

La agenda global de desarrollo. Capacidades y límites en el sistema internacional de ayuda¹



& *Resumen/Abstract: Este trabajo se aproxima a las características, objetivos, evolución y tendencias del sistema de Ayuda Oficial al Desarrollo, analizando las constricciones –de gestión y de carácter estructural– que enfrenta la articulación de este entramado de políticas públicas a nivel global. La situación actual de la AOD y los retos que plantea para los estados donantes el incremento de la eficacia de esta política ponen de manifiesto la conveniencia de mejorar los mecanismos de coordinación multilateral a fin de potenciar la dimensión global de esta acción política.&*

& *Palabras clave: cooperación al desarrollo, ayuda, pobreza, Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), coherencia, relaciones internacionales*

1. INTRODUCCIÓN

Desde mediados de los años noventa los esfuerzos de la comunidad internacional orientados hacia la reducción de la pobreza se han desplegado en un marco político caracterizado por la presencia de una mayor impronta estratégica global. Con anterioridad, la génesis y evolución de las políticas de cooperación al desarrollo había respondido, sobre todo, a las motivaciones autónomas que han orientado tradicionalmente la incardinación de esta política en el diseño general de la acción exterior de los distintos estados donantes. Sin embargo, tras la adopción del informe *Shaping the 21st Century* del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE en 1996 y la ulterior enunciación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en la conferencia homónima que convocó Naciones Unidas en 2000, se ha reforzado la dimensión colectiva y sistémica de las políticas de ayuda. El establecimiento de metas y procedimientos crecientemente homogéneos entre los actores del sistema internacional de cooperación al desarrollo ha llevado incluso a destacar este conglomerado de intervenciones como ejemplo de la articulación de una política pública de alcance global (Ferroni, Mody, 2002). Este trabajo revisa la estructura, objetivos y evolución actual del sistema de cooperación al desarrollo en su dimensión oficial y centrándose, por tanto, solo en el análisis de la AOD, a fin de contextualizar los límites de esta política en el marco de la sociedad internacional contemporánea.

2. CARACTERES BÁSICOS DEL SISTEMA INTERNACIONAL DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO

Habitualmente con la expresión sistema internacional de cooperación al desarrollo hacemos referencia al entramado de mecanismos públicos y privados de carácter internacional que, sirviéndose de diversos instrumentos, buscan promover el progreso económico y social de los países menos avanzados. A pesar de que la referencia «sistémica» resulta un pertinente lugar común como convención metodológica que permite agrupar y ayudar a comprender las interacciones que conforman la dinámica de la cooperación al desarrollo, semejante recurso conceptual no debiera inducir una imagen equívoca puesto que la realidad empírica de la cooperación al desarrollo presenta un carácter escasamente ordenado, al articularse en torno a una red descentralizada de actores públicos y privados que ejecutan actuaciones relativamente independientes y con un reducido nivel de coordinación².

Los actores del sistema internacional de cooperación para el desarrollo conforman, por tanto, una red multicéntrica de interacciones sociales. Si bien el impulso solidario de las entidades privadas de naturaleza benéfica, precursoras de las actuales ONGD, se encuentra históricamente en el germen de la cooperación internacional –entendida en un sentido lato– puede considerarse que en la estructura contemporánea del sistema predomina la impronta pública. A lo largo de la segunda mitad del siglo pasado la cooperación al desarrollo se ha construido progresivamente como una política pública de carácter transnacional y gestión multinivel que se despliega tanto desde instancias bilaterales, por parte de las administraciones centrales y periféricas de los estados donantes, como desde el ámbito multilateral, mediante el recurso a la actuación de las organizaciones internacionales. En ese contexto de intensificación de la ayuda oficial, las ONGD han cedido a los estados una parte sustantiva del protagonismo que les correspondía originariamente en la aportación de los recursos económicos que nutren este sistema. De tal forma que estas entidades, pese a que continúan

promoviendo una parte de sus intervenciones exclusivamente a partir de fondos propios, han desarrollado al hilo de esta evolución nuevas mecánicas de funcionamiento que se orientan hacia la identificación y ejecución intermedia de proyectos dotados de una financiación mayoritariamente pública³. En la actualidad, por tanto, las ONGD tienen un peso relativo menor –en términos económicos– dentro del sistema, si bien la labor de estas entidades resulta axial para la aportación de recursos materiales y humanos en el proceso de cooperación, el desempeño de funciones en los ámbitos de la educación para el desarrollo, la sensibilización, el ejercicio de presión política sobre los gobiernos y la creación de un discurso social de carácter solidario en materia de cooperación.

El protagonismo económico de los actores estatales en los mecanismos de ayuda y, sobre todo, la enorme dificultad estadística que supone intentar aprehender los flujos financieros de carácter exclusivamente privado que forman parte del mismo conducen a que habitualmente el seguimiento de las tendencias globales del sistema internacional de cooperación termine convirtiéndose en una aproximación a las partidas económicas más significativas en términos cuantitativos (y desde luego más visibles) de este sistema, es decir, en un acercamiento a la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). La AOD está compuesta por las transferencias de recursos de carácter concesional, es decir, que cuenta con un elemento de donación de por lo menos un 25 por ciento, en favor de los países en vías de desarrollo (PVD) que realizan las administraciones públicas de los estados donantes –directamente o mediante organizaciones multilaterales– con el objetivo de promover el desarrollo económico y el bienestar social de los receptores. De la propia definición se desprende que una transferencia de recursos no tiene por qué ser plenamente concesional para ser considerada como AOD, por lo que debe diferenciarse en las partidas de ayuda entre la cooperación reembolsable (consistente en créditos) y la no reembolsable, que se traduce en donaciones.

3. OBJETIVOS DEL SISTEMA INTERNACIONAL DE AYUDA AL DESARROLLO

El objetivo último del sistema de cooperación internacional es la erradicación de la pobreza y el logro del desarrollo social sostenible de las poblaciones de los países económicamente menos avanzados del planeta. En la actualidad hay, en términos oficiales, 980 millones de personas que viven por debajo del umbral de la pobreza extrema, si bien las estimaciones más rigurosas elevan esas cifras de modo considerable (Olivié, 2004; Vandemoortele, 2002 b)⁴. Como primer paso para acabar con la pobreza, los donantes de ayuda establecieron, con vistas a unificar sus esfuerzos mediante la adopción de un enfoque estratégico, los denominados Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), que son ocho logros específicos que deben ser alcanzados en el año 2015⁵. Las potencialidades vinculadas a la adopción de estas metas han sido sintetizadas en torno a tres ejes principales. En primer lugar, a través de los ODM, todos los países suscriben unos «mínimos de dignidad humana» que la comunidad internacional se compromete a hacer realidad a través de un esfuerzo cooperativo. En segundo lugar, los ODM definen metas para la política de desarrollo en términos de *output* o *outcomes*: es decir, en términos de resultados transformadores, de logros obtenidos en destino, con lo que se cambia la práctica de medir el esfuerzo de ayuda en términos de insumos del donante. Por último, al tratarse de metas compartidas, se propicia la *coordinación* entre los diversos actores del sistema de ayuda (Alonso, 2005).

Sin embargo, y a pesar de que los ODM se han convertido en el grial de la AOD en nuestros días, es importante reiterar que el objetivo de la cooperación va bastante más allá de estos indicadores y aspira a garantizar el derecho al desarrollo del que es titular todo ser humano. La formulación detallada de los ODM (que concreta los 8 objetivos señalados en 18 metas que se verifican mediante 48 indicadores) reporta una dinámica positiva para el sistema de cooperación al trasladar el enfoque de la programación, la evaluación y la calidad a todos los niveles del mismo. Pero, a pesar de este buen balance, no debería incurrirse en el error de «totemizar» estos referentes, que son poco ambiciosos y que expresan tan solo un consenso de mínimos en materia de desarrollo; en ese sentido cabe indicar que el más paradigmático de entre ellos, el ODM 1, propugna reducir a la mitad (respecto al nivel de 1990) la proporción de personas que viven por debajo de la línea de pobreza extrema en 2015, pero no erradicar esa situación⁶.

En este sentido han sido planteadas críticas, de diversa intensidad y enfoque, a la consideración de los ODM como piedra angular (Sachs, 2005: 3) de la política de cooperación internacional. Sin ánimo de exhaustividad, cabe destacar –entre otros planteamientos– que se ha cuestionado en primer término el problema de la responsabilidad que surge ante el eventual incumplimiento de los ODM puesto que, al haber sido formuladas estas metas de acuerdo con una lógica global, aun a pesar de que su consecución haya de lograrse a través de un sistema de ayuda en el que prima la acción bilateral, se ha difuminado la responsabilidad específica de cada Estado en el supuesto de que las mismas no sean alcanzadas (White, Black, 2004). Desde una perspectiva instrumental, también se ha denunciado que la concreción de las intervenciones alrededor de los ODM expone a los actores de la cooperación al riesgo de simplificar en exceso, o de trivializar incluso, la complejidad propia del proceso de desarrollo (Maxwell, 2004). Por otro lado, ha habido analistas que se han mostrado notablemente escépticos ante la aproximación estratégica de los ODM al entender que el efecto catalizador que están teniendo sobre las intervenciones de desarrollo impide la puesta en funcionamiento de otro tipo de políticas más eficaces (Easterly, 2006). Y, con mayor énfasis aún en el aspecto táctico, se ha llegado a apuntar incluso que, al ser los ODM «imposibles de alcanzar como conjunto, no por falta de esfuerzo político o ayuda, sino por cómo han sido diseñados», pueden terminar implicando a la postre unos crecientes costes políticos para sus promotores (Clemens, 2007: 736).

Desde una aproximación más radical a esta revisión crítica se ha señalado también que los ODM sirven como instrumento para eludir el debate sustantivo sobre los derechos humanos, las fuentes de la desigualdad y las reformas que precisa un modo de producción que incrementa progresivamente la brecha social global (Eyben, 2006). En una línea similar, Saith ha denunciado que, a su juicio, los ODM generan un pernicioso «efecto encapsulante» que impregna tanto a la práctica de la cooperación como a la agenda de investigación de los estudios sobre desarrollo puesto que, en ambas dimensiones, resulta casi imposible dar con propuestas o reflexiones que discurran sin prestar alguna forma de obediencia al poder simbólico supernumerario de los ODM (Saith, 2006: 1183)⁷. En el extremo de este espectro de crítica ideológica, se ha dicho por fin que los ODM constituyen, en definitiva, un instrumento de legitimación y de expansión del modelo neoliberal que funciona como una suerte de caballo de Troya en el seno de las políticas de ayuda (Lapeyre, 2006; Amin, 2006).

Aun reafirmando una vez más, pese al elenco de críticas expuestas, el valor positivo que tienen los ODM como herramienta de programación –en abierta contraposición a las erráti-

cas (y en demasiadas ocasiones caóticas) prácticas de gestión de la AOD de décadas pasadas— es preciso subrayar la limitada envergadura de estas metas y hacerse eco de la necesidad de incardinadas en un proceso de transformación política más amplio que las normas e instituciones internacionales, en la línea de lo comprometido por los estados en el disminuido ODM 8, que se refiere a la creación de una «asociación mundial para el desarrollo». Los ODM no pueden constituir, en consecuencia, un objetivo en sí mismo de la cooperación internacional, sino que deben ser observados como un primer avance para la consecución de una meta más amplia: garantizar el derecho a una vida digna para todos los seres humanos, de acuerdo con lo establecido en la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo de las Naciones Unidas⁸.

4. LÍMITES ENDÓGENOS EN EL SISTEMA INTERNACIONAL DE AYUDA AL DESARROLLO

Aunque los ODM suponen un compromiso modesto respecto a la meta global de la erradicación de la pobreza, lo cierto es que el sistema de cooperación está hoy en día todavía lejos de alcanzar estos objetivos de mínimos que los estados han consensuado. Sin extendernos en demasiado detalle en este análisis, conviene indicar que las proyecciones (que no predicciones) sobre el cumplimiento de los ODM de las que disponemos resultan frustrantes. Probablemente en el 2015 vaya a lograrse reducir a la mitad el porcentaje de personas que viven con menos de un dólar al día y sufren malnutrición (ODM 1), en virtud del efecto estadístico sobre los datos agregados a nivel mundial que tiene el comportamiento de grandes potencias demográficas asiáticas (China e India), que acreditan en la última década fuertes tasas de crecimiento económico y reducción de la pobreza extrema. Sin embargo, resulta imposible ignorar que —de continuar la tendencia actual— la mayoría de los países no van a poder cumplir con la meta en esa fecha. Y es casi seguro que la mayoría de los países en desarrollo no alcanzará muchos de los restantes objetivos (Clemens, 2007: 135). Con carácter general se ha señalado que cincuenta países con una población conjunta de casi 900 millones de personas están retrocediendo en al menos un ODM, mientras que otros 65 países con una población conjunta de 1200 millones no alcanzarán al menos uno de los ODM hasta después del 2040 (2005, b: 46). El cumplimiento de los ODM, por tanto, está lejos de vislumbrarse.

A pesar de que las perspectivas no son buenas desde una óptica global, el epicentro regional de la problemática del subdesarrollo se localiza en el continente africano (Sahn, Stifel, 2003), donde las proyecciones indican que no se alcanzará la educación primaria universal (ODM 2) hasta el 2129 y la reducción en dos tercios de la mortalidad infantil (ODM 4) hasta 2115, mientras que otros indicadores como los relativos al acceso a saneamiento (ODM 7) en vez de mejorar —aunque sea de manera muy gradual— empeoran día a día. El punto de salida para alcanzar las metas era complicado para el conjunto de la región dado que, de 47 países africanos, 42 partían demasiado retrasados para alcanzar al menos la mitad de los objetivos y 12 de ellos se encontraban rezagados respecto a todos (Carceles, Fredriksen, Watt, 2001); pero incluso a pesar del moderado progreso que manifiestan los datos relativos a este primer lustro de siglo⁹, las probabilidades de alcanzar los ODM en el continente con los esfuerzos que están siendo adoptados en la actualidad son muy remotas (Naschold, 2004).

Hay varias causas que contribuyen a explicar el fracaso de las políticas de ayuda. Algunas de ellas se encuentran incrustadas en la propia dinámica del sistema de cooperación, mien-

tras que otras tienen mayor calado y nos remiten a la incoherencia que existe entre los objetivos de este y la actual estructura económica internacional. Desde la primera perspectiva, que mira hacia dentro de las políticas públicas que en materia de cooperación diseñan e implementan los estados donantes, se pueden observar los límites endógenos del sistema en los planos de (a) la financiación de intervenciones, (b) la asignación geográfica de recursos y (c) la gestión.

Un primer vector para considerar la presente situación de la AOD es el del (a) déficit de financiación que experimenta esta política a nivel mundial. El fin de la guerra fría provocó un descalabro en los montantes de ayuda internacional librados por los estados, que estuvo inducido tanto por motivos ideológicos como geoestratégicos y que condujo a que se produjera durante los años noventa una caída continuada de los recursos dedicados a cooperación, que pasaron de suponer el 0,33% de la riqueza de los donantes en 1992 a significar solo el 0,23% a finales de la década. Aunque desde el 2000 se evidencia una superación gradual de esta profunda crisis, sobre todo a partir de la celebración de la Cumbre de Monterrey sobre Financiación para el Desarrollo convocada por la ONU en el 2002, lo cierto es que la AOD continúa siendo a día de hoy una política pública global subfinanciada. La recuperación de los niveles de ayuda en los últimos años elevó las tasas de la misma hasta el 0,26% del PNB de los donantes en 2004 (79 553 millones de dólares), alcanzando la AOD agregada en el 2005 el registro récord en términos nominales de los 106 500 millones de dólares (equivalentes en términos relativos al 0,33% sobre la riqueza de los donantes, es decir, el umbral porcentual en el que se encontraba esta partida a comienzos de los noventa) para terminar, de acuerdo con los datos más recientes suministrados por la OCDE, cayendo levemente en el 2006 en torno a un 5,1%, para situarse en 103 900 millones de dólares (0,30% PNB)¹⁰.

A pesar de que el aumento sostenido de la AOD se lleva produciendo desde comienzos de esta década, el incremento continúa sin ser suficiente ya que los diferentes cálculos hechos sobre esta cuestión elevan el incremento de financiación que debería producirse para alcanzar los ODM en un abanico que discurre desde los 50 000 hasta los 135 000 millones de dólares anuales hasta el 2015. El Informe Zedillo (ONU: 2001) estimó el déficit de financiación en torno a los 50 000 millones de dólares. No obstante, los cálculos posteriores han modificado al alza esta previsión puesto que Vandemoortele (2002 a) sitúa los términos de referencia en un arco que discurre de los 50 000 a los 80 000; Devarajan (2002) cifra los incrementos de AOD que deben producirse para alcanzar el objetivo de la reducción de la pobreza en un rango que va desde los 54 000 a los 62 000 millones de dólares, incrementando esa cantidad hasta los 75 000 millones de dólares para enfrentar el cumplimiento de las restantes metas; y Gottschalk (2004) considera que debe destinarse solo para el objetivo de reducción de la pobreza entre 80 000 y 110 000 millones de dólares más al año. Por último, el análisis sobre el coste de los ODM más ambicioso que ha sido realizado —el Proyecto del Milenio coordinado por J. Sachs— termina de elevar las cantidades para señalar que el *gap* anual en AOD que deberían subsanar los donantes para alcanzar las metas tiene que ascender progresivamente desde los 73 000 millones de dólares en el 2006 hasta los 135 000 en el 2015 (Sachs, 2005)¹¹.

La cuestión de la financiación para el desarrollo no tiene, con todo, un carácter lineal, sino que presenta todavía más aristas de las que pudiera parecer en una primera aproximación puesto que, además de ser relevantes los incrementos nominales de ayuda, hay que prestar atención al trasfondo contable de los mismos para contrastar si estos se traducen realmente

en nuevas aportaciones de recursos para los procesos de cooperación. En este sentido, las espectaculares cifras del 2005, en las que la AOD creció un 31,4% respecto al año precedente, resultan absolutamente elocuentes al poner de manifiesto el carácter «virtual» que tiene buena parte del incremento de AOD que se está produciendo en los últimos tiempos. Observemos, en primer lugar, el maquillaje contable que suponen los programas de condonación de deuda por un valor de 23 000 millones de dólares que fueron ejecutados en el 2005. Los montantes de estos programas se computan de forma íntegra como ayuda otorgada al Estado receptor, pero en esencia no implican la afluencia de nuevos fondos para cooperación sino que suponen para el país deudor, básicamente, la posibilidad de reducir su servicio anual de la deuda en un porcentaje mínimo sobre el valor nominal que se condona¹². De este modo, se desvirtúa la imagen de los recursos que llegan realmente al sistema o, como han denunciado de modo gráfico algunas ONGD, se logra que la AOD crezca sin hacer afluir «dinero fresco» a los PVD. De hecho, si descontamos la condonación de deuda, el incremento de la ayuda en el 2005 se desploma desde el llamativo 31,4% hasta una modesta tasa del 8,7% en términos reales.

Este proceso de «virtualización» de la AOD se produce fundamental pero no exclusivamente por razón de la condonación de deuda. En segundo lugar, se observa también en los últimos años un énfasis muy marcado en el incremento de la ayuda humanitaria, que plantea incertidumbres al respecto de si el crecimiento de la AOD presenta un patrón sostenible. En concreto, la OCDE indicó que el drástico aumento de AOD del 2005 se explica en parte por la respuesta económica de los donantes frente a la emergencia generada por el *tsunami* del sudeste asiático de diciembre del 2004, que ascendió a 2061 millones de dólares. El carácter extraordinario de esa asistencia siembra dudas sobre la sostenibilidad a medio plazo del crecimiento de la ayuda. En la misma lógica hay que situar el dato de que, durante el 2005, el incremento sustantivo de la AOD estadounidense se concentró en la ayuda humanitaria para la reconstrucción de Irak y Afganistán (con 3500 y 1500 millones de dólares respectivamente), es decir, en la respuesta a la emergencia derivada de dos catástrofes de etiología bélica que fueron inducidas por la propia potencia hegemónica¹³. Sin menoscabar la obvia importancia que tiene la asistencia humanitaria frente a todo tipo de desastres, es preciso tomar en consideración, cuando se valora de manera global el crecimiento de la AOD, que los aumentos en esta ayuda no aportan de manera clara recursos adicionales para las estrategias de desarrollo a medio y largo plazo, ni específicamente para el logro de los ODM¹⁴.

Junto con la subfinanciación, limitan también la eficacia de la AOD los problemas ligados a la (b) distribución geográfica de los recursos, pues los donantes no focalizan sus intervenciones en los Países Menos Avanzados (PMA). Debido a la diversidad de intereses que laten en el trasfondo del sistema de cooperación, en el que conviven la búsqueda de solidaridad con los más desfavorecidos junto con fines de carácter político y comercial ligados a la política exterior de los estados (Rodríguez, Sotillo, 2003), puede observarse como en la AOD se produce una asignación geográfica de recursos ineficiente en términos de reducción de la pobreza. Como botón de muestra de esta tendencia basta con señalar que en el África Subsahariana la ayuda per cápita cayó de 24 a 12 dólares en la década de los noventa. En consecuencia la mayor parte de los fondos de la AOD no van parar a los PVD más pobres, sino a aquellos que muestran mayor potencial de crecimiento económico y solvencia (sobre todo cuando se trata de los créditos concesionales de la cooperación reembolsable, que tienen que ser reintegrados a los donantes), a los que tienen una mayor relevancia geopolítica

(Irak) o a aquellos países con los que se mantienen relaciones históricas y culturales más aquilatadas, como ocurre en el caso español con América Latina. Esta falta de concentración de recursos en los PMA merma la eficacia de la lucha internacional contra la pobreza extrema.

Por otro lado, una parte importante de PMA se ve afectada igualmente por el sesgo de la condicionalidad económica en la transferencia de recursos que ha llevado a que, en la última década, se hayan detraído cantidades importantes de AOD de estos países. Tras la publicación del influyente estudio de Dollar y Burnside (2000) sobre la eficacia de la ayuda, que conformó el sustrato doctrinal para el documento estratégico *Assessing Aid, What Works, What Doesn't and Why* del Banco Mundial, los donantes se han mostrado cada vez más inclinados a considerar que la ayuda solo podía resultar eficaz en un «buen» ambiente normativo (caracterizado por la estabilidad fiscal, baja inflación, mercados abiertos y otros criterios), por lo que esta ha sido usada en muchos casos para premiar a los países que aplican reformas en estos ámbitos y abonan, por tanto, el terreno para el crecimiento y el desarrollo. Aunque en clave académica el análisis de Dollar y Burnside ha sido objeto de importantes matizaciones por toda la nueva generación de estudios sobre la AOD –que, aunque confirman el efecto positivo de la existencia de un buen marco de políticas, niegan que tal componente sea un requisito imprescindible para que la ayuda tenga un efecto positivo sobre el receptor (para una revisión de esta literatura, Alonso, 2003)– existe el riesgo de que semejantes recetas dividan a los receptores en «preferidos» y «huérfanos» de donantes sobre la base de pruebas poco contundentes respecto de su capacidad de hacer buen uso de la ayuda. Como ha indicado el 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).

Por último, la AOD adolece de graves problemas de calidad y eficiencia en su (c) gestión. Los más relevantes de ellos son los que tienen que ver con la imprevisibilidad de la ayuda, el carácter ligado de una parte importante de los recursos de la AOD, la escasez de coordinación entre donantes y la falta de apoyo directo a los presupuestos de los PVD. Algunas referencias aisladas permiten ilustrar, aunque de modo impresionista, estos déficits.

Los compromisos de inversión en ayuda de los países donantes, en primer lugar, presentan una marcada volatilidad al no estar apoyados sobre obligaciones jurídicamente vinculantes y encontrarse sometidos tan solo a la voluntad política del gobierno de turno; para aquellos PVD que muestran una dependencia más acusada de la ayuda exterior (como le ocurre, por poner un ejemplo, a Burkina Faso, que financia más del 40 por ciento de su presupuesto con estos fondos) esta incertidumbre respecto a la afluencia de AOD implica una limitación severa de su margen de maniobra en el despliegue de políticas públicas, sobre todo en el ámbito de los servicios sociales básicos¹⁵.

Un segundo problema en el ámbito de la gestión es el del carácter ligado de una parte importante de la AOD, en la que se obliga al receptor de la ayuda a adquirir los bienes y servicios necesarios para la ejecución de una iniciativa en el propio país donante. La ayuda ligada incrementa el coste de los bienes y servicios en tasas que se mueven entre un 15 y un 30% mientras que el coste de los alimentos se eleva hasta en un 40%, por lo que esta práctica reduce el valor de la AOD bilateral de manera drástica, habiéndose llegado a calcular que la ayuda ligada restó en el 2002 en torno a 7000 millones de dólares al valor real de esta (OCDE, 2005: 101).

En tercer lugar, la gestión de la AOD plantea el problema de la ausencia de mecanismos de coordinación. De los 23 estados donantes, tan solo cinco otorgan ayuda a menos de 100 países y, por otra parte, los países receptores acostumbran a tratar con una media de 30 donantes bilaterales y multilaterales junto con varias docenas de ONGD (Knack, Rahman, 2004). Esto genera enormes costes burocráticos y de gestión que, en muchos casos, deben ser asumidos por estados con estructuras administrativas débiles y poco capaces (Acharya, Fuzzo de Lima, Moore, 2004). No obstante, los intereses específicos de cada donante por mantener individualizada su propia política de cooperación –en ocasiones espúreos respecto a los objetivos de desarrollo– dificultan la puesta en práctica de sinergias cooperativas para la realización de programas y proyectos conjuntos.

5. TENDENCIAS DE REFORMA A CORTO PLAZO EN EL SISTEMA DE COOPERACIÓN

El panorama de la cooperación al desarrollo contemporánea se presenta, a juzgar por lo anteriormente dicho, con algunas luces y bastantes sombras. Aunque las inversiones en ayuda son importantes, con carácter general continúan resultando insuficientes y están lejos de ser gestionadas de forma óptima, por lo que parece necesario abordar una reforma del funcionamiento de los mecanismos de implementación de la AOD de considerable envergadura. Incluso partiendo de diferentes enfoques, los propios actores del sistema han coincidido en la formulación de este diagnóstico. Los Informes del Proyecto del Milenio (Sachs, 2005), de la Secretaría General de las Naciones Unidas («Un concepto más amplio de libertad») o del PNUD («IDH 2005: la cooperación internacional ante una encrucijada»), entre otros a nivel multilateral, estiman que es imprescindible reformar las políticas de ayuda para lograr el impulso que permita alcanzar los ODM en el 2015. Del mismo modo, esta revisión crítica ha sido acometida a nivel regional por la UE con la adopción del paquete de propuestas de la Comisión que lleva por título *Acelerando el progreso cara a la consecución de los ODM*⁶ y la redefinición del *Consenso Europeo sobre Desarrollo* (Sotillo, 2006). Este ejercicio autocrítico ha sido desarrollado también en el plano bilateral, puesto que buena parte de los donantes han planteado compromisos adicionales de AOD en la perspectiva 2015. Clara muestra de esta tendencia es el caso español en el que la programación estratégica pone de manifiesto la notable relevancia concedida a los ODM, tras la aprobación del Plan Director 2005-2008. Al mismo tiempo, desde la dimensión privada del sistema de cooperación, las entidades de la sociedad civil han logrado movilizar a miles de personas en todo el mundo a través de campañas como la *Llamada Mundial de Lucha contra la Pobreza* del Foro Social Mundial, con el objetivo de manifestar también su disconformidad con las limitadas estrategias de cooperación al desarrollo actual (Martínez, Martínez-Gómez 2006). En definitiva, por tanto, parece detectarse una cierta voluntad de reforma del sistema internacional de ayuda que está apoyada coyunturalmente sobre el impulso adoptado para conseguir los ODM 2015.

A la vista del consenso existente sobre la necesidad de enfrentar cambios, parece razonable comenzar por adoptar medidas en aquellos planos en los que –como ya señalamos– la AOD funciona de forma más imperfecta. En este sentido, los donantes están en proceso de avanzar compromisos de cambio en los ámbitos de la financiación, de la distribución y de la gestión de la ayuda. Respecto a la primera cuestión, cabe indicar que los datos más recientes proporcionados por la OCDE muestran que hasta el 2010 existen compromisos de inversión

por parte de los donantes que elevarían la cifra global de AOD hasta aproximadamente unos 125 000 millones, lo que va a suponer un esfuerzo conjunto de ayuda que se situará en torno al 0,35% de la riqueza de estos países. Este incremento será particularmente notable en la UE-27, que ya ha incorporado a su Consenso Europeo de Desarrollo el compromiso de que los estados miembros alcancen el 0,7% del PNB en el 2015, con un objetivo colectivo intermedio del 0,56% en el 2010 que supondrían ya una financiación superior a los 66 000 millones de euros anuales¹⁷. Aunque sin la nitidez de la UE, otros donantes han asumido también a nivel bilateral compromisos con relación al incremento de las partidas de la AOD. Así, por ejemplo, Canadá estableció la meta de duplicar entre el 2001 y el 2010 su ayuda, mientras que el Plan Director 2005-2008 de la cooperación española elevó los recursos destinados a AOD del 0,25 al 0,50% del PNB, con el objetivo de que en la próxima legislatura se pueda llegar a alcanzar la barrera del 0,7%. Estos compromisos constituyen un avance en la dirección correcta, si bien los donantes deben garantizar no solo los incrementos nominales en los recursos sino también que exista verdadera adicionalidad en la nueva AOD.

Por otro lado, los donantes están planteando, así mismo, respuestas al problema de la falta de concentración de recursos en los PMA. En concreto, África –que es donde se detecta una mayor distancia respecto al cumplimiento de los ODM– será objeto de una atención particular en la programación de la ayuda de los próximos años, al haberse comprometido los donantes a proporcionar 50 000 millones de dólares adicionales de ayuda, cada año, para este continente en el 2010. Como botón de muestra, cabe precisar que la UE asumió el reto de destinar específicamente la mitad del incremento de su AOD a los países africanos y que Canadá se propuso duplicar su asistencia a la región antes del 2008. El gobierno español, en la misma línea, ha adoptado ya un enfoque específico, el Plan África, para el bienio 2006-2008.

Por último, la comunidad de donantes ha formulado también compromisos de reforma (aunque de naturaleza declarativa) en el ámbito de la calidad de la ayuda. En este plano debe subrayarse la relevancia de la *Declaración de París sobre la Eficacia de la AOD*, firmada en marzo del 2005 por los ministros de los países donantes y receptores, así como por los directivos de instituciones de desarrollo de carácter multilateral y bilateral. Esta Declaración, que lleva por subtítulo definitorio de sus contenidos *Apropiación, Armonización, Alineación & Resultados y Mutua Responsabilidad* aborda las problemáticas más relevantes en el campo de la gestión y plantea compromisos relevantes en aspectos básicos como la reducción de la volatilidad de las inversiones en desarrollo, la supresión de la ayuda ligada y el incremento del apoyo a los presupuestos de los receptores¹⁸.

6. EL ENTORNO DEL SISTEMA DE COOPERACIÓN Y LAS REFORMAS ESTRUCTURALES LIGADAS A LA ELIMINACIÓN DE LA POBREZA

En las páginas anteriores nos hemos centrado en el repaso de los límites y potencialidades de la AOD, que es la parte más importante del denominado sistema internacional de cooperación al desarrollo. Sin embargo, está bastante claro que con la reforma de este mecanismo no basta para avanzar en la lucha contra la pobreza a nivel global, ya que para alcanzar este logro será preciso mejorar también la inserción de los PVD en la economía mundial. En ese sentido, resulta significativo que en el ODM 8, que se refiere al logro de una «alianza mundial para el desarrollo», sea en el que existen menos compromisos mensurables por parte de los estados desarrollados y respecto del que se constatan menos avances con-

cretos (Engel, 2006: 35). Tan solo a efectos ilustrativos, deben señalarse algunos de los ámbitos más relevantes en los que los países desarrollados tendrán que promover reformas económicas de carácter estructural si aspiran a erradicar realmente la pobreza.

En primer término, es imprescindible afrontar la reforma de las normas y políticas relativas al comercio internacional. Tras el último fracaso de la Ronda Doha de la OMC –la denominada Ronda para el Desarrollo que permanece abierta desde el 2001– en la Cumbre de Hong Kong del 2005, las expectativas para los PVD en este ámbito son poco alentadoras. Una vez más los estados desarrollados retrasaron la adopción de decisiones sobre los tres ejes de cuestiones que resultan claves en materia comercial. En primer término, sobre la modificación de las normas que restringen el acceso de los países pobres al mercado, pues hay que recordar que los países de ingreso bajo que exportan hacia los países de ingreso alto pagan en promedio aranceles que son entre tres y cuatro veces mayores que los que se aplican entre sí los países de ingreso alto. En segundo lugar, sobre la reducción de los más de 350 000 millones de dólares anuales que los países avanzados conceden en concepto de subsidios agrícolas a sus productores y que, según cálculos recientes, tienen un coste real para los PVD superior a los 70 000 millones de dólares por año, es decir, casi la misma cantidad –como promedio– que se ha venido dedicando en los últimos ejercicios a AOD. Y, por último, sobre las normas comerciales relativas a inversiones, servicios y propiedad intelectual que, de una forma u otra, limitan el desarrollo humano de los individuos al restringir su acceso a coberturas sociales básicas, como ocurre en materia de salud o saneamiento. En cualquiera de estos tres ejes de cuestiones, se percibe un considerable déficit de compromiso político para luchar de forma definitiva contra la pobreza.

Un segundo ámbito en el que resulta imprescindible abordar la reforma de las estructuras económicas internacionales en clave de desarrollo es en el de la reducción de la deuda externa. En el año 2000 el servicio anual generado por la deuda de todos los PVD –que elevaba su monto global por encima de los dos billones y medio de dólares– alcanzó la cifra de 376 700 millones de dólares y supuso casi siete veces más de lo que los donantes dedicaron en ese ejercicio a AOD (Atienza, 2001: 187). El lastre financiero causado por el sobreendeudamiento externo, que ahoga la capacidad presupuestaria de los PVD y que tiene además dramáticas implicaciones políticas, sociales y medioambientales, constituye un obstáculo insalvable en la consecución de crecimiento económico y desarrollo humano sostenible (Fritz, 2005). A pesar de haber supuesto un signo esperanzador, los programas bilaterales y multilaterales de condonación de deuda en concepto de AOD, de los que constituye una muestra reciente la condonación para 18 de los Países Pobres Altamente Endeudados que fue aprobada por el G-8 en la reunión de Gleanagles y respaldada por el FMI y el BM en sus reuniones de otoño del 2005, evidencian esfuerzos limitados por parte de los acreedores que carecen de dimensión suficiente para atajar el problema. Para enfrentar el tratamiento de la cuestión con mejores perspectivas se requieren, una vez más, tenacidad política y soluciones novedosas por parte de estados e instituciones financieras internacionales a fin de avanzar hacia mecanismos de arbitraje internacional que establezcan pautas para un arreglo concertado de las situaciones críticas e irreversibles de sobreendeudamiento (Raffer, 2003; Ugarteche, 2006).

Finalmente, y sin extendernos más en este panorama, parece también indispensable señalar que los donantes deben emprender una reflexión en profundidad sobre la arquitectura existente para la financiación de los procesos de cooperación internacional. Esta cuestión,

aunque vinculada al futuro de la AOD (Reisen, 2004), tiene implicaciones más amplias al conectar con la problemática de la gestión de los bienes públicos globales. Aunque este debate sobre la articulación de un nuevo modelo de financiación para el desarrollo tiene cada día mayor presencia en la agenda internacional, no ha deparado por ahora resultados tangibles, a causa de los importantes compromisos políticos que requiere.

Los mecanismos que podrían garantizar una afluencia estable de recursos para el sistema de cooperación tendrían que pasar o bien por la captación de activos en los mercados financieros internacionales o bien por el establecimiento de mecanismos tributarios de alcance internacional. El primer modelo es el avanzado en la International Finance Facility (IFF), propuesta por el gobierno británico, que consiste en la emisión de títulos en los mercados de renta fija por el valor de los incrementos de AOD comprometidos por los donantes para los próximos años. La negociación de estos bonos, dotados de una solvencia garantizada legalmente por los estados, permitiría disponer de inmediato de liquidez para realizar las inversiones necesarias para alcanzar los ODM en el plazo estipulado. De este modo, la IFF vendría a ser una plataforma de financiación que desempeñaría al mismo tiempo una función de tesorería (Suárez, 2006: 46). Aunque se estima que la capacidad recaudatoria de la IFF podría alcanzar los 50 000 millones de dólares anuales, la propuesta no está suficientemente perfilada, sobre todo en sus aspectos de gobernanza, por lo que se ha optado por establecer una IFF piloto destinada a financiar un programa de vacunaciones a gran escala (IFFIm), que sí cuenta con un amplio consenso (Olivié, Steingberg, 2007)¹⁹. En términos generales, la IFF plantea el considerable inconveniente de que traslada los costes de su implementación a las generaciones futuras, dado que, después del 2015, buena parte de los compromisos presupuestarios de la AOD tendrán que ser dedicados a los reembolsos de la IFF en vez de ser trasladados a los PVD, sin que existan garantías de que en esa fecha las inversiones realizadas vayan a haber terminado con la pobreza.

El segundo modelo que podría garantizar a largo plazo la estabilidad de la AOD es el de la creación de un sistema tributario internacional. El desarrollo de mecanismos exactivos de carácter fiscal permitiría compatibilizar la financiación de la AOD con la preservación de bienes públicos mundiales, como el medio ambiente, mediante la imposición de gravámenes sobre ciertas externalidades negativas derivadas del proceso de globalización. Resulta posible encontrar en la actualidad varias versiones de este modelo teórico de tributación global, entre las que cabe destacar: 1) Los impuestos con vocación ambiental que pretenden, al tiempo que conseguir nuevos aportes de recursos para combatir la pobreza, reducir las emisiones de gases invernadero a la atmósfera (Sandmo, 2003); algunas de las aplicaciones más moderadas de estas tasas, como las que gravan los transportes aéreos, han encontrado ya apoyo en países como Dinamarca, Malta, Reino Unido, Chile o Francia (Suárez-Fernández, 2006: 47). 2) Los impuestos sobre las transacciones financieras, que son en mayor o menor medida variantes de la conocida Tasa Tobin y propugnan el establecimiento de gravámenes sobre los movimientos especulativos a corto plazo de capitales, a pesar del interés que suscitan (visto que incluso han llegado a ser objeto de análisis, a través de proposiciones no de ley, en el Parlamento Europeo, en el español y en varias cámaras legislativas autonómicas), de su factibilidad técnica, de las ventajas estrictamente económicas que podrían generar –sobre todo en términos de reducción de la volatilidad de los tipos cambiarios– y del dividendo que arrojarían para financiar la AOD, su implantación está lejos de ser lograda a causa del elevado grado de consenso interestatal que requiere su puesta en marcha para resultar eficaz. 3) Los

impuestos sobre las ventas internacionales de equipo armamentístico, propuestos por el presidente Lula en el 2003, afectarían sobre todo a los países del G-8 que exportan armas por valor de 20 000 millones de dólares anuales. A pesar de las expectativas que genera este amplio debate sobre cómo reconceptualizar la financiación de la AOD, los avances concretos que se han producido hasta el momento en este crucial capítulo son todavía muy limitados²⁰.

7. CONCLUSIÓN

Una revisión sintética de las coordenadas y tendencias básicas del sistema internacional de cooperación al desarrollo arroja el balance de que este se encuentra en un momento de incertidumbre, en el que se vislumbran algunas perspectivas de futuro esperanzadoras (en lo tocante al aumento de recursos, mayor focalización y mejor gestión) pero en el que continúa resultando determinante como tónica general la falta de aliento político por parte de los estados más avanzados para modificar las estructuras económicas y políticas que condicionan el desarrollo de los países del sur. Falta por tanto entre los gobiernos una mayor conciencia sobre la necesidad de situar la lucha contra la pobreza en el centro de la agenda política internacional. Y escasea igualmente esa conciencia –a juzgar por la nula presencia del debate sobre la pobreza global en la agenda política interna– entre las ciudadanías de los países desarrollados que tienen, sin embargo, el notable papel de exigir calidad en las intervenciones de cooperación, por ser soporte financiero y beneficiarias indirectas de las mismas y porque los beneficiarios directos del proceso disponen de escasos resortes para demandarla. Como ha afirmado el secretario general de la ONU, somos la primera generación que cuenta con recursos y conocimientos para terminar con la miseria en el mundo; pero lo cierto es que no existe todavía un consenso político suficientemente firme como para llevar a cabo ese objetivo y lograr la tutela eficaz del derecho al desarrollo que pertenece de modo inalienable a cada individuo.

Desde el punto de vista de las políticas públicas, parece preciso para avanzar en esa dirección que se enfatice el carácter global del sistema de cooperación al desarrollo, potenciando la dimensión multilateral de este como instrumento de gestión en detrimento de la predominante lógica bilateral. Institucionalmente, esta estrategia requiere la reforma de las organizaciones internacionales competentes a fin de incrementar su legitimidad tanto de procedimiento (mayor representatividad) como de resultado (mayor eficacia). En términos de gestión de políticas, el fortalecimiento de la dimensión global de la acción de desarrollo exige también a los países donantes que superen, individualmente, el desafío que les plantea mejorar los niveles de coherencia de la política de cooperación, tanto a nivel interno –impidiendo la interferencia de los intereses particulares de la política exterior del Estado con los objetivos de desarrollo en aquellos extremos en que ambos resulten contradictorios– como a nivel externo, mediante la garantía de la complementariedad de las restantes políticas públicas que emprenden con la acción de desarrollo.

Notas

- 1 Este trabajo ha sido realizado en el marco del proyecto 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 por la Xunta de Galicia (ref. PGDIT05PXIB20201PR).
- 2 Subrayando ese sentido restrictivo del concepto de sistema, se ha advertido 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».(Grasa, 2005: 268)
- 3 Dado el carácter heterogéneo de las diversas realidades que componen el sistema de cooperación es preciso indicar que esta tendencia resulta menos acusada en los donantes anglosajones (sobre todo en los EE. UU. y, en menor medida, en el Reino Unido), donde la robustez del tercer sector y el arraigo de la provisión privada de servicios sociales mantienen el protagonismo de las donaciones de particulares en la composición de los flujos de la cooperación internacional al desarrollo. (De la Dehesa, 2003: 248)
- 4 Cada vez más analistas consideran que la renta mínima de subsistencia de un dólar diario (980 millones) no constituye un indicador fiable, hasta el punto de que si los umbrales de pobreza fueran recalculados para reflejar la cesta de bienes y servicios realmente necesaria para la supervivencia, estos se elevarían como término medio entre un 30% y un 40% (Reddy, Pogge, 2003). Diferentes análisis (Chen, Ravallion, 2007) han optado, en este sentido, por evaluar la evolución del indicador estándar junto con el umbral de los dos dólares diarios de renta que, en vez de a 980, alcanza de manera más realista a 2800 millones de personas.
- 5 Pese a que han sido ampliamente difundidos mediante sucesivas campañas de carácter divulgativo conviene recordar, en esquema, que los ocho ODM pretenden: reducir a la mitad la pobreza extrema y el hambre; alcanzar la enseñanza primaria universal; promover la igualdad entre los sexos; reducir en dos terceras partes la mortalidad de los menores de cinco años; reducir la mortalidad materna en tres cuartas partes; detener la propagación del VIH/SIDA, el paludismo y la tuberculosis; garantizar la sostenibilidad del medio ambiente; y fomentar una asociación mundial para el desarrollo, con metas orientadas hacia la mejora de la asistencia al desarrollo, las relaciones comerciales con los países del sur y el alivio de la carga de la deuda externa.
- 6 Incluso si el ODM 1 es alcanzado en el plazo previsto, es preciso considerar que este logro supondrá solo un éxito relativo puesto que, por razón del efecto estadístico creado por crecimiento demográfico, todavía habrá en el mundo 800 millones de personas viviendo en 2015 con una renta inferior a 1 dólar al día, a pesar de que eventualmente haya sido conseguida la meta de reducir a la mitad el nivel de pobreza respecto a 1990 (Chen, Ravallion, 2007: 9).
- 7 A decir de Saith esta omnipresencia de los ODM en la teoría y praxis del desarrollo está consiguiendo modificar nuestra propia percepción de esta realidad, de un modo –como es lógico– no inocente. En palabras del 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 antipoor 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 El artículo 1 de dicho texto señala 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 el Derecho al Desarrollo adoptada por la Asamblea General en su resolución 41/128, de 4 de diciembre de 1986.
- 9 El último Informe de la ONU sobre los ODM señala que el número de personas en situación de pobreza extrema en el África Subsahariana se ha estabilizado y la tasa de pobreza ha descendido casi un 6 por ciento desde el año 2000. Sin embargo, aun a pesar de que parece haber comenzado en la región un tímido descenso de la pobreza extrema, no se estima que esta área geográfica pueda alcanzar el Objetivo 1 para el año 2015 (ONU: 2007).
- 10 Desmenuzando bilateralmente este agregado, el ránking de donantes continúa en el 2006 encabezado por las principales economías de la OCDE de manera que los mayores desembolsos en términos absolutos son los realizados por los EE. UU. (más de 22 700 millones de dólares), seguido de lejos por el Reino Unido (12 600 millones de dólares), Japón (11 600 millones), Francia (algo menos de 10 500 millones) y Alemania (10 300 millones). Atendiendo al esfuerzo relativo de cada donante, sin embargo, el panorama es bien distinto puesto que los estados que dedican un mayor porcentaje de su PNB a AOD son Suecia, que supera el 1%, Noruega y Luxemburgo (0,89% ambos), seguidos de los Países Bajos (0,81%) y Dinamarca (0,80%). En los datos del 2006, la OCDE ha destacado el hecho de que los donantes que han incrementado en mayor medida su AOD en el último año han sido Irlanda, Australia, España, Suecia y el Reino Unido.
- 11 A propósito de esta cuestión, cabe advertir que los estudios sobre el coste de los ODM tienden a reducir la complejidad del análisis multifactorial sobre la eficacia de la ayuda –en la mayoría de los casos de forma expresa y casi podría decirse que por imperativo metodológico– de modo que, al tener que centrarse fundamentalmente sobre la dimensión de la oferta (desde la lógica del déficit de financiación), suelen dar por sobreentendida la presencia en los PVD de la panoplia restante de factores que pueden ser considerados como determinantes del desarrollo. Devarajan sobre este particular señala 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). El resto de factores de desarrollo, que están más allá del incremento de la AOD y cuya concurrencia es relevante para la consecución de los ODM incluyen, entre otros, la existencia de un entorno político e institucional propicio, así como de suficiente capacidad de absorción de la ayuda por parte del Estado receptor. Particularmente categórico sobre esta cuestión se muestra el análisis de Clemens et. al. cuando 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 ejemplo, un país como Etiopía –al que se le condonó en el 2003 deuda externa por un valor de 1300 millones de dólares, que fueron íntegramente computados por los donantes como AOD– solo pudo descontar en torno a 30 millones de dólares de sus pagos anuales en concepto de servicio de la deuda. Pese al elevado montante nominal de la condonación, por tanto, los recursos que puede liberar en cada ejercicio presupuestario el gobierno etíope para dedicar a la mejora del bienestar de su población (mediante la provisión de servicios sociales básicos) son sensiblemente más escasos de los que nos podría llevar a pensar la notable cantidad de AOD contabilizada.
- 13 En torno al vínculo entre seguridad y desarrollo, véase Sanahuja (2005) e Illán Sailer (2006).
- 14 Sobre los riesgos vinculados a la desviación de ayuda desde la financiación de los ODM hacia procesos de estabilización y reconstrucción post conflicto (Woods, 2005).
- 15 Los datos empíricos ponen de manifiesto que la ayuda es mucho más volátil que el PNB de los estados receptores o que su ingreso fiscal, en promedio 40 veces más volátil que este último. En Zambia, por ejemplo, más del 40% del presupuesto de educación se viene financiando anualmente mediante ayuda al desarrollo y durante el periodo del 2000 al 2002, los desembolsos de los donantes descendieron sistemáticamente a menos de la mitad de las promesas realizadas al inicio de cada uno de los años presupuestarios. Mientras que en Senegal, donde los donantes financian la tercera parte del gasto público en salud, los desembolsos para el periodo 1998-2002 fueron inferiores, como promedio, en un 45% respecto a los compromisos asumidos (2005 b: 110).
- 16 Las iniciativas de la Comisión para la reforma de la política comunitaria de ayuda al desarrollo se resumen en los 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 ellos publicados el 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 46/1 de 24.02.2006, párr. 23. El Consenso recoge las conclusiones del Consejo de mayo de 2005 en las que se señala que los estados miembros que todavía no alcanzan el nivel del 0,51 % de PNB dedicado a AOD se comprometen a alcanzar ese umbral a más tardar en el 2010, mientras que los que ya superan ese porcentaje se comprometen a mantener su esfuerzo. Por otra banda, los miembros que ingresaron en la UE desde el 2002 y que todavía no llegan al 0,17 % del PNB para AOD se comprometen a elevar su aportación como mínimo hasta el 0,33 % hasta el 2015.
- 18 La *Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda* fue adoptada por 90 países y 27 instituciones donantes con el objetivo de desarrollar los principios de Apropriación, Alineamiento, Armonización y Gestión. Los acuerdos alcanzados se traducen en 50 compromisos destinados a mejorar la calidad de la ayuda, que están siendo supervisados mediante 12 indicadores cuantitativos. Los compromisos fundamentales que resumen el contenido de la Declaración son: 1. Reforzar las estrategias nacionales de desarrollo de los países asociados (receptores) y sus marcos operativos (por ejemplo, los marcos para evaluar la planificación, el presupuesto y el desempeño). 2. Incrementar la convergencia de la ayuda al desarrollo con las prioridades, sistemas y procedimientos de los países asociados y ayudar a multiplicar sus capacidades. 3. Intensificar las obligaciones mutuas de los donantes y los países asociados hacia sus ciudadanos y parlamentos, en cuanto a sus políticas, estrategias y resultados en términos de desarrollo. 4. Eliminar la duplicación de esfuerzos y racionalizar las actividades de los donantes para alcanzar la mayor eficacia posible en función del costo. 5. Reformar y simplificar políticas y procedimientos de los donantes para favorecer un comportamiento de colaboración y la convergencia progresiva con las prioridades, sistemas y procedimientos de los países asociados. 6. Establecer medidas y normas de desempeño y rendición de cuentas de los sistemas de los países asociados para la gestión de las finanzas públicas, las adquisiciones, las salvaguardias fiduciarias y la evaluación del medio ambiente, y aplicarlas de manera rápida y amplia, de acuerdo con las prácticas recomendadas y ampliamente aceptadas.
- 19 El proyecto, que comenzó a operar en noviembre de 2006 y que generará 4000 millones de dólares anuales hasta 2015, está financiado por las contribuciones del Reino Unido, Francia, Italia, Austria, Alemania, España, Suecia y Brasil, así como por la Fundación Bill y Melinda Gates. La IFFIm servirá para poner a prueba la viabilidad de la FFI, tanto en lo que se refiere a la titulización de las aportaciones de los donantes como a su estructura de gobierno. Las donaciones serán distribuidas a través de la Alianza Global para las Vacunas y la Inmunización (GAVI, por sus siglas en inglés), que incluye a UNICEF, la OMS, el Banco Mundial, la Fundación Bill y Melinda Gates y varios gobiernos de los países donantes y receptores. Estos recursos se destinarán a la compra y distribución de vacunas para 72 países con una renta per cápita inferior a 1000 dólares, lo que permitirá acelerar el cumplimiento de los varios ODM –reducción de la mortalidad infantil y salud materna directamente y reducción de la pobreza y mejora de la educación indirectamente– en los países de rentas más bajas.
- 20 Sobre este tema, se pueden consultar entre otros documentos el Informe del Grupo de Trabajo Técnico sobre Mecanismos Innovadores de Financiación, en el contexto de la Declaración contra el Hambre y la Pobreza promovida por los presidentes de Brasil, Chile, Francia y España en el 2004; y el Informe Landau presentado al presidente de la República Francesa sobre «Las nuevas contribuciones financieras internacionales» 21.10.2003.

BIBLIOGRAFÍA

- Acharya, A., Fuzzo de Lima, A. y 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. y Dollar, D. 2000. «Aid, Policies and Growth», *American Economic Review*, 90, pp. 847-68.
- Chen S. y Ravallion, M. 2007. «Absolute Poverty Measures for the Developing World, 1981-2004», Development Research Group, Banco Mundial.
- Clemens, M. Kenny, Ch. y 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. y 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. Mody, A. 2002. *International Public Goods: Incentives, Measurement, and Financing*, La Haya: 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 y 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 y 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. y 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. y 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. y White, H. *Targeting Development. Critical perspectives on the Millennium Development Goals*, London: 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., 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*, Nueva York: PNUD.
- 2007. *Departamento de Asuntos Económicos y Sociales: Objetivos de Desarrollo del Milenio*. Informe del 2007, junio 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. y 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. y 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*, Nueva York, PNUD.
- Saith, A. 2006. «From universal values to Millennium Development Goals: Lost in translation», *Development and Change* 37 (6) 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?* Nueva York: UNDP Bureau for Development Policy.
- 2002 b. *Are We Really Reducing Global Poverty?*, Nueva 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.