

A axenda global de desenvolvemento. Capacidades e límites no sistema internacional de axuda¹



& *Resumo/Abstract: Este traballo aproxímase ás características, obxectivos, evolución e tendencias do sistema de Axuda Oficial ao Desenvolvemento, analizando as constricións –de xestión e de carácter estrutural– que afronta a articulación desta maraña de políticas públicas a nivel global. A situación actual da AOD e os retos que presenta para os estados doadores o incremento da eficacia desta política pon de manifesto a conveniencia de mellorar os mecanismos de coordinación multilateral a fin de potenciar a dimensión global desta acción política.&*

& *Palabras clave: cooperación ao desenvolvemento, axuda, pobreza, Axuda Oficial ao Desenvolvemento (AOD), Obxetivos de Desenvolvemento do Milenio (ODM), coherencia, relacións internacionais*

1. INTRODUCCIÓN

Desde mediados dos anos noventa os esforzos da comunidade internacional orientados á redución da pobreza despregáronse nun marco político caracterizado pola presenza dun maior sinal estratéxico global. Con anterioridade, a xénese e evolución das políticas de cooperación ao desenvolvemento respondera, sobre todo, ás motivacións autónomas que orientaron tradicionalmente a incardinación desta política no deseño xeral da acción exterior dos distintos estados doadores. Con todo, logo da adopción do informe *Shaping the 21st Century* do Comité de Axuda ao Desenvolvemento (CAD) da OCDE en 1996 e a ulterior enunciación dos Obxectivos de Desenvolvemento do Milenio (ODM) na conferencia homónima que convocou Nacións Unidas no 2000, reforzouse a dimensión colectiva e sistémica das políticas de axuda. O establecemento de metas e procedementos crecentemente homoxéneos entre os actores do sistema internacional de cooperación ao desenvolvemento levou mesmo a destacar este conglomerado de intervencións como exemplo da articulación dunha política pública de alcance global (Ferroni, Mody, 2002). Este traballo revisa a estrutura, os obxectivos e a evolución actual do sistema de cooperación ao desenvolvemento na súa dimensión oficial e centrándose, xa que logo, só na análise da AOD, a fin de contextualizar os límites desta política no marco da sociedade internacional contemporánea.

2. CARÁCTERES BÁSICOS DO SISTEMA INTERNACIONAL DE COOPERACIÓN AO DESENVOLVEMENTO

Habitualmente coa expresión sistema internacional de cooperación ao desenvolvemento facemos referencia ao conxunto de mecanismos públicos e privados de carácter internacional que, servíndose de diversos instrumentos, buscan promover o progreso económico e social dos países menos avanzados. A pesar de que a referencia «sistémica» resulta un pertinente lugar común como convención metodolóxica, que permite agrupar e axudar a comprender as interaccións que conforman a dinámica da cooperación ao desenvolvemento, semellante recurso conceptual non debería inducir unha imaxe equívoca, posto que a realidade empírica da cooperación ao desenvolvemento presenta un carácter escasamente ordenado, ao se articular ao redor dunha rede descentralizada de actores públicos e privados que executan actuacións relativamente independentes e cun reducido nivel de coordinación².

Os actores do sistema internacional de cooperación para o desenvolvemento conforman, polo tanto, unha rede multicéntrica de interaccións sociais. Aínda que o pulo solidario das entidades privadas de natureza benéfica, precursoras das actuais ONGD, se encontra historicamente no xermolo da cooperación internacional –entendida *lato sensu*– pode considerarse que na estrutura contemporánea do sistema predomina o sinal público. Ao longo da segunda metade do século pasado a cooperación ao desenvolvemento construíuse progresivamente como unha política pública de carácter transnacional e xestión multinivel que se desprega tanto desde instancias bilaterais, por parte das administracións centrais e periféricas dos estados doadores, como desde o ámbito multilateral, mediante o recurso á actuación das organizacións internacionais. Nese contexto de intensificación da axuda oficial, as ONGD cedéronlles aos estados unha parte substantiva do protagonismo que lles correspondía orixinalmente na achega dos recursos económicos que nutren este sistema. De tal forma que estas entidades, a pesar de que continúan promovendo unha parte das súas intervencións exclusivamente a partir de fondos propios, desenvolveron ao fío desta evolución novas mecá-

nicas de funcionamento que se orientan cara á identificación e execución intermedia de proxectos dotados dun financiamento maioritariamente público³. Así pois, na actualidade as ONGD teñen un peso relativo menor –en termos económicos– dentro do sistema, aínda que o labor destas entidades resulta axial para a achega de recursos materiais e humanos no proceso de cooperación, o desempeño de funcións nos eidos da educación para o desenvolvemento, a sensibilización, o exercicio de presión política sobre os gobernos e a creación dun discurso social de carácter solidario en materia de cooperación.

O protagonismo económico dos actores estatais nos mecanismos de axuda e, sobre todo, a enorme dificultade estatística que supón intentar aprehender os fluxos financeiros de carácter exclusivamente privado que forman parte do mesmo conducen a que habitualmente o seguimento das tendencias globais do sistema internacional de cooperación termine converténdose nunha aproximación ás partidas económicas máis significativas en termos cuantitativos (e desde logo máis visibles) deste sistema, é dicir, nun achegamento á Axuda Oficial ao Desenvolvemento (AOD). A AOD está composta polas transferencias de recursos de carácter concesional, é dicir, que conta cun elemento de doazón de polo menos un 25 por cento en favor dos países en vías de desenvolvemento (PVD) que realizan as administracións públicas dos estados doadores –directamente ou mediante organizacións multilaterais– co obxectivo de promoveren o desenvolvemento económico e o benestar social dos receptores. Da propia definición despréndese que unha transferencia de recursos non ten por que ser plenamente concesional para ser considerada como AOD, polo que debe diferenciarse nas partidas de axuda entre a cooperación reembolsable (consistente en créditos) e a non-reembolsable, que se traduce en doazóns.

3. OBXECTIVOS DO SISTEMA INTERNACIONAL DE AXUDA AO DESENVOLVEMENTO

O obxectivo último do sistema de cooperación internacional é a erradicación da pobreza e o logro do desenvolvemento social sustentable das poboacións dos países economicamente menos avanzados do planeta. Na actualidade hai, en termos oficiais, 980 millóns de persoas que viven por debaixo do limiar da pobreza extrema, aínda que as estimacións máis rigorosas elevan esas cifras de modo considerable (Olivié, 2004; Vandemoortele, 2002 b)⁴. Como primeiro paso para acabar coa pobreza, os doadores da axuda estableceron, con vistas a unificar os seus esforzos mediante a adopción dun enfoque estratéxico, denominar Obxetivos de Desenvolvemento do Milenio (ODM), que son oito logros específicos que deben ser alcanzados no ano 2015⁵. As potencialidades vinculadas á adopción destas metas foron sintetizadas ao redor de tres eixos principais. En primeiro lugar, a través dos ODM, todos os países subscriben uns «mínimos de dignidade humana» que a comunidade internacional se compromete a facer realidade a través dun esforzo cooperativo. En segundo lugar, os ODM definen metas para a política de desenvolvemento en termos de *output* ou *outcomes*: é dicir, en termos de resultados transformadores, de logros obtidos en destino, co que se cambia a práctica de medir o esforzo de axuda en termos de insumos do doador. Para rematar, ao se tratar de metas compartidas, propíciase a *coordinación* entre os diversos actores do sistema de axuda (Alonso, 2005).

Así e todo, e a pesar de que os ODM se converteron no graal da AOD nos nosos días, é importante reiterar que o obxectivo da cooperación vai bastante máis aló destes indicadores e aspira a garantir o dereito ao desenvolvemento do que é titular todo ser humano. A formu-

lación detallada dos ODM (que concreta os 8 obxectivos sinalados en 18 metas que se verifican mediante 48 indicadores) reporta unha dinámica positiva para o sistema de cooperación ao trasladar o enfoque da programación, a avaliación e a calidade a todos os niveis do mesmo. Pero, malia este bo balance, non debería incorrerse no erro de «totemizar» estes referentes, que son pouco ambiciosos e que expresan tan só un consenso de mínimos en materia de desenvolvemento; nese sentido cómpre indicar que o máis paradigmático de entre eles, o ODM 1, propugna reducir á metade (respecto do nivel de 1990) a proporción de persoas que vive por baixo da liña de pobreza extrema no 2015, pero non erradicar esa situación⁶.

Neste sentido foron expostas críticas, de diversa intensidade e enfoque, á consideración dos ODM como pedra angular (Sachs, 2005: 3) da política de cooperación internacional. Sen ánimo de exhaustividade, convén destacar –entre outras formulacións– que se cuestionou en primeiro termo o problema da responsabilidade que xorde ante o eventual incumprimento dos ODM posto que, ao seren formuladas estas metas consonte unha lóxica global, mesmo a pesar de que a súa consecución se teña que lograr a través dun sistema de axuda no que prima a acción bilateral, desapareceu a responsabilidade específica de cada Estado no caso de que as mesmas non sexan alcanzadas (White, Black, 2004). Desde unha perspectiva instrumental, tamén se denunciou que a concreción das intervencións ao redor dos ODM expón aos actores da cooperación ao risco de simplificar en exceso, ou de trivializar incluso, a complexidade propia do proceso de desenvolvemento (Maxwell, 2004). Doutra banda, houbo analistas que se mostraron notablemente escépticos ante a aproximación estratéxica dos ODM ao entender que o efecto catalizador que están tendo sobre as intervencións de desenvolvemento impide a posta en funcionamento doutro tipo de políticas máis eficaces (Easterly, 2006). E, con maior énfase aínda no aspecto táctico, chegouse a apuntar ata que, ao ser os ODM «imposibles de alcanzar como conxunto, non por falta de esforzo político ou axuda, senón por como foron deseñados», poden terminar implicando ao final uns crecentes custos políticos para os seus promotores (Clemens, 2007: 736).

Desde unha aproximación máis radical a esta revisión crítica sinalouse tamén que os ODM serven como instrumento para eludir o debate substantivo sobre os dereitos humanos, as fontes da desigualdade e as reformas que precisa un modo de produción que incrementa progresivamente a brecha social global (Eyben, 2006). Nunha liña semellante, Saith denunciou que, ao seu xuízo, os ODM xeran un pernicioso «efecto encapsulante» que impregna tanto a práctica da cooperación como a axenda de investigación dos estudos sobre desenvolvemento xa que, en ambas as dimensións, resulta case imposible dar con propostas ou reflexións que discorran sen prestarlle algunha forma de obediencia ao poder simbólico supernumerario dos ODM (Saith, 2006: 1183)⁷. No extremo deste espectro de crítica ideolóxica, díxose por fin que os ODM constitúen, en definitiva, un instrumento de lexitimación e de expansión do modelo neoliberal que funciona como unha sorte de cabalo de Troia no seo das políticas de axuda (Lapeyre, 2006; Amin, 2006).

Reafirmando unha vez máis, pese ao elenco de críticas expostas, o valor positivo que teñen os ODM como ferramenta de programación –en aberta contraposición ás erráticas (e en demasiadas ocasións caóticas) prácticas de xestión da AOD de décadas pasadas– é preciso subliñar a limitada envergadura destas metas e facerse eco da necesidade de incardinalas nun proceso de transformación política máis amplo ca as normas e institucións internacionais, na liña do comprometido polos estados no diminuído ODM 8, que se refire á creación

dunha «asociación mundial para o desenvolvemento». Os ODM non poden constituír, en consecuencia, un obxectivo en si mesmos da cooperación internacional, senón que deben ser observados como un primeiro avance para a consecución dunha meta máis ampla: garantir o dereito a unha vida digna para todos os seres humanos, de acordo co establecido na Declaración sobre o Dereito ao Desenvolvemento das Nacións Unidas⁸.

4. LÍMITES ENDÓXENOS NO SISTEMA INTERNACIONAL DE AXUDA AO DESENVOLVEMENTO

Aínda que os ODM supoñen un compromiso modesto respecto da meta global da erradicación da pobreza, o certo é que o sistema de cooperación está hoxe en día aínda lonxe de alcanzar estes obxectivos de mínimos que os estados consensuaron. Sen estendernos en demasiado detalle nesta análise, convén indicar que as proxeccións (que non predicións) sobre o cumprimento dos ODM das que dispoñemos resultan frustrantes. Probablemente no 2015 vaia lograrse reducir á metade a porcentaxe de persoas que vive con menos dun dólar ao día e sofre malnutrición (ODM 1), en virtude do efecto estatístico sobre os datos agregados a nivel mundial que ten o comportamento de grandes potencias demográficas asiáticas (China e India), que acreditan na última década fortes taxas de crecemento económico e redución da pobreza extrema. Con todo, resulta imposible ignorar que –de continuar a tendencia actual– a maioría dos países non van poder cumprir coa meta nesa data. E é case seguro que a maioría dos países en desenvolvemento non alcanzará moitos dos restantes obxectivos (Clemens, 2007: 135). Con carácter xeral sinalouse que cincuenta países cunha poboación conxunta de case 900 millóns de persoas están retrocedendo en polo menos un ODM, mentres que outros 65 países cunha poboación conxunta de 1200 millóns non alcanzarán polo menos un dos ODM ata despois do 2040 (2005, b: 46). O cumprimento dos ODM, xa que logo, está lonxe de albiscarse.

A pesar de que as perspectivas non son boas desde unha óptica global, o epicentro rexional da problemática do subdesenvolvemento localízase no continente africano (Sahn, Stifel, 2003), onde as proxeccións indican que non se alcanzará a educación primaria universal (ODM 2) ata o 2129 e a redución en dous terzos da mortalidade infantil (ODM 4) ata o 2115, mentres que outros indicadores como os relativos ao acceso a saneamento (ODM 7) no canto de mellorar –aínda que sexa de maneira moi gradual– empeoran día a día. O punto de saída para alcanzar as metas era complicado para o conxunto da rexión dado que de 47 países africanos 42 partían demasiado atrasados para alcanzar polo menos a metade dos obxectivos e 12 deles atopábanse atrasados respecto de todos (Carceles, Fredriksen, Watt, 2001); pero mesmo a pesar do moderado progreso que manifestan os datos relativos a este primeiro lustro de século⁹, as probabilidades de alcanzar os ODM no continente cos esforzos que están sendo adoptados na actualidade son moi remotas (Naschold, 2004).

Hai varias causas que contribúen a explicar o fracaso das políticas de axuda. Algunhas delas encóntranse incrustadas na propia dinámica do sistema de cooperación, mentres que outras teñen maior calado e remítennos á incoherencia que existe entre os obxectivos deste e a actual estrutura económica internacional. Desde a primeira perspectiva, que mira cara a dentro das políticas públicas que en materia de cooperación deseñan e implementan os estados doadores, pódense observar os límites endóxenos do sistema nos planos de (a) o financiamento de intervencións, (b) a asignación xeográfica de recursos e (c) a xestión.

Un primeiro vector para considerar a presente situación da AOD é o do (a) déficit de financiamento que experimenta esta política a nivel mundial. A fin da guerra fría provocou unha desfeita nos montantes de axuda internacional librados polos estados, que estivo inducida tanto por motivos ideolóxicos como xeoestratégicos e que conduciu a que se producise durante os anos noventa una caída continuada dos recursos dedicados á cooperación, que pasaron de supoñer o 0,33% da riqueza dos doadores en 1992 a significar só o 0,23% a finais da década. Aínda que desde o 2000 se evidencia unha superación gradual desta profunda crise, sobre todo a partir da celebración do Cume de Monterrey sobre Financiación para o Desenvolvemento convocado pola ONU no 2002, o certo é que a AOD continúa sendo a día de hoxe unha política pública global subfinanciada. A recuperación dos niveis de axuda nos últimos anos elevou as taxas da mesma ata o 0,26% do PNB dos doadores no 2004 (79 553 millóns de dólares), alcanzando a AOD agregada no 2005 o rexistro récord en termos nominais dos 106 500 millóns de dólares (equivalentes en termos relativos ao 0,33% sobre a riqueza dos doadores, é dicir, o limiar porcentual no que se atopaba esta partida a comezos dos noventa) para terminar, de acordo cos datos máis recentes fornecidos pola OCDE, caendo levemente no 2006 ao redor dun 5,1%, para situarse en 103 900 millóns de dólares (0,30% do PNB)¹⁰.

A pesar de que o aumento sustentable da AOD se leva producindo desde comezos desta década, o incremento continúa sen ser dabondo, xa que os diferentes cálculos feitos sobre esta cuestión elevan o incremento de financiamento que debería producirse para alcanzar os ODM nun abano que discorre desde os 50 000 ata os 135 000 millóns de dólares anuais ata o 2015. O Informe Zedillo (ONU: 2001) estimou o déficit de financiamento ao redor dos 50 000 millóns de dólares. No entanto, os cálculos posteriores modificaron á alza esta previsión, posto que Vandemoortele (2002a) sitúa os termos de referencia nun arco que discorre dos 50 000 aos 80 000; Devarajan (2002) cifra os incrementos de AOD que deben producirse para alcanzar o obxectivo da redución da pobreza nun rango que vai desde os 54 000 aos 62 000 millóns de dólares, incrementando esa cantidade ata os 75 000 millóns de dólares para afrontar o cumprimento das restantes metas; e Gottschalk (2004) considera que debe destinarse só para o obxectivo de redución da pobreza entre 80 000 e 110 000 millóns de dólares máis ao ano. Para rematar, a análise sobre o custo dos ODM máis ambicioso que foi realizada –o Proxecto do Milenio coordinado por J. Sachs– termina de elevar as cantidades para sinalar que o gap anual en AOD que deberían emendar os doadores para alcanzar as metas ten que ascender progresivamente desde os 73 000 millóns de dólares no 2006 ata os 135 000 no 2015 (Sachs, 2005)¹¹.

A cuestión do financiamento para o desenvolvemento non ten, con todo, un carácter lineal, senón que presenta aínda máis arestas das que podería parecer nunha primeira aproximación posto que, ademais de seren relevantes os incrementos nominais de axuda, haille que prestar atención ao transfondo contable dos mesmos para contrastar se estes se traducen realmente en novas achegas de recursos para os procesos de cooperación. Neste sentido, as espectaculares cifras do 2005, nas que a AOD medrou un 31,4% respecto do ano precedente, resultan absolutamente elocuentes ao poñer de manifesto o carácter «virtual» que ten boa parte do incremento de AOD que se está a producir nos últimos tempos. Observemos, en primeiro lugar, a maquillaxe contable que supoñen os programas de condonación de débeda por un valor de 23 000 millóns de dólares que foron executados no 2005. Os montantes destes programas compútanse de forma íntegra como axuda outorgada ao Estado receptor, pero

en esencia non implican a afluencia de novos fondos para cooperación senón que supoñen para o país debedor, basicamente, a posibilidade de reducir o seu servizo anual da débeda nunha porcentaxe mínima sobre o valor nominal que se condona¹². Deste xeito, desvirtúase a imaxe dos recursos que chegan realmente ao sistema ou, como denunciaron de modo gráfico algunhas ONGD, lógrase que a AOD creza sen facer afluír «diñeiro fresco» aos PVD. De feito, se descontamos a condonación de débeda, o incremento da axuda no 2005 cae desde o importante 31,4% ata unha modesta taxa do 8,7% en termos reais.

Este proceso de «virtualización» da AOD prodúcese fundamental pero non exclusivamente por razón da condonación de débeda. En segundo lugar, obsérvase tamén nos últimos anos unha énfase moi marcada no incremento da axuda humanitaria, que expón incertezas respecto diso de se o crecemento da AOD presenta un patrón sustentable. En concreto, a OCDE indicou que o drástico aumento de AOD do 2005 se explica en parte pola resposta económica dos doadores fronte á emerxencia xerada polo *tsunami* do sueste asiático de decembro do 2004, que ascendeu a 2061 millóns de dólares. O carácter extraordinario desta asistencia crea dúbidas sobre a sustentabilidade a medio prazo do crecemento da axuda. Na mesma lóxica hai que situar o dato de que, durante o 2005, o incremento substantivo da AOD estadounidense se concentrou na axuda humanitaria para a reconstrución de Iraq e Afganistán (con 3500 e 1500 millóns de dólares respectivamente), é dicir, na resposta á urxencia derivada de dúas catástrofes de etioloxía bélica que foron inducidas pola propia potencia hexemónica¹³. Sen menoscabar a obvia importancia que ten a asistencia humanitaria fronte a todo tipo de desastres, cómpre tomar en consideración, cando se valora de xeito global o crecemento da AOD, que os aumentos nesta axuda non achegan de modo claro recursos adicionais para as estratexias de desenvolvemento a medio e longo prazo nin especificamente para o logro dos ODM¹⁴.

Xunto co subfinanciamento, limitan tamén a eficacia da AOD os problemas ligados á (b) distribución xeográfica dos recursos, pois os doadores non focalizan as súas intervencións nos Países Menos Avanzados (PMA). Debido á diversidade de intereses que latexan no transcurso do sistema de cooperación, no que conviven a busca de solidariedade cos máis desfavorecidos xunto con fins de carácter político e comercial ligados á política exterior dos estados (Rodríguez, Sotillo, 2003), pode observarse como na AOD se produce unha asignación xeográfica de recursos ineficiente en termos de redución da pobreza. Como mostra desta tendencia abonda con sinalar que na África Subsahariana a axuda per cápita caeu de 24 a 12 dólares na década dos noventa. En consecuencia, a maior parte dos fondos da AOD non van parar aos PVD máis pobres, senón a aqueles que mostran maior potencial de crecemento económico e solvencia (sobre todo cando se trata dos créditos concesionais da cooperación reembolsable, que teñen que ser reintegrados aos doadores), aos que teñen unha maior relevancia xeopolítica (Iraq) ou a aqueles países cos que se manteñen relacións históricas e culturais máis aquilatadas, como ocorre no caso español con América Latina. Esta falta de concentración de recursos nos PMA diminúe a eficacia da loita internacional contra a pobreza extrema.

Por outra banda, unha parte importante de PMA vese afectada igualmente polo sesgo da condicionalidade económica na transferencia de recursos que levou a que, na última década, se detraesen cantidades importantes de AOD destes países. Tras a publicación do influente estudo de Dollar e Burnside (2000) sobre a eficacia da axuda, que conformou o substrato doutrinal para o documento estratéxico *Assessing Aid, What Works, What Doesn't and Why* do

Banco Mundial, os doadores mostráronse cada vez máis inclinados a considerar que a axuda só podía resultar eficaz nun «bo» ambiente normativo (caracterizado pola estabilidade fiscal, baixa inflación, mercados abertos e outros criterios), polo que esta foi usada en moitos casos para premiar os países que aplican reformas nestes ámbitos e facilitan, xa que logo, o terreo para o crecemento e o desenvolvemento. Aínda que en clave académica a análise de Dollar e Burnside foi obxecto de importantes matizacións por toda a nova xeración de estudos sobre a AOD –que, aínda que confirman o efecto positivo da existencia dun bo marco de políticas, negan que tal compoñente sexa un requisito imprescindible para que a axuda teña un efecto positivo sobre o receptor (para unha revisión desta literatura, Alonso, 2003)– existe o risco de que semellantes receitas dividan os receptores en «preferidos» e «orfos» de doadores sobre a base de probas pouco contundentes respecto da súa capacidade de facer bo uso da axuda. Como indicou o PNUD, «esto de alguna manera ya está sucediendo, a juzgar por la concentración de “preferidos” de los donantes en África Subsahariana anglófona (además de Mozambique y Etiopía) y la excesiva presencia de “huérfanos de donantes” en el África francófona y América Latina» (2005, b: 102).

Para rematar, a AOD mostra graves problemas de calidade e eficiencia na súa (c) xestión. Os máis relevantes deles son os que teñen que ver coa imprevisibilidade da axuda, o carácter ligado dunha parte importante dos recursos da AOD, a escaseza de coordinación entre doadores e a falta de apoio directo aos orzamentos dos PVD. Algunhas referencias illadas permiten ilustrar, aínda que de modo impresionista, estes déficits.

Os compromisos de investimento en axuda dos países doadores, en primeiro lugar, presentan unha marcada volatilidade ao non estar apoiados sobre obrigas xuridicamente vinculantes e atoparse sometidos tan só á vontade política do goberno que estea nese momento; para aqueles PVD que mostran unha dependencia máis acusada da axuda exterior (como lle ocorre, por poñer un exemplo, a Burkina-Faso, que financia máis do 40 por cento do seu orzamento con estes fondos) esta incerteza respecto da afluencia de AOD implica unha limitación severa da súa marxe de manobra no despregamento de políticas públicas, sobre todo no ámbito dos servizos sociais básicos¹⁵.

Un segundo problema no ámbito da xestión é o do carácter ligado dunha parte importante da AOD, na que se lle obriga ao receptor da axuda a adquirir os bens e servizos necesarios para a execución dunha iniciativa no propio país doador. A axuda ligada incrementa o custo dos bens e servizos en taxas que se moven entre un 15 e un 30% mentres que o custo dos alimentos se eleva ata nun 40%, polo que esta práctica reduce o valor da AOD bilateral de maneira drástica, chegándose a calcular que a axuda ligada lle restou no 2002 ao redor de 7000 millóns de dólares ao valor real desta (OCDE, 2005: 101).

En terceiro lugar, a xestión da AOD supón o problema da ausencia de mecanismos de coordinación. Dos 23 estados doadores tan só cinco lles outorgan axuda a menos de 100 países e, por outra parte, os países receptores adoitan tratar cunha media de 30 doadores bilaterais e multilaterais xunto con varias ducias de ONGD (Knack, Rahman, 2004). Isto xera enormes custos burocráticos e de xestión que, en moitos casos, deben ser asumidos por estados con estruturas administrativas débiles e pouco capaces (Acharya, Fuzzo de Lima, Moore, 2004). Non obstante, os intereses específicos de cada doador por manter individualizada a súa propia política de cooperación –en ocasións espúreos respecto dos obxectivos de desenvolvemento – dificultan a posta en práctica de sinerxías cooperativas para a realización de programas e proxectos conxuntos.

5. TENDENCIAS DE REFORMA A CURTO PRAZO NO SISTEMA DE COOPERACIÓN

O panorama da cooperación ao desenvolvemento contemporáneo preséntase, a xulgar polo anteriormente dito, con algunhas luces e bastantes sombras. Aínda que os investimentos en axuda son importantes, con carácter xeral continúan resultando insuficientes e están lonxe de ser xestionados de forma óptima, polo que parece necesario abordar unha reforma do funcionamento dos mecanismos de implementación da AOD de considerable envergadura. Mesmo partindo de diferentes enfoques, os propios actores do sistema coincidiron na formulación deste diagnóstico. Os informes do Proxecto do Milenio (Sachs, 2005), da Secretaría Xeral das Nacións Unidas («Un concepto máis amplo de liberdade») ou do PNUD («IDH 2005: la cooperación internacional ante una encrucijada»), entre outros a nivel multilateral, estiman que é imprescindible reformar as políticas de axuda para lograr o impulso que permita alcanzar os ODM no 2015. Do mesmo modo, esta revisión crítica foi acometida a nivel rexional pola UE coa adopción do paquete de propostas da Comisión que leva por título *Acelerando o progreso cara á consecución dos ODM*⁶ e a redefinición do *Consenso Europeo sobre Desenvolvemento* (Sotillo, 2006). Este exercicio autocrítico foi desenvolvido tamén no plano bilateral, posto que boa parte dos doadores expuxeron compromisos adicionais de AOD na perspectiva 2015. Clara mostra desta tendencia é o caso español, no que a programación estratéxica pon de manifesto a notable relevancia concedida aos ODM, logo da aprobación do Plan Director 2005-2008. Ao mesmo tempo, desde a dimensión privada do sistema de cooperación, as entidades da sociedade civil conseguiron mobilizar milleiros de persoas en todo o mundo a través de campañas como a *Chamada Mundial de Loita contra a Pobreza* do Foro Social Mundial, co obxectivo de manifestar tamén a súa desconformidade coas limitadas estratexias de cooperación ao desenvolvemento actual (Martínez, Martínez-Gómez 2006). En definitiva, polo tanto, parece detectarse unha certa vontade de reforma do sistema internacional de axuda que está apoiada conxunturalmente sobre o impulso adoptado para conseguir os ODM 2015.

Á vista do consenso existente sobre a necesidade de afrontar cambios, parece razoable comezar por adoptar medidas naqueles planos nos que –como xa sinalamos– a AOD funciona de forma máis imperfecta. Neste sentido, os doadores están en proceso de avanzar compromisos de cambio nos ámbitos do financiamento, da distribución e da xestión da axuda. Respecto da primeira cuestión, cómpre indicar que os datos máis recentes proporcionados pola OCDE mostran que ata o 2010 existen compromisos de investimento por parte dos doadores que elevarían a cifra global de AOD ata aproximadamente uns 125 000 millóns, o que vai supoñer un esforzo conxunto de axuda que se situará en torno ao 0,35% da riqueza destes países. Este incremento será particularmente notable na UE-27, que xa incorporou ao seu Consenso Europeo de Desenvolvemento o compromiso de que os estados membros alcancen o 0,7% do PNB no 2015, cun obxectivo colectivo intermedio do 0,56% no 2010 que suporían xa un financiamento superior aos 66 000 millóns de euros anuais¹⁷. Aínda que sen a nitidez da UE, outros doadores asumiron tamén a nivel bilateral compromisos con relación ao incremento das partidas da AOD. Así, por exemplo, Canadá estableceu a meta de duplicar entre o 2001 e o 2010 a súa axuda, mentres que o Plan Director 2005-2008 da cooperación española elevou os recursos destinados a AOD do 0,25 ao 0,50% do PNB, co obxectivo de que na próxima lexislatura se poida chegar a alcanzar a barreira do 0,7%. Estes compromi-

sos constitúen un avance na dirección correcta, se ben os doadores deben garantir non só os incrementos nominais nos recursos senón tamén que exista verdadeira adicionalidade na nova AOD.

Por outro lado, os doadores están ofrecendo, así mesmo, respostas ao problema da falta de concentración de recursos nos PMA. En concreto, África –que é onde se detecta unha maior distancia respecto do cumprimento dos ODM– será obxecto dunha atención particular na programación da axuda dos próximos anos, ao térense comprometido os doadores a proporcionar 50 000 millóns de dólares adicionais de axuda, cada ano, para este continente no 2010. Como mostra, cómpre precisar que a UE asumiu o reto de destinalles especificamente a metade do incremento do seu AOD aos países africanos e que Canadá se propuxo duplicar a súa asistencia á rexión antes do 2008. O goberno español, na mesma liña, adoptou xa un enfoque específico, o Plan África, para o bienio 2006-2008.

Para rematar, a comunidade de doadores formulou tamén compromisos de reforma (aínda que de natureza declarativa) no ámbito da calidade da axuda. Neste plano debe subliñarse a relevancia da *Declaración de París sobre a Eficacia da AOD*, asinada en marzo do 2005 polos ministros dos países doadores e receptores, así como polos directivos de institucións de desenvolvemento de carácter multilateral e bilateral. Esta Declaración, que leva por subtítulo definitorio dos seus contidos *Apropiación, Harmonización, Aliñación e Resultados e Mutua Responsabilidade* aborda as problemáticas máis salientables no campo da xestión e presenta compromisos relevantes en aspectos básicos como a redución da volatilidade dos investimentos en desenvolvemento, a supresión da axuda ligada e o incremento do apoio aos orzamentos dos receptores¹⁸.

6. O CONTORNO DO SISTEMA DE COOPERACIÓN E AS REFORMAS ESTRUCTURAIAS LIGADAS Á ELIMINACIÓN DA POBREZA

Nas páxinas anteriores centrámonos no repaso dos límites e potencialidades da AOD, que é a parte máis importante do denominado sistema internacional de cooperación ao desenvolvemento. Non obstante, está bastante claro que coa reforma deste mecanismo non abonda para avanzar na loita contra a pobreza a nivel global, xa que para alcanzar este logro cumprirá mellorar tamén a inserción dos PVD na economía mundial. Nese sentido, resulta significativo que no ODM 8, que se refire ao logro dunha «alianza mundial para el desarrollo», sexa no que existen menos compromisos mensurables por parte dos estados desenvolvidos e respecto do que se constatan menos avances concretos (Engel, 2006: 35). Tan só a efectos ilustrativos, deben sinalarse algúns dos ámbitos máis relevantes nos que os países desenvolvidos terán que promover reformas económicas de carácter estrutural de aspirar a erradicar realmente a pobreza.

En primeiro termo, é imprescindible afrontar a reforma das normas e políticas relativas ao comercio internacional. Logo do último fracaso da Rolda Doha da OMC –a denominada Rolda para o Desenvolvemento que permanece aberta desde o 2001– no Cume de Hong Kong do 2005, as expectativas para os PVD neste ámbito son pouco alentadoras. Unha vez máis os estados desenvolvidos atrasaron a adopción de decisións sobre os tres eixos de cuestións que resultan claves en materia comercial. En primeiro lugar, sobre a modificación das normas que restrinxen o acceso dos países pobres ao mercado, pois cómpre recordar que os países de ingreso baixo que exportan cara aos países de ingreso alto pagan en media aranceis que son entre tres e catro veces meirandes ca os que se aplican entre si os países de ingre-

so alto. En segundo lugar, sobre a redución dos máis de 350 000 millóns de dólares anuais que os países avanzados lles conceden en concepto de subsidios agrícolas aos seus produtores e que, segundo cálculos recentes, teñen un custo real para os PVD superior aos 70 000 millóns de dólares por ano, é dicir, case a mesma cantidade –como media– que se lle dedicou nos últimos exercicios á AOD. E, para rematar, sobre as normas comerciais relativas a investimentos, servizos e propiedade intelectual que, dunha forma ou outra, limitan o desenvolvemento humano dos individuos ao restrinxiren o seu acceso a coberturas sociais básicas, como ocorre en materia de saúde ou saneamento. En calquera destes tres eixos de cuestións, percíbese un considerable déficit de compromiso político para loitar de forma definitiva contra a pobreza.

Un segundo ámbito no que resulta imprescindible abordar a reforma das estruturas económicas internacionais en clave de desenvolvemento é o da redución da débeda externa. No ano 2000 o servizo anual xerado pola débeda de todos os PVD –que elevaba o seu importe global por riba dos dous billóns e medio de dólares– alcanzou a cifra de 376 700 millóns de dólares e supuxo case sete veces máis do que os doadores lle dedicaron nese exercicio á AOD (Atienza, 2001: 187). O lastre financeiro causado polo sobreendebemento externo, que afoga a capacidade orzamentaria dos PVD e que ten amais dramáticas implicacións políticas, sociais e ambientais, constitúe un obstáculo insalvable na consecución de crecemento económico e desenvolvemento humano sustentable (Fritz, 2005). A pesar de supoñeren un signo esperanzador, os programas bilaterais e multilaterais de condonación de débeda en concepto de AOD, dos que constitúe unha mostra recente a condonación para 18 dos Países Pobres Altamente Endebidos que foi aprobada polo G-8 na reunión de Gleanagles e apoiada polo FMI e o BM nas súas reunións de outono do 2005, evidencian esforzos limitados por parte dos acredores que carecen de dimensión abonda para atallar o problema. Para afrontar o tratamento da cuestión con mellores perspectivas requírense, unha vez máis, tenacidade política e solucións novas por parte de estados e institucións financeiras internacionais a fin de avanzar cara a mecanismos de arbitraje internacional que establezan pautas para un arranxo concertado das situacións críticas e irreversibles de sobreendebemento (Raffer, 2003; Ugarteche, 2006).

Finalmente, e sen estendernos máis neste panorama, parece tamén indispensable sinalar que os doadores deben emprender unha reflexión en profundidade sobre a arquitectura existente para o financiamento dos procesos de cooperación internacional. Esta cuestión, aínda que vinculada ao futuro da AOD (Reisen, 2004), ten implicacións máis amplas ao conectar coa problemática da xestión dos bens públicos globais. Aínda que este debate sobre a articulación dun novo modelo de financiamento para o desenvolvemento ten cada día maior presenza na axenda internacional, non deparou por agora resultados tanxibles, por mor dos importantes compromisos políticos que require.

Os mecanismos que poderían garantir unha afluencia estable de recursos para o sistema de cooperación terían que pasar ou ben pola captación de activos nos mercados financeiros internacionais ou ben polo establecemento de mecanismos tributarios de alcance internacional. O primeiro modelo é o avanzado na International Finance Facility (IFF), proposto polo goberno británico, que consiste na emisión de títulos nos mercados de renda fixa polo valor dos incrementos de AOD comprometidos polos doadores para os próximos anos. A negociación destes bonos, dotados dunha solvencia garantida legalmente polos estados, permitiría dispoñer de contado de liquidez para realizar os investimentos necesarios para alcanzar os

ODM no prazo estipulado. Deste xeito, a IFF sería unha plataforma de financiamento que desempeñaría ao mesmo tempo unha función de tesourería (Suárez, 2006: 46). Aínda que se estima que a capacidade recadatoria da IFF podería alcanzar os 50 000 millóns de dólares anuais, a proposta non está dabondo perfilada, sobre todo nos seus aspectos de gobernanza, polo que se optou por establecer unha IFF piloto destinada a financiar un programa de vacinacións a grande escala (IFFIm), que si conta cun amplo consenso (Olivié, Steingberg, 2007)¹⁹. En termos xerais, a IFF expón o considerable inconveniente de que lles traslada os custos da súa implementación ás xeracións futuras, dado que, despois do 2015, boa parte dos compromisos orzamentarios da AOD terán que ser dedicados aos reembolsos da IFF no canto de ser trasladados aos PVD, sen que existan garantías de que nesa data os investimentos realizados vaian terminar coa pobreza.

O segundo modelo que podería garantir a longo prazo a estabilidade da AOD é o da creación dun sistema tributario internacional. O desenvolvemento de mecanismos exactivos de carácter fiscal permitiría compatibilizar o financiamento da AOD coa preservación de bens públicos mundiais, como o medio, mediante a imposición de gravames sobre certas externalidades negativas derivadas do proceso de globalización. Resulta posible atopar na actualidade varias versións deste modelo teórico de tributación global, entre as que cómpre destacar: 1) Os impostos con vocación ambiental que pretenden, á vez que conseguir novas achegas de recursos para combater a pobreza, reducir as emisións de gases invernadoiro á atmosfera (Sandmo, 2003); algunhas das aplicacións máis moderadas destas taxas, como as que gravan os transportes aéreos, atoparon xa apoio en países como Dinamarca, Malta, Reino Unido, Chile ou Francia (Suárez-Fernández, 2006: 47). 2) Os impostos sobre as transaccións financeiras, que son en maior ou menor medida variantes da coñecida Taxa Tobin e propugnan o establecemento de gravames sobre os movementos especulativos a curto prazo de capitais, a pesar do interese que suscitan (visto que ata chegaron a ser obxecto de análise, a través de proposicións non de lei, no Parlamento Europeo, no español e en varias cámaras legislativas autonómicas), da súa factibilidade técnica, das vantaxes estritamente económicas que poderían xerar –sobre todo en termos de redución da volatilidade dos tipos cambiarios– e do dividendo que reportarían para financiar a AOD, a súa implantación está lonxe de ser lograda a causa do elevado grao de consenso interestatal que require a súa posta en marcha para resultar eficaz. 3) Os impostos sobre as vendas internacionais de equipo armamentístico, propostos polo presidente Lula no 2003, afectarían sobre todo aos países do G-8 que exportan armas por valor de 20 000 millóns de dólares anuais. A pesar das expectativas que xera este amplo debate sobre como reconceptualizar o financiamento da AOD, os avances concretos que se produciron ata o momento neste crucial capítulo son aínda moi limitados²⁰.

7. CONCLUSIÓN

Unha revisión sintética das coordenadas e tendencias básicas do sistema internacional de cooperación ao desenvolvemento mostra o balance de que este se atopa nun momento de incerteza, no que se observan algunhas perspectivas de futuro esperanzadoras (no tocante ao aumento de recursos, maior focalización e mellor xestión) pero no que continúa resultando determinante como tónica xeral a falta de alento político por parte dos estados máis avanzados para modificaren as estruturas económicas e políticas que condicionan o desenvolvemento dos países do sur. Falta xa que logo entre os gobernos unha maior conciencia sobre a necesidade de situar a loita contra a pobreza no centro da axenda política internacional. E

escasea igualmente esa conciencia –a xulgar pola nula presenza do debate sobre a pobreza global na axenda política interna– entre as cidadanías dos países desenvolvidos que teñen, con todo, o notable papel de esixir calidade nas intervencións de cooperación, por ser soporte financeiro e beneficiarias indirectas das mesmas e porque os beneficiarios directos do proceso dispoñen de escasos resortes para demandala. Como afirmou o secretario xeral da ONU, somos a primeira xeración que conta con recursos e coñecementos para terminarmos coa miseria no mundo; pero o certo é que non existe aínda un consenso político firme dabondo como para levar a cabo ese obxectivo e lograr a tutela eficaz do dereito ao desenvolvemento que lle pertence de modo inalienable a cada individuo.

Desde o punto de vista das políticas públicas, parece preciso para avanzar nesa dirección que se saliente o carácter global do sistema de cooperación ao desenvolvemento, potenciando a dimensión multilateral deste como instrumento de xestión en detrimento da predominante lóxica bilateral. Institucionalmente, esta estratexia require a reforma das organizacións internacionais competentes a fin de incrementar a súa lexitimidade tanto de procedemento (maior representatividade) como de resultado (maior eficacia). En termos de xestión de políticas, o fortalecemento da dimensión global da acción de desenvolvemento esíxelles tamén aos países doadores que superen, individualmente, o desafío que lles supón mellorar os niveis de coherencia da política de cooperación, tanto a nivel interno –impedindo a interferencia dos intereses particulares da política exterior do Estado cos obxectivos de desenvolvemento naqueles extremos en que ambos resulten contraditorios– como a nivel externo, mediante a garantía da complementariedade das restantes políticas públicas que emprenden coa acción de desenvolvemento.

Notas

1 Este traballo foi realizado no marco do proxecto de investigación «Ámbitos prioritarios de la cooperación internacional en las relaciones Unión Europea-América Latina: Consolidación democrática y protección de los derechos humanos, cooperación al desarrollo y cooperación penal internacional» financiado pola Xunta de Galicia (ref. PGDIT05PXIB20201PR).

2 Subliñando ese sentido restritivo do concepto de sistema, advertiuse que «no existe un sistema integrado de ayuda para el desarrollo (...) ni en el ámbito internacional ni, tampoco, al menos totalmente, en este caso, en ningún país. Ni ha existido nunca. No obstante, la coordinación –insuficiente en cantidad, calidad y resultados– entre actores permite establecer objetivos, consensuar instrumentos, elaborar “doctrina” y acuerdos sobre buenas prácticas y temas de la agenda, concertar políticas y estrategias, e incluso publicar análisis comunes sobre el estado de la cooperación para el desarrollo». (Graxa, 2005: 268)

3 Dado o carácter heteroxéneo das diversas realidades que compoñen o sistema de cooperación, cómpre indicar que esta tendencia resulta menos acusada nos doadores anglosaxóns (sobre todo nos Estados Unidos e, en menor medida, no Reino Unido), onde a robustez do terceiro sector e o arraigamento da provisión privada de servizos sociais manteñen o protagonismo das doazóns de particulares na composición dos fluxos da cooperación internacional ao desenvolvemento. (De la Dehesa, 2003: 248)

4 Cada vez máis analistas consideran que a renda mínima de subsistencia dun dólar diario (980 millóns) non constitúe un indicador fiable, ata o punto de que se os limiares de pobreza fosen recalculados para reflectir a cesta de bens e servizos realmente necesaria para a supervivencia, estes elevaríanse como termo medio entre un 30% e un 40% (Reddy, Pogge, 2003). Diferentes análises (Chen, Ravallion, 2007) optaron, neste sentido, por avaliar a evolución do indicador estándar xunto co limiar dos dous dólares diarios de renda que, no canto de a 980, chega de xeito máis realista a 2800 millóns de persoas.

- 5 A pesar de que foron amplamente difundidos mediante sucesivas campañas de carácter divulgativo convén recordar, en esquema, que os oito ODM pretenden: reducir á metade a pobreza extrema e a fame; alcanzar o ensino primario universal; promover a igualdade entre os sexos; reducir en dúas terceiras partes a mortalidade dos menores de cinco anos; reducir a mortalidade materna en tres cuartas partes; deter a propagación do VIH/SIDA, o paludismo e a tuberculose; garantir a sustentabilidade do medio; e fomentar unha asociación mundial para o desenvolvemento, con metas orientadas á mellora da asistencia ao desenvolvemento, as relacións comerciais cos países do sur e o alivio da carga da débeda externa.
- 6 Incluso se o ODM 1 é alcanzado no prazo previsto, cómpre considerar que este logro suporá só un éxito relativo posto que, por razón do efecto estatístico creado por crecemento demográfico, aínda haberá no mundo 800 millóns de persoas vivindo no 2015 cunha renda inferior a 1 dólar ao día, a pesar de que eventualmente sexa conseguida a meta de reducir á metade o nivel de pobreza respecto de 1990 (Chen, Ravallion, 2007: 9).
- 7 A dicir de Saith, esta omnipresencia dos ODM na teoría e praxe do desenvolvemento está conseguindo modificar a nosa propia percepción desta realidade, dun modo –como é lóxico– non inocente. En palabras do autor «the other aspect which is remarkable, essentially on account of its absence, is the nature of the development process. Poverty reduction is somehow detached from the constraints imposed by structural inequalities and anti-poor and anti-labour policy biases (...) the end result seems to be an ongoing global bureaucratization and corporatization of ‘development’, now definitionally reduced to the achievement of the MDGs (...) A brave new world for the poor: perhaps it is just as well that they remain unaware, as in the previous cycles of anti-poverty euphoria, that salvation is now only nine years away. Political uni-polarity on the global stage now reflects itself in the development arena starkly, and the MDGs arguably provide the framework for stabilizing and sanitizing the contemporary path of capitalism on a global scale» (Saith 2006: 1190).
- 8 O artigo 1 do devandito texto sinala expresamente que «el derecho al desarrollo es un derecho humano inalienable en virtud del cual todo ser humano y todos los pueblos están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales, a contribuir a ese desarrollo y a disfrutar de él», Declaración sobre o Dereito ao Desenvolvemento adoptada pola Asemblea Xeral na súa resolución 41/128, do 4 de decembro de 1986.
- 9 O último Informe da ONU sobre os ODM sinala que o número de persoas en situación de pobreza extrema na África Subsahariana se estabilizou e a taxa de pobreza descendeu case un 6 por cento desde o ano 2000. Con todo, aínda a pesar de que parece comezar na rexión un tímido descenso da pobreza extrema, non se estima que esta área xeográfica poida alcanzar o Obxectivo 1 para o ano 2015 (ONU: 2007).
- 10 Esmigallando bilateralmente este agregado, o *ranking* de doadores continúa no 2006 encabezado polas principais economías da OCDE de maneira que os maiores desembolsos en termos absolutos son os realizados polos EUA (máis de 22 700 millóns de dólares), seguido de lonxe polo Reino Unido (12 600 millóns de dólares), Xapón (11 600 millóns), Francia (algo menos de 10 500 millóns) e Alemaña (10 300 millóns). Atendendo ao esforzo relativo de cada doador, porén, o panorama é ben distinto posto que os estados que dedican unha maior porcentaxe do seu PNB a AOD son Suecia, que supera o 1%, Noruega e Luxemburgo (0,89% ambos), seguidos dos Países Baixos (0,81%) e Dinamarca (0,80%). Nos datos do 2006, a OCDE destacou o feito de que os doadores que incrementaron en maior medida a súa AOD no último ano foron Irlanda, Australia, España, Suecia e o Reino Unido.
- 11 A propósito desta cuestión, cómpre advertir que os estudos sobre o custo dos ODM tenden a reducir a complexidade da análise multifactorial sobre a eficacia da axuda –na maioría dos casos de forma expresa e case podería dicirse que por imperativo metodolóxico– de modo que, ao ter que centrarse fundamentalmente na dimensión da oferta (desde a lóxica do déficit de financiamento), adoitan dar por sobreentendida a presenza nos PVD da panoplia restante de factores que poden ser considerados como determinantes do desenvolvemento. Devarajan sobre este particular sinala que «these estimates are extremely crude, and based on a host of heroic assumptions, many of which may not be borne out as history unfolds . . . [W]e cannot stress enough the fact that financial assistance is but one of the factors required to reach these goals» (Devarajan, 2002: 30). O resto de factores de desenvolvemento, que están máis alá do incremento da AOD e cuxa concorrencia é relevante para a consecución dos ODM inclúen, entre outros, a existencia dun contorno político e institucional propicio, así como de suficiente capacidade de absorción da axuda por parte do Estado receptor. Particularmente categórica sobre esta cuestión amósase a análise de Clemens et. al. cando precisa que «any reading of the “costing” studies that suggests that the MDGs can be purchased by any quantity of money per se is incorrect» (Clemens, 2007: 738).
- 12 Así, por exemplo, un país como Etiopía –ao que se lle condonou no 2003 débeda externa por un valor de 1300 millóns de dólares, que foron integramente computados polos doadores como AOD– só puido descontar ao redor de 30 millóns de dólares dos seus pagamentos anuais en concepto de servizo da débeda. Malia o elevado montante nominal da condonación, xa que logo, os recursos que pode liberar en cada exercicio orzamentario o goberno etíope para dedicarlle á mellora do benestar da súa poboación (mediante a provisión de servizos sociais básicos) son sensiblemente máis escasos dos que nos podería levar a pensar a notable cantidade de AOD contabilizada.
- 13 En torno ao vínculo entre seguridade e desenvolvemento, véxase Sanahuja (2005) e Illán Sailer (2006).
- 14 Sobre os riscos vinculados á desviación de axuda desde o financiamento dos ODM cara a procesos de estabilización e reconstrución post conflito (Woods, 2005).
- 15 Os datos empíricos poñen de manifesto que a axuda é moito máis volátil ca o PNB dos estados receptores ou que o seu ingreso fiscal, en media 40 veces máis volátil ca este último. En Zambia, por exemplo, máis do 40% do orzamento de educación vén financiando anualmente mediante axuda ao desenvolvemento e durante o período do 2000 ao 2002, os desembolsos dos doadores descendieron sistematicamente a menos da metade das promesas realizadas ao comezo de cada un dos anos orzamentarios. Mentres que en Senegal, onde os doadores financian a terceira parte do gasto público en saúde, os desembolsos para o período 1998-2002 foron inferiores, como media, nun 45% respecto dos compromisos asumidos (2005 b: 110).
- 16 As iniciativas da Comisión para a reforma da política comunitaria de axuda ao desenvolvemento resúmense nos documentos *Speeding up progress towards the Millennium Development Goals. The European Union’s contribution* COM(2005) 132 final; *Accelerating progress towards attaining the Millennium Development Goals – Financing for Development and Aid Effectiveness* COM(2005) 133 final; *Policy*

Coherence for Development. Accelerating progress towards attaining the Millennium Development Goals COM(2005) 134 final, todos eles publicados o 12.05.2005.

- 17 Cf. *Declaración conjunta del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los estados miembros reunidos en el seno del Consejo, del Parlamento Europeo y de la Comisión sobre la política de desarrollo de la Unión Europea «Consenso europeo sobre desarrollo»*, DOUE C 461 de 24.02.2006, párrafo 23. O Consenso recolle as conclusións do Consello de maio de 2005 nas que se sinala que os estados membros que aínda non alcanzan o nivel do 0,51 % de PNB dedicado a AOD se comprometen a alcanzar ese limiar como moi tarde no 2010, mentres que os que xa superan esa porcentaxe se comprometen a manter o seu esforzo. Por outra banda, os membros que ingresaron na UE desde o 2002 e que aínda non chegan ao 0,17 % do PNB para AOD comprométese a elevar a súa achega como mínimo ata o 0,33 % ata o 2015.
- 18 A *Declaración de París sobre a Eficacia da Axuda* foi adoptada por 90 países e 27 institucións doadoras co obxectivo de desenvolveren os principios de Apropiación, Alíñamento, Harmonización e Xestión. Os acordos alcanzados tradúcense en 50 compromisos destinados a mellorar a calidade da axuda, que están sendo supervisados mediante 12 indicadores cuantitativos. Os compromisos fundamentais que resumen o contido da Declaración son: 1. Reforzar as estratexias nacionais de desenvolvemento dos países asociados (receptores) e os seus marcos operativos (por exemplo, os marcos para avaliar a planificación, o orzamento e o desempeño). 2. Incrementar a converxencia da axuda ao desenvolvemento coas prioridades, sistemas e procedementos dos países asociados e axudar a multiplicar as súas capacidades. 3. Intensificar as obrigas mutuas dos doadores e os países asociados e os seus cidadáns e parlamentos, en canto ás súas políticas, estratexias e resultados en termos de desenvolvemento. 4. Eliminar a duplicación de esforzos e racionalizar as actividades dos doadores para alcanzar a maior eficacia posible en función do custo. 5. Reformar e simplificar políticas e procedementos dos doadores para favorecer un comportamento de colaboración e a converxencia progresiva coas prioridades, sistemas e procedementos dos países asociados. 6. Establecer medidas e normas de desempeño e rendición de contas dos sistemas dos países asociados para a xestión das finanzas públicas, as adquisicións, as salvagardas fiduciarias e a avaliación do medio, e aplicalas de xeito rápido e amplo, de acordo coas prácticas recomendadas e amplamente aceptadas.
- 19 O proxecto, que comezou a operar en novembro do 2006 e que xerará 4000 millóns de dólares anuais ata o 2015, está financiado polas contribucións do Reino Unido, Francia, Italia, Austria, Alemaña, España, Suecia e Brasil, así como pola Fundación Bill e Melinda Gates. A IFFIm servirá para poñer a proba a viabilidade da FFI, tanto no que se refire á titulación das achegas dos doadores como á súa estrutura de goberno. As doazóns serán distribuídas a través da Alianza Global para as Vacinas e a Inmunización (GAVI, polas súas siglas en inglés), que inclúe a UNICEF, a OMS, o Banco Mundial, a Fundación Bill e Melinda Gates e varios gobernos dos países doadores e receptores. Estes recursos destinaranse á compra e distribución de vacinas para 72 países cunha renda per cápita inferior a 1000 dólares, o que permitirá acelerar o cumprimento dos varios ODM –redución da mortalidade infantil e saúde materna directamente e redución da pobreza e mellora da educación indirectamente– nos países de rendas máis baixas.
- 20 Sobre este tema, pódense consultar entre outros documentos o Informe do Grupo de Traballo Técnico sobre Mecanismos Innovadores de Financiamento, no contexto da Declaración contra a Fame e a Pobreza promovida polos presidentes de Brasil, Chile, Francia e España no 2004; e o Informe Landau presentado ao presidente da República Francesa sobre «Las nuevas contribuciones financieras internacionales» 21.10. 2003.

BIBLIOGRAFÍA

- Acharya, A., Fuzzo de Lima, A. e Moore. 2004. «Aid proliferation: how responsible are the donors?», *IDS Working Paper 214*, Sussex: Institute of Development Studies.
- Alonso, J.A. 2003. «Globalización, desigualdad internacional y eficacia de la ayuda», en J. A. Alonso y V. FitzGerald (eds.) *Financiación del desarrollo y coherencia en las políticas de los donantes*, Madrid: Los Libros de la Catarata, pp. 153-178.
- 2005. «Objetivos de Desarrollo del Milenio: ¿Nueva agenda de desarrollo?», *Cuadernos de Información Económica*, 187, pp. 49-57.
- Amin, S. 2006. «ODM: instrumento de legitimación y expansión del modelo dominante», en Frédéric Lapeyre et al. *Objetivos de Desarrollo para el Milenio. Puntos de vista críticos del Sur*, Madrid: Editorial Popular, pp. 129-145.
- Atienza, J. 2002. *La deuda externa del mundo en desarrollo*, Madrid: Akal.
- Burnside, C. e Dollar, D. 2000. «Aid, Policies and Growth», *American Economic Review*, 90, pp. 847-68.
- Chen S. e Ravallion, M. 2007. «Absolute Poverty Measures for the Developing World, 1981-2004», *Development Research Group*, Banco Mundial.
- Clemens, M. Kenny, Ch. e Moss, T. 2007. «The Trouble with the MDGs: Confronting Expectations of Aid and Development Success», *World Development*, vol. 35, n.º 5, pp. 735-751.
- De la Dehesa, G. 2003. *Globalización, desigualdad y pobreza*, Madrid: Alianza Editorial.
- Devarajan, S., Miller, M. e Swanson, E. V. 2002. «Goals for development: History, prospects and costs». *Policy Research Working Paper n.º 2819*. Banco Mundial.
- Easterly, W. 2006. *The White Man's Burden: Why the West's Efforts to Aid the Rest have done so Much Ill and so little Good*, Nueva York: Penguin Press.
- Eyben, R. 2006. «The road not taken: international aid's choice of Copenhagen over Beijing», *Third World Quarterly* 27 (4), pp. 595-608.
- Ferroni, M. e Mody, A. 2002. *International Public Goods: Incentives, Measurement, and Financing*, A Haia: Kluwer.
- Fritz, B. 2005. «La deuda externa como obstáculo para el desarrollo. Evaluación del nuevo debate sobre la sustentabilidad de la deuda externa», en E. Echart, J.A. Sotillo e L.M. Puerto (coords.): *Globalización, pobreza y desarrollo. Los retos de la cooperación internacional*, Madrid: La Catarata, pp. 167-177.
- Gottschalk, R. 2004. «How much external finance will be need to meet the poverty-reduction target by 2015?». Institute of Development Studies, University of Sussex.
- Grasa R. 2005. «La cooperación para el desarrollo: una agenda para poner en el centro de la política el desarrollo y la cooperación entre actores y sujetos en el foco de la implementación», en E. Echart, J. A. Sotillo e L. M. Puerto (coords.): *Globalización, pobreza y desarrollo. Los retos de la cooperación internacional*, Madrid: La Catarata.
- Illán Sailer, C. 2006. «Ayuda al desarrollo y seguridad: ¿dos agendas incompatibles?», *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, n.º 13, pp. 79-94.
- Knack, S. e Rahman, A. 2004. «Donor Fragmentation and Bureaucratic Quality in Aid Recipients». *Documento de trabajo de investigación sobre políticas 3186*, Banco Mundial.
- Lapeyre, F. 2005. «Objetivos de Desarrollo del Milenio: ¿herramientas de desarrollo o Caballo de Troya de las políticas neoliberales?», en Frédéric Lapeyre et al. *Objetivos de Desarrollo para el Milenio. Puntos de vista críticos del Sur*, Madrid: Editorial Popular, pp. 9-29.
- Martínez, P. J. e Martínez-Gómez, R. 2006. «Iniciativas ciudadanas para el cumplimiento de los ODM», *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, n.º 17, pp. 129-140
- Maxwell, S. 2004. «Heaven or hubris: reflections on the new New Poverty Agenda», en Black, R. e White, H. *Targeting Development. Critical perspectives on the Millennium Development Goals*, Londres: Routledge.
- Naschold, F. 2004. «Growth, Distribution, and Poverty Reduction: LDCs are Falling Further Behind», en A. Shorrocks, R. van der Hoeven (eds), *Growth, Inequality and Poverty: Prospects for Pro-poor Economic Development*, Oxford: Oxford University Press.
- OCDE. 2005. «Harmonisation, Alignment, Results: Progress Report on Aid Effectiveness», *The DAC Journal*, vol. 6, n.º 4.
- Oliví, I. 2004. «Evolución reciente de la pobreza en el mundo: ¿qué nos dicen los datos?», *Informes Real Instituto Elcano*, n.º 184.
- Sahn, D. E. e Stifel, D. C. 2003. Progress toward the millennium development goals in Africa. *World Development*, 31(1), pp. 23-52.

- ONU. 2001. Informe del Grupo de Alto Nivel sobre Financiación al Desarrollo, doc. A/55/1000.
- 2005 a. *Informe del Secretario General. Un concepto más amplio de libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos*, A/59/2005, 21 de marzo.
 - 2005 b. *IDH 2005: La cooperación internacional ante una encrucijada*, Nova York: PNUD.
 - 2007. *Departamento de Asuntos Económicos y Sociales: Objetivos de Desarrollo del Milenio*. Informe do 2007, xuño de 2007.
- Raffer, K. 2003. «Deuda externa y procedimiento de arbitraje internacional», en J.A. Alonso y V. FitzGerald (eds.) *Financiación del desarrollo y coherencia en las políticas de los donantes*, Madrid, Los Libros de la Catarata, pp. 49-69.
- Reddy S. e Pogge, T. 2003. *How Not to Count the Poor*. Nueva York: Universidad de Columbia.
- Reisen, H. 2004. *Innovative Approaches to Funding the Millennium Development Goals* OECD, Development Center, Policy Brief n.º 24.
- Rodríguez Manzano, I. e Sotillo Lorenzo, J. A. 2003. «Relaciones internacionales, política exterior y cooperación para el desarrollo: reflexiones para un debate en el caso español», *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 60, n.º 1, pp. 149-186.
- Sachs, J. (dir.) 2005. *Proyecto del Milenio de las Naciones Unidas. Invirtiendo en el desarrollo: un plan práctico para conseguir los Objetivos de Desarrollo del Milenio*, Nova York, PNUD.
- Saith, A. 2006. «From universal values to Millennium Development Goals: Lost in translation», *Development and Change* 37 (6), pp. 1167-1199.
- Sanahuja, J.A. 2005. «Seguridad, desarrollo y lucha contra la pobreza tras el 11-S: los Objetivos del Milenio y la "securitización" de la ayuda», *Documentación Social*, n.º 136.
- Sandmo, A. 2003. «Environmental Taxation and Revenue for Development», *WIDER Discussion Paper* 2003/86.
- Sotillo Lorenzo, J. A. 2006. *Un lugar en el mundo. La Política de Desarrollo de la Unión Europea*. Madrid: Los Libros de la Catarata/Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación.
- Suárez Fernández-Coronado, I. 2006. «Los mecanismos innovadores de financiación para el desarrollo y la Cumbre del Milenio+5», *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, n.º17, pp. 41-56.
- Ugarteche, O. 2006. «Una síntesis del Tribunal Internacional de Arbitraje de Deuda Soberana (TIADS) mirada desde el Sur», en I. Soletto (coord.) *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Una responsabilidad compartida*, Madrid: Fundación Carolina/Siglo XXI, pp. 133-152.
- Vandemoortele, J. 2002 a. *Are the MDGs feasible?* Nova York: UNDP Bureau for Development Policy.
- 2002 b. *Are We Really Reducing Global Poverty?*, Nova York: UNDP Bureau for Development Policy.
- Woods N. 2005. «The Shifting Politics of Foreign Aid», *International Affairs*, vol. 81, n.º 2, pp. 393-409.