “guerra global contra el terrorismo” (Jordania, Pakistán..), y en los denominados “Estados frágiles” (República Democrática del Congo, Liberia, Sudán, Papua Nueva Guinea...), que reciben más atención de los donantes ante el riesgo de que puedan albergar organizaciones terroristas, y otras amenazas a la seguridad²¹. En contraste, en torno a la mitad de los países del grupo de renta más baja recibía en 2005 menos AOD que en 2001. En las regiones en la que la mayor parte de los países se clasifica en el grupo de renta intermedia, como América latina, este es uno de los factores que explican una menor atención de los donantes (que obviamente no se produce en Colombia, a la que algunos donantes han reubicado como prioridad de la “guerra global contra el terrorismo”). En conjunto, de los 34 países de renta media, 24 registraron un descenso de la ayuda recibida a lo largo del periodo 2001-2005. Esta tendencia también se expresa en el mayor peso de la ayuda bilateral respecto a la multilateral, dado que esta última es menos apta para promover intereses particulares de política exterior.

- b) *El reducido crecimiento de la AOD a África subsahariana*: aunque el mayor número de pobres se concentra en Asia, la incidencia de la pobreza es mucho mayor en África, y las tendencias en relación al ODM-1 auguran que hacia 2015, África subsahariana, que no logrará cumplir ese objetivo, tendrá muchos más pobres²². En 2005, los participantes en la cumbre del G-8 en Gleneagles (Reino Unido) anunciaron el compromiso de duplicar la AOD a África subsahariana en 2010, pero dos años después, ese compromiso no se ha traducido en aumentos reales, salvo en lo referido a la condonación de deuda y la ayuda de emergencia²³. Esa región recibió el 35% de la AOD total en 1990-2000, y el 38% en 2001-2005. Entre 2004 y 2005 la AOD a esta región aumentó un 32%, hasta 22.500 millones de dólares. Sin embargo, si de esta evolución aparentemente positiva se descuenta la condonación de deuda a Nigeria, en realidad hubo un descenso y la cifra total se reduce a unos 16.000 millones. En 2006, el crecimiento fue sólo del 2%, y una encuesta realizada por el CAD no ha encontrado apenas pruebas de que los donantes vayan a aumentarla en los próximos años, por lo que puede concluirse que se ha estancado²⁴. Aunque algunos donantes atribuyen este hecho a problemas de absorción, en un buen número de países hay margen suficiente para que la ayuda pueda aumentar, y algunos gobiernos africanos alegan que se ven obligados a responder a una condicionalidad más estricta,

21 Una discusión más amplia de ese proceso en José Antonio Sanahuja, “Seguridad, desarrollo y lucha contra la pobreza tras el 11-S: los Objetivos del Milenio y la “securitización” de la ayuda”, *Documentación Social* nº 136, monográfico sobre los Objetivos del Milenio, enero-marzo de 2005, pp. 25-41. Véase también Ngairé Woods, “The shifting politics of foreign aid”, *International Affairs*, vol. 81, nº 2, marzo de 2005, pp. 393-409; y el informe VV AA, *The Reality of aid 2006. Focus on Conflict, Security and Development Cooperation*, Zed Books, Londres, 2006.

22 Yuri Dikhanov, *Trends in global Income Distribution*, PNUD, Nueva York, 2005.

23 Banco Mundial, 2007, op. cit., p. 155.

24 Mark Sundberg y Alan Gelb, “Making Aid Work”, *Finance and Development* vol. 43, nº 4, diciembre de 2006.

en aplicación del criterio de selectividad, pero no están recibiendo más recursos a cambio.

c) *Mayor atención a la provisión de Bienes Públicos Globales (BPG) o regionales (BPR):* los donantes están canalizando un volumen creciente de AOD a través de fondos e iniciativas globales, algunos de ellos de reciente creación, para financiar la provisión de BPG y BPR: paz y seguridad, protección frente al crimen organizado transnacional, protección de bienes comunes, control de enfermedades infecciosas y pandemias globales (VIH-sida, malaria, tuberculosis, SARS...). Se estima que entre 1997 y 2004, los recursos destinados a fondos y programas globales han aumentado, de unos 8.000 millones de dólares a unos 20.000 millones, una quinta parte de la AOD total, aunque esta cifra es estimada, pues los métodos de medición de la AOD del CAD no cuentan con categorías diferenciadas para los BPG y los BPR. Esta tendencia es positiva, pues refleja una mayor atención de la comunidad internacional hacia problemas globales, cuyos efectos negativos pueden concentrarse en mayor medida en los países más pobres y condicionar su desarrollo. Sin embargo, esas asignaciones también son la expresión de una agenda renovada de intereses propios de los donantes, y pueden traducirse en una disminución de los recursos para las necesidades de inversión más perentorias de los países más pobres y para otros destinos “tradicionales” de la ayuda²⁵. Además este fenómeno contribuye a la creciente fragmentación de la ayuda y a la proliferación de donantes que, de distintas maneras, está dañando su eficacia. En este marco, hay que resaltar la importancia creciente de los fondos de carbono como mecanismo de financiación del desarrollo –sean fondos multi-donante o donantes concretos–, creados al amparo del Protocolo de Kyoto, para que los países y las empresas más contaminantes puedan adquirir certificados de reducción de emisiones mediante proyectos de inversión en países en desarrollo y en transición, en programas de conservación o de aplicación de tecnologías más limpias y eficientes, aunque estos fondos no se contabilicen como AOD.

La fragmentación de la ayuda y la proliferación de donantes está dañando su eficacia

La integridad de las cifras de AOD: un problema emergente

Las cifras anteriores han sido compiladas por el Comité de Ayuda al Desarrollo, conforme a una definición adoptada en el año 1972, y un sistema de reporte de los donantes (el *Creditor Reporting System* o CRS) que ha ido ampliando el concepto de AOD para acomodar mue-

25 Francisco Sagasti y Keith Bezanson, *Financing and Providing Global Public Goods. Expectations and Prospects*, Ministry of Foreign Affairs, Sweden, Estocolmo, noviembre de 2001; P.B. Anand, *Financing the Provision of Global Public Goods*, UNU/WIDER discussion paper n° 2002/110, Helsinki, 2002; en sentido contrario, Helmut Reisen, Marcelo Soto y Thomas Weithöner, *Financing Global and Regional Public Goods through ODA: Analysis and Evidence from the OECD Creditor Reporting System*, Paris. OECD, Development Centre working paper n° 232, DEV/DOC (2004) 01, enero de 2004.

vas categorías presupuestarias, no sin polémicas, como las becas a estudiantes de países en desarrollo para realizar cursos en el país donante, o la asistencia a refugiados en dichos países. Parte del aumento de la AOD a lo largo de los años es imputable a la ampliación de la cobertura estadística de ese concepto, más que a un incremento real de los recursos. El aumento de las operaciones de condonación de deuda computables como AOD, la ayuda dirigida a financiar Bienes Públicos Globales o regionales, el crecimiento de los flujos privados (donaciones de ONG o de Fundaciones), que no se contabilizan como AOD, la creciente participación de las fuerzas armadas en la ayuda de emergencia, y la inclusión entre las asignaciones computables como AOD de las actividades relacionadas con la seguridad (Reforma del Sector Seguridad) han suscitado un intenso debate sobre qué es lo que se mide realmente bajo el concepto de AOD, y si éste sigue siendo útil para medir los flujos dirigidos a inversiones para el desarrollo en los países receptores. El hecho de que el propio CAD presente cifras en las que se desagrega las operaciones de condonación de deuda, y que algunos centros de estudios presenten cifras aún más desagregadas, o incluso indicadores alternativos, parecen mostrar que las cifras de AOD empiezan a sembrar dudas entre los distintos partícipes del sistema internacional de cooperación al desarrollo²⁶.

Los datos relativos a la condonación de deuda han sido los más controvertidos, desde que en 1992 se acordó, en el seno del CAD, contabilizar las donaciones para la cancelación de deuda originada en flujos no concesionales. Pero ha sido el incremento de ese componente de la AOD el que ha hecho saltar la alarma. En el marco de la Iniciativa HIPC, la cancelación de deuda computable como AOD ha pasado de 2.500 millones de dólares en 2001, a 25.000 millones en 2005 (una quinta parte de la AOD total). Las operaciones de condonación suponen erogaciones presupuestarias para el país acreedor, generan mayor “espacio fiscal” para el deudor, ya que los recursos destinados al servicio de la deuda pueden destinarse a políticas sociales, y con ello se normalizan las relaciones con la comunidad financiera internacional, facilitando el acceso a nuevos recursos. Pero el problema básico es que, a diferencia de otros componentes de la AOD, el país receptor no recibe recursos nuevos, y si no se estaba pagando el servicio de la deuda –lo que es frecuente en el caso de deuda oficial bilateral en los países pobres más endeudados– la condonación tampoco se traduce en mayores recursos domésticos.

²⁶ Véase *The Reality of aid*; el informe de las ONG europeas agrupadas en CONCORD, *EU aid: genuine leadership or misleading figures?*, Concord, Bruselas, 2006; o el informe de Action Aid, *Real aid*, ActionAid, Londres, 2005; una defensa del concepto de AOD por parte del CAD en Richard Carey, “Real Aid or Phantom Aid?”, *DAC News*, junio-agosto 2005; sobre otros índices, ver el Commitment for Development Index (CDI), del Center for Global Development un índice compuesto que integra, para cada donante, AOD (cantidad y calidad), apertura comercial, inversión extranjera, apertura a los flujos migratorios y tratamiento de las remesas, medio ambiente, seguridad, y acceso a la tecnología (http://www.cgdev.org/section/initiatives/_active/cdi). Véase David Roodman, *An Index of Donor Performance* (November 2006 Edition), Washington, Center for Global Development, working paper nº 67, Washington, 2006.

Finalmente, las propuestas planteadas en el seno del CAD por algunos Estados miembros sobre el cómputo de los gastos de seguridad de las misiones de paz, o la ayuda privada, revelan que el concepto de AOD puede ampliarse aun más. Quizás ello pueda ser funcional a las necesidades de imagen de determinados Gobiernos, pero dañará aún más la integridad de las cifras, en menoscabo de su utilidad y de la transparencia requerida en esta dimensión de la financiación del desarrollo y de las relaciones Norte-Sur.

Proliferación de donantes y fragmentación de la ayuda: la creciente complejidad del sistema de ayuda al desarrollo

Sin embargo, parte de los problemas que aquejan al sistema internacional de ayuda radica en las instituciones, más que en los recursos. Ese sistema es el reflejo de un mundo cada vez más integrado, pero en el que la autoridad política está fragmentada en más de 190 Estados soberanos, y las organizaciones internacionales, de naturaleza subsidiaria respecto a los Estados que las integran, no tienen ni las competencias ni los recursos para asegurar la paz y la seguridad y la gobernanza del sistema internacional, asegurar la provisión de bienes públicos globales o corregir las crecientes desigualdades. En ese mundo “westfaliano”, se inserta un sistema de ayuda altamente descentralizado, sin reglas imperativas sobre la cuantía de la ayuda, ni los criterios que rigen su distribución, o los aspectos técnicos y de procedimiento, más allá del marco, poco vinculante, de los acuerdos adoptados en el seno del CAD²⁷. Aunque se acepte la obligación moral o política de otorgar ayuda, en términos jurídicos ésta sigue siendo voluntaria y discrecional, por lo que el receptor no tiene ninguna titularidad respecto a unos recursos que se otorgan en su favor.

Esta asimetría fundamental tiene consecuencias nocivas bien conocidas (aunque no siempre haya acuerdo sobre sus causas y alcance): volatilidad de la ayuda; problemas recurrentes de coordinación entre donantes; solapamientos e ineficiencias; pautas muy desiguales e inequitativas de distribución –lo que se conoce como *donor darlings* y *donor orphans*–; elevados costes de transacción, tanto para donantes como para receptores; ayuda condicionada a todo tipo de intereses del donante; ausencia de responsabilidad y rendición de cuentas del donante hacia los receptores de la ayuda (aunque pueda haberla ante sus propios órganos de control político y presupuestario); y comportamientos escapistas o de *free-rider* a la hora de compartir las cargas de la acción colectiva internacional a favor del desarrollo, entre otros que podrían citarse²⁸.

27 José Antonio Sanahuja, “Entre Washington y Westfalia. Desarrollo y cohesión social en la globalización”. *Papeles de cuestiones internacionales* nº 84, 2004, pp. 35-41.

28 Véase al respecto José Antonio Alonso, “Eficacia de la ayuda; un enfoque desde las instituciones”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals* nº 72, diciembre 2005-enero 2006, pp. 17-39.

El sistema de ayuda, muy descentralizado, carece de reglas imperativas sobre la cuantía de la ayuda o los criterios que rigen su distribución

Estos problemas se han visto agravados por dos tendencias que se encuentran en el centro de un intenso debate sobre la arquitectura institucional del sistema de ayuda: la proliferación de donantes y la fragmentación de la ayuda. Con el término “proliferación” se alude al creciente número de donantes con los que tienen que tratar los países receptores. La “fragmentación” se refiere al creciente número de actividades, la reducción de los fondos invertidos y la tendencia a prefi- jar el destino de los fondos con la práctica del llamado *earmarking*²⁹.

El número de donantes se ha incrementado con el tiempo, y la aparición de “nuevos” donantes apunta a que esa tendencia continúe. En la década de los cincuenta no llegaban a media docena los países donantes, pero en la actualidad hay más de 50. A ello hay que sumarle alrededor de 230 organismos internacionales, un creciente número de gobiernos regionales y locales activos en este campo, y numerosas ONG internacionales. Los fondos globales, desconocidos en los setenta, ahora son una veintena, y canalizan unos 3.000 millones de dólares anuales. Considerando sólo los donantes oficiales, en la actualidad su número supera el de países receptores. El número promedio de donantes oficiales en cada país receptor ha pasado de 12 en 1960, a 33 en 2004, y hay más de 30 países con más de 40 donantes activos. Este proceso se observa también en el ámbito de la ayuda humanitaria, y ha llevado a un proceso de regulación que afecta a ONG (con el llamado “Proyecto de La Esfera”) y a Gobiernos (*Good Humanitarian Donorship*, Iniciativa de la Buena Donación Humanitaria), que tratan de minimizar los problemas de coordinación que dañan a este tipo de ayuda³⁰.

Como se indicó, en un sistema de ayuda altamente descentralizado y carente de normas vinculantes que definan pautas comunes de actuación, cada uno de estos actores cuenta con sus mandatos, cuando no con sus propias agendas de intereses, y con objetivos, normas y procedimientos de gestión y seguimiento diferenciados. Su complejidad a menudo suele estar en relación directa con la desconfianza que suscitan las instituciones y sistemas de gestión del país receptor... y en relación inversa con sus capacidades institucionales. Como resultado, obtener ayuda supone elevados costes de transacción –aunque las pruebas empíricas al respecto son escasas–, y exigencias onerosas en términos de definición de políticas, particularmente si se trata de Estados institucionalmente débiles³¹.

29 Véase el documento de la Asociación Internacional de Fomento, *Aid Architecture: An Overview of the Main Trends in Official Assistance Flows*, AIF/Banco Mundial, Washington, febrero de 2007.

30 Adele Harmer y Lin Cotterell, *Diversity in Donorship. The Changing Landscape of Official Humanitarian Aid*, Overseas Development Institute (ODI), Londres, 2005.

31 Ver, entre otros, William Easterly, “The Cartel of Good Intentions. The Problem of Bureaucracy in Foreign Aid”, *Journal of Policy Reform*, volumen 5, nº 4, 2002, pp. 223-250; el segundo de los siete “pecados capitales” de Nancy Birdsall, *Seven Deadly Sins: Reflections on Donor Failings*, Center for Global Development, working paper nº 50, Washington, 2004 (versión revisada en diciembre de 2005); y los trabajos de A. Acharya, A. De Lima and M. Moore. “Proliferation and Fragmentation: Transactions Costs and the Value of Aid”, *Journal of Development Studies*, Vol. 42, nº 1, 2006; y de David Roodman, *Aid Proliferation and Absorptive Capacity*, Center for Global Development Working Paper nº 75, Washington, enero de 2006.

Los donantes emergentes otorgan ayuda al margen de los consensos internacionales y, en ocasiones, pueden debilitarlos

Este proceso se ha acelerado con la creciente importancia de un heterogéneo conjunto de donantes que no son miembros del CAD, algunos de ellos de reciente aparición. No se sabe mucho de sus flujos de ayuda, al no ser parte de los sistemas de cómputo del CAD, y en ocasiones, por no haber mucha transparencia al respecto. Pero se estima que la ayuda de estos países se ha triplicado de 2001 a 2005, alcanzando en ese año unos 5.000 millones de dólares.

Los más tradicionales son los países árabes exportadores de petróleo, que desarrollan programas de cierta envergadura, particularmente en el Norte de África, Oriente Próximo y Asia. Entre los “donantes emergentes” se encuentran, en primer lugar, nuevos Estados miembros de la UE, que están accediendo a la condición de donantes a través del presupuesto comunitario y de modestos programas de ayuda bilateral, sobre todo ayuda de emergencia y asistencia técnica. En segundo lugar, miembros de la OCDE que no están integrados en ese Comité, como México, Corea del Sur, o Turquía, que según estimaciones del propio CAD, pueden llegar a aportar alrededor de 2.000 millones de dólares en 2010. En tercer lugar hay que mencionar a países emergentes como Rusia, India, China, Sudáfrica o Venezuela, cuyo creciente peso económico y político está alentando un aumento de la ayuda. China, en particular, fue el tercer proveedor de ayuda alimentaria mundial en 2005, y entre 2005 y 2006 ha otorgado alrededor de 8.000 millones de dólares en créditos a países africanos, en el marco de una activa política exterior en esa región guiada por el interés en acceder a recursos naturales. Pero a diferencia de los miembros de la OCDE y de la UE, este grupo desarrolla su incipiente política de ayuda al margen de los consensos internacionales sobre ayuda –en cuya formación no ha participado– y en ocasiones puede debilitarlos. Por ejemplo, cuando se presta apoyo a regímenes no democráticos y que violan los derechos humanos (Sudán, Zimbabwe), o se otorgan créditos a países que son partícipes de programas de condonación de deuda, por tener serios problemas de sobreendeudamiento. De ahí la importancia de establecer un diálogo con estos países, y darles mayor participación en el sistema de ayuda internacional reconociendo su nuevo papel como donantes emergentes³².

Desde finales de los noventa se ha producido un aumento muy rápido de los “Fondos Globales” y los “mecanismos innovadores” para movilizar más fondos, que se orientan a financiar bienes públicos globales –aunque sólo una parte de ellos contribuye realmente a ese fin–, y asegurar una mayor asignación de recursos y resultados rápidos en metas concretas de los ODM, como la educación básica o la

32 Richard Manning, “Will Emerging Donors Change the Face of International Cooperation?”, *Development Policy Review* vol. 24, nº 4, 2006, pp. 371-385. Sobre China, véase Chris Melville y Olly Owen, “China and Africa: a new era of South-South Cooperation?”, *Open Democracy*, 8 de julio de 2005 (<http://www.opendemocracy.net>); “China forja una alianza estratégica con África”, *El País*, 4 de noviembre de 2006, pp. 2-3.

lucha contra el VIH/sida. Como se indicó, estos fondos están logrando movilizar recursos para esos fines –no esta claro, como se indicó, si son adicionales–, pero incrementan los problemas de coordinación de donantes y de articulación de sus iniciativas con las estrategias de desarrollo y reducción de la pobreza de cada país³³.

El impulso político para crear estos fondos procede de la Conferencia de Monterrey, de propuestas de países concretos, como el Reino Unido, de iniciativas filantrópicas vinculadas al sector privado, en las que destaca la Fundación Bill y Melinda Gates, o de coaliciones como la “Alianza contra el Hambre y la Pobreza”, integrada por Brasil, Chile, España y Francia, con el respaldo del anterior Secretario General de Naciones Unidas, Kofi Annan. La Alianza pretende promover mecanismos innovadores, como “impuestos globales” a las transacciones financieras, las emisiones de gases nocivos o la venta de armas, incluyendo la tasa al transporte aéreo impulsada por Francia, o la facilitación de las remesas de los emigrantes, que promueve España.

Algunos de estos fondos habían sido establecidos en los años noventa, como el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM), pero es a partir de 2000 cuando se han establecido algunas de las más importantes: el Fondo Global contra el Sida, la Malaria y la Tuberculosis, la “Iniciativa de Vía Rápida-Educación para Todos”, o la tasa sobre los billetes de avión (ver cuadro 3). En la actualidad se estima que canalizan alrededor del 3% de la AOD, pero esa cifra va en aumento³⁴.

A estos fondos se le suman un número creciente de “fondos de carbono”, establecidos como fondos fiduciarios de bancos multilaterales, el PNUD, actores privados, y donantes bilaterales. Su número y capacidad de movilización de recursos crecen muy rápido. Sólo el Banco Mundial gestiona 9 fondos, que involucran a 13 gobiernos y 62 compañías, y en 2006 sumaban más de 1.900 millones de dólares. En la medida que actúan al amparo de los mecanismos previstos en el Protocolo de Kyoto (Mecanismo de Desarrollo Limpio, Implementación Conjunta), esos recursos contribuyen a las metas de desarrollo sostenible de los ODM financiando proyectos de reducción de emisiones en los países de desarrollo.

La proliferación de estos fondos “verticales”, que orientan la AOD a sectores específicos, se relaciona con el fenómeno de la “fragmentación de la ayuda”. Aumenta el número de las actividades, y disminu-

33 Véase el análisis de Uma Lele, Nafis Sadik y Adele Simmons, *The Changing Aid Architecture: Can Global Initiatives Eradicate Poverty?*, s.l. mimeo, 2006.

34 El número de iniciativas, muchas de ellas de origen privado, ha crecido de manera exponencial, especialmente en materia de salud. Además de las mencionadas, cabe citar la Alianza Global para la Eliminación de la Lepra (GAEL), la iniciativa *Roll Back Malaria*, La Iniciativa Internacional del Tracoma, la Iniciativa para el Control de la Esquistosomiasis, la Iniciativa Esperanza para la Infancia Africana, la Iniciativa Presidencial de los Estados Unidos para luchar contra la malaria; la Iniciativa Global para la Erradicación de la Polio; la Alianza Global para el Desarrollo de Fármacos contra la Tuberculosis; y otras muchas que podrían citarse.

ye el monto invertido, incrementando los costes administrativos y de transacción y las dificultades para asegurar la coherencia de las actividades con los programas nacionales de desarrollo. Entre 1997 y 2004 el número de actividades de ayuda registrado por el CAD aumentó de unas 20.000 a más de 60.000. La desconfianza de los donantes hacia las instituciones de los países en desarrollo ha conducido, además, a canalizar la ayuda a través de proyectos aislados con sus propias unidades de gestión. La “proyectitis” ha debilitado las capacidades locales: muchos países en desarrollo han de acoger centenares de proyectos nuevos cada año, atender a centenares de misiones de programación, seguimiento, y evaluación, y elaborar miles de informes con formatos y requerimientos tan diversos como el número de donantes que los solicitan. Ello supone un coste difícil de soportar para unas instituciones, que a menudo no cuentan con suficiente personal cualificado...debido, en parte, a que los mejores profesionales han sido captados por las unidades de gestión de los proyectos de la cooperación externa o por ONG internacionales, que ofrecen retribuciones superiores³⁵.

Cuadro 3: algunos “mecanismos innovadores” y fondos globales

Fondo Global contra el Sida, la Malaria y la Tuberculosis (Fondo Global): se crea en 2002 como instrumento financiero –no es una agencia operacional– para movilizar recursos adicionales para los programas contra estas tres enfermedades, fortaleciendo la capacidad de los sistemas sanitarios de los países receptores. Se financia con contribuciones voluntarias de los países miembros y aportaciones privadas –la Fundación Gates, entre otras–, aunque no se permiten aportaciones condicionadas (earmarking). La gestión financiera del Fondo recae en el Banco Mundial, que ejecuta los acuerdos adoptados por los órganos del Fondo, y a los que anualmente presenta un informe de auditoría. En 2005 el Fondo Global solicitó 2.300 millones de dólares, y obtuvo compromisos por 1.200 millones.

Alianza Global para las Vacunas y la Inmunización (GAVI)/Facilidad Financiera Internacional para la Inmunización: esta iniciativa integra a países en desarrollo y países donantes, a UNICEF, la OMS, el Banco Mundial y la industria farmacéutica. Actúa en todos los ámbitos de la inmunización –investigación, control epidemiológico, políticas...–, y se articula a partir del Fondo de Vacunas (Vaccine Fund), su principal instrumento, que apoya a los 74 países más pobres. Surge con financiación de la Fundación Gates, pero en noviembre de 2006 se lanzó la primera emisión de obligaciones de la Facilidad Financiera Internacional para la Inmunización

³⁵ Un detallado examen de los costes que imponen las prácticas de los donantes a los países receptores en la sección “Needs Assessment” del documento de directrices del CAD OECD/DAC, *Harmonising Donor Practices for Effective Aid Delivery*, DAC Guidelines and Reference Series, París, 2003. Véase también Stephen Knack y Aminur Rahman, *Donor fragmentation and Bureaucratic Quality in Aid Recipients*, Banco Mundial, policy research working paper nº 3.186, Washington, enero de 2004.

(International Financial Facility for Immunization, IFFIm), respaldada por varios países garantes, para captar en los próximos diez años 4.000 millones de dólares para la Alianza.

Unitaid-Facilidad financiera para la adquisición de medicamentos: *creada en 2006, se financia con una tasa sobre la compra de billetes de avión. Esta propuesta, impulsada por Francia en el marco de la “Alianza contra el Hambre” ha sido respaldada por otros 27 países. Otros países contribuyen por otras vías: una parte de la tasa sobre el queroseno en el caso de Noruega, y contribuciones presupuestarias de España y el Reino Unido. Se espera que Unitaid recaude alrededor de 500 millones de dólares en 2009.*

La fragmentación de la ayuda también responde a la creciente orientación de los donantes a asignar recursos a fines específicos, a través de fondos fiduciarios –en 2006 el Banco Mundial administraba 929 fondos de este tipo, un 10% más que el año anterior–, y la sujeción de la ayuda a destinos prefijados o *earmarking*. Se estima que alrededor del 50% de la ayuda que los donantes canalizan a través de organizaciones internacionales es “multi-bilateral” y responde a esta práctica, que reduce la autonomía de esas organizaciones y de los receptores, desdibujando las prioridades estratégicas que hubieran establecido esos actores.

¿Condicionality o corresponsabilidad? La Declaración de París y la eficacia de la ayuda

En el Consenso de Monterrey de 2002, los donantes reconocieron abiertamente la necesidad de mejorar la eficacia de la ayuda modificando la manera en la que ésta se distribuye. Para ello, en el punto 43 de ese documento se comprometieron a armonizar sus procedimientos operacionales, a fin de reducir los costes de transacción; a fortalecer la capacidad de absorción y la gestión financiera de los países receptores; a que las corrientes de recursos sean previsibles, utilizando instrumentos más apropiados, en particular el apoyo presupuestario; y a suministrar la ayuda a través de los planes de desarrollo y reducción de la pobreza definidos y asumidos por los propios países en desarrollo.

Aunque expresado en unas pocas líneas, se trata de un programa muy exigente. Ha dado origen a un proceso de trabajo impulsado por el CAD, el Banco Mundial, y otros actores, en el marco del “Foro de Alto nivel sobre Eficacia de la Ayuda” (*High-Level Forum on Aid Effectiveness, o HLF*), integrado por los donantes bilaterales y multilaterales y un buen número de países receptores. Ese Foro ha adoptado dos importantes documentos programáticos: la Declaración de

Roma sobre Armonización (febrero de 2003), y la Declaración de París sobre Eficacia de la Ayuda (marzo de 2005). Esta última, en particular, define un nuevo paradigma en la relación entre donantes y receptores, a los que, en el espíritu de corresponsabilidad de la Declaración, ahora se denomina “países socios”. La Declaración, que fue suscrita por más de un centenar de donantes y países en desarrollo, pretende dejar atrás unas relaciones basadas en la condicionalidad, y afrontar los problemas derivados de la proliferación de donantes y la fragmentación de la ayuda, afirmando los principios de apropiación, alineamiento, armonización, corresponsabilidad y gestión por resultados (ver recuadro 4). Esos principios también reflejan los compromisos alcanzados por los donantes en el debate sobre la selectividad de la ayuda, pues comprometen a los donantes con el fortalecimiento de las capacidades y las instituciones de los países donde éstas son débiles o inadecuadas, pero al tiempo definen un marco de condicionalidad más exigente en cuanto al “buen gobierno”.

De cara a la aplicación de los principios de la Declaración de París, se han adoptado 12 metas, con sus respectivos indicadores de avance, que cubren el periodo 2005-2010. Se trata de indicadores muy precisos. Por citar algunos de ellos, de manera no exhaustiva, incluyen la existencia de estrategias nacionales de desarrollo con marcos financieros detallados (el 75% de los “países socios” en 2010); el uso de los marcos administrativos y financieros, y de los procedimientos de compras públicas de los países socios (entre el 90% y el 100% de los donantes, y entre un tercio y dos tercios de reducción de la AOD que no los utiliza); la reducción en dos tercios de los proyectos implementados a través de unidades de gestión paralelas; “progresos continuados” en la reducción de la ayuda ligada; un 66% de la AOD canalizada a través de ayuda programática (apoyo presupuestario y enfoques sectoriales o *sector-wide approach*); y la realización conjunta de al menos el 40% de las misiones en el terreno y de un 66% de los análisis sobre los países socios.

Ambas declaraciones han dado inicio a un proceso de adaptación de las políticas de ayuda de los donantes, en particular en lo referido a los objetivos de armonización planteados por la Declaración de Roma de 2003³⁶. En lo referido a la Declaración de París ese proceso es aún incipiente. Todo ello ha suscitado notables expectativas de cambio –no exentas de preocupación– tanto entre los gestores de la cooperación de las agencias donantes como de los gobiernos de los “países socios”. A finales de 2006 el CAD constataba que dos terceras partes de los donantes del CAD contemplaban la aplicación de los principios de la Declaración de París entre las prioridades estratégicas de su política de ayuda, 16 donantes contaban ya con un plan de acción para su aplicación, y otros 4 estaban elaborándolo. En

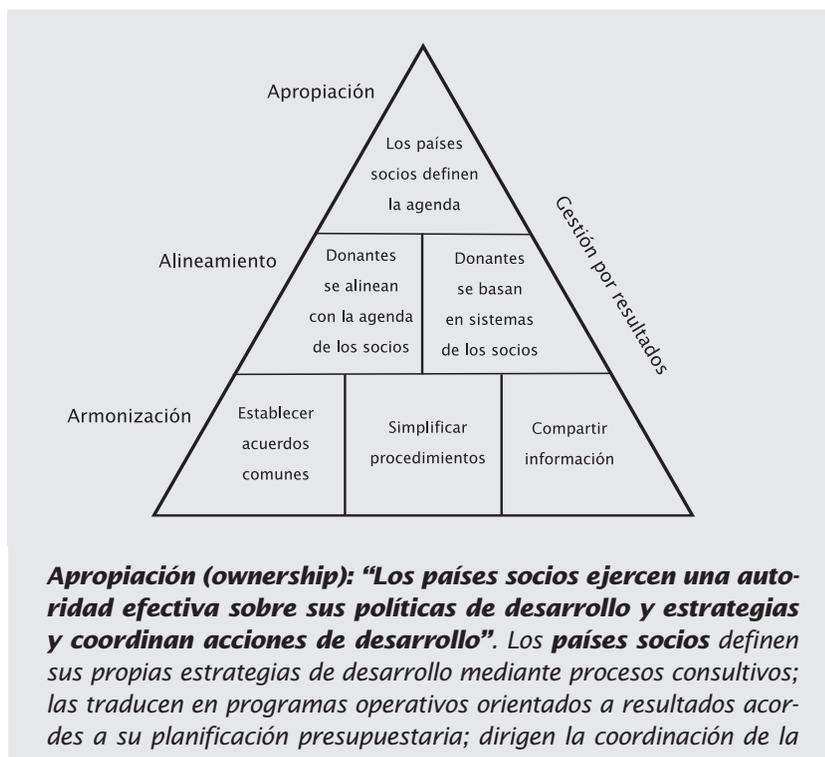
³⁶ Un compendio de las realizaciones en esta materia en OECD/DAC, *Harmonisation, Alignment, Results. Progress Report Towards Aid Effectiveness*, OCDE, París, 2005.

los países en desarrollo, se habían realizado 5 talleres regionales para dar difusión a la Declaración, los indicadores y la metodología a aplicar.

Adicionalmente, en 2006 se realizó una encuesta de base sobre la aplicación de la Declaración en los 34 países que se ofrecieron a participar, así como en la mayoría de agencias donantes, que representaban el 37% de la ayuda mundial en 2005. Las conclusiones mostraban con claridad que en la mitad de los países en desarrollo firmantes de la Declaración, tanto los países donantes como los socios tienen por delante un largo camino para cumplir los compromisos que han asumido³⁷.

Entre las iniciativas más destacables se encuentra un “Ejercicio piloto” de aplicación para el que en diciembre de 2006 se habían seleccionado 22 países en desarrollo. Finalmente, se ha convocado una nueva reunión del Foro de Alto Nivel (HLF) en Ghana en 2008 para dar seguimiento y mantener el impulso político de este proceso.

Cuadro 4: Principios de la Declaración de París (2005)



37 OECD/DAC (2007), 2006 Survey on Monitoring the Paris Declaration. Overview of Results, París, OCDE, p. 9. Véase también el capítulo 3 de OECD/DAC (2007), 2006 Development Co-operation Report, París, OCDE, “Preliminary Findings from the 2006 Baseline Survey on Monitoring the Paris Declaration”, pp. 56-66.

ayuda en diálogo con los **donantes** y con participación de la sociedad civil y del sector privado. Los donantes respetan el liderazgo de los países socios y les ayudan a reforzar su capacidad para ejercerlo.

Alineamiento (Alignment): “Los donantes basan todo su apoyo en las estrategias, instituciones y procedimientos nacionales de los países socios”. Todos los **donantes** se alinean con las estrategias de desarrollo nacional de los países socios, y vinculan la financiación a un marco único de condiciones y/o de indicadores; utilizan las instituciones y sistemas de los países socios (finanzas públicas, rendición de cuentas, auditorías, compras del gobierno), si hay garantías de que la ayuda se utilizará en los objetivos aprobados. Los **países donantes y socios** establecen marcos comunes para evaluar el desempeño, la transparencia y la rendición de cuentas de los sistemas nacionales. Los países socios emprenderán las reformas necesarias para ello. Los **donantes** darán apoyo para fortalecer las capacidades institucionales y de gestión de las finanzas públicas nacionales, en vez de socavarlos con estructuras paralelas.

Los **donantes** establecerán compromisos plurianuales indicativos fiables sobre la ayuda y la desembolsarán a tiempo; utilizarán los sistemas nacionales de compras gubernamentales cuando el país aplique procesos mutuamente adoptados; y se comprometen a desligar la ayuda conforme a los criterios del CAD.

Armonización (Harmonization): “Las acciones de los donantes son más armonizadas, transparentes y eficaces”. Los **donantes** implementan disposiciones comunes y simplifican procedimientos para planificar, financiar, desembolsar, supervisar, evaluar e informar al gobierno, reduciendo el número de misiones de campo y de diagnóstico separados. Armonizan las evaluaciones de impacto ambiental y otras cuestiones “transversales”. Los **países socios** se comprometen a definir las ventajas comparativas de los donantes y su complementariedad a escala nacional o sectorial. Los **donantes** se comprometen a utilizar sus ventajas comparativas respectivas a escala sectorial o nacional, delegando a otros donantes cuando sea apropiado.

Si estos principios se aplican a los estados frágiles, necesitan ser adaptados para que ayuden a la gobernabilidad y a crear instituciones que brinden seguridad y acceso equitativo a los servicios sociales.

Gestión orientada a resultados (Managing for results). Los **países socios** refuerzan los vínculos entre las estrategias de desarrollo nacional y los procesos presupuestarios; establecen marcos de supervisión orientados a resultados con indicadores accesibles, de bajo costo y de fácil gestión; y los **donantes** se comprometen a vincular la programación y los recursos con los resultados y alinearlos con los marcos de evaluación del desempeño de los países socios, sin introducir indicadores de desempeño que no sean coherentes con sus estrategias de desarrollo; armonizan sus requerimientos de supervisión y realización de informes, y acuerdan formatos comunes para los informes periódicos, hasta que puedan confiar en los sistemas estadísticos y de supervisión de los países socios.

Mutua responsabilidad (Shared responsibility). Donantes y socios son responsables de los resultados del desarrollo. Una de las prioridades para **países socios y donantes** es aumentar la responsabilidad, la rendición de cuentas y la transparencia. De esa forma aumenta el apoyo público a las políticas nacionales y a la ayuda al desarrollo. Los **países socios** se comprometen a reforzar el papel del parlamento en las estrategias de desarrollo nacional y/o en los presupuestos; fomentar enfoques participativos y evaluar el progreso en la implementación de dichas estrategias. Los **donantes** se comprometen a proporcionar información transparente, completa y a tiempo sobre los flujos de ayuda para que las autoridades de países socios puedan presentar informes presupuestarios completos a sus parlamentos y ciudadanos.*

*Fuente: elaboración propia a partir de la Declaración de París (2005)

En este proceso existe una encomiable voluntad de hacer frente a los problemas que aquejan a la ayuda y mejorar su eficacia, para asegurar el cumplimiento de unos objetivos de desarrollo que, en un buen número de países, no se lograría alcanzar si no se modifican las tendencias actuales. El esfuerzo de diálogo y de conformación de consensos entre donantes y receptores también merece ser reconocido y valorado. Los acuerdos en materia de armonización son especialmente oportunos para reducir la carga burocrática que se ha impuesto a los receptores, y el énfasis en la actuación a través de estrategias nacionales de desarrollo y reducción de la pobreza, en la ayuda programática (apoyo presupuestario y enfoques sectoriales) y en el uso de los sistemas financieros y de gestión de los países en desarrollo puede contribuir a corregir los peores efectos de una ayuda excesivamente fragmentada y dispersa, en particular el debilitamiento de las instituciones y las políticas públicas de los países en desarrollo.

Sin embargo, en la Declaración de París también hay importantes riesgos para la ayuda y para los objetivos que pretende lograr en el marco de los ODM:

- a) *Centralidad del Estado, ¿menor espacio para la sociedad civil?*: después de décadas de debilitamiento del Estado, en un escenario en el que son motivo de preocupación los “Estados frágiles” y los “Estados fallidos”, incapaces de cumplir funciones básicas de cara a su ciudadanía, parece saludable que la cooperación al desarrollo vuelva a poner énfasis en las capacidades del Estado y en las políticas públicas. Sin embargo, la agenda establecida por la Declaración, que parece encaminada a recrear el “Estado desarrollista” sobre nuevas bases, se limita a las relaciones entre actores estatales. Ello refleja una visión limitada del desarrollo y la gobernanza democrática, un proceso que también involucra a otros actores. La Declaración de París sitúa a los donantes en una relación centralizada y exclusiva con los Estados. Ello puede reducir el

*Promover
el desarrollo
supone fortalecer
al Estado,
en un marco
de gobernanza
democrática*

espacio de actuación de la sociedad civil, al verse privada de interlocución y de recursos para actuar, dado el peso que se otorga a la ayuda programática. ¿Hay espacio para apoyar iniciativas que se sitúan al margen de las Estrategias Nacionales de Desarrollo?. La Declaración recoge y alienta la participación de las organizaciones sociales en el diseño de los programas nacionales de desarrollo. Empero, dada la resistencia a aceptar esa participación por parte de muchos gobiernos de países pobres –como muestran algunos de los procesos de consulta y participación desarrollados en el marco de los Documentos de Estrategia de Lucha contra la Pobreza o *Poverty Reduction Strategy Papers*, realizados en algunos países–, ello parece difícil. Se puede reforzar la tendencia a que tal participación se reduzca a ser subcontratistas de programas públicos, sin intervenir en el diseño de las políticas ni ejercer sus funciones de control ciudadano, y, en términos más amplios, sin reconocer su papel en la construcción de Estados democráticos y responsables.

En la actualidad, una proporción importante de la AOD se canaliza a través de ONG. Parte del problema es preservar su autonomía e independencia, necesaria para promover un desarrollo participativo y la gobernanza democrática. Existe el riesgo de que la Declaración de París se convierta en un argumento a favor del control de las ONG y su subordinación a los gobiernos y a estrategias de desarrollo nacional. Pero la otra parte del problema es evitar que la cooperación de las ONG siga siendo una de las causas de la fragmentación y la atomización de la ayuda, que pueden llegar a desdibujar las estrategias nacionales de desarrollo y los programas de los donantes³⁸. La Declaración de París debiera ser un marco para promover una participación más amplia de las ONG en la elaboración de dichos planes, asegurando así su apropiación por parte de estos actores, un mayor alineamiento, y una actuación más coordinada y eficaz de la cooperación no gubernamental en el objetivo común de la lucha contra la pobreza.

- b) *Una visión tecnocrática y mal informada del Estado en los países en desarrollo:* Aunque la Declaración reconoce las debilidades de los Estados y en particular la problemática de los “Estados frágiles”, parece suponer la existencia de “Estados de diseño” que se acomodan más a la imagen-objetivo de los donantes que a la realidad. También parece estar basada en la presunción de que la ausencia de políticas eficaces en la lucha contra la pobreza –al igual que la persistencia de políticas que generan exclusión–, así como las debilidades institucionales, fiscales, de administración y gestión, la ausencia de diálogo y participación con la sociedad

³⁸ Este problema lo pone de manifiesto una investigación reciente sobre la actuación de las ONG españolas en Perú. Véase Ignacio Martínez, *La cooperación no gubernamental española en Perú*, Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI), estudios e informes nº 2, Madrid, 2007.

civil, la falta de transparencia, de responsabilidad y de rendición de cuentas, e incluso la corrupción, son meras disfunciones de la maquinaria estatal que pueden ser resueltas con enfoques tecnocráticos basados en la asistencia técnica y en programas de fortalecimiento institucional. Sin embargo, a menudo esos problemas responden a intereses de sectores o grupos concretos, y existe una verdadera “economía política del mal gobierno” que es el reflejo de la “captura” del Estado por parte de intereses particulares que extraen rentas e influencia manteniendo a la administración pública en la situación descrita. El “alineamiento” de los donantes con tales políticas no respondería, obviamente, al espíritu de la Declaración de París. No se trata de una hipótesis académica. En el pasado, los donantes han financiado políticas sociales y “fondos sociales” que, en nombre de la lucha contra la pobreza, no eran sino mecanismos clientelares al servicio de grupos de poder.

Como se ha indicado, a menudo promover el desarrollo supone fortalecer al Estado, en un marco de gobernanza democrática. Pero esa relación es más compleja que lo que sugiere la Declaración de París³⁹. En particular, ese objetivo también requiere apoyar las demandas y el reconocimiento de los derechos de los grupos excluidos. Esa tensión sólo puede resolverse con una agenda en la que el “alineamiento” no se limite a políticas estatales definidas a partir de intereses de las elites, y ello requiere reconocer que la definición de tales políticas –al igual que los Planes nacionales de Desarrollo y reducción de la pobreza– es el resultado del conflicto y la negociación, que requieren de espacio para el disenso, de pluralismo social y político, y de participación efectiva, que es condición necesaria para una verdadera “apropiación” de las políticas por parte de todos los actores⁴⁰. Un ejemplo de esa tensión es el referido a la equidad de género, sin la que es inconcebible hablar de “desarrollo”. Los donantes han apoyado organizaciones de mujeres y ONG que han reclamado que las políticas estatales que refuerzan los mecanismos de discriminación en este ámbito. ¿Qué significa “alineamiento” en este ámbito? ¿Cómo se han de armonizar las estrategias transversales de género de los donantes? En este contexto, hay que reclamar una interpretación amplia de la Declaración de París, cuya aplicación contribuya a mejorar la rendición de cuentas, la transparencia, los derechos ciudadanos, y una concepción amplia del desarrollo y la gobernanza democrática⁴¹.

39 Julius Coourt, “Governance, Development and Aid Effectiveness: a quick guide to complex relationships”, *ODI Briefing paper*. Londres, marzo de 2006.

40 Alison van Rooy, “Untangling, Commending, Bemoaning and Engaging the Paris Declaration: Some Personal Thoughts”, SIDA, *International Dialogue Conference: After the Paris Declaration*, SIDA, Estocolmo, septiembre de 2006, pp. 18-35.

41 Marta Foresti, David Booth y Tammie O’Neill, *Aid effectiveness and Human Rights: strengthening the implementation of the Paris Declaration*, Overseas Development Institute (ODI), Londres, octubre de 2006.

La condicionalidad es un hecho que no se puede obviar por un mero acto de voluntad, haciendo abstracción de la relación esencialmente asimétrica que existe entre donantes y receptores

c) *La tensión entre la condicionalidad y la mutua rendición de cuentas*: la retórica de la declaración pretende haber dejado atrás la condicionalidad, a favor de "asociaciones" para el desarrollo basadas en la corresponsabilidad y la mutua rendición de cuentas. Es sin duda un paso positivo que los donantes reconozcan que son responsables ante sus "socios", y a la inversa, aunque las metas e indicadores en este ámbito son los más débiles del conjunto de la Declaración. El problema radica, sin embargo, en que la condicionalidad es un hecho que no se puede obviar por un mero acto de voluntad, haciendo abstracción de la relación esencialmente asimétrica que existe entre donantes y receptores⁴². Existe condicionalidad porque la ayuda, aunque se someta a los parámetros de la Declaración de París, sigue siendo voluntaria y discrecional, y es difícil que exista una relación horizontal, basada en la corresponsabilidad y la mutua rendición de cuentas allí donde no hay una titularidad o un derecho a recibir ayuda, que a los "socios" no se les ha otorgado. Para que fuera posible esa mutua rendición de cuentas, la ayuda debería responder a normas vinculantes comunes, que establecieran derechos y obligaciones en el marco de un compromiso compartido en la lucha contra la pobreza que hoy tiene el rango de acuerdo político poco imperativo.

Por otra parte, los indicadores de la Declaración se basan en parámetros sobre capacidad operacional del Estado definidos por los donantes, y algunos indicadores clave procederán de valoraciones realizadas por el Banco Mundial, más que por actores independientes. En realidad, la Declaración amplía y redefine la condicionalidad que se venía aplicando a través de las estrategias de reducción de la pobreza elaboradas dentro y fuera de las iniciativas de condonación de deuda⁴³. En palabras de Alison van Rooy, analista senior de la cooperación canadiense, el mensaje de los donantes sería "haremos lo que ustedes quieran, siempre que sea lo que nosotros queremos que quieran"⁴⁴.

En cualquier caso, la noción de mutua responsabilidad y rendición de cuentas se inscribe en la asimétrica relación entre donantes y receptores, y el carácter discrecional de la ayuda. Conforme a la Declaración, los donantes han de asegurar la estabilidad y previsibilidad de los flujos de AOD dirigidos al país socio, pero no se afronta el problema de la armonización de la pauta de asignación geográfica de los flujos de ayuda, más allá de que los donantes se especialicen en determinados países, conforme a sus ventajas comparativas ¿Ante quién se responde si existen países que no reciben ayuda? (el problema de los *aid orphans*). Igualmente sig-

42 Paolo di Renzio y Sarah Mulley, "Promoting Mutual Accountability in Aid Relationships", *ODI Briefing Paper 1*, abril 2006, p. 2

43 Brian Tomlinson, "The Paris Declaration on Aid Effectiveness: Donor Commitments and Civil Society Critiques", *The Reality of Aid Reality Check*, enero 2007, pp. 12-21.

44 Alison van Rooy, 2006, *Op. cit.*, p. 25.

nificativas son las débiles exigencias en materia de desvinculación de la ayuda que se han planteado en las metas e indicadores de seguimiento de la Declaración.

- d) *¿Mejora de la ayuda o política de desarrollo? La coherencia de políticas, elemento ausente:* la Declaración de París se centra en aspectos críticos para la eficacia de la ayuda: liderazgo y fortalecimiento de capacidades del país receptor, una actuación más coordinada de los donantes, responsabilidad y rendición de cuentas... Pero hay que recordar que se centra en los flujos de AOD, dejando fuera otras políticas que tienen una influencia determinante en la eficacia de la ayuda, como el comercio, la deuda, la inversión extranjera, el tratamiento de las remesas de los emigrantes o el acceso a la tecnología, que son aspectos clave, en el presente y en el futuro, de la agenda de desarrollo⁴⁵. El principio de coherencia, de hecho, no se menciona en la Declaración.

Reflexiones finales

Con el telón de fondo de los datos disponibles sobre la evolución de la pobreza y la desigualdad internacional, este capítulo ha examinado la evolución de la ayuda al desarrollo y las iniciativas para mejorar su calidad y eficacia en el marco de los ODM y, en particular, de la Asociación Mundial para el Desarrollo prevista por el ODM 8. Este examen revela un panorama de luces y sombras, en el que se observa un aumento de la ayuda, aunque menor que el que sugieren a primera vista unas cifras cuya integridad empieza a ser cuestionada. También muestra cómo han irrumpido en la agenda de la cooperación al desarrollo, en desmedro de los ODM, los imperativos de seguridad derivados del 11-S, el antiterrorismo, y las guerras de Irak y Afganistán. Respecto a la calidad de la ayuda, se ha tratado de responder a los crecientes problemas de proliferación de donantes y fragmentación de la ayuda a través de un compromiso muy amplio con los principios de Apropiación, Alineamiento, Armonización, Corresponsabilidad y Gestión Orientada a Resultados. La Declaración de París, en particular, expresa el esfuerzo y la voluntad política de los donantes por mejorar la eficacia de la ayuda, aunque su aplicación va a ser lenta y difícil, no está exenta de riesgos, y en particular los asociados a un nuevo marco de condicionalidad más exigente, y al achicamiento de los espacios para la sociedad civil. Finalmente, debe tenerse en cuenta que el debate sobre la “arquitectura de la ayuda” no debe limitarse a la aplicación de la Declaración, pues aunque esta genere una mayor práctica de coordinación, la proliferación de donantes es el reflejo de la estructura altamente descentralizada del poder político en el sistema internacional.

⁴⁵ José Antonio Alonso y José Antonio Sanahuja, “Un mundo en transformación: repensar la agenda de desarrollo” (con José Antonio Alonso), Intermón Oxfam, *La realidad de la ayuda 2006-2007*, Intermón Oxfam, Barcelona, 2006, pp. 179-204.