

# AOD HOY

## DISCURSO Y REALIDAD



Coordinadora de ONG  
para el Desarrollo España



# AOD HOY

## DISCURSO Y REALIDAD

Coordinadora de ONG  
para el Desarrollo-España

## Créditos

---

2006, Coordinadora de ONG para el Desarrollo - España

**Autores:** Pablo J. Martínez Osés

Raquel Martínez-Gómez López

Francisco Aperador

Verónica Hernández Parra

**Edición y adaptación educativa de los textos:** Francisco Aperador

**Corrección de textos:** Verónica Hernández

**Diseño y maquetación:** Cecilia Martín, Gushká Cooperativa de Profesionales Freelances

**Impresión:** Proyectos y Producciones Editoriales CYAN, S.A.

**Coordinación de proyecto:** Verónica Hernández, Secretaría Técnica CONGDE

**Edita:** CONGDE

Coordinadora de ONG para el Desarrollo - España

Calle de la Reina nº 17, 3º. 28004 Madrid

Tel. 91 521 09 55. Fax 91 521 38 43

[www.congde.org](http://www.congde.org)

La Coordinadora de ONG para el Desarrollo-España es una federación sin ánimo de lucro, integrada por más de 100 organizaciones no gubernamentales que buscan la acción conjunta y coordinada en la cooperación con los pueblos del Sur.

En todas las actividades de la Coordinadora se respeta la autonomía de objetivos, medios humanos y financieros, así como la filosofía de cada organización miembro.



**fundación santa maría**

Con la ayuda financiera de la UE y de la Fundación Santa María

Este documento se ha realizado con la ayuda financiera de la Comunidad Europea. El contenido de este documento es responsabilidad exclusiva de la CONGDE y en modo alguno debe considerarse que refleja la posición de la Unión Europea.

Se autoriza la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento siempre que se cite adecuadamente la fuente.

### Fotografía

**Portada:** Foto de portada: UNICEF/ HQ00-0718/Radhika Chalasani

DEMOCRATIC REPUBLIC OF THE CONGO: Loose bills lying near her on the ground, a woman holds a large number of bills in various denominations, seated at a vegetable stand on a bank of the Congo River, in the village of Losilo near the north-eastern town of Kisangani. The money, now worth very little, dates from the era of former-President Mobutu Sese Seko, who was defeated in 1997.

In the year 2000, ongoing armed conflict in six provinces affects some 14 million Congolese in the Democratic Republic of Congo (DRC), where both the national economy and the health system are deteriorating. Child malnutrition in all parts of the country is rising; some 20,000 children have been recruited as child soldiers and another 20,000 have been separated from their families; 50,000 are living or working on the streets, including children younger than eight years old; and approximately 210,000 more are internally displaced. One of 20 priority countries where wild poliovirus is still endemic, the Government launched its second round of National Immunization Days (NIDs) against polio in August of this year, targeting 11 million children. A third round is scheduled for September. To be effective, each child must be immunized three times.

Additionally, to ensure that polio eradication goals are reached, door-to-door 'mop-up' campaigns are carried out in both cities and outlying areas, to reach the 10-20 per cent of children unable to go to the central immunization sites.

**Página 43:** Stephen Pond/Crown

Este libro ha sido elaborado para contribuir a la sensibilización de la sociedad y a la generación de una opinión pública internacional informada. La intención de la CONGDE y los autores es que la información en él contenida sea usada lo más ampliamente posible, por ello se autoriza la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, recomendando que se cite adecuadamente la fuente siempre que sea posible.

# Índice

---

<b>PRESENTACIÓN</b>	<b>5</b>
<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>7</b>
<b>1 LA A.O.D Y LA AGENDA INTERNACIONAL SOBRE EL DESARROLLO</b>	<b>9</b>
A) Evolución histórica	10
B) El nuevo milenio y los ODM	14
C) Los mecanismos para lograr los ODM	16
<b>2 ¿QUÉ ENTENDEMOS POR AOD?</b>	<b>21</b>
A) Definiciones	22
B) AOD multilateral	23
C) AOD bilateral	24
D) Principales instrumentos de la AOD	26
<b>3 LA CANTIDAD DE LA AYUDA</b>	<b>29</b>
A) ¿Por qué es importante la cantidad de la AOD?	30
B) 0,7: una meta largamente reivindicada	32
C) Cumbre de Monterrey o "¿De dónde sale el dinero para el desarrollo?"	34
D) Nuevos mecanismos de financiación del desarrollo	36
<b>4 LA CALIDAD DE LA AYUDA</b>	<b>39</b>
A) El debate sobre la calidad de la AOD	40
B) Nuevos principios para la calidad de la AOD. La Declaración de París	42
C) Mecanismos y herramientas de financiación para una mayor calidad	45
<b>5 LA AOD ESPAÑOLA</b>	<b>47</b>
A) Problemas constantes en la Cooperación Española	48
B) La Cooperación Descentralizada	50
C) La Cantidad en la AOD Española	54
D) La Calidad en la AOD Española	58
<b>CONCLUSIONES</b>	<b>60</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>62</b>



# Presentación

A mediados de los 90 se produjeron en España importantes movilizaciones sociales en torno a la solidaridad con los países en desarrollo y al objetivo de conseguir que nuestro Gobierno destinara el 0'7 % del PIB a Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). El impacto social de estas movilizaciones fue muy importante y tuvo un conjunto de consecuencias que se han extendido hasta nuestros días:

- Las fuerzas políticas descubrieron que la solidaridad con los países en desarrollo es un valor que interesa a una parte considerable del electorado, y lo incorporaron a su agenda de trabajo. Las administraciones más cercanas a la ciudadanía -las locales y autonómicas- fueron creando y/o fortaleciendo programas de cooperación, hasta sumar un porcentaje importante -más del 15 % en la actualidad- del conjunto de la AOD. A nivel estatal, estas preocupaciones se plasmaron en el Pacto por la Solidaridad, suscrito por las fuerzas políticas antes de las elecciones generales del 96, en el que se comprometían a adoptar un conjunto de medidas si llegaban al Gobierno: aprobación de una ley de cooperación, creación de un Consejo de Cooperación con participación de agentes sociales y de una Comisión de Cooperación en el Congreso, alcanzar el objetivo del 0'7 % del PIB en la legislatura 96-2000, etc.
- A nivel de sociedad civil, esta etapa supuso un momento especial de crecimiento y maduración de las ONGD, tanto por el incremento del número como por la cualificación de su trabajo.

En aquellos momentos se popularizó enormemente el viejo compromiso del 0'7 %. Era un compromiso nacido de un informe encargado por el Banco Mundial y publicado en 1969 con el título de "El desarrollo, empresa común", cuya dirección estuvo a cargo del economista, premio Nobel y ex-primer ministro canadiense Lester Pearson; a su juicio el objetivo de la cooperación al desarrollo debía ser "reducir las disparidades, suprimir las injusticias y ayudar a los países más pobres a entrar, por su propia vía, en la época industrial y tecnológica, de suerte que el mundo no se divida de modo cada vez más tajante en ricos y pobres, privilegiados y menos privilegiados". Para ello planteaba una nueva estrategia de ayuda al desarrollo resumida en 10 puntos, uno de los cuales era el aumento de la AOD hasta alcanzar el 0'7 % del PIB de los países donantes. Otras de sus propuestas siguen teniendo también enorme actualidad: comercio internacional libre y equitativo, mayor coherencia en las políticas de ayuda al desarrollo o resolución del problema de la deuda, por señalar sólo algunas.

Pero la forma en que se produjeron las mencionadas movilizaciones solidarias también llevó a que se consolidara en una parte importante de la opinión pública un doble error:

- Por un lado mucha gente en España pensó que el objetivo del 0'7 % quedó conseguido con el Pacto por la Solidaridad, cuando la realidad ha sido que durante casi 10 años la evolución cuantitativa de la AOD española ha dado muy pocos pasos -por no decir ninguno- para acercarse a ese objetivo; ha sido en esta última legislatura cuando han empezado a darse avances que, de mantenerse los compromisos asumidos por José Luis Rodríguez Zapatero, deberían llevar a la AOD española al 0'5 % en 2008 y al 0'7 % antes de 2012.

- Por otro lado, buena parte de la ciudadanía española asumió que son las ONGD las que gestionan la mayoría de la AOD, cuando la realidad es que como mucho gestionamos la décima parte.

La CONGDE y las Coordinadoras Autonómicas de ONGD siguieron trabajando sobre estos temas con campañas como "0'7. Reclámalo" o "Candidata al 0'7". Las campañas de sensibilización que se han venido desarrollando en estos últimos años en torno a los Objetivos de Desarrollo del Milenio, y de forma especial la campaña Pobreza Cero, principalmente orientada al objetivo 8, son un marco idóneo para retomar muchas de estas ideas, reflexiones y reclamaciones. Pero sentimos que en este momento hay que hacer un mayor esfuerzo de explicación que nos permita aclarar las confusiones del pasado, que eviten nuevos equívocos y que ayuden a entrar con más profundidad en una realidad que es mucho más compleja.

Con esta publicación la CONGDE quiere ofrecer un recurso que permita que las personas interesadas por estos temas, especialmente las propias bases sociales de nuestras organizaciones miembro, puedan hacerse una idea más amplia y más clara de qué es la AOD, qué componentes tiene, qué compromisos ha hecho al respecto la comunidad internacional, cómo está evolucionando la AOD española en cantidad y calidad, etc. Pensamos que puede ser un subsidio adecuado para fundamentar y fortalecer el compromiso respecto a las campañas de sensibilización e incidencia que las ONGD venimos impulsando, y puede ayudar a nuestras bases a entender con mayor precisión la propuesta, lanzada por la CONGDE a comienzos de 2006 en el marco de la Campaña Pobreza Cero, para alcanzar un Pacto de Estado contra la Pobreza, iniciativa que tendrá también concreciones en los niveles autonómico y local a través del trabajo de las Coordinadoras Autonómicas.

Las más de 400 ONGD representadas en la CONGDE y en la Coordinadoras Autonómicas seguimos reclamando que:

- la AOD alcance el compromiso largamente postergado del 0'7 %;
- que se oriente de forma cada vez más clara al objetivo de lucha contra la pobreza, dedicando como mínimo un 20 % del total a servicios sociales básicos y reforzando la prioridad de los Países Menos Adelantados;
- que sea una ayuda cada vez de mayor calidad, primando los componentes no reembolsables, que deberían suponer al menos el 90 % del total de la AOD, y desvinculándola de la compra de bienes y servicios de origen español;
- que incremente en su composición el componente multilateral, especialmente las contribuciones a organismos internacionales no financieros, pero también fortaleciendo la presencia activa de la cooperación española en los ámbitos de toma de decisión de estos organismos internacionales;
- que la eficacia de la ayuda se vea reforzada por la coherencia del conjunto de políticas con la política de cooperación.

Con este enfoque vamos a seguir trabajando en los próximos años, sumando esfuerzos y buscando resultados concretos.

José María Medina Rey / *Presidente de la CONGDE*





# Introducción

---

*Una vez conocí a un hombre que me dijo algo que cambió para siempre mi idea del mundo. (...)*

*Este hombre, que dirigía las campañas de cooperación promovidas por la UE, me contó que era consciente de que su trabajo no servía para solucionar un problema, sino para taponarlo. Mantenemos el statu quo, me dijo, sólo eso. Mantenemos a los habitantes de este país apenas un milímetro por encima de los niveles de pobreza explosivos (...).*

Almudena Grandes

---

Después de más de medio siglo de existencia, la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), con renovados planteamientos, y en un mundo donde todavía persisten los mismos problemas de desigualdad y pobreza, sigue formando parte de los debates que giran en torno al desarrollo internacional y siendo una de las armas más poderosas en la lucha contra la pobreza.

Hoy por hoy es indiscutible que el desarrollo tiene que ver, sobre todo, con la gobernabilidad y sostenibilidad del Planeta, pero los pasos que se dan en estos ámbitos tienen que seguir acompañándose con el aumento de la financiación y la mejora en la calidad de la ayuda, que constituyen elementos clave que pueden conducir a los llamados Países en Vías de Desarrollo (PED) a erradicar la pobreza. La Declaración del Milenio explicitó el compromiso con este fin en el año 2000. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), firmados por 189 países para el año 2015, están reorientando muchos de los principios que guiaron la agenda de desarrollo. Entre los grandes logros de la Declaración del Milenio está la propuesta de establecer un Pacto mundial por el desarrollo que implique a todos los países, tanto a los llamados desarrollados como a los empobrecidos, además de a las instituciones internacionales y a los sectores privados. Por ello, el incremento y la calidad de la AOD es imprescindible para avanzar en políticas y acciones concretas.

Han pasado más de treinta años desde que la ONU formalizara la recomendación de que los países desarrollados destinaran el 0,7% de su riqueza nacional a los PED, pero los Estados continúan sin responder. La consolidación de la ayuda en la década de los ochenta, y el agotamiento producido en la década de los noventa, han dado paso, en los albores del siglo XXI, a la constatación de que sin un cambio en estas tendencias resulta políticamente insostenible para las naciones donantes brindar un apoyo retórico a los ODM al tiempo que se niegan los recursos financieros necesarios para cumplir con los compromisos.

Pero con esta constatación también se consolida otra premisa: que un incremento de la ayuda no se traduce siempre en mayor impacto ni calidad y que los pasos dados hasta hoy en día no han aprovechado todo el potencial que de ésta emana. Se necesitan articular los marcos internacionales adecuados, haciendo que las dinámicas económicas (comercio, inversión, deuda) y políticas (incremento de la participación de los PED en foros internacionales de decisión, etc.) se orienten y articulen al mismo objetivo: el de

avanzar en un desarrollo internacional que tenga repercusión sobre el mayor número de personas posibles.

Entre las dinámicas económicas, unas reglas de comercio más equitativas podrían financiar el desarrollo de los pueblos con mucha más intensidad y eficacia que toda la ayuda al desarrollo. En la participación e influencia efectivas de los intereses de los países empobrecidos, y en las oportunidades que a ellos se concedan para proteger sus economías, así como poder desarrollar sus sistemas productivos y sus circuitos de comercialización, se encuentran gran parte de las oportunidades de supervivencia y de futuro de millones de personas. Hoy, los obstáculos van de la mano de las subvenciones que permiten la exportación a países empobrecidos por debajo del coste local de producción, impidiendo así el sustento de productores locales y abocándolos a la pobreza.

Otro lastre inhumano, el de la deuda externa, está impidiendo un impacto efectivo de la AOD. Los países deudores tienen una responsabilidad conjunta ante las crisis por los préstamos otorgados irresponsablemente en el pasado, y los intereses injustos que generaron. La solución a este gran escollo para el desarrollo de los pueblos, pasa por la cancelación total de las deudas impagables de todos los países pobres, ya se trate de deudas multilaterales, bilaterales, concesionales o comerciales, con la única condición de que los recursos obtenidos a través del alivio de la deuda sean utilizados en asuntos prioritarios para el desarrollo comunitario y del país, lo que podría permitir la puesta en marcha de estrategias específicas de lucha contra la pobreza, elaboradas por los gobiernos locales, con participación de las instituciones y de la sociedad civil organizada y contener objetivos destinados a erradicar la pobreza y a garantizar la extensión de los derechos humanos para todos/as.

En lo que respecta a las dinámicas políticas necesarias para articular un marco internacional que favorezca todos estos cambios, el reto que se plantea es el de la gobernanza mundial. Ni el G-8, ni la arquitectura financiera internacional, ni la actual estructura de las Naciones Unidas pueden hacer frente a los problemas estructurales del planeta como la extrema pobreza, el cambio climático, las migraciones, la delincuencia organizada, los mal llamados paraísos fiscales, etc. Y menos todavía a uno de los mayores retos a los que se enfrenta la humanidad en el siglo XXI: el de hacer extensibles los derechos humanos a todos los habitantes del planeta.

Por otro lado, los incrementos de ayuda seguirán teniendo un impacto poco significativo en la lucha contra la pobreza si las políticas públicas de los PED no se orientan a la protección de los derechos sociales de sus ciudadanías. Para su garantía, es necesario invertir en servicios sociales básicos, y dar marcha atrás a las privatizaciones que han perjudicado a los estratos más pobres de las poblaciones.

En el año 2005, se calcula que los países donantes deberían aportar 50.000 millones de dólares anuales adicionales si se quiere avanzar en la agenda de desarrollo y empezar a cumplir los compromisos. Esto significa duplicar inmediatamente la cantidad que se destina en la actualidad, sin que esté condicionada a privatizaciones, desregulaciones, liberalizaciones comerciales y disciplina fiscal, políticas que limitan las capacidades de los países empobrecidos para invertir y asegurar los servicios públicos que con tanta urgencia necesitan. Además, toda la ayuda al desarrollo debe quedar desligada de los intereses comerciales de los países ricos y sus empresas, permitien-

do que la financiación se destine directamente a las estrategias de lucha contra la pobreza, financiando directamente los capítulos sociales de sus presupuestos. En los últimos años se han dado algunos pasos en materia de mejora de la calidad de la ayuda. Así lo señala el informe del CAD de la OCDE sobre ayuda ligada y la propuesta de armonización y alineamiento de la misma OCDE.

En la erradicación de la pobreza no valen los atajos. Los fracasos y los éxitos de medio siglo de políticas de desarrollo nos permiten hoy disponer de muchos más conocimientos y experiencia para que en un futuro cercano, si se cuenta con la voluntad política necesaria, pueda finalizar esa prehistoria -la de un mundo con la mitad de su población viviendo en la pobreza- que apunta al fracaso de un sistema internacional que, aunque realice esfuerzos, necesita tomarse en serio -y eso se traduce en medidas eficaces, inmediatas y efectivas- la construcción de un mundo más democrático y menos desigual.

# 1

## LA AOD Y LA AGENDA INTERNACIONAL SOBRE EL DESARROLLO

A Evolución histórica

B El nuevo milenio y los ODM

C Los mecanismos para lograr los ODM

C.1 Nuevas condiciones para la deuda externa

C.2 Nuevas reglas para el comercio internacional

C.3 El papel de la AOD en la lucha contra la pobreza

## El concepto de Desarrollo en sus orígenes

Varios conceptos de desarrollo y numerosas estrategias políticas se han puesto en juego en el tablero mundial, desde el final de la Segunda Guerra Mundial - en función de cuyos resultados se creó el Sistema Financiero Internacional que sigue aún vigente-, hasta la década de los noventa, finalizada ya la Guerra Fría y el enfrentamiento entre los bloques.

En las tres décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial, el concepto de desarrollo se entendió fundamentalmente como un proceso de características exclusivamente económicas, que además presentaba constantes para todos los países. El desarrollo se entendía como un proceso con distintas etapas, similares para todas las economías, y por lo tanto dependía exclusivamente de que dichas economías emprendieran las medidas establecidas.

Los acelerados procesos de descolonización y de liberación nacional que se producen en apenas tres décadas revelan una nueva necesidad a la que hasta entonces no se había prestado atención. Las economías de las colonias, no debían responder al reto de ser economías viables puesto que estaban destinadas esencialmente a

abastecer de materias primas a las metrópolis. La aparición de nuevos estados, como sujetos de nuevas economías que se enfrentan al reto de ser viables, presenta serias dificultades para responder por sí mismos a las dinámicas preestablecidas de crecimiento económico. Nuevos países con gobiernos e instituciones jóvenes, con estructuras económicas y sociales debilitadas por siglos de dominación y abandono, encuentran enormes dificultades para desarrollar sus sistemas productivos e industriales como medio para garantizar un crecimiento que pronto empieza a antojarse imposible.

El diálogo para una cooperación entre países entonces denominados "subdesarrollados" y países industrializados ofrece la forma de una agenda paralela:

**Z** Según los países "subdesarrollados" las relaciones Norte-Sur debían consistir en acuerdos sólidos y compromisos en determinados aspectos clave:

- G** Estabilización de los ingresos obtenidos del comercio de materias primas: estabilidad de los precios
- G** Regulación de las transferencias tecnológicas
- G** Reforma del sistema monetario con mayor presencia en los organismos internacionales: FMI
- G** Posibilidad de negociar la deuda externa

## AÑOS 50

En el período de Postguerra se establecen las bases para un orden económico mundial. Principalmente:

■ GATT - (Acuerdo General sobre las Tarifas Aduaneras y el Comercio) o la defensa del libre comercio en los flujos comerciales entre estados.

■ Los Acuerdos de Bretton Woods (1944) o las bases del orden monetario. Nace el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional.

Estos pilares consolidan un sistema de relaciones al margen de los intereses socioeconómicos de los países llamados subdesarrollados.

■ Comienza a manejarse la noción de Tercer Mundo. Confluyen los procesos de descolonización y la toma de conciencia de los países "subdesarrollados" como conjunto homogéneo con posibilidad de intervenir en el contexto económico internacional. Se empieza a hablar de la necesidad de una cooperación económica con el "Tercer Mundo". Se empieza a visualizar esa ayuda como una forma de dinamizar aquellos sectores económicos ligados a los intereses de los países donantes.

## AÑOS 60

■ En los años 60, en un contexto de fuerte crecimiento de las economías europeas y japonesa, se generalizan los programas

bilaterales de ayuda y se consolida el sistema de cooperación al desarrollo con la creación de organismos ad hoc para su gestión.

■ Se crea en 1961 el Comité de Ayuda al Desarrollo - CAD, órgano especializado de la OCDE que establece las principales directrices de la política de cooperación para los países e instituciones miembros. Sus recomendaciones no tienen un carácter vinculante, pero están dotadas de una fuerza moral. Forman parte del mismo los principales países industrializados del mundo, así como la Comisión Europea, participando como observadores el BM, el FMI y el BERD.

El CAD constituye hasta hoy el órgano de mayor autoridad en materia de criterios de cooperación al desarrollo. Los criterios de contabilización de la AOD proporcionados por el CAD son los aceptados por los principales países y organizaciones donantes.

## AÑOS 70

■ En 1969, a partir del Informe Pearson surge la recomendación de que los países ricos destinen el 0,7% de su riqueza nacional al desarrollo de los países atrasados estableciendo la idea de la corresponsabilidad entre todos los países.

■ En 1974, con la Carta de los Derechos y Deberes Económicos de los Estados en la 29 Asamblea Plenaria de la ONU y con la reclamación de un nuevo orden económico internacional se expresan una serie de agenda o catálogo de prioridades, de reivindicaciones que hacen los países llamados "subdesarrollados" a los industrializados. Una vez lograda la soberanía política, se reclaman las posibilidades para alcanzar una legítima soberanía económica.

Y todo ello bajo la supervisión de organismos internacionales que vigilen el cumplimiento de los compromisos.

**Z** Desde la perspectiva del Banco Mundial y de los países industrializados el objetivo del diálogo Norte –Sur era difundir un modelo de crecimiento para los países del llamado Tercer Mundo basado en:

- G** Estímulo de los intercambios comerciales
- G** Integración plena en el contexto económico mundial
- G** Persuasión de que el crecimiento económico vendrá de los beneficios del comercio exterior.

Este supuesto diálogo nunca pone en entredicho el liderazgo indiscutible de los grandes centros de gravedad de la economía mundial. Implícitamente, se fortalece la visión de los países del Tercer Mundo como abastecedores de materias primas y también los mecanismos de dependencia económica.

Según esta concepción del desarrollo, la “ayuda extranjera” se concibe como un pilar fundamental de “despegue” de aquellos países afectados por escasez de capitales.

Se visualiza como solución la creación de todo un sistema permanente de donativos, préstamos e inversiones directas.

La AOD obedece entonces a los intereses estratégicos, políticos y comerciales de los países occidentales, de la mano del mantenimiento de las relaciones financieras y comerciales con las ex colonias o apareciendo como un instrumento legitimador de las potencias dominantes en cada uno de los bloques que lideraron la Guerra Fría.

### El programa neoliberal y la agenda del Desarrollo

La década de los noventa también es la década del llamado “Consenso de Washington”, que establece el programa económico que durante más de dos décadas han seguido los países de la OCDE y las instituciones financieras internacionales por ellos gobernadas.

El Consenso de Washington es el conjunto de temas que forman la agenda económica centrada en el libre comercio, en la liberalización del mercado de capital, tipos de cambio flexibles, tipos de interés determinados por el mercado, la transferencia de activos del sector público al sector privado, la estricta dedicación del gasto público a los objetivos sociales bien dirigidos, unos presupuestos equilibrados, la reforma fiscal, unos derechos de propiedad seguros, la protección sobre los derechos de la propiedad intelectual, y la liberalización de las cuentas de capital, aunque ésta última sea una “aportación” posterior procedente de las políticas conservadoras de Reagan y Thatcher.

Se trata de establecer la agenda económica internacional en

función de los principios de libre mercado, disciplina y ajuste macroeconómico, privatizaciones y libre comercio.

Este programa de “ortodoxia” económica, diseñado e impuesto por los EEUU para el resto de los países pero no para sí mismo, no sólo no puede explicarse por resultados positivos en términos de crecimiento económico, sino que además ha repercutido en inmensos costes sociales y de gobernabilidad para los países empobrecidos. La reducción del papel de los Estados en la vida económica ha contribuido en gran medida a hacer imposible que éstos asuman la responsabilidad de resolver los problemas sociales de sus ciudadanías.

Después de constatar estas dramáticas consecuencias y al producirse enérgicas reacciones en contra desde la sociedad civil de muchas partes del mundo, se empieza a hablar de “ajuste con rostro humano” y se incluyen en estas agendas temas como la reducción de la pobreza y la gobernabilidad. Amplios sectores sociales afirman que se trata de mantener ciertos niveles mínimos de institucionalidad para poder seguir adelante con el programa neoliberal.

### Crecimiento vs Desarrollo

En sus primeros años, la AOD se justificó con tres razones de tipo macroeconómico:

- G** incrementar la inversión
- G** aumentar la capacidad de compra de un país, reduciendo la brecha de divisas,
- G** reducir la brecha fiscal.

A ellas se añadía otra de carácter microeconómico, relacionada con la “capacidad de absorción” de conocimientos técnicos que la cooperación externa podría posibilitar.

Se trataba de una visión excesivamente economicista que se superó a fines de los 80 cuando, después de las secuelas sociales que dejaron los planes de ajuste estructural aplicados a lo largo de esa misma década, renació con fuerza el debate sobre las relaciones entre crecimiento económico y desarrollo social, al tiempo que la economía neoliberal quedaba una vez más en entredicho.

También en la década de los años setenta se comienzan a consolidar los denominados “Estados del Bienestar”, que fijan su atención de manera prioritaria en la satisfacción de las necesidades básicas de sus poblaciones. En este esquema se subraya la importancia de las redes de protección universal para garantizar la atención en salud, educación, alimentación, trabajo y demás prestaciones sociales a toda la ciudadanía. El desarrollo de una sociedad comienza a relacionarse con el nivel de satisfacción de necesidades básicas de sus ciudadanos, con lo que el crecimiento económico empieza a no considerarse condición suficiente para lograr el desarrollo.

## AÑOS 80

■ La crisis de la deuda, alimentada lentamente por un endeudamiento irresponsable desde los años 60, estalla en 1982 con la suspensión de pagos de México. Esto provoca en los años 80 la implementación forzada, por parte de la mayoría de los países endeudados, de programas de ajuste que van reduciendo drásticamente las políticas sociales y que van generando consecuencias muy graves en los niveles de vida de la población relativos al acceso a derechos básicos.

Consecuencias que luego pasarán a ser objeto de las agendas de la cooperación al desarrollo.

■ Con el fin de la guerra fría crecen las expectativas de un “dividendo de la paz”, es decir, de la generación de inversiones para el desarrollo de los pueblos con los recursos financieros que se habían estado destinando a armamento. Esta idea quedará en el aire y, en los 90, la ayuda y la cooperación entre países desciende hasta niveles que hasta hoy no hemos recuperado. Terminó la guerra fría pero no terminaron los condicionamientos de los intereses geoestratégicos y de seguridad en la ayuda al desarrollo.

## AÑOS 90

■ A partir del llamado “Consenso de Washington”, los países de la OCDE y las instituciones financieras internacionales imponen paquetes de medidas económicas que traen como consecuencia enormes costos sociales en los países pobres y pérdida de gobernabilidad al reducirse drásticamente el papel y el tamaño del Estado. La mitigación de los demoledores impactos sociales generados por estas políticas pasan a ser contenido de las agendas de la ayuda al desarrollo.

■ Aparece un nuevo sujeto transnacional de ciudadanía que se expresa contra la globalización neoliberal y que pone de manifiesto la injusticia estructural de las relaciones internacionales. Son las organizaciones de la llamada Sociedad Civil, movimientos sociales y ciudadanos que, con su participación en algunas de estas Cumbres y reuniones de organismos internacionales (Seattle, Barcelona, Génova, Cancún), consiguen establecer alianzas para un movimiento de carácter global y consiguen incidir en la agenda del desarrollo poniendo encima de la mesa temas como la situación del comercio internacional o la deuda externa.

■ La creciente conciencia ecológica y el estudio de la relación entre los problemas del medio ambiente y el desarrollo a largo plazo lleva a que se comience a requerir al sistema de cooperación el análisis de su propio impacto ecológico y la realización de proyectos para la mejora medioambiental. De este modo, se exige al sistema de cooperación que coadyuve al triple objetivo que conforma lo que se ha dado en llamar el Desarrollo Humano Sostenible: el crecimiento del receptor, permitiendo así “acortar” distancias con los países del Norte; la disminución de la pobreza y las desigualdades sociales internas; y la sostenibilidad ambiental.

Un motivo esencial para el cambio en el paradigma del desarrollo provino de la Nueva Teoría del Crecimiento en los años 80.

A partir de esta nueva orientación de la doctrina económica, el crecimiento no depende tanto del capital físico acumulado cuanto de la formación de la mano de obra, de los recursos y capacidades tecnológicas del país, del clima de competencia reinante en los mercados y del funcionamiento de las instituciones. En consecuencia, después de la nueva teoría del crecimiento y de la renovación que se produce en la economía del desarrollo, se comenzó a reclamar al sistema de cooperación que, además de complementar la acumulación de capital doméstica, se ocupase también del capital humano y tecnológico, y de la mejora de las políticas públicas y el funcionamiento de las instituciones —el “buen gobierno”—, así como que promoviese la equidad, la participación ciudadana y la transparencia en los asuntos públicos.

A comienzos de los 90, el PNUD consideró en sus Informes de Desarrollo Humano que el crecimiento es condición necesaria pero no suficiente para el desarrollo y que éste requiere distribuir equitativamente los frutos del crecimiento. La visión de que existe una relación bidireccional entre el desarrollo humano y el crecimiento económico se convirtió, por el esfuerzo del PNUD, en una de las ideas-fuerza más relevantes de la literatura sobre el desarrollo en la década del 90. Según esta visión, si el crecimiento mejora el bienestar social también un mejor desempeño social, en áreas como la educación y la salud, derivará en una mayor productividad y, de ahí, en una mayor eficiencia económica.

El primer Informe Sobre Desarrollo Humano del PNUD, en 1990, establece el concepto de Desarrollo Humano. A la limitada exclusividad de las cuestiones económicas para definir el desarrollo, se añaden otros aspectos sociales, medioambientales, culturales y políticos. A partir de ese momento, el desarrollo comienza a plantearse con mucha más fuerza nuevos retos más allá del crecimiento económico, como la gobernabilidad, la extensión de los Derechos Humanos, la sostenibilidad ambiental, o la distribución equitativa de los recursos y las oportunidades.

Sin olvidar que la globalización es un proceso de raíz fundamentalmente económica, vale la pena anotar que tiene repercusiones importantes en las prioridades de la comunidad internacional para acabar con la pobreza. Cada vez más cuestiones relativas al desarrollo escapan a las capacidades y competencias de los Estados-nación. Son los denominados "bienes públicos globales" y representan aquellos dimensiones que el mercado por sí mismo no garantiza.

La paz, la seguridad humana, la prevención de conflictos, la calidad medioambiental - las emisiones de gases de efecto invernadero o el mantenimiento de la biodiversidad-, la estabilidad financiera internacional y la eficiencia de los mercados mundiales, la salud para todos o la información y el conocimiento que puede suponer el acceso a Internet son asuntos que interesan a toda la comunidad internacional, y que tienen que ir acompañados de una gestión global.

Estos *Bienes Públicos Mundiales*, son considerados como las "externalidades" que están fuera de la competencia y capacidades de los Estados-nación, estructura en la que aún hoy se realiza la gestión política de la gran mayoría de los asuntos.

Los avances en materia de gestión de los Bienes Públicos Mundiales son difíciles de subrayar, puesto que presentan ambigüedades. Por ejemplo, el hecho de que EEUU, la potencia más contaminante, no haya suscrito el Protocolo de Kyoto para reducir las emisiones de gases, pone muy en entredicho cuál es la capacidad que la comunidad internacional tiene para ser efectiva a la hora de contribuir a la producción y al mantenimiento de los bienes públicos. Lo mismo puede decirse del Tribunal Penal Internacional, o de cuantos otros ejemplos se quieran poner que ocupan actualmente los espacios multilaterales de discusión y negociación.

**Garantizar el desarrollo humano y sostenible de todos los pueblos para esta generación, y para las próximas, no parece que pueda lograrse desde la acción particular de los Estados. Dependerá directamente de la capacidad de la comunidad internacional para gobernarse internacionalmente, para acordar y gestionar los Bienes Públicos Mundiales como tales.**

En septiembre del año 2000, en plena vorágine de fin de siglo y de milenio, 189 jefes de Estado y de Gobierno firmaron la *Declaración del Milenio* en el marco de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Dicha Declaración establecía la visión que la Comunidad Internacional se proponía para el inicio de este tercer milenio en ciernes. Teniendo en cuenta cuál era y es la situación actual del mundo, la Declaración podía fácilmente considerarse como un discurso de cara a la galería, lleno de buenas palabras y vacío de respuestas concretas en forma de compromisos, como es frecuente en este tipo de resoluciones consensuadas.

En este caso, y siguiendo la línea de trabajo propuesta por Naciones Unidas especialmente durante la década de los años noventa, la Declaración incorporó en forma de compromisos un conjunto de objetivos para lograr elevar los niveles de desarrollo en todos los países y territorios del Planeta. Son los denominados Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), un conjunto de ocho objetivos que tratan de

constituir una especie de agenda social y medioambiental para los primeros quince años del siglo XXI.

Pobreza extrema, hambre, falta de acceso a la educación, inequidad de género, pandemias, falta de atención en salud y quiebra de la sostenibilidad ambiental constituyen algunas de las caras de la desigualdad que asola el mundo. De la misma forma que las riquezas en el mundo han crecido espectacularmente en las últimas tres décadas, igualmente ha aumentado la brecha de la desigualdad. Desigualdad entre personas dentro de los países, y desigualdad entre países o territorios. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio se proponen, cuando menos, mejorar algunos de los aspectos que definen la situación de los más pobres en la escala de oportunidades y opciones.

Los ODM no persiguen, al menos explícitamente, reducir la brecha de la desigualdad limitando o reduciendo los "techos" de riqueza, y esta es sin lugar a dudas una fuente de controversia, cuando no de escepticismo, que produce la formulación de los ODM.

#### EL GÉR MEN DE LOS OBJETIVOS DEL MILENIO

■ El contexto en el que debemos situar la aparición de los ODM es la evolución del concepto de Desarrollo, cuya máxima expresión fue la acuñación en los años ochenta del término Desarrollo Humano Sostenible, y en la visión global de desarrollo. Esto permitió fijar la atención en otras dinámicas más cercanas a las relaciones internacionales (comercio, inversión, deuda, tecnología,...), así como en las propias políticas públicas de los Países en Desarrollo.

■ En los 90, Naciones Unidas continúa su proceso con una serie de Conferencias y Cumbres Mundiales Temáticas organizadas por las distintas agencias de la institución en las que se convocan a gobiernos y a organizaciones sociales para establecer planes y programas conjuntos acerca de las diferentes cuestiones que se plantean - Cumbre de desarrollo sostenible (Río de Janeiro 92), Desarrollo social (Copenhague 95), Género (Beijing 95), alimentación (Roma 96), las más relevantes- Estas iniciativas constituyen el germen de los objetivos del Milenio.

■ La evolución de este contexto queda patente en las declaraciones y compromisos que surgen de la Conferencia Internacional de Derechos Humanos (Viena, 1993), la Declaración de Copenhague (1995) y la "Estrategia para el Siglo XXI" (CAD de la OCDE, 1996).

En esta última, los países donantes ya adoptaron la mayor parte de los objetivos de las Cumbres de Naciones Unidas como metas expresas de la ayuda externa con el horizonte temporal del año 2015. Otro reflejo de este consenso lo constituye el acuerdo al que llegan, en junio del 2000, el Sistema de NNUU, la OCDE, el BM y el FMI, en el que se comprometen a impulsar la "agenda 2015" del CAD. Por fin, tras pasar más de medio siglo desde que tuvo lugar el nacimiento del sistema de cooperación, se señala firmemente que la pobreza, en todas sus formas, es el principal desafío al que se enfrenta la comunidad internacional.



Sin embargo, la Declaración del Milenio marca un punto de inflexión en la lucha contra la pobreza. La comunidad internacional contrae un compromiso consigo misma y, por primera vez en muchos años, existe una agenda social consensuada entre el Norte y el Sur que, poniendo al ser humano en el centro de los debates, promueve una visión universal de los Derechos Humanos. Gobiernos, instituciones internacionales y sociedad civil asumen este reto cuantificable y medible, con indicadores concretos, que permitirán evaluar sucesivamente, y hasta el 2015, los avances y retrocesos.

Los ODM abordan algunas de las numerosas dimensiones de la pobreza y sus efectos en las vidas de las personas: con la vista puesta en el año 2015; se hacen propuestas, como reducir a la mitad el número de personas con ingresos menores a un dólar diario y a la mitad las personas que padecen hambre, conseguir para ese mismo año la educación primaria universal, disminuir la desigualdad de género en la educación, reducir en dos tercios la mortalidad materna e infantil, ampliar el acceso a la planificación familiar, asegurar la sostenibilidad ambiental, facilitar el acceso a los medicamentos esenciales o hacer que la deuda externa de los países del tercer mundo sea sostenible en el largo plazo.

En la Declaración del Milenio se recogen además los compromisos de la comunidad internacional en las siguientes materias: paz, seguridad y desarme; desarrollo y erradicación de la pobreza; medio ambiente; democracia, derechos humanos y buena gestión de los asuntos públicos; protección de las personas vulnerables, atención a las necesidades especiales de África y fortalecimiento de las NNUU.

Aunque cuando tratemos el epígrafe que se refiere a la calidad de la ayuda y a las nuevas prácticas ahondaremos en algunos aspectos que tienen que ver con los compromisos de esta nueva agenda, nos detendremos ahora en apuntar el peso que tienen otras dinámicas económicas y políticas que marcan el contexto internacional en donde se desenvuelve estos compromisos globales de lucha contra la pobreza. No está de más señalar que para los sectores más críticos los ODM proporcionaban un buen argumento para dar una nueva legitimidad a la ayuda al desarrollo, y al tiempo hacerla compatible con políticas de liberalización y con los intereses de política exterior de los países donantes.

## CINCO AÑOS DESPUÉS

Septiembre 2005 Concluida la 60ª Asamblea General de las Naciones Unidas, los líderes mundiales no estuvieron a la altura de las circunstancias. La decepción fue recogida por gran parte de la sociedad civil, porque el documento no recogió medidas que asegurasen el cumplimiento de los ODM en el 2015.

En el acuerdo de mínimos que significa la resolución final, tan sólo se reconoce la importancia de sumar esfuerzos y se reiteran las promesas realizadas años atrás. Así mismo, los gobiernos no dieron ninguna explicación sobre la falta de progresos para alcanzar los ODM y no han reconocido en ningún momento el fracaso de la meta del Objetivo 3 (eliminar las desigualdades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria para 2005).

No se tradujeron en medidas concretas, ni la necesidad urgente de incrementar los recursos de la ayuda, tan sólo se han escuchado propuestas de incremento durante la próxima década, de carácter voluntario, y sin garantías de que se produzca realmente; ni de cancelar la deuda externa y permitir a los países pobres decidir sus propias políticas comerciales.

Además, no ha sido acordada ninguna medida específica para mejorar la calidad y la orientación de estos fondos, de forma que se garantice su eficacia e impacto en la lucha contra la pobreza. Por otro lado, la necesidad mundial de establecer impuestos globales que garanticen cierta distribución de los recursos disponibles es cada día más importante. Las propuestas escuchadas a algunas delegaciones, también sin acuerdos oficiales, son insuficientes y están aún lejos de lograr algún sistema multilateral de imposición fiscal que permita disponer de nuevos mecanismos de financiación.

La deuda externa seguirá siendo un cuello de botella fatal para las cuentas nacionales de los países empobrecidos. La Asamblea de la ONU ha sido incapaz de superar la propuesta insuficiente, excesivamente condicionada y sin garantías que realizaron los países del G8 el pasado mes de julio. Es imprescindible, para que 62 países puedan invertir lo necesario en sus estrategias de lucha contra la pobreza, que su deuda externa sea inmediatamente cancelada.

El gran pacto por el desarrollo y contra la pobreza que expresa el Objetivo Ocho y que se refiere a los compromisos de los países ricos, continúa ofreciendo más vacíos que avances y acuerdos concretos.

Sin una asociación mundial entre países enriquecidos y empobrecidos, los propósitos que se realicen para mejorar la situación de éstos últimos no tendrán ninguna posibilidad de convertirse en realidad. El concurso decidido de los países enriquecidos comprometiendo sus políticas y sus recursos, en el marco de una Asociación Mundial para el desarrollo, es más que una cuestión de solidaridad o de caridad, se plantea como una cuestión de justicia, equidad y oportunidades.

El Objetivo 8 de los ODM incluye algunas de las peticiones tradicionales sobre el aumento y la mejora del sistema de ayuda internacional. Pero además se añaden también propuestas y metas orientadas a que los países ricos permitan el acceso a mayores oportunidades para los países empobrecidos en los sistemas internacionales de comercio y de financiación que, sin duda, tienen muchísima más importancia en la distribución internacional de recursos que el sistema de ayuda. Asimismo se incluyen metas e indicadores que abordan el problema del insostenible peso de la deuda externa.

En definitiva, las reglas del comercio internacional, la deuda externa y la ayuda oficial al desarrollo se configuran dentro de los ODM como los mecanismos fundamentales desde los cuales se pueden articular las estrategias que permitan la consecución de las metas propuestas:

- z Nuevas condiciones para la deuda externa
- z Nuevas reglas para el comercio internacional
- z Un nuevo papel de la AOD en la lucha contra la pobreza

## OBJETIVO 8

### FOMENTAR UNA ASOCIACIÓN MUNDIAL PARA EL DESARROLLO

META 12 Dar un nuevo impulso al desarrollo de un **sistema comercial y financiero** abierto, basado en normas, predecible y no discriminatorio.

META 13 Atender las necesidades especiales de los **países menos adelantados** (PMA)

META 14 Atender las necesidades especiales de los **países sin litoral** y de los pequeños **Estados insulares**.

META 15 Abordar de forma global el problema de la **deuda** de los países en desarrollo mediante medidas nacionales e internacionales orientadas a que la deuda sea sostenible a largo plazo

META 16 En cooperación con los países en desarrollo, elaborar e implementar estrategias que proporcionen a los jóvenes un **empleo** digno y productivo

META 17 En colaboración con las compañías farmacéuticas, proporcionar acceso a **medicamentos** esenciales a precios asequibles a los países en desarrollo

META 18 En colaboración con el sector privado, facilitar el aprovechamiento de los beneficios de las **nuevas tecnologías**, especialmente las de información y comunicaciones.

FUENTE: Naciones Unidas. [www.developmentgoals.org](http://www.developmentgoals.org)

En muchos países, los pagos derivados de la deuda externa superan los ingresos totales por exportaciones y los recibidos por medio de la ayuda oficial.

Este es un impedimento muy importante para que algunos países puedan realizar los esfuerzos presupuestarios imprescindibles para el logro de los ODM. De ahí que, desde hace ya varios años, las instituciones internacionales hayan reconocido este problema y hayan emprendido políticas concretas orientadas al alivio de la deuda externa. Una reducción de la deuda amplia y exitosa podría contribuir doblemente al logro de los ODM. Por un lado, permitiría liberar recursos vía presupuestos nacionales para que fueran dedicados a inversiones sociales y, por otro, contribuiría a un saneamiento de las cuentas nacionales, que es imprescindible para que determinados países alcancen crecimientos económicos sostenidos que les permitan luchar contra la pobreza. Las metas propuestas deberían entenderse como un llamamiento a ampliar y reforzar las iniciativas emprendidas hasta ahora, consideradas, en general, como insuficientes.

■ Septiembre de 1996. El FMI y el Banco Mundial, a petición del Grupo de los Siete, lanzan la Iniciativa para la Reducción de la Deuda de los Países Pobres Altamente Endeudados (Iniciativa PPAE, en inglés HIPC), reconociendo implícitamente que ninguna política económica, ni tan siquiera el ajuste estructural, era viable en países muy pobres y con un nivel de deuda "insostenible".

■ Junio de 1999. Cumbre de Colonia del G-7. Los escasos resultados prácticos de la Iniciativa PPAE entre 1997 y 1999, y la fuerte presión ejercida por las campañas de las ONG y en particular "Jubileo 2000" llevaron a que el Grupo de los Siete decidiera lanzar la "Iniciativa PPAE reforzada" o "PPAE-II". Se trata de una iniciativa importante para lograr los objetivos internacionales de desarrollo, pues cuenta con 38 países elegibles para la condonación de deuda, muchos de ellos muy pobres, e instrumentos que permiten, por primera vez, la condonación de la deuda de las instituciones financieras multilaterales.

■ Julio de 2005. La última propuesta realizada por el G8 en Greeneagles, anunciaba la cancelación del 100% de la deuda multilateral de 18 países pobres. Tras conocer los detalles que se han divulgado del acuerdo, algunas organizaciones de la sociedad civil valoraron la medida como:

**ESCASA:** Las cifras hasta ahora anunciadas por los cuatro países que acordaron esta propuesta en el G8 (Estados Unidos, Reino Unido, Holanda y Canadá) llegarían en el mejor de los casos a los 16.700 millones de dólares en diez años. Sólo en los últimos cinco años los países de África Subsahariana han pagado 65.538 millones de dólares en servicio de deuda externa. En términos generales, de alcanzarse el tope anunciado, apenas supondrá el 10% de alivio del total de la deuda de los países de bajos ingresos. Si el objetivo real fuera permitir el cumplimiento de los Objetivos del Milenio sería imprescindible que se cancelara inmediatamente el total de la deuda a los 62 países más empobrecidos del mundo.

**EXCESIVAMENTE CONDICIONADA:** Los países seleccionados por la propuesta son aquellos que han cumplido las condiciones macroeconómicas impuestas por el Banco Mundial y el FMI en el marco de la Iniciativa para los Países Pobres Altamente Endeudados (HIPC). El marco de esta iniciativa se ha demostrado claramente insuficiente puesto que, además de imponer recetas macroeconómicas con un importantísimo costo social, miden la capacidad de endeudamiento

de un país en función de sus exportaciones, y no en función de garantizar la suficiente inversión para cumplir los Objetivos del Milenio.

**SIN GARANTÍAS:** Por otro lado los países del G8 mencionan que el alcance real de la propuesta de condonación se realizará hasta donde lleguen las aportaciones voluntarias de los países donantes, que aliviarían parcialmente el servicio de la deuda durante 10 años. Esta situación difícilmente liberará de forma efectiva los presupuestos nacionales de estos países, que deberán esperar continuamente la buena voluntad de los países donantes.

**INSUFICIENTE:** Además, gran parte de la deuda de los países más empobrecidos alcanza plazos de amortización de 30 o 40 años, lo que el alivio presupuestario no es más que pan para hoy y hambre para mañana. En el mejor de los casos, esta medida tan sólo saneará a corto plazo algunas cuentas públicas de países en los que la mitad de la población malvive con menos de un dólar diario -como dice la propuesta-, hasta permitir que estos países contraigan nuevos créditos y, con ello, vuelvan a incrementar su deuda. Se trata de aliviar unas deudas que jamás serán pagadas, para contraer nuevas deudas.

LA CANCELACIÓN DE LA DEUDA DEBE REALIZARSE PARA EL CONJUNTO DE LOS PAÍSES EMPOBRECIDOS Y DE FORMA QUE NO SE SOMETA A ESOS PAÍSES A DEVASTADORAS CONDICIONES MACROECONÓMICAS QUE LES IMPIDEN ELEGIR SU PROPIO MODELO DE DESARROLLO ECONÓMICO, SOCIAL Y SOSTENIBLE.

Después de décadas de liberalismo y aperturas comerciales impuestas a los países empobrecidos, los países ricos y las multinacionales han sido las únicas beneficiarias del actual modelo de comercio internacional.

En lugar de establecer mecanismos para proteger el derecho de los países pobres a decidir sobre sus propias políticas comerciales, han primado las intervenciones que reiteran el principio de la liberalización como única alternativa para el desarrollo. Alternativa que no se ha demostrado eficaz en las décadas anteriores ni para acabar con la pobreza, ni para reducir las desigualdades.

La lucha contra la pobreza tiene mucho que ver con las negociaciones comerciales en el seno de la OMC y cómo éstas repercuten en la vida de millones de personas. No en vano cada vez es mayor la oposición popular (campesinos, sindicalistas, activistas ecológicos, pescadores) a la globalización de los mercados, porque también está suponiendo el agravamiento de las condiciones de vida de millones de personas, sobre todo en el continente africano, aunque también en otras partes donde las materias primas son esquiladas en beneficio de los países desarrollados mientras sus habitantes mueren de hambre.

### EL CAMINO DE LA OMC HASTA HOY

■ La III Conferencia Ministerial de la OMC en Seattle (Diciembre 1999) tenía como objetivo sentar las bases para una nueva Ronda del Milenio en la que se pretendía redefinir la agenda comercial, medioambiental y social del próximo siglo en la dirección de mayores cotas de liberalización y desregulación de la economía, el comercio y las inversiones. Las vigorosas movilizaciones de organizaciones, sindicatos y movimientos contrarios a la globalización neoliberal provocaron un estrepitoso fracaso.

■ El siguiente intento fue la IV Conferencia Ministerial, celebrada en Doha (Qatar) en noviembre de 2001. Concluyó con la Declaración de Doha que contiene el mandato para las negociaciones sobre una serie de cuestiones relativas a las reglas del comercio mundial. Este paso significó el desbloqueo en diversos temas y por eso los trabajos posteriores se han bautizado como la Ronda de Doha.

■ Cancún fue la sede de la V Conferencia Ministerial de la OMC - Septiembre 2003- y pretendía hacer un balance de los progresos realizados en las negociaciones y otros trabajos en el marco del Programa de Doha para el Desarrollo. Acompañada asimismo por importantes manifestaciones de movimientos y organizaciones que exigían otras reglas más justas para el comercio mundial, culminó sin acuerdo sobre el Texto Ministerial. Era la segunda vez en la historia de la organización que esto sucedía, tras el fracaso de las negociaciones en Seattle (1999). El fracaso de la reunión se debió principalmente a las marcadas diferencias existentes entre los intereses de los países desarrollados (principalmente Estados Unidos y los de la Unión Europea) y los países empobrecidos, quienes se opusieron firmemente a un acuerdo sobre los llamados "temas de Singapur" (inversiones, políticas de competencia, contrataciones públicas, transparencia y facilitación del comercio). De hecho, tal vez el mayor logro de la Conferencia haya sido la consolidación de un grupo de 20 países (llamado G20+, ya que su número seguiría creciendo) que, incluyendo a Brasil, Argentina, Egipto, India, China y Sudáfrica, unieron fuerzas para defender los intereses de los países en desarrollo en las negociaciones multilaterales sobre comercio.

■ En la reciente VI Conferencia Ministerial de Hong-Kong de Diciembre de 2005 estuvo en juego la propia supervivencia institucional de la Organización Mundial de Comercio (OMC). Después del colapso de dos reuniones ministeriales en Seattle y Cancún, un tercer fracaso habría erosionado de gravedad su utilidad como motor esencial de la liberalización comercial en el planeta. Se requería de un acuerdo, y éste se logró a toda costa. A cambio de concesiones sustanciales por parte de las naciones en desarrollo, éstas obtuvieron apenas una fecha para la cancelación final de los subsidios a la exportación, que de todas formas deja intacta la estructura de subsidios agrícolas en la Unión Europea (UE) y Estados Unidos. En este caso, la razón del colapso de los países en desarrollo no fue tanto falta de liderazgo como un liderazgo que las llevó en la dirección opuesta. La clave de la debacle de Hong Kong fue el papel que asumieron Brasil e India, líderes del famoso Grupo de los 20. La principal ganancia para Brasil e India no reside en el impacto del acuerdo sobre sus economías, sino en la afirmación de su nueva función de dispensadores de poder dentro de la OMC.

Bello, Walden: " El verdadero significado de Hong-Kong", ALAI, Enero 2.006

Los campos de negociación más relevantes que nacen del Programa de Doha reciben en ocasiones la denominación de "Ronda" porque suponen esfuerzos para lograr acuerdos paralelos en torno a diferentes mesas de negociación en las que se intentan condicionar los juegos de conquistas y concesiones.

**Z Acuerdos sobre agricultura.** Desde Doha existe el compromiso de todos los miembros a reducir las barreras proteccionistas, los subsidios internos y subsidios a la exportación. Sin embargo, la U.E. y Estados Unidos hace tiempo que han conseguido introducir procedimientos especiales para "productos sensibles" destinados a restringir el acceso al mercado a los productos de países en desarrollo. Asimismo complicados sistemas denominados "caja verde" y "caja azul" contemplan mecanismos que permiten seguir subsidiando a los agricultores de forma directa o indirecta. Estos mecanismos reducen en la práctica el posible efecto del compromiso publicitado en Hong-Kong de eliminación de los subsidios agrícolas para el 2013. Esta aparente "concesión" permitió a los países industrializados obtener importantes concesiones en otros acuerdos más relevantes para los intereses de sus transnacionales como los avances conseguidos en el AGCS o el AMNA.

**Z Acuerdo sobre acceso a mercados no agrícolas (NAMA, por sus siglas en inglés).** Pretende llegar a acuerdos sobre cómo llevar a cabo la reducción de aranceles para productos no agrícolas. Los compromisos arrancados en Hong-Kong a los países en desarrollo en determinados sectores industriales intensificarán los procesos de desindustrialización comenzados a partir de los programas de ajuste estructural impuestos.

**Z Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (GATS, por sus siglas en inglés).** Su propósito es liberalizar progresivamente el "comercio de servicios" entre los países de la OMC y abrirlo a la inversión extranjera directa en áreas como salud, educación, agua, pensiones o transporte. Es uno de los acuerdos de mayor alcance de la OMC. Hay que recordar que el 50% del PIB de los países empobrecidos se debe a los servicios. Se puede contemplar como la vía de acceso a la privatización de los servicios públicos.

**Z Acuerdo sobre Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC, o por sus siglas en inglés TRIPS).** Dentro de esta mesa, en Doha, se valoró como positiva la afirmación de que los asuntos de salud pública tenían prioridad sobre los derechos de propiedad intelectual. Pero este planteamiento quedó en palabras, porque las grandes empresas farmacéuticas han conseguido que sea prácticamente imposible exportar medicamentos genéricos por las pesadas condiciones impuestas a importadores y exportadores. Siguen sin darse atención a las propuestas destinadas a la prohibición de patentes sobre seres vivos, la diversidad biológica o la protección de los conocimientos tradicionales y el folclore.

## LO QUE ESTÁ EN JUEGO EN LA OMC

Detrás del complejo "bosque" técnico de negociaciones y disposiciones de la OMC están en juego muchos millones de vidas humanas y el futuro de buena parte de la humanidad. Con las reglas del comercio internacional están en juego, entre otras cuestiones:

- El derecho a la soberanía alimentaria de los pueblos. Que el tema de la agricultura, dentro de las negociaciones de la OMC sea considerada como una mercancía más y no como el acceso a la propia subsistencia de buena parte del planeta.
- La apertura indiscriminada de los mercados nacionales en los países del Sur con la consiguiente pérdida de empleos, deterioro de las condiciones laborales y aumento de la pobreza.
- La autonomía de las inversión privada frente a la legislación nacional, desvinculándola del respeto ambiental, la sostenibilidad y los derechos laborales.
- El tratamiento como mercancía de los servicios públicos que permiten a los pueblos el acceso a derechos elementales como la educación, la salud, el agua, la vejez digna; anulando cualquier responsabilidad pública sobre dichos servicios.
- El derecho de las autoridades nacionales a proteger la salud pública y promover el acceso a medicamentos para todos.
- La conversión en mercancía de elementos vitales como genes, células, tejidos humanos, plantas, animales y manifestaciones de la biodiversidad.

*"Más que lo que puede lograr la ayuda internacional, el comercio tiene el potencial de aumentar la participación de los países y de la población más pobre del mundo en la prosperidad mundial."*

*"Restringir ese potencial a través de políticas comerciales injustas no es coherente con el compromiso asumido en los ODM y más aún, resulta injusto e hipócrita."*

Si África Subsahariana hubiera conservado la misma parte de las exportaciones mundiales que tenía en 1980, el volumen de sus ventas sería hoy 119.000 millones de dólares superior. **UNA SUMA CINCO VECES MÁS IMPORTANTE QUE TODA LA AYUDA DADA POR LOS PAÍSES RICOS DESDE 2002.**

INFORME PNUD 2005

No existe en el plano internacional un organismo con competencias reales para redistribuir la renta. Aunque con sus limitaciones, podemos afirmar que ése sería el sentido del sistema de cooperación internacional. Actualmente, no se puede afirmar que lo sea. Son flujos muy pequeños en comparación con la inversión extranjera, las ganancias de exportación, el crédito de bancos privados o las remesas de los emigrantes. La ayuda apenas compensa las pérdidas ocasionadas por el proteccionismo de los países ricos, el servicio de la deuda externa, la repatriación de beneficios de las transnacionales o la fuga de capitales.

En suma, como señala el PNUD en su informe de 2.005, actualmente los países ricos gastan aproximadamente una cuarta parte de su riqueza en transferencias sociales, las cuales son una inversión para impedir o reducir el derruche y el dislocamiento social que suelen asociarse con las privaciones extremas. La pobreza mundial también constituye un gigantesco derruche de potencial humano y un impedimento para lograr la prosperidad común. En un mundo estrechamente unido por el comercio y los flujos de inversión, la pobreza de un país disminuye el potencial de prosperidad de otros lugares del mundo. Sin embargo, la comunidad internacional carece de un mecanismo de seguridad social que resulte creíble, vacío que podría suplir la ayuda para el desarrollo.

Por ello, la cooperación externa puede jugar un papel en el desarrollo reduciendo las brechas económicas -de ahorro, comercial o fiscal-, ampliando las posibilidades y opciones de las personas, ayudando a erradicar la pobreza y mejorando las capacidades de los gobiernos; junto a ello, la promoción de Bienes Públicos Mundiales -y, por otro lado, la existencia de "fallos" del mercado- es una razón adicional en su favor. Ahora bien, mientras buena parte de la AOD debe encaminarse a la lucha contra la pobreza y la promoción del desarrollo en los PED, recursos adicionales deben financiar la provisión de los Bienes Públicos Mundiales.

Durante el año 2002, los países miembros de NNUU se comprometieron por dos veces a incrementar su ayuda oficial al desarrollo a los países en desarrollo para alcanzar el 0,7 % de su PNB. Primero fue en la Cumbre sobre Financiación para el Desarrollo de Monterrey y, meses después en la Cumbre de Desarrollo Sostenible de Johannesburgo.

## ¿VOLUNTARIEDAD DE LA AOD?

"Impulsar un renovado esfuerzo de cooperación a través de los ODM supone, más allá de sus metas concretas, una forma de avanzar hacia una "política global de cohesión". Ahora bien, no hay que ser ingenuos. A medio y largo plazo, tal política no puede estar basada en la ayuda voluntaria y discrecional, ni coexistir con un marco de incentivos como el actual, que alienta comportamientos escapistas, en el que cada cual trataría de eludir los costes que supone alcanzar esas metas comunes. Una verdadera política global de cohesión, como ilustran las políticas nacionales y el caso de la U.E., deberá estar basadas en contribuciones vinculantes - más allá del objetivo del 0,7% del PIB, aportaciones obligatorias de AOD y los "impuestos globales", hoy en discusión- y en normas que, sobre poniéndose a la voluntad soberana de los Estados, aseguren que los recursos se orientan realmente a la lucha contra la pobreza y la exclusión"

SANAHUJA, Jose Antonio. "Los Objetivos del Milenio como programa de cohesión social" ( En "Objetivos del Milenio, ¿se puede acabar con la pobreza? PPC 2005")

*"Reconocemos que para que los países en desarrollo puedan lograr cumplir las metas de desarrollo acordadas internacionalmente, incluidas en la Declaración del Milenio se requerirá un incremento sustancial de la AOD y de otros recursos. Para apoyar el incremento de la AOD, cooperaremos para mejorar políticas y estrategias de desarrollo, nacional e internacionalmente, de cara a aumentar la efectividad de la ayuda. En ese contexto urgimos a los países desarrollados que no han realizado esfuerzos concretos para alcanzar la meta del 0,7% del PNB como AOD para los países en vías de desarrollo y para destinar entre el 0,15% y el 0,20% del PNB de los países desarrollados a los países menos avanzados."*

Declaración Final Cumbre de Monterrey

# 2

## ¿QUÉ ENTENDEMOS POR AOD?

A Definiciones

B AOD multilateral

C AOD bilateral

D Principales instrumentos de la AOD

## Ayuda Oficial al Desarrollo - AOD

Se entiende<sup>1</sup> aquella transferencia de recursos de origen público, incluyendo agencias oficiales, gobiernos regionales y locales y agencias ejecutivas, entregada directamente, o a través de las instituciones multilaterales, en favor de los países en desarrollo, siempre que se cumplan dos condiciones:

1. Que tengan por objetivo principal la promoción del desarrollo económico y el bienestar de los países receptores. Esto no excluye que puedan existir otros objetivos secundarios, pero no se admite la ayuda militar.
2. Que se otorguen en términos financieros de una concesionalidad<sup>2</sup> mínima del 35%, del 50% para los "países menos adelantados" (PMA).

Se distingue entre:

■ La AOD multilateral, que se canaliza a través de las instituciones financieras internacionales (IFI), las organizaciones internacionales no financieras (agencias especializadas y "Programas" y "Fondos" de Naciones Unidas) y los "fondos multilaterales" como el Fondo Europeo de Desarrollo (FED).

■ La ayuda bilateral, que se compone de la cooperación reembolsable -los préstamos concesionales- y la no reembolsable -donaciones. En España la cooperación bilateral no reembolsable puede provenir de la Administración Central o de instituciones públicas autonómicas o locales.

Se diferencia de:

#### Financiación Oficial al Desarrollo

Con los mismos objetivos que la AOD, pero sin alcanzar su grado de concesionalidad, estaría la Financiación Oficial al Desarrollo, de la que forman parte los créditos de gobierno a gobierno en condiciones de mercado -entre ellos los créditos oficiales a la exportación-, determinadas inversiones de procedencia pública y operaciones de reestructuración de deuda en términos no concesionales.

Junto a esa financiación pública, concesional o no concesional, existen otras formas de cooperación al desarrollo, también decididas por los poderes públicos, pero que no suponen transferencias de recursos. A veces se traducen en concesiones comerciales, como las de la Unión Europea (UE) a los países ACP.

#### Ayuda al desarrollo NO oficial

Se incluyen en la ayuda internacional al desarrollo, pero no en la AOD, los recursos privados canalizados hacia los países en desarrollo por las Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo (ONGD) y otras Fundaciones sin ánimo de lucro.

Sin embargo, los recursos oficiales canalizados por los poderes públicos a través de las ONGD computan también como AOD.

1 Gran parte de los conceptos y definiciones que se utilizarán en este epígrafe han sido extraídas de Manuel Iglesia-Caruncho (2002).

2 El CAD establece los términos que debe reunir una transferencia de recursos para considerarla como concesional. Define el nivel de concesionalidad como la medida de "blandura" de un crédito, es decir, la diferencia que existe entre las condiciones que ofrece el mercado y las condiciones que ofrece el crédito concesional. Los créditos concesionales son, pues, aquellos que ofrecen ventajas o beneficios para el prestatario -el que solicita el préstamo- si se comparan con los préstamos otorgados en condiciones de mercado. Se entiende que un préstamo o transferencia de dinero es concesional cuando incluye un elemento considerable de donación o gratuidad.



## Contribuciones a las Instituciones Financieras Internacionales

---

Las Instituciones Financieras Internacionales (IFI)<sup>3</sup> obtienen recursos de los países miembros para ejecutar proyectos de desarrollo en los PED, prestar ayuda directa a sus balanzas de pagos -préstamos de ajuste estructural- y apoyar determinados programas presupuestarios de los receptores (instrumento conocido como SWAP, por sus siglas en inglés). Aunque no siempre resulta sencillo delimitar qué parte de las contribuciones a las IFI se pueden computar como AOD, la mayoría de las contribuciones voluntarias a estos organismos tienen, en principio, ese carácter, puesto que son utilizadas para ayudar a los PED a través de "ventanillas blandas". Respecto a las cuotas obligatorias, por el contrario, la mayor parte de los desembolsos no computa como AOD, puesto que los préstamos de las IFI, a excepción de los fondos señalados, no suelen gozar de las condiciones de concesionalidad requeridas al efecto.

## Contribuciones a Organismos Internacionales No Financieros: Agencias especializadas y "Programas" y "Fondos" de Naciones Unidas

---

Las Agencias y Programas de NNUU tienen por objetivo promover la cooperación internacional, en los ámbitos técnico, científico, cultural, laboral, alimentario y sanitario, entre otros. Entre los más representativos están el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); la Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO); la Organización Internacional del Trabajo (OIT); la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO).

Las Agencias y Programas de NNUU coexisten con "Fondos" que proporcionan financiación concesional -créditos y donaciones- a proyectos destinados a la promoción del desarrollo. Entre los más conocidos están el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF); el Fondo de NNUU para la población (FNUAP); el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) -más conocido como Global Environmental Facility (GEF); y el Fondo Fiduciario HIPC, nacido en 1996 para financiar la reducción de la deuda de los Países Pobres Altamente Endeudados. Aunque todas las contribuciones a estas instituciones por parte de los países miembros tienen como objetivo la cooperación internacional, sólo computan como AOD las dirigidas a promover el desarrollo de los PED.

## Aportaciones al presupuesto de cooperación al desarrollo de la UE y al "Fondo Europeo de Desarrollo"<sup>4</sup>

---

El presupuesto de la UE originado por los aportes de los Estados Miembros se considera un "fondo multilateral". En consecuencia, la cuantía que la UE dedica de su presupuesto a la financiación de programas y proyectos de cooperación con los PED, entra en la categoría de "AOD multilateral". También se incluyen aquí los programas generales de carácter horizontal.

Por otro lado, el FED, de carácter extrapresupuestario, se nutre de los fondos que aportan directamente los Estados Miembros y que sirven para financiar gran parte de la cooperación financiera y técnica, que financia los proyectos y programas de desarrollo entre la UE y los países signatarios de los Acuerdos de Lomé (países ACP).

<sup>3</sup> Nos referimos principalmente al Fondo Monetario Internacional (FMI), el grupo Banco Mundial (BM) y los grandes bancos regionales de desarrollo: Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Banco Asiático de Desarrollo (BAsD) y Banco Africano de Desarrollo (BAfD). También se consideran IFI el Banco Europeo de Inversiones (BEI) y el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD).

<sup>4</sup> En la Agenda de la UE está sometida a debate la posible inclusión de los FED en el Presupuesto General Comunitario.

La cooperación bilateral es la que se establece directamente entre el país donante y el receptor. Cabe distinguir la cooperación reembolsable de la no reembolsable. El impacto que muestran la cooperación reembolsable (los créditos) y la no reembolsable (las donaciones), y las diferentes ventajas e inconvenientes que ofrece cada una, dependerá de la situación de cada país receptor.

### REEMBOLSABLE

Se trata de préstamos concesionales que los gobiernos de los países donantes otorgan a gobiernos o instituciones públicas de los países beneficiarios de la ayuda con el fin de financiar determinados proyectos en sectores productivos, aunque también se utilizan para el sector social.

La cooperación bilateral reembolsable suele estar condicionada a la adquisición de bienes y servicios del donante, en cuyo caso se habla de ayuda ligada. Por otra parte, en ocasiones se mezclan los créditos blandos que computan como AOD con créditos oficiales a la exportación en condiciones de mercado, formando parte de un paquete financiero global. Ello recibe el nombre de crédito mixto, un instrumento muy controvertido, con efectos adversos en los países receptores.

La cooperación reembolsable muestra algunas ventajas para países de desarrollo intermedio y para sectores económicos con rentabilidades altas, siempre que su uso sea transparente y no prevalezca el interés del país donante sobre las necesidades del receptor: los créditos se relacionan positivamente con la inversión; se dirigen preferentemente a dotación de infraestructuras y servicios -lo que potencia la capacidad productiva del país-; su concesionalidad compromete menos la posición deudora del receptor que los recursos en condiciones de mercado; y pueden jugar un papel catalizador de otras inversiones.

Pero las tendencias del sistema de AOD indican que se van sustituyendo los créditos por las donaciones. Según cifras de la OCDE, el porcentaje que representaban los créditos en la AOD bilateral total se situaba, en 1999, en el 10,4% -el 22,7% en España en ese año-, frente al 17,3% de 1990 -el 62,4% en España-.

En 2003 la cooperación reembolsable se había reducido significativamente en el conjunto de los países donantes, aunque en España todavía alcanzaba un 20% de la AOD bilateral, canalizado en gran medida desde los créditos del FONDO DE AYUDA AL DESARROLLO - FAD

### NO REEMBOLSABLE

Se incluyen aquí las transferencias realizadas en efectivo o en bienes y/o servicios respecto a las cuales el beneficiario no contrae ninguna deuda legal.

La cooperación no reembolsable se compone de:

- la ayuda humanitaria -como la alimentaria-;
- la de emergencia;
- los proyectos de desarrollo económico y social;
- los programas de apoyo a la balanza de pagos, a las importaciones y al presupuesto del país receptor;
- la cooperación científica y técnica;
- las subvenciones a ONGD; y
- los programas de reducción de deuda.

La principal ventaja de la cooperación no reembolsable es que no incrementa la posición deudora del país, lo que resulta esencial para países sobreendeudados y para sectores con tasas de retorno elevadas en el largo plazo pero bajas en el corto plazo, como el social o el medioambiental.

Se distinguen tres principales:

**Z** La Administración Central, en cuyo seno los ministerios predominantes, dependiendo de cada donante, son el de Asuntos Exteriores y el de Economía y Hacienda, existiendo generalmente una agencia de cooperación al desarrollo especializada, de carácter autónomo o adscrita a alguno de los ministerios rectores en materia de cooperación;

**Z** Las Administraciones Territoriales distintas al Estado Central -en el caso español, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales- que llevan a cabo la cooperación oficial descentralizada; y

**Z** Las ONGD, organizaciones que canalizan en todos los países del CAD un porcentaje creciente de la AOD bilateral no reembolsable, sobre todo en partidas destinadas al sector social y la ayuda humanitaria y de emergencia. Empresas, sindicatos y universidades también se están convirtiendo en agentes con protagonismo creciente.

(El actual Plan Director de la Cooperación Española destaca también a las Cortes Generales como un actor importante de Cooperación Internacional para el Desarrollo.)

### Cuadro 1. Composición de la Ayuda Oficial al Desarrollo

1. AOD multilateral	Contribuciones a las Instituciones Financieras Internacionales (IFI) Contribuciones a Organismos Internacionales No Financieros Contribuciones al presupuesto de la AOD de la Unión Europea -países integrantes- Contribuciones al Fondo Europeo de Desarrollo -países integrantes- Contribuciones a otros fondos "semi-multilaterales" -países de la OPEP-	
2. AOD bilateral	2.1) Reembolsable	Y Préstamos concesionales -en España: "Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD)-. Y Microcréditos
	2.2) No reembolsable	Y Ayuda humanitaria -incluye la ayuda alimentaria-. Y Ayuda de emergencia Y Proyectos de desarrollo económico y social Y "Ayuda-programa" -apoyo a la balanza de pagos, a las importaciones, a los presupuestos públicos o de reducción de deuda-. Y Cooperación científica y técnica Y Subvenciones a ONGD

Los instrumentos serán más o menos útiles dependiendo del contexto, pero su elección y uso reflejará, en gran medida, el grado de compromiso del país donante con la lucha contra la pobreza y revelará de antemano la elección de intervenir en determinados sectores o países. Conviene, pues, detenerse en ver cuáles son las diferencias, ventajas e inconvenientes que se derivan del uso de los instrumentos más significativos: la ayuda-proyecto, la ayuda-programa y la cooperación técnica.

### El proyecto

El proyecto es el instrumento tradicional de la cooperación internacional, que ofrece las siguientes ventajas:

- 1** resulta adecuado cuando las habilidades locales técnicas, de gestión u organización son insuficientes o las políticas del gobierno receptor resultan inadecuadas;
- 2** permite un efecto-demostración que puede ser beneficioso para emprendimientos innovadores y la promoción de mejoras organizativas y técnicas que permitan más adelante programas de acción más amplios y estables;
- 3** permite focalizar mejor el impacto directo de la ayuda hacia poblaciones-meta y problemas definidos; y,
- 4** resulta, en principio, menos fungible, que la ayuda-programa, puesto que los recursos se entregan y utilizan con una finalidad precisa.

Aun teniendo en cuenta sus ventajas, este instrumento ha sido cuestionado porque plantea también una serie de inconvenientes, entre los que destacan:

- 1** en ocasiones la entidad donante suplanta al receptor en las distintas fases del proyecto, con lo que se desconsidera la importancia del "aprender-haciendo" asociado a todo proceso de desarrollo y la necesidad de fortalecer sus instituciones;

- 2** los logros del proyecto dependen crucialmente del contexto macro del país o de la región, de modo que un entorno inadecuado de políticas o instituciones puede hacerlo fracasar;

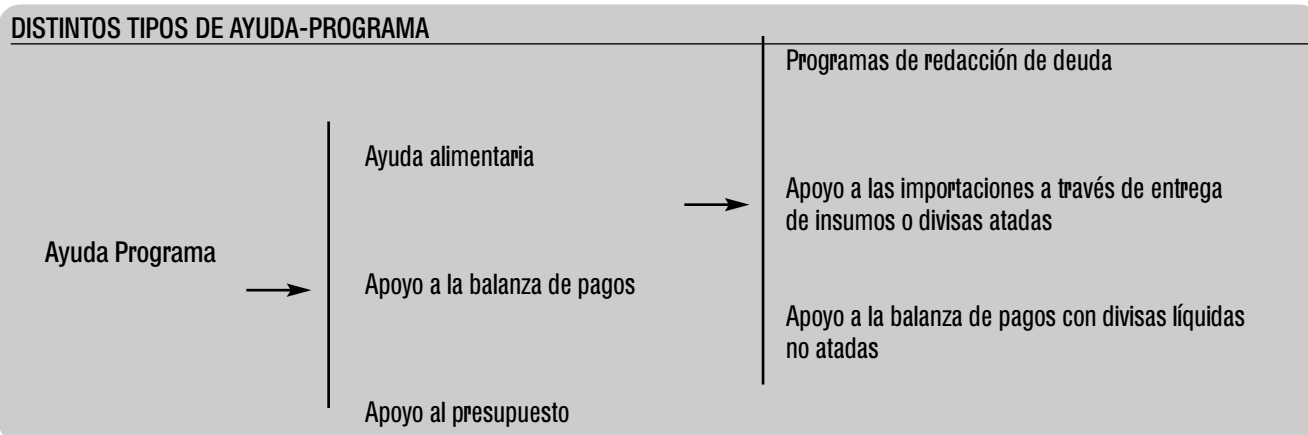
- 3** la proliferación de agencias oficiales de cooperación y ONGD que actúan en un mismo país, sin la deseable coordinación, y la realización de un ingente número de proyectos de escaso monto, muchas veces con una elevada rotación del personal expatriado;

- 4** el sesgo hacia los intereses del donante que la ayuda-proyecto muestra en muchas ocasiones los elevados porcentajes de ayuda-vinculada existentes;

- 5** finalmente, la distorsión que la ayuda-proyecto puede generar en las cuentas públicas del país receptor, al expandirse el gasto público por la necesidad de cubrir los "gastos de contraparte" -pues los donantes son más proclives a financiar nuevas inversiones que los gastos de mantenimiento de inversiones antiguas.

Ahora bien, a pesar de los inconvenientes señalados, las evaluaciones de proyectos productivos llevadas a cabo por los principales organismos de cooperación, al menos a nivel micro, no muestran resultados insatisfactorios, si bien los promedios esconden diferencias abultadas entre sectores y zonas geográficas.

Por su parte, la ayuda-programa se compone, según el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), de las contribuciones puestas a disposición del país receptor con fines generales de desarrollo no vinculadas a proyectos específicos. Se trata entonces, de una modalidad cuyos receptores son tan sólo los gobiernos de los países en desarrollo. Los distintos tipos de ayuda-programa se ofrecen en el esquema:



FUENTE: Fuente: Iglesia Caruncho y Atienza (2004)

A excepción de la ayuda alimentaria, las demás clases de ayuda-programa son instrumentos relativamente recientes del sistema de cooperación.

Si hubiera que generalizar, entre las ventajas de la ayuda-programa encontraríamos las siguientes:

- 1 confiere un mayor protagonismo al receptor, responsable de su ejecución, lo que le permite aprovechar el "aprender haciendo" en su proceso de desarrollo -no obstante, esta ventaja desaparece si la ayuda-programa mantiene una condicionalidad inadecuada -.
- 2 Su ejecución es más rápida y, en cierto modo, más sencilla para el donante bilateral, pues se evita el "Ciclo del Proyecto".
- 3 Permite una mayor flexibilidad en su uso, pues puede utilizarse en los gastos de mantenimiento de inversiones anteriores.
- 4 Resulta muy adecuada -sobre todo en forma de apoyo a la balanza de pagos -ante una situación de brecha fiscal, pues la recepción de divisas, además de permitir un incremento de las importaciones, permite reducir el déficit público si el "fondo contravalor" de la venta de las divisas se integra en el presupuesto nacional.
- 5 Propicia un genuino diálogo de políticas entre el donante y el receptor, que pasan a ser así dos verdaderos socios. Puesto que la ejecución de este tipo de AOD corresponde al receptor, parece lógico un acuerdo previo sobre el uso que éste le dará en el marco de su política presupuestaria.

## APOYO PRESUPUESTARIO

Uno o varios donantes cofinancian el presupuesto nacional y las prioridades de un país socio mediante la transferencia de recursos al Fisco. Los fondos son gestionados y monitoreados conforme a las normativas y procedimientos del país socio. El apoyo presupuestario sectorial funciona del mismo modo, excepto que el diálogo entre los donantes y el gobierno socio, así como también las condiciones y el monitoreo, se centran en las políticas y prioridades presupuestarias específicas del sector en cuestión.

**VENTAJAS:** El apoyo presupuestario busca fortalecer la apropiación, al respaldar las políticas y prioridades propias del país socio, mejorando la fiscalización sobre fondos de origen externo por parte de su legislatura y sociedad civil, reduciendo los cos-

tos de transacción, y potencialmente permitiendo flujos financieros más predecibles.

**INCONVENIENTES:** La decisión de entregar apoyo presupuestario estará basada en evaluaciones de los propios donantes en que el peso que se da a las variables macroeconómicas no promete un adecuado enfoque hacia el Desarrollo Humano Sostenible. El apoyo presupuestario suele entregarse en colaboración con otros donantes, y sólo cuando ya están en marcha programas de reformas dirigidos a fortalecer el sistema de gestión financiera en el país. Además, las cláusulas condicionales, normalmente de control del gasto fiscal, y los hitos de progreso requerido (milestones) serán determinados en coordinación con los demás donantes.

El tercer instrumento típico de la AOD es la Cooperación Técnica (CT), definida por el CAD como la actividad financiada por un donante externo cuyo objetivo básico sea elevar el nivel de conocimiento, la cualificación, el "aprender-haciendo" o la capacidad productiva de la población de los países receptores. Entre sus principales ventajas está, pues, su idoneidad para acrecentar el capital humano del país que la recibe.

Sin embargo, la CT muestra también inconvenientes:

- 1** En primer lugar, efectos adversos sobre el mercado laboral local debido a la práctica de contratar "expatriados" con elevados salarios de forma exagerada. Esta distorsión en el mercado laboral afecta igualmente a los expertos locales con salarios muy superiores a los del mercado local, lo que deja a la administración civil del receptor en muchos casos sin sus mejores profesionales.
- 2** Relacionado con lo anterior, merece la pena destacar que si la CT no está bien concebida puede favorecer la fuga de cerebros -sobre todo, en el caso de programas que requieren estancias largas del personal cualificado en el país donante-.
- 3** La transferencia de conocimientos que la CT promueve no siempre se adecua a las necesidades del receptor.
- 4** Por último, y se trata de uno de los principales retos, la CT ha mostrado progresos muy por debajo de sus potencialidades en la mejora de las instituciones a pesar de la importancia que reviste para el desarrollo el fortalecimiento del aparato institucional.

A la CT, no obstante, se le han reconocido éxitos cuando se han utilizado tecnologías adecuadas y cuando se ha fomentado la participación de los homólogos nacionales en un entorno positivo en el país receptor. Sin duda, la CT ofrece un amplio campo para la acción transformadora y un gran reto en el desarrollo de tecnologías adaptadas al medio, así como en la investigación conjunta para el desarrollo entre científicos y entidades del Norte y del Sur.

Como se observa, los distintos instrumentos de ayuda y la forma concreta que adoptan impactan de manera diferente en el crecimiento económico y el desarrollo humano del receptor, adecuándose de forma distinta a sus necesidades. Por ello, hay que plantearse si el tipo de instrumentos disponibles se adecuan a las condiciones específicas del país o sector de población de que se trate, su grado de desarrollo y sus necesidades concretas.

De ahí la necesidad de establecer una selección y ponderación inicial de los instrumentos adecuados para la política de cooperación para el desarrollo que se quiera promover, así como elaborar programas de AOD específicos para cada país (estrategias-país), a ser posible con el acuerdo del país receptor y del resto de donantes, que contemplen no sólo los objetivos y sectores prioritarios de la AOD, sino también los agentes e instrumentos más adecuados para hacerla efectiva.

# 3

## LA CANTIDAD DE LA AYUDA

A Relevancia de la cantidad de AOD

B 0,7%: Una meta largamente reivindicada

C La "Cumbre de Monterrey" o ¿de dónde sale el dinero para el desarrollo?

D Nuevos mecanismos de financiación

El consenso de desarrollo a lo largo de la década de los noventa necesitaba dotar de contenido todas las declaraciones. Para ello habría que abordar dos puntos: la financiación del desarrollo y el incremento de la AOD, de un lado, y por otro la calidad y coherencia de la ayuda, siguiendo los pasos dados en ese sentido en el seno del sistema de cooperación internacional. Aumentar la cantidad y la calidad de AOD son, en definitiva, las únicas formas de hacer que la Declaración del Milenio sea un referente común de la política de desarrollo internacional.

**El mensaje es claro: para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio será necesario movilizar más recursos y hacerlo de manera más eficaz.**

La AOD ha sido siempre una fuente de recursos relevante para los países en desarrollo (PED).

Pero, a pesar que tiene una importancia fundamental en la lucha contra la pobreza en el Tercer Mundo y son la mejor muestra de la solidaridad Norte-Sur, su perfil ha sufrido en las últimas décadas marcados altos y bajos.

A mediados de los 80, más de la mitad del total de recursos externos recibidos en los PED provenía del sistema de cooperación.

Su importancia declinó en los 90, tanto por la reducción de las cifras de AOD como, sobre todo, por el fuerte incremento registrado en las inversiones directas o en cartera allí recibidas. Los fondos destinados por los países de la OCDE a la ayuda disminuyeron en un 30% durante la década de los noventa, dando lugar a una crisis sin precedentes. Aún así, a mediados de los 90, con más de 50 mil millones de dólares como promedio anual, un tercio de los flujos externos totales recibidos en los países del Sur se contabilizaron como AOD.

Vincular la cantidad de ayuda a los Objetivos de Desarrollo del Milenio

Las tendencias actuales informan que la ayuda es escasa y que gran parte de ella no se vincula al desarrollo humano. Si utilizamos como criterio de medida las metas fijadas en los ODM, podríamos decir cuando menos que hay mucho por hacer todavía para alcanzar los objetivos de educación, salud infantil y mortalidad materna, así como la igualdad de género en la escolaridad.

En relación a los objetivos medioambientales y al SIDA, los indicadores son contradictorios. Sin embargo, existen elementos positivos que muestran que aún estamos a tiempo para trabajar en la dirección adecuada.

A nivel mundial, las cifras relativas a los ODM indican que para 2015, probablemente se habrá reducido a la mitad -respecto de 1990- el número de personas que viven con menos de un dólar (muy motivado por los avances en India y China). Cada vez más niños están escolarizados a nivel mundial, ya sea en cifras absolutas o porcentuales y la diferencia en la tasa de escolaridad entre niños y niñas es la más pequeña de la historia.

Finalmente, la tasa de mortalidad de bebés y de niños no deja de reducirse, aunque todavía diez millones de niños de menos de cinco años mueren cada año por causas que podrían evitarse y el número de personas que tienen acceso a agua potable crece en bases regulares.

Los gobiernos del mundo se juegan de manera definitiva la credibilidad de su compromiso con los Objetivos del Milenio. A tal efecto, aparecen como prioridades claras:

**Z Fijar un cronograma obligatorio para alcanzar el compromiso del 0,7%**

**Z Asegurar que la ayuda no llegue junto con condiciones sobre políticas económicas tales como la privatización, desregulación y liberalización de los mercados -políticas que solo sirven para colocar a los países beneficiarios en un círculo de pobreza en lugar de encaminarlos hacia el cumplimiento de los ODM-.**



La AOD en relación con el conjunto de dinero que reciben los P.E.D.

El cuadro inferior muestra el volumen en el tiempo que han ocupado los diferentes tipos de flujos internacionales de capital que han venido recibiendo los P.E.D.

**Z** Como se ha indicado, más de la mitad de los recursos externos recibidos en los años 80 tuvieron el carácter de AOD, lo que derivaba de la "crisis de la deuda", pues los flujos privados de capital se contrajeron fuertemente en esos años.

**Z** En la primera mitad de los 90, una vez que estos flujos volvie-

ron a crecer, el peso de la AOD se redujo a un tercio de los flujos totales, aunque se mantuvo como la mayor fuente de recursos externos hasta la segunda mitad de los 90, cuando se vio superada por el crecimiento de la IED y las inversiones en cartera.

**Z** Finalmente, las crisis económicas de fines de los noventa alejaron una vez más a los capitales privados de los PED y la AOD jugó de nuevo un papel esencial en la financiación del desarrollo, llegando en 2003 a suponer casi dos tercios de los flujos totales recibidos en los PED. No es posible imaginar cuál hubiera sido la situación en la que se hubieran encontrado los países empobrecidos si la AOD no hubiera reaccionado como flujo compensatorio del resto de recursos exteriores.

### Recursos internacionales netos dirigidos a los países en desarrollo

Años seleccionados	1986-87 (media)		1990		1993-94 (media)		1997-98 (media)		2003	
Miles de millones de dólares y porcentajes	mM USD	%	mM USD	%	mM USD	%	mM USD	%	mM USD	%
AOD	41,1	51,2	52,8	41,8	57,9	33,4	48,7	17,2	69,0	64
Inversión Extranjera Directa (de OCDE)	15,1	18,8	26,4	20,9	42,9	24,7	112,3	39,8	36,6	34
Préstamos bancarios	7,0	8,7	15,0	11,9	15,0	8,7	-26,5	-9,4	-6,6	-6,5
Inversión cartera	0,0	0	0,9	0,7	34,6	20,1	61,5	21,8	0,6	0,5
Resto*	17,0	21,2	31,1	24,6	22,8	13,2	86,2	30,5	8,9	8
Recursos totales	80,2	100	126,2	100	173,2	100	282,2	100	108,5	100

(\*) = Incluye: créditos a la exportación; financiación oficial no concesional; otros aportes privados y donaciones de ONG.  
Fuente: IGLESIA-CARUNCHO: "El impacto económico y social de la cooperación al desarrollo" (2005).

El interrogante principal se centra en si los flujos de capital que reciben los PED que no son AOD, cumplen el papel esperado por la economía convencional en la promoción del desarrollo, o si por el contrario, existen fallos o limitaciones de mercado que dificultan ese papel y otorgan entonces a la AOD una importancia aún mayor en el objetivo del desarrollo.

Tanto el CAD de la OCDE como el PNUD, que reconocen el papel que puede jugar el capital privado en la financiación

del desarrollo, consideran que éste no suele destinarse ni a cubrir las necesidades de financiación de los países más pobres, ni las de determinados sectores sociales -como la salud y la educación- de los países de medianos ingresos.

De hecho, la Inversión Extranjera Directa que se dirige a los países del Sur se encuentra muy concentrada en un escaso número de ellos, los llamados "emergentes", mientras que es prácticamente marginal en los Países de Menor Desarrollo -o países menos adelantados (PMA).

## Haciendo seguimiento

**Z Los buenos propósitos iniciales**

En la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) de 1968 se recomendó, por primera vez, que los países desarrollados dedicasen el 0,7 por ciento de su Renta Nacional Bruta (RNB) a la ayuda oficial al desarrollo. Posteriormente, en 1970, una resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas estableció que cada país económicamente adelantado debería aumentar progresivamente su ayuda oficial al desarrollo y hacer los mayores esfuerzos para alcanzar a mediados de esa década una cantidad mínima equivalente al 0,7 por 100 de su RNB a precios de mercado.

**Z El bache de los noventa**

Más de treinta años después, el conjunto de los países desarrollados destina apenas un 0,24%. En el año 2000, el presupuesto de ayuda internacional estaba estancado. Por poner un ejemplo, a finales de la década de los noventa, el nivel de la ayuda suministrada a África Subsahariana era inferior a la que se entregaba a inicio del decenio.

**Z La recuperación del nuevo milenio**

Entre los años 2002 y 2004, el aumento de la ayuda ha sido notorio, con un incremento en la AOD de US\$ 12.000 millones. En 2003, se incrementaron los recursos internacionales destinados a la ayuda al desarrollo por segundo año consecutivo. En ese año, los países del CAD destinaron 68.483 millones de dólares a la AOD. Esta cifra representa un incremento de 10.209 millones de dólares con respecto a 2002, pasando del 0,23% al 0,25% del PNB conjunto. Más de dos terceras partes de este incremento correspondían a los países miembros de la UE, que en porcentaje sobre el PNB conjunto mantienen el 0,35% del año anterior.

Sin embargo, los países donantes aún están lejos de cumplir los compromisos adquiridos tanto en la Declaración del Milenio (2000) y en la Cumbre de Monterrey (2002) sobre Financiación para el Desarrollo.

En 2004, sólo cinco países -Noruega, Luxemburgo, Dinamarca, Suecia y Holanda- cumplían el mencionado objetivo de dedicar el 0,7% de su RNB a ayuda oficial al desarrollo.

En la Conferencia de Financiación para el Desarrollo celebrada en Monterrey (México) en 2002, la Unión Europea y Estados Unidos firmaron el compromiso de destinar a AOD 12.000 millones de dólares de fondos adicionales hasta 2006, lo que se traduce por parte de la Unión Europea en un esfuerzo equivalente al 0,39% de la RNB. Sin embargo, aún cumpliendo este objetivo, en 2006 el conjunto de países donantes del CAD estaría destinando el 0,26% de la RNB, cifra todavía lejos del 0,7 por ciento.

Los datos relativos a 2004 muestran que los 22 países donantes del CAD incrementaron ese año la AOD en un 13,7% en términos nominales, hasta llegar a los 78.568 millones de dólares, lo que supone el 0,25% de su RNB conjunta. En términos reales, el incremento fue del 4,6%, dos décimas inferior al del año precedente.

**Z** En el caso de Estados Unidos, el país mayor donante en volumen, el incremento de la ayuda fue en términos reales del 14,1%, alcanzando los 18.999 millones de dólares; sin embargo, dicha cantidad se traduce sólo en el 0,16% de su RNB, lo que sitúa a este país en el penúltimo lugar, por delante de Italia, de la lista de países donantes del CAD.

**Z** En cuanto a la Unión Europea, el incremento de la AOD agregada de sus antiguos quince Estados miembros fue en 2003 del 2,9%, ascendiendo la cifra total a 42.919 millones de dólares, bastante más del doble que la de Estados Unidos y el equivalente al 0,36% de la RNB de la Unión Europea.

**Z** La UE ha acordado durante el año 2005 un nuevo objetivo colectivo en Ayuda Oficial al Desarrollo, que consiste en destinar como media el 0,56% del PIB europeo en el año 2010, alcanzando el prometido 0,7% en 2015. Según estimaciones oficiales, este aumento supondría aproximadamente 20.000 millones de euros adicionales en el año 2010. Pero no podemos olvidar que todavía estamos hablando de esperar 10 años para ver cumplido el compromiso del 0,7. Países como Estados Unidos, Japón y Canadá todavía no han dado ningún paso hacia el aumento de su ayuda.

Europa es el principal donante de ayuda del mundo, con un 55% del total de la Ayuda Oficial al Desarrollo. La UE todavía puede ir mucho más allá. Los Ministros de Economía en Luxemburgo se reunieron el 7 de junio de 2005, y se pidió que ratificaran su compromiso con el 0,7%.

**Z** Parte de la sociedad civil europea organizada, está trabajando en el seno de la Llamada Mundial de Acción contra la Pobreza, para pedir a todos los gobiernos de la UE que cumplan sus promesas de alcanzar el 0,7% a través de calendarios vinculantes.

Desembolsos netos de AOD de los países del CAD (2004)		
PAISES DEL CAD	AOD neta	AOD/RNB
Datos preliminares	Mill. Euros	%
1. Estados Unidos	15.281,11	0,16
2. Japón	7.125,39	0,19
3. Francia	6.816,54	0,42
4. Reino Unido	6.302,58	0,36
5. Alemania	6.029,92	0,28
6. Holanda	3.406,26	0,74
7. Suecia	2.174,86	0,77
8. Canadá	2.040,54	0,26
9. Italia	1.997,91	0,15
10. España	1.970,47	0,25
11. Noruega	1.769,48	0,87
12. Dinamarca	1.628,73	0,84
13. Australia	1.178,32	0,25
14. Bélgica	1.167,86	0,41
15. Suiza	1.109,15	0,37
16. Portugal	826,83	0,63
17. Austria	555,78	0,24
18. Finlandia	526,82	0,35
19. Irlanda	471,33	0,39
20. Grecia	373,20	0,23
21. Luxemburgo	193,84	0,85
22. Nueva Zelanda	168,91	0,23
<b>Total CAD</b>	<b>63.193.92</b>	<b>0,25</b>

# C

## La Cumbre de Monterrey o ¿de dónde sale el dinero para el desarrollo?

### Espectativas creadas

---

- Z** El problema de la financiación del desarrollo ha sido abordado en distintos foros y ha generado expectación en distintos momentos.
- Z** Un momento histórico clave fue la CUMBRE DE MONTERREY SOBRE FINANCIACIÓN AL DESARROLLO del año 2002.
- Z** En dicha conferencia se trató cómo movilizar los recursos necesarios para lograr el cumplimiento de los Objetivos del Milenio, con la premisa básica de considerar que los recursos internos son el elemento esencial del desarrollo nacional, pero también que es necesario dotar de recursos externos a los países en desarrollo para lograr esa tarea, y para hacer frente a la provisión de bienes públicos globales que, por definición, no pueden asegurar ni las fuerzas del mercado ni los Estados individualmente.

### Espectativas defraudadas

---

- Z** Pero las expectativas no se cumplieron.
- Z** Por un lado, no se logró aumentar la Ayuda Oficial al Desarrollo por parte de los principales donantes, para responder a la necesidad de financiar la consecución de los Objetivos del Milenio. El "Consenso de Monterrey" se limitó finalmente a reiterar el viejo objetivo del 0,7% del PIB de los donantes, sin establecer obligaciones imperativas al respecto, ni un calendario preciso para su cumplimiento.
- Z** Por otro lado, la conmoción causada por los atentados del 11-S, que sugerían la existencia de vínculos entre la nueva amenaza del terrorismo global, los fundamentalismos, y la desesperación causada por la pobreza y la desigualdad en amplias áreas del planeta, alejó la posibilidad de un nuevo consenso de financiación para la lucha contra la pobreza.
- Z** En vísperas de la Conferencia, el Presidente del Banco Mundial, James Wolfensohn, propuso duplicar la AOD hasta alcanzar una cifra de entre 90.000 y 100.000 millones de dólares al año, respecto a los alrededor de 50.000 millones anuales actuales. Esta propuesta, aparentemente ambiciosa, no lo fue tanto si se tiene en cuenta que entre 1992 y 2000 la AOD descendió del 0,33% al 0,22% del PIB de los donantes de la OCDE. Si se hubiera mantenido ese 0,33%, que además es el promedio de los 30 años anteriores, en 2002 la AOD total habría estado cerca de los 90.000 millones de dólares. Con ello, sólo se pretendía revertir el fuerte descenso de la AOD del decenio de los noventa.

### Y la doble moral

---

- Z** El "Consenso de Monterrey", por otra parte, reitera la exigencia del "buen gobierno" y la reforma de las instituciones en los países en desarrollo. Estos argumentos, que a menudo han sido una eficaz coartada para reducir la ayuda, contrastan con la ausencia de exigencias para los donantes y la falta de iniciativas para reformar un sistema internacional que presenta notables fallas. Por un lado, hay que recordar que las exigencias de transparencia, responsabilidad y "buen gobierno" no se aplican a los organismos financieros internacionales, cuyas reglas de votación aseguran la mayoría a los países industrializados.
- Z** Por otro lado, es evidente que la corrupción condiciona la eficacia de la ayuda. Pero no puede esperarse que la ayuda sea eficaz si no existe la necesaria coherencia entre la ayuda y otras políticas de los donantes en ámbitos como el comercio o el proteccionismo agrícola, y los donantes no actúan de manera coordinada.

En la Cumbre se descartaron expresamente propuestas de textos preliminares para crear nuevas fuentes de recursos para financiar la ayuda al desarrollo.

Es el caso de las propuestas incluidas en el "Informe Zedillo", la "propuesta Stiglitz" para un uso activo de las reservas, o la sugerencia de Soros de utilizar las emisiones de Derechos Especiales de Giro para la financiación de Bienes Públicos Globales. De igual manera, quedaron fuera de toda consideración las ideas de establecer "impuestos globales" como la Tobin Tax, los gravámenes sobre emisiones de carbono, o por el uso del patrimonio común de la humanidad, en estudio desde hace más de dos décadas. Esas propuestas, además, permitirían generar nuevos recursos al margen de la voluntad discrecional de los gobiernos donantes. En suma, fue una oportunidad perdida para reformar el viejo modelo de ayuda al desarrollo y adaptarlo a las nuevas exigencias de la globalización.

#### Fuera de texto

---

Estados Unidos rechazó la inclusión de compromisos cuantitativos precisos en el "Consenso de Monterrey", por lo que estos tuvieron que realizarse al margen del texto aprobado. En el Consejo Europeo de Barcelona la Unión Europea acordó aumentar su AOD hasta un 0,39% del PIB en 2006. Es un compromiso significativo, pero modesto, pues en 1990 los miembros de la Unión Europea aportaban el 0,44%.

Fuera también del texto, el propio Presidente Bush anunció un aumento de alrededor del 50% de la AOD de Estados Unidos, del 0,10% al 0,15% de su PIB, hasta llegar a unos 15.000 millones de dólares para el año 2006. Estos recursos se canalizarán a través de la denominada "Cuenta de Desarrollo del Milenio" (Millennium Challenge Account o MCA). En aplicación de un "nuevo paradigma de la ayuda", estos fondos se otorgarán de forma muy selectiva a un número reducido de países que adopten el "Consenso de Washington" y reformen sus instituciones asegurando el "buen gobierno". Sin embargo, un examen más detallado de la MCA muestra que la iniciativa también responde, como en el pasado, a objetivos hegemónicos de Estados Unidos, y habrá que ver si el Congreso aprueba todos los recursos solicitados por el Presidente.

#### ¿Expresión del modelo liberal-conservador de AOD?

---

Monterrey reafirmó la idea de que el comercio y el capital privado, en particular la inversión extranjera, constituyen las principales fuentes de financiación del desarrollo, reservando a los flujos oficiales un papel subsidiario. Estos últimos se justificarían por la existencia de "fallas de mercado", más que por consideraciones de justicia o equidad, por el derecho al desarrollo, o por objetivos de cohesión social a escala mundial vinculados a una incipiente idea de "ciudadanía global".

Por todo ello, no pocos expertos han considerado el "Consenso de Monterrey" cercano a los postulados liberales que han regido la financiación del desarrollo desde 1945, y en particular, al más reciente "Consenso de Washington", y puede ser considerado la expresión del modelo "liberal-conservador" de la ayuda al desarrollo que se ha ido imponiendo en los donantes oficiales a lo largo de los años noventa. Un modelo de ayuda que es funcional a la visión neoliberal de la globalización, que aboga por la plena integración de las economías nacionales en un mercado mundial desregulado, y que al mismo tiempo pretende mantener la ayuda como un instrumento de la política exterior de los donantes subordinado a sus intereses nacionales, más que como un instrumento para promover la cohesión social a escala global.

# D

## Nuevos mecanismos de financiación del desarrollo

La AOD es insuficiente

La brecha existente entre los recursos disponibles para luchar contra la pobreza y los necesarios para lograr las metas propuestas en los ODM sigue siendo descomunal. Aunque todos los compromisos en materia de AOD se alcanzaran en los próximos años, el mundo seguiría experimentando un déficit de financiación para el desarrollo. Se hace necesario buscar nuevos mecanismos de financiación que complementen y no sustituyan los compromisos actuales, relacionados con el aumento y la calidad de la AOD y el alivio de la deuda externa.

Hacia una Política Fiscal Global

Para la sociedad civil es urgente e imprescindible que los gobiernos se decidan a aplicar los nuevos mecanismos de financiación para el desarrollo. No se trata de recaudar fondos, sino de impulsar un nuevo sistema financiero internacional que se base en unas relaciones más justas. **Una política fiscal global permitiría garantizar un flujo predecible y estable de financiación para el desarrollo y la lucha contra la pobreza.**

**Z** "El objetivo de un desarrollo equilibrado del planeta no puede alcanzarse salvo si bienes públicos como la salud, la educación y la seguridad son objeto de políticas definidas y financiadas a escala internacional con recursos públicos como los impuestos globales".

**Z** "Hay que insistir en la conveniencia de un sistema fiscal internacional diversificado en contraposición a un solo impuesto por muy relevante que sea, recalando que se trata de un problema de voluntad política, ya que las medidas técnicas necesarias para la puesta en marcha de este sistema fiscal son perfectamente viables"

Jaques Cossart, inspector fiscal y miembro de Attac- Francia

### FRANCIA - IMPUESTO SOBRE LOS BILLETES AÉREOS

La medida, denominada "Contribución Internacional de Solidaridad", se aplicará a partir del próximo 1 de Julio y consiste en que los pasajeros pagarán, por cada billete para vuelos intereuropeos, entre 1 y 10 euros, y para vuelos internacionales, entre 4 y 40 euros. Con este impuesto, Francia pretende recaudar 200 millones de euros al año para la compra de medicamentos contra las grandes epidemias del mundo en desarrollo.

Su proyección mundial consistiría en crear una Línea Financiera Internacional administrada conjuntamente por los países que implanten este impuesto, en coordinación con las instituciones especializadas, países beneficiarios y el conjunto de las partes comprometidas en la lucha contra el VIH/Sida.

### TASA TOBIN

La organización ATTAC apuesta por la implantación de un impuesto sobre las transacciones financieras internacionales para frenar la especulación y estabilizar los tipos de cambio. Con una tasa de apenas un 0,01%, se podría recaudar de manera estable 50.000 millones de dólares al año, equivalente al 70% del total de la AOD actual

## RENDIMIENTO ESTIMADO DE ALGUNOS IMPUESTOS GLOBALES

Miles de millones de US\$

Tipo de impuesto	Supuestos	Rendimiento anual
Impuesto de transacciones cambiarias	Tasa de 0,1%	110
Impuesto sobre carteras de inversión	Tasa media del 25%	190
Impuesto sobre la IED	Tasa media del 15% sobre una base impositiva promedio de 800 millardos US\$	120
Impuesto sobre beneficio de empresas transnacionales	Tasa del 25% sobre los beneficios de las 1.000 mayores empresas (base año 2000)	200
Impuesto sobre patrimonios	Tasa fija del 1% sobre 5.000 millardos US\$	50
Impuesto sobre emisiones de carbono	Tasa de 21 US\$ por Tm de contenido de carbono	125
Impuesto sobre la producción de plutonio y actínidos menores	Tasa de 240 millones US\$ por Tm producida	15
Impuesto sobre el transporte aéreo	Tasa de 1% sobre billetes y carga	2
	Tasa de 3,65 US\$ / Tm queroseno	74
Impuesto sobre bits	0,01 US\$ por 1.000 kbytes (base 1996)	70
<b>TOTAL</b>		<b>956</b>

\* Fuente: "Por una fiscalidad internacional al servicio de la financiación del desarrollo en los países empobrecidos". Jacques Cossart

Para poder valorar estas propuestas, cabe comparar los montos que se estima se conseguirían con cualquiera de estos impuestos con la AOD neta total del conjunto de los países donantes del CAD: 63 millones de dólares. Es decir: la recaudación de un sólo año de todos estos impuestos superaría toda la AOD recibida por los países empobrecidos en los últimos 15 años.





# 4

## LA CALIDAD DE LA AYUDA

- A El debate sobre la calidad de la AOD
- B Nuevos principios para la calidad de la AOD.  
La Declaración de París
- C Mecanismos y herramientas de financiación para una mayor calidad

Aunque el incremento de recursos es necesario para cumplir con parte de la agenda de desarrollo, no sirve de nada si no se ve acompañado de las necesarias reformas estructurales que garanticen la eficacia de la ayuda y su orientación a la pobreza.

Las Cumbres de Naciones Unidas que tuvieron lugar a lo largo de los noventa demostraron que perdían vigencia las motivaciones poscoloniales y los intereses estratégicos que a menudo habían justificado la ayuda externa en los cincuenta años anteriores.

Pero también había dudas crecientes sobre su eficacia, y la ayuda se vio sometida a críticas cada vez más audibles. Por parte de los sectores neoliberales, que pedían su desaparición alegando que los flujos privados responderían de manera más eficiente a las necesidades de financiación del desarrollo; y también desde el pensamiento crítico y de grupos de izquierda, que denunciaban la subordinación de la ayuda a los intereses del capital transnacional y al proyecto neoliberal de la globalización.

En la medida en que los países ricos aumentan los flujos de ayuda, es necesario que reduzcan los costos de transacción que merman la eficacia de la ayuda. Esto no significa hipotecar su responsabilidad fiduciaria para con sus contribuyentes, pero sí implica poner fin a la ayuda condicionada, disminuir la volatilidad y la imprevisibilidad de los flujos de asistencia, al igual que repensar el alcance de las condiciones impuestas por los donantes.

El aumento de la ayuda sólo logrará los resultados necesarios de impacto si ésta se provee a través de estructuras simplificadas de gestión que sean más responsables ante los gobiernos de los países en desarrollo y sus ciudadanos.

#### TRES PLANOS EN EL DEBATE

Dentro de la nueva agenda de desarrollo, el debate sobre la mejora de la calidad y eficacia de la ayuda ha sido muy debatido en tres planos: el estratégico, el nivel de los instrumentos y los procesos de ejecución, y las medidas para fortalecer la aplicación práctica en el terreno.

**1** En el plano estratégico, los principales temas que están en la agenda son:

- la mejora de la asignación de la ayuda (adaptación de las prioridades geográficas y sectoriales de los donantes a las necesidades de la lucha contra la pobreza),
- la articulación de la ayuda de los donantes con las estrategias nacionales de desarrollo y lucha contra la pobreza,
- el apoyo directo a los presupuestos de los países en desarrollo.

**2** En el nivel de instrumentos y procesos, los temas de la agenda más significativos son:

- la calidad de la ayuda (previsibilidad, sostenibilidad y flexibilidad del financiamiento de los donantes),
- la desvinculación de la ayuda,
- la armonización de las políticas, los procedimientos y las prácticas operativas de los donantes.

**3** En el ámbito de la práctica sobre el terreno el principal tema a debate es el de la coordinación entre donantes (consorcios de donantes y grupos de ayuda).

El Objetivo 8 de la Declaración de Objetivos del Milenio propone una Estrategia de Asociación para el Desarrollo que deberá incorporar algunos elementos novedosos respecto a las prácticas tradicionales de la ayuda.

Se apoya en tres principios:

A. La ayuda al desarrollo es más eficaz cuando apoya una estrategia de desarrollo concebida y liderada por el gobierno nacional en colaboración con su sociedad civil y sectores políticos y sociales. Para que estas políticas tengan alguna posibilidad de éxito los países deben de "apropiarse" de los objetivos y las estrategias de desarrollo. Esta idea implica que los países destinatarios de la ayuda deben liderar la gestión de la ayuda a través de una estrecha asociación con los donantes, basada en la confianza mutua y la consulta permanente.

B. La valoración del éxito o el fracaso de las políticas de desarrollo debe de hacerse en función de los resultados obtenidos en los países en desarrollo, y no en el nivel de gasto y el número de proyectos realizados.

C. Coherencia de las políticas, en los países donantes y en los países en desarrollo. Desde el punto de vista de los países menos desarrollados, el desarrollo sostenible sólo podrá conseguirse mediante políticas coherentes e integradas de largo plazo que incorporen claves económicas, políticas, sociales, culturales y ambientales. Deben arbitrase políticas estables que impulsen el crecimiento de la economía, inversiones en desarrollo social, especialmente en educación y salud; la promoción de la participación de todas las personas en la vida política y económica, sobre todo de las mujeres; la buena gestión de los asuntos públicos, la protección de los derechos humanos y la promoción del Estado del derecho; políticas y prácticas respetuosas con el medio ambiente, y medios para la prevención de conflictos y la construcción de la paz.



Foto de la familia de los delegados del G8 durante la Cumbredel G8 en Gleneagles, Escocia, en julio de 2005. Foto: Stephen Pond/Crown

# B

## Nuevos principios para la calidad de la AOD. La Declaración de París

La lista del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE suma 23 países donantes. A menudo, los países empobrecidos se ven obligados a preparar propuestas diferentes, realizar el seguimiento diferenciado, y evaluar resultados para cada uno de estos países donantes.

Esta situación ha traído como consecuencia el encarecimiento de los servicios administrativos, y a menudo la incoherencia entre programas financiados en un mismo país. Es difícil para los gobiernos de los países empobrecidos mantener la coherencia de sus planes teniendo que atender a tantos y tan variados países, con exigencias, prioridades y mecanismos diferentes que configuran sus respectivas ayudas.

La posibilidad de coordinar las ayudas de todos los donantes sobre la base de una planificación nacional, intersectorial, y orientada a la erradicación de la pobreza, puede contribuir a lograr mayor eficacia para el conjunto del sistema de ayuda, y lo que es más importante, para cumplir los objetivos que estas estrategias se proponen. La coordinación de la ayuda está íntimamente ligada a su eficacia y a su eficiencia, constituyendo una exigencia que deberá superponerse (o combinarse cuando menos) a los intereses particulares de los países donantes.

### ROMA. 2003

---

Reunión de Alto Nivel coordinada y convocada por el CAD de la OCDE. En dicha reunión se abrió un proceso de debate y compromisos, con miras a mejorar la calidad de la ayuda necesaria para contribuir al cumplimiento de los ODM. En el proceso abierto se contaron con los países donantes miembros del CAD y con la participación de instituciones multilaterales, y se trataron algunos aspectos muy relevantes para mejorar la calidad de la ayuda.

Se analizaron las prácticas de los donantes y la eficacia y eficiencia de las mismas, y se han emprendieron en consecuencia algunas modificaciones. Los resultados de Roma son los antecedentes para los principios que se desarrollarán dos años más tarde en París.

### PARÍS. 2005

---

Entre el 28 de Febrero y el 2 de Marzo tiene lugar un Foro de Alto Nivel, acogido por el Gobierno de Francia y patrocinado por el Banco Africano de Desarrollo, el Banco Asiático de Desarrollo, el Banco Europeo de Reconstrucción y Fomento, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el Comité de Asistencia para el Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, y el Banco Mundial.

En esta ocasión, los donantes acordaron un amplio marco de trabajo para mejorar la eficacia de la ayuda mediante mayor énfasis en la armonización, la coordinación y el sentido de pertenencia.

La "*Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda*" fue adoptada por unos 90 países y 27 instituciones. Desarrolla los principios de Apropiación, Alineamiento, Armonización y Gestión basada en resultados que tienen como antecedentes las conclusiones acordadas en las conferencias de Roma y Marrakech.

Estos principios plantean importantes retos para todos los actores de la cooperación internacional y contienen alrededor de 50 compromisos destinados a mejorar la calidad de la ayuda, que se supervisarán mediante 12 indicadores cuantitativos.

Los participantes acordaron establecer objetivos para 2010 en relación con cada uno de los indicadores, que implican la acción de los donantes y países asociados, lo que puede facilitar el seguimiento y alentar el progreso en el cumplimiento de los compromisos. Se acordaron cinco objetivos preliminares que serán objeto de examen, y la totalidad de los 12 objetivos se dejaron para el momento en que tuviera lugar el examen quinquenal de las Naciones Unidas sobre la Declaración del Milenio en septiembre de 2005.

**COMPROMISOS** Los países donantes e instituciones reunidos en París se manifiestan, tal como consta en la Declaración de Roma sobre Armonización, para aumentar la eficacia de la ayuda y reafirmar su compromiso de acelerar el progreso en su aplicación, especialmente en las áreas siguientes:

- 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.

**PROBLEMAS PENDIENTES** También en la Declaración de París se comprometieron a adoptar medidas concretas y eficaces para solucionar los problemas pendientes, entre los que figuran los siguientes:

- Z** Escasa capacidad institucional de los países para formular y aplicar estrategias de desarrollo nacional basadas en los resultados.
- Z** Falta de compromisos más previsibles y plurianuales con los países asociados sobre los flujos de ayuda.
- Z** Delegación de autoridad insuficiente al personal de campo de los donantes y falta de atención a los incentivos para establecer asociaciones de desarrollo eficaces entre donantes y países asociados.
- Z** Integración insuficiente de programas e iniciativas mundiales en los programas de desarrollo más amplios de los países asociados, en particular en áreas críticas como el VIH/SIDA.
- Z** Corrupción y falta de transparencia que socavan el apoyo público, imposibilitan la movilización y asignación eficaz de recursos y desvían los destinados a actividades vitales para erradicar la pobreza y para un desarrollo económico sostenible. Cuando hay corrupción, los donantes evitan recurrir a los sistemas de los países asociados.

También se reconoce que es posible y necesario aumentar la eficacia de todas las formas de ayuda. Y que al determinar los medios más eficaces de la prestación de ayuda, se guiarán por las estrategias y prioridades de desarrollo establecidas por los países asociados. Individual y colectivamente, se elegirán y diseñarán modalidades adecuadas y complementarias para potenciar lo más posible su eficacia conjunta. También se afirma que, al poner en práctica esta Declaración, se intensificarán los esfuerzos para proporcionar y utilizar la ayuda para el desarrollo, incluido el volumen adicional prometido en Monterrey, de manera que se racionalice la fragmentación de las actividades de donantes a escala nacional y sectorial, excesiva en muchos casos.

**1 Apropriación:** Los países socios ejercen una autoridad efectiva sobre sus políticas, estrategias y sistemas nacionales de desarrollo cuando se apoyan en recursos exteriores.

**2 Alineación:** Los donantes basan la totalidad de su apoyo en las estrategias, instituciones y procedimientos de desarrollo nacional de los países socios. Esto crea mutuos compromisos. Para países socios esto significa tener políticas, instituciones y sistemas de desarrollo robustos para administrar la ayuda y otros recursos de desarrollo con eficacia. Para donantes significa apoyar los esfuerzos de desarrollo de los países socios alineando la ayuda con la agenda de los socios y utilizando, de la manera más amplia posible, los sistemas y procedimientos nacionales.

**3 Armonización:** Los donantes organizan sus actividades y procedimientos de tal forma que maximicen la eficacia colectiva de la ayuda, reduciendo las duplicaciones de esfuerzos y disminuyendo la carga administrativa asumida por los países socios.

**4 Gestión orientada a resultados:** La gestión orientada a resultados apunta a garantizar que los recursos para el desarrollo, nacionales y exteriores, se utilizan de forma más eficaz con miras al cumplimiento de los objetivos de desarrollo.

**DESARROLLO ORIENTADO A RESULTADOS**



## Financiación directa y subvenciones

---

En aquellos países receptores de ayuda que cuentan con los mecanismos institucionales suficientes para implementar sus propias estrategias, pero que precisan de recursos externos para su financiación, la mejor forma para destinar las ayudas externas es probablemente mediante el apoyo directo al presupuesto público, y no mediante proyectos y programas independientes del mismo.

La flexibilidad que permiten las transferencias en efectivo para apoyar los presupuestos o programas públicos nacionales proporciona mayor eficacia a la ayuda. En este sentido cabe subrayar la importancia que tienen las herramientas de crédito en las actuales prácticas de ayuda, que debería ser reducida para evitar riesgos por acumulación de deuda externa en el futuro. Particularmente con los Países Pobres Altamente Endeudados (PPAE) que presentan buenas políticas y un grado aceptable de gobernabilidad, el apoyo debe llegar en forma de subvenciones o desembolsos en efectivo directos, nunca en forma de préstamos.

## Costos operativos sostenidos

---

Existe también una práctica habitual de exigir a los países receptores medidas para garantizar los costos de capital necesarios para mantener la actividad una vez finalizado el proyecto. Se trataba de demostrar la sostenibilidad de las acciones una vez que concluyera la financiación externa. Esto puede ser útil en el marco de determinados programas y proyectos, pero cuando estamos pensando en apoyo directo, bien a presupuestos nacionales o a programas sectoriales completos, y durante un largo plazo, no se pueden exigir garantías de sostenibilidad económica. Especialmente cuando los costos de operación de los programas sociales básicos suelen presentar un alta tasa respecto del total. La mayor parte de la inversión en educación en los países se va en salarios de los educadores, y la mayor parte de la inversión en salud en salarios de personal sanitario. La tradicional noción de sostenibilidad del proyecto debe ser abandonada en los países más pobres. Y convendría que fuera sustituida por una noción de “financiación externa sostenida” en el tiempo.

## Ayuda desligada

---

Existen estimaciones de que el alto porcentaje de ayuda ligada que se desembolsa reduce entre un 20% y 25% la eficacia de la ayuda existente. La ayuda ligada significa que el país receptor tiene la obligación de comprar determinados bienes y servicios en el país donante (completamente ligada) o en un determinado grupo de países (parcialmente ligada). Los bienes y servicios en los países donantes suelen ser varias veces más caros que en los mercados locales, lo que reduce significativamente las posibilidades que el mismo recurso proporcionaría de poder ser consumido localmente.

Además, desde otro punto de vista, este tipo de ayudas pueden encubrir formas de exportación subsidiada a productos de los países donantes, que perjudican notablemente a los mercados locales. La concesión de ayuda desligada debe beneficiar particularmente a los países más pobres, que necesitan de más recursos y que más precisan reforzar los mercados locales.

Actualmente la ayuda ligada en términos mundiales supera el 20% del total de la ayuda, pero hay variaciones importantes en función de los países. En el caso de España, el componente ligado tiene más importancia que la media superando ampliamente el 20% de la AOD española: en el año 2003, la ayuda ligada supone el 44,2% de la bilateral. Para los EEUU, que no informa del carácter ligado o desligado de su ayuda a la OCDE, se estima que el 70% de su ayuda es ligada, muy similar a la Canadiense. Existe un acuerdo a nivel de los países del CAD, después de la reunión de alto nivel en Roma, sobre la necesidad de reducir los porcentajes de ayuda ligada para aumentar la eficacia de la misma en la lucha contra la pobreza.





# 5

## LA AOD ESPAÑOLA

A Problemas constantes en la Cooperación Española

B La Cooperación Descentralizada

C La Cantidad en la AOD Española

D La Calidad en la AOD Española

Dos son, al menos, las principales cuestiones que la cooperación al desarrollo española presenta como problemas constantes y pendientes aún de resolver, desde una perspectiva institucional: la elevada dispersión institucional y el carácter dual o la bicefalía en su dirección.

## Ley de Cooperación Internacional 1998

La Ley de 1998 estableció el liderazgo del Ministerio de Asuntos Exteriores (MAE) en el diseño y dirección de la política de cooperación al desarrollo, aunque de hecho mantuvo separadas las competencias del Ministerio de Economía y Comercio (MEC), que se encargaba de gestionar el FAD, las operaciones relacionadas con la deuda externa y las aportaciones a organismos financieros internacionales, y las del MAE, que dirigía y gestionaba la ayuda bilateral no reembolsable (proyectos/programas y microcréditos) y las aportaciones a organismos internacionales no financieros, fundamentalmente a Naciones Unidas.

## Concepciones diferentes de la política de desarrollo

**Z** La política del MAE se viene sustentando en un concepto de desarrollo multidimensional (económico, social, institucional y medioambiental), tiene como objetivo explícito la reducción de la pobreza y se instrumenta fundamentalmente a través de ayudas no reembolsables (donaciones) a países desfavorecidos y a sectores relacionados con la cobertura de necesidades sociales básicas, así como a organizaciones y programas internacionales orientados hacia la erradicación de la pobreza en sus diferentes manifestaciones.

**Z** En cambio, las actividades de cooperación del MEC se han basado en un concepto de desarrollo más ligado al crecimiento económico y al buen funcionamiento de los mercados. Por un lado, el FAD se orienta a favorecer la internacionalización de las empresas españolas, se dirige principalmente al sector de infraestructuras y servicios económicos, y se instrumenta a través de créditos concesionales ligados, es decir, de créditos concedidos en condiciones más favorables a las del mercado pero condicionados a la adquisición, por parte del país adjudicatario, de bienes o servicios españoles. Por otro lado, el MEC realiza contribuciones a organismos financieros internacionales, fundamentalmente el Banco Mundial y los Bancos Regionales de Desarrollo, que presentan una tendencia a fortalecer el sector privado como estrategia central de desarrollo económico.

## Reestructuración ministerial de 2004

Esta reestructuración altera la atribución institucional de las competencias en materia de cooperación al desarrollo, pero no supone cambio alguno en relación con la dualidad de planteamientos comentada.

**Z** Se crea el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio (MITC), que ahora se encarga de gestionar el FAD a través de la Secretaría General de Comercio Exterior, escindida del Ministerio de Economía.

**Z** Por otro lado, se fusionaron en uno sólo los Ministerios de Economía y de Hacienda (MEH), que pasa a aglutinar las competencias de ambos en materia de cooperación las cuales incluyen, además de las ya mencionadas correspondientes a Economía, la de realizar las aportaciones a la Unión Europea que correspondía a Hacienda.

**Z** Por último, el M.A.E. cambia su denominación por la de Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (MAEC), una muestra de la intención del nuevo Gobierno de fortalecer, impulsar y dar mayor visibilidad a este ámbito de la política exterior.

Los "nuevos" MEH, MITC y MAEC son los principales actores de la cooperación internacional española, respondiendo conjuntamente al 78.5% de la AOD. Aparte de los mencionados, dentro de los agentes de la cooperación estatales destaca la participación del Ministerio de Defensa, y del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, que en 2004 gestionaron el 2,3 y el 1,27 de la AOD respectivamente.

## PARTICIPACIÓN DE LOS DISTINTOS AGENTES EN LA AOD, 2003- 2006

Años	2003		2004		2005		2006	
	millones euros	% sobre total	millones euros	% sobre total	millones euros	% sobre total	millones euros	% sobre total
<b>Agentes Públicos</b>								
<b>Administración General del Estado</b>								
Ministerio Administraciones Públicas	0,3	0,0%	0,6	0,0%	0,1	0,0%	0,8	0,0%
Ministerio de Agricultura, Pesca y Alim.	2,3	0,1%	0,9	0,0%	2,2	0,1%	5,3	0,2%
Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación	376,5	21,7%	381,9	19,2%	604,3	23,2%	735,2	22,7%
Ministerio de Defensa	41,0	2,4%	32,7	1,6%	51,8	2,0%	48,8	1,5%
Ministerio de Economía y Hacienda <sup>1</sup>	958,3	55,2%	1.194,9	60,2%	1.449,9	55,8%	1.908,8	59,0%
Ministerio de Educación y Ciencia <sup>2</sup>	26,8	1,5%	9,7	0,5%	13,7	0,5%	11,1	0,3%
Ministerio de Fomento	1,3	0,1%	1,2	0,1%	1,1	0,0%	1,2	0,0%
Ministerio del Interior	8,3	0,5%	3,3	0,2%	5,2	0,2%	11,6	0,4%
Ministerio de la Presidencia	0,0	0,0%	0,0	0,0%	0,0	0,0%	0,0	0,0%
Ministerio de Medio Ambiente	1,9	0,1%	0,6	0,0%	5,7	0,2%	5,9	0,2%
Ministerio de Sanidad y Consumo	2,1	0,1%	4,2	0,2%	3,9	0,1%	3,9	0,1%
Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales	29,2	1,7%	24,7	1,2%	32,0	1,2%	32,1	1,0%
Ministerio de Vivienda	0,0	0,0%	0,4	0,0%	0,4	0,0%	0,1	0,0%
Otras Entidades Públicas*	1,5	0,1%	17,5	0,9%	41,9	1,6%	19,3	0,6%
<b>Total Administración Gral. del Estado</b>	<b>1.449,5</b>	<b>83,5%</b>	<b>1.672,6</b>	<b>84,3%</b>	<b>2.212,2</b>	<b>85,1%</b>	<b>2.784,3</b>	<b>86,1%</b>
<b>Comunidades Autónomas</b>	<b>197,5</b>	<b>11,4%</b>	<b>221,3</b>	<b>11,1%</b>	<b>280,8</b>	<b>10,8%</b>	<b>343,2</b>	<b>10,6%</b>
<b>Entidades Locales</b>	<b>89,0</b>	<b>5,1%</b>	<b>91,1</b>	<b>4,6%</b>	<b>107,5</b>	<b>4,1%</b>	<b>107,5</b>	<b>3,3%</b>
<b>Total Agentes Públicos</b>	<b>1.736,0</b>	<b>100%</b>	<b>1.985,0</b>	<b>100%</b>	<b>2.600,5</b>	<b>100%</b>	<b>3.235,0</b>	<b>100%</b>

FUENTE: "Avance de seguimiento PACI 2004". Subdirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo. AECl. MAEC. 30 de junio de 2005.

En el cuadro adjunto puede apreciarse cuál es la dispersión de la ayuda española durante los cuatro últimos años, en la que participan 13 entidades de la Administración General del Estado (AGE), 17 Comunidades Autónomas y una gran cantidad de Corporaciones Locales o Municipales. En el Marco de la AGE, pueden observarse las cifras que ponen de manifiesto la bicefalia comentada más arriba, destacando el dato de que la aportación del MEH supera siempre la mitad del total de AOD española, mientras que la aportación del MAE se sitúa entre un quinto y un cuarto del total. Esta práctica, pone en entredicho de forma muy clara la supuesta dirección de la cooperación española por parte del MAE, tal y como regula la Ley de Cooperación.

1 (Plan Anual de Cooperación Internacional -P.A.C.I.) - Los datos engloban tanto la ayuda que realiza el Mº de Economía y Hacienda, y que hasta 2004 correspondía a dos Ministerios separados, como la ayuda que gestiona el Mº de Industria, Comercio y Turismo, que hasta 2004 se integraba en el Mº de Economía.

2 La cifra incluye la ayuda que realizan el Mº de Educación y Ciencia y el Mº de Cultura, y se corresponde con la que hasta 2004 gestionaban el Mº de Ciencia y Tecnología y el Mº de Educación, Cultura y Deporte.

Complementando a la AOD del Estado, la ayuda procedente de la cooperación descentralizada ha venido cobrando protagonismo desde su origen en los años ochenta hasta representar en 2004 un 40% de la AOD bilateral no reembolsable española, lo que significa un 16% de nuestra AOD total. Este incremento excepcional, unido a las múltiples referencias internacionales al modelo de cooperación descentralizada española como ejemplo paradigmático o "fuente de inspiración", ha llevado a que se generen, tanto por parte de las autoridades españolas e internacionales como por la sociedad civil, grandes expectativas hacia la significación e importancia que ésta pueda alcanzar para acercar la realidad de la cooperación española a los compromisos adquiridos nacional e internacionalmente.

Sin embargo, esta expectativa sigue pendiente de que la cooperación descentralizada supere positivamente las deficiencias que la han caracterizado durante su crecimiento: inestabilidad y dispersión de los fondos, heterogeneidad de instrumentos y procesos, falta de personal formado... Carencias que se han venido atribuyendo tanto a la "juventud" como a la descoordinación entre estas variadas tipologías de entidades que configuran la cooperación descentralizada, pero que, en algunos casos, han sido también consecuencia de un uso electoralista de la ayuda al desarrollo.

El rasgo definitivamente característico de la cooperación descentralizada y que ha constituido el punto fuerte para su expansión es el papel primordial de la sociedad civil en la reivindicación, definición e incluso gestión de esta cooperación, debido a la mayor cercanía con estas administraciones. Prueba de ello es que alrededor del 80% de la AOD de Comunidades Autónomas y entes locales se ha estado gestionando a través de ONGD. Sin embargo, muchos de estos organismos están comenzando a detener e incluso revertir esta tendencia en los últimos años para hacer frente a algunas acusaciones que señalan que las administraciones descentralizadas se han convertido en financiadores de ONGD, que suplen así una responsabilidad que deberían asumir los poderes públicos directamente, y que este tipo de delegación sólo ha llevado a la atomización de los esfuerzos y a actuaciones de bajo impacto. De este modo muchas de

#### COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA

En España se ha denominado así a la cooperación al desarrollo de las Comunidades Autónomas, Diputaciones, Ayuntamientos y otros entes públicos regionales o locales.

En el ámbito europeo, la cooperación descentralizada incluye también la labor que realizan otras entidades descentralizadas de carácter privado, como ONGD, empresas, universidades...

Finalmente, incluso en España podemos encontrar referencias a la "cooperación descentralizada" con el significado de cooperación directa de administraciones donantes con entidades regionales o locales de países receptores sin intermediación del gobierno central de ese país.

las Comunidades Autónomas y algunos de los entes locales se han lanzado a realizar proyectos y programas de forma directa, para lo que, en algunos casos, han abierto sus propias oficinas sobre el terreno.

Otras entidades, particularmente los ayuntamientos y diputaciones con menor capacidad financiera o técnica, han escogido integrarse en los denominados Fondos de Cooperación, surgidos desde 1986 para canalizar de manera coordinada las aportaciones de diferentes instituciones (ayuntamientos, diputaciones, consejos comarcales, mancomunidades, e incluso los gobiernos autonómicos) en un mismo ámbito territorial, proporcionando asistencia y gestión técnica y minorando los costes de transacción. Estos fondos, constituidos como entidades sin ánimo de lucro, tampoco han conseguido hasta ahora superar las ineficiencias atribuidas a la cooperación descentralizada a pesar de su especial régimen y a que, en algunos casos cuentan como socios con entidades privadas, debido a la complejidad de coordinar tanto la toma de decisiones como los desembolsos comprometidos por sus miembros.

Aunque ha sido usual hablar de las características generales de la AOD descentralizada, hemos de hablar hoy ya de momentos distintos entre los diversos tipos de entes:

**Z** Particularmente tras la evolución de los últimos cinco años, la ayuda de las Comunidades Autónomas ha progresado cualitativa y cuantitivamente de una manera más eficaz hacia una estabilización de los fondos y de las líneas de actuación, elaborando y aprobando leyes de cooperación internacional e incluso Planes Directores que marcan prioridades tanto geográficas como sectoriales. Dentro de este grupo, sin embargo, la variedad de instrumentos, prioridades y cantidad de AOD es también extrema, desde Comunidades que se acercan a la demanda del 0,7% como otras que no alcanzan el 0,1%.

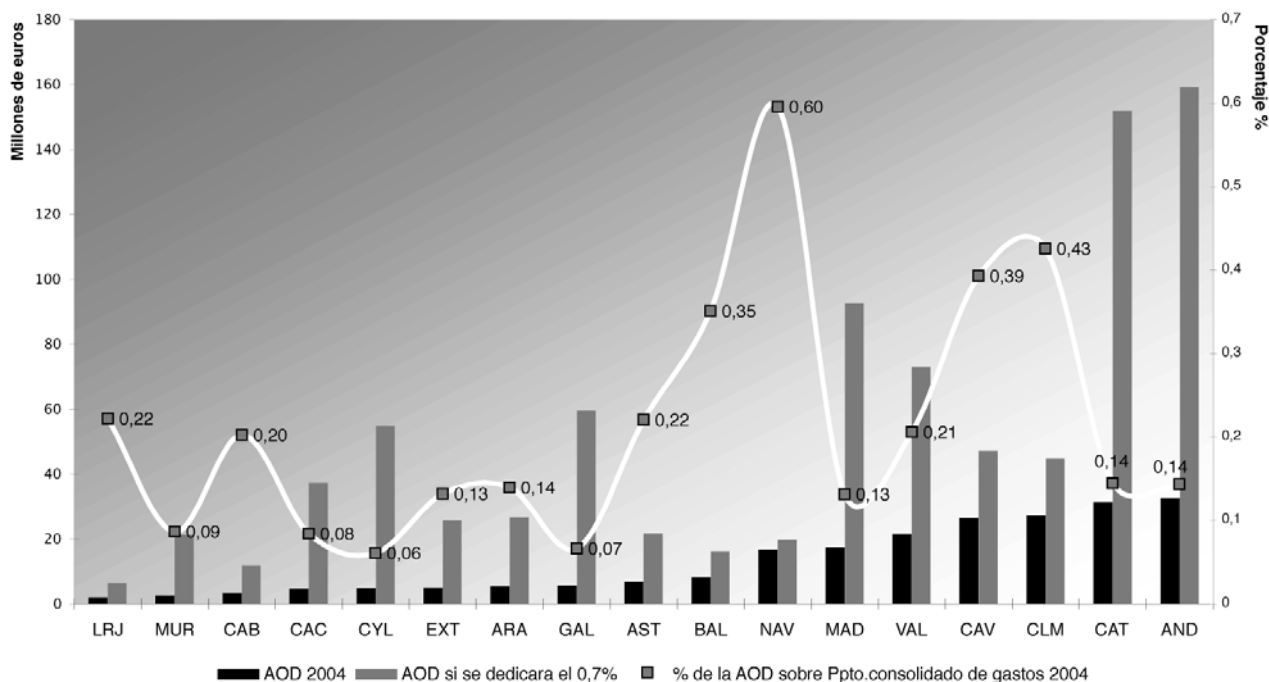
**Z** La obtención de datos agregados del volumen y destino de la AOD de los entes locales ha sido una quimera por su gran cantidad, heterogeneidad y debilidad de los elementos articuladores. Hasta 1999 la Federación Española de Municipios y Provincias trató de obtener estos datos, responsabilidad que a partir de entonces recayó en la Oficina de Planificación y Evaluación, hoy Dirección General de Planificación y Evaluación. Desde 2000 no existen datos reales del volumen, origen y destino de la AOD de los entes locales, sino meras estimaciones. El diseño en 2006 de un sistema estable para la recopilación de información sobre la AOD local promete poder ofrecer datos reales de seguimiento a partir de los cuales diseñar estrategias de coordinación, pero ello dependerá de su puesta en marcha efectiva por parte de los entes descentralizados.

## FONDOS DE COOPERACIÓN, Datos de 2005

Denominación	Creación	Entidades asociadas	Recursos (miles)
Fons Català	1986	289	5.920
Fondo Castellano -Manchego*	2004		2.680
Fons Mallorquí	1993	58	2.335
Euskal Fondoa	1988-96	84	1.470
Fondo Andaluz	2000	50	1.125
Fons Menorquí	1993	25	1.043
Fons Valencià	1992	103	1.040
Fons Pitiús	1999	16	813
Fondo Galego	1997	88	517
Fondo Extremeño	2002	119	185
<b>Total</b>		<b>832</b>	<b>17.128</b>

**Z** Los Fondos de Cooperación no tienen un peso considerable todavía en cuanto a volumen de AOD (representan en total menos del 5% de toda la AOD descentralizada). En cambio ofrecen un punto de encuentro y apoyo para todas aquellas entidades locales con menor capacidad y una población sensible que demanda un compromiso de su administración local en AOD.

**Esfuerzo en AOD de las Comunidades Autónomas**  
Datos de 2004



Fuente: Elaboración propia a partir de Seguimiento PACI 2004 y Avances de Liquidación de Presupuestos 2004 de las Comunidades Autónomas del Ministerio de Economía y Hacienda.

**Z Incremento cuantitativo** La ayuda autonómica y local se ha caracterizado cuantitativamente en el periodo 1999-2003 por su tendencia creciente (hasta un ritmo anual del 19% en el caso de las ayudas de las Comunidades Autónomas), si bien ha reducido su ritmo de incremento interanual hasta el 9%, quedando por debajo de las previsiones presupuestarias incluidas en el PACI-2004. Esto puede ser síntoma tanto de la "fatiga del donante" como de que el gran incremento del conjunto en los 90 se debió a que nuevas administraciones iniciaron una línea de cooperación, más que al hecho de que las que ya la tenían dedicaran un mayor esfuerzo presupuestario. Porque el hecho es que, a pesar de las esperanzas de que, con la contribución descentralizada, la AOD española alcanzará el 0,7% del PIB, cada una de estas instituciones está lejos de dedicar este porcentaje de sus presupuestos. Y en esto subyacen otros retos en los que es necesario avanzar paralelamente: la **previsibilidad y estabilidad** de los fondos, imprescindibles para la planificación y el desarrollo de actuaciones de calidad, y la **concentración** de estos fondos en búsqueda de la reducción de los **costes de transacción** y de la consecución de impactos mayores en el desarrollo de los países receptores.

**Z Complementariedad de la cooperación española.** Una de las muestras de la falta de coordinación no sólo entre las administraciones descentralizadas sino también con la Administración del Estado ha sido la enorme dispersión geográfica y sectorial de la AOD, en ocasiones sin **coherencia** con las directrices de los Planes Directores, alegando una especial sensibilidad de la sociedad autonómica o local que, generalmente, encierra una reivindicación de autonomía e independencia respecto a la administración central. Ésta, en cambio, plantea que la cooperación descentralizada siga un esquema de complementariedad temática centrada en la **especialización** de estas instituciones en la cooperación con otras administraciones receptoras en la línea de buen gobierno y fortalecimiento institucional, capitalizando su experiencia en el propio proceso de descentralización política de los años 80 y en la gestión de servicios directos a la ciudadanía.

**Z Armonización instrumental y de procedimientos** Tanto las propias instituciones descentralizadas, como la sociedad civil de estos territorios e instituciones nacionales e inter-

#### COORDINACIÓN, ¿RETO INALCANZABLE?

■ 2000. Se crea la Comisión Interterritorial de Cooperación para el Desarrollo como foro de colaboración e intercambio entre la Administración General del Estado, las comunidades autónomas y las entidades locales. Se constituye una ponencia en la Comisión de Asuntos Exteriores para el estudio de la cooperación descentralizada, cuyo informe se aprueba en el Senado en 2003.

■ 2003. La Oficina de Planificación y Evaluación organiza distintas actividades para acercar a las distintas administraciones, como un taller de Coordinación de la Cooperación Descentralizada, en el que se marcó un calendario de fechas para trabajar algunos de los temas principales en la construcción de un esquema de articulación.

■ 2006. El Plan Anual de Cooperación Internacional centra como objetivo la coordinación de agentes, lanzando distintos talleres y encuentros para avanzar en la armonización de procedimientos, un ambicioso programa de canalización de AOD hacia administraciones descentralizadas de los países donantes (MUNICIPIA) con participación horizontal de todos los agentes españoles, mecanismos de coordinación para ayuda de emergencia, un sistema común de información y estadística y diversas actividades de fortalecimiento de las instituciones que pueden llevar a cabo la articulación de comunidades autónomas y entes locales, como la CICD, la FEMP y la Confederación de Fondos de Cooperación.

nacionales entienden que la enorme heterogeneidad de los procedimientos, instrumentos, herramientas, formularios, etc. que se manejan entre todos los agentes de la cooperación sólo puede proporcionar ineficiencias y duplicidades en el uso de la AOD. Han existido diversas iniciativas tanto públicas como desde la sociedad civil para tratar de promover un proceso de armonización, con relativo poco éxito. El mayor elemento armonizador en este sentido es el modelo de la Agencia Española de Cooperación, por la tendencia manifiesta de una buena parte de los entes descentralizados donantes a imitar sus herramientas y procesos, sin que esta práctica haya conseguido normalmente resultados en simplificación, coherencia o calidad en la gestión de su AOD.

**Z Participación de la sociedad civil** Siendo la cercanía con la ciudadanía el rasgo más destacado y repetido de la cooperación descentralizada, lo cierto es que en estos años se ha avanzado poco en el papel de los Consejos de Cooperación autonómicos y espacios análogos a nivel local como foros en los que la sociedad civil puede participar directamente en la toma de decisiones, definiendo prioridades en la aplicación de la AOD, fiscalizando su empleo y evaluando su impacto. Incluso el hecho de que esta AOD se ejecute principalmente a través de ONGD ha sido puesto en cuestión, negando el origen y el valor diferencial de esta tipología de cooperación, y el aporte de experiencia con el que éstas han suplido las carencias de personal cualificado en las administraciones. Y pesar de ser las instituciones que dedican en conjunto más AOD a la educación al desarrollo y la sensibilización de la sociedad española (91% del presupuesto previsto en el PACI 2006 para esta línea), todavía en la mayoría de ellas la educación al desarrollo de sus ciudadanos y ciudadanas no supone una apuesta estratégica, con convocatorias y fondos diferenciados del resto de líneas.

**Z Transparencia** Las prácticas de rendición de cuentas a la ciudadanía en las instituciones descentralizadas son todavía

escasas, hasta el punto de que, en la mayoría de los casos, es imposible conocer con detalle cuál ha sido el empleo de la AOD descentralizada que no ha sido objeto de convocatorias públicas de subvenciones. Incluso en este último caso, muchas de las instituciones no dan cuenta pública de los baremos de puntuación o de cuál ha sido la resolución final de todas las subvenciones concedidas, falta de transparencia que está tendiendo a agravarse con la reciente puesta en práctica de convenios marco con ONGD fuera de convocatoria. En otros casos las entidades ofrecen medidas de su AOD que no son acumulables con las del conjunto, porque, más allá de que reúnan los criterios establecidos por el CAD, no se aplica una metodología homogénea. Este problema es especialmente agudo a la hora de valorar el compromiso financiero con el Desarrollo, donde los porcentajes que declara cada entidad son tomados de referencias distintas (presupuestos de gastos, presupuestos totales, presupuesto de ingresos propios, combinaciones de distintas partidas de los presupuestos, etc). Criterios todos ellos alejados de la demanda social del 0,7%, que no atiende a presupuestos de instituciones sino a la riqueza de cada región.

## La AOD Multilateral

La AOD española ha mostrado en los últimos años una distribución similar entre Ayuda Multilateral y Bilateral, en torno al 40% y al 60% respectivamente. Los datos de los dos últimos años ejecutados así lo muestran, aunque entre estos dos años el total de la AOD multilateral se incrementó en un 21%, superior al incremento del total de la AOD, lo que ha hecho que aumente también la importancia relativa de la AOD multilateral hasta prácticamente el 56% del total.

	2003		2004	
AOD MULTILATERAL	716.856.529	41,29%	867.814.473	44,04%
AOD BILATERAL	1.019.099.685	58,71%	1.102.660.136	55,96%
AOD TOTAL NETA	1.735.956.214	100,00%	1.970.474.609	100,00%

La AOD Multilateral española comprende tres grandes capítulos:

#### **Z Aportaciones a la Unión Europea (UE)**

Es la partida que mayores recursos de AOD multilateral ha canalizado siempre. Se divide en dos destinos:

- el Presupuesto Comunitario de Cooperación para el Desarrollo y
- el Fondo Europeo de Desarrollo (FED).

#### **Z Contribuciones a Organismos Internacionales Financieros (OIF)**

Es la segunda partida en importancia. Dos terceras partes de la misma se destinan al Grupo Banco Mundial, particularmente a la Asociación Internacional de Fomento (AIF), que es el instrumento financiero preferente del Grupo. El BM recibió aproximadamente 200 millones de euros en 2004, de los cuales 125 fueron para la AIF. Las siguientes aportaciones por importancia EN 2004 fueron al Fondo para Afganistán del Banco Asiático de Desarrollo (28,4 millones euros), la cuota de ingreso en la Corporación Andina de Fomento (27,2 millones) y la aportación al Fondo Global de Lucha contra el SIDA, la Tuberculosis y la Malaria (15 millones).

#### **Z Contribuciones a Organismos Internacionales no Financieros (OInF)**

Tradicionalmente ha sido la partida menos importante de la AOD multilateral española. En 2004, se aprecia un descenso de la misma que se debe al cumplimiento de una nueva orientación del CAD, mediante la cual dejan de computarse como AOD las contribuciones financieras de los estados a las misiones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas. En las previsiones contenidas en los presupuestos de 2005 y 2006 se retoman las cantidades anteriores. No obstante, y dado que aún no tenemos disponibles datos ejecutados más allá de 2004, para la elaboración del cuadro y nuestro análisis sólo podemos tomar como últimas referencias válidas las correspondientes a 2004.

El destino de estas contribuciones son principalmente los diversos programas del sistema de la Organización de las Naciones Unidas. Así, en 2004, las principales contribuciones fueron:

- Organización Mundial de la Salud -OMS- (6,2 millones),
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD- (6 millones),
- Organismo Internacional de la Energía Atómica (4,8 millones),
- Profesionales asociados a la Organización para la Agricultura y la Alimentación -FAO- (4,4 millones).



La distribución y crecimiento de la AOD multilateral española ha presentado en los últimos diez años proporciones semejantes, y a pesar de algunos altibajos en las contribuciones OIF y OinF, mantiene una constante de crecimiento sostenido, llegando a triplicar su volumen total en el periodo mencionado. No obstante, las contribuciones a los OInF han mantenido una cuantía similar en los últimos años, no contribuyendo al crecimiento total mencionado.

#### DISTRIBUCIÓN DE LA AOD MULTILATERAL POR TIPO DE CONTRIBUCIÓN (2004)

Contribuciones contabilizadas como AOD	2003	2004	Variación 2004 / 03	% AOD Multilat. 2004
Aportaciones a la UE	464.819.000	505.110.000	8,67%	58,20%
Organismos Internacionales Financieros	173.887.550	307.560.911	76,87%	35,44%
Organismos Internacionales No Financieros	78.149.979	55.143.562	-29,44%	6,35%
<b>Total AOD multilateral (euros)</b>	<b>716.856.529</b>	<b>867.814.473</b>	<b>21,06%</b>	<b>100,00%</b>

FUENTE: "Avance seguimiento PACI 2004". SGPEPD. MAEC. Junio 2005.

En lo que se refiere a las aportaciones bilaterales españolas, algunas constantes se han mantenido prácticamente en toda la historia de nuestra cooperación. Para el análisis tomamos los cinco últimos años de los que tenemos información oficial sobre el nivel de ejecución alcanzado (2000-2004), aunque hay algunos cambios producidos en las previsiones de 2005 y 2006 que son relevantes y trataremos de señalar a continuación.

Tradicionalmente la cooperación española de carácter no reembolsable ha rondado el 30% del total de AOD, salvo en el año 2001 cuyo incremento se debió a una operación de cancelación de deuda excepcional. Fue relevante el incremento de la Ayuda Humanitaria a partir del año 2003, incremento que se sostiene en las previsiones posteriores. El resto de los conceptos se ha mantenido en valores porcentuales similares, impidiendo con ello responder a los retos pendientes. Podemos destacar de las nuevas previsiones de los años 2005 y 2006, el espectacular incremento de las operaciones de deuda que financiarán los anunciados programas de conversión de deuda por desarrollo (alcanzan el 14% del total de AOD para 2005), así como la previsión de destinar hasta un 17,2% para subvenciones a ONGD. En ambos casos, de consolidarse esta nueva proporción supondrá un incremento importante que necesariamente modificará el papel de las organizaciones sociales en el conjunto de la cooperación.

Respecto a la cooperación reembolsable, la preeminencia del Fondo de Ayuda al Desarrollo es manifiesta en la cooperación bilateral. Su importancia relativa ha sido cuestionada en numerosas ocasiones por diferentes actores, incluso en informes de evaluación oficiales emitidos por el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE. La persistencia de este instrumento, del que se cuestiona su adecuación para los objetivos de lucha contra la pobreza, ha sido un triste rasgo definitorio de la AOD española. Las previsiones sobre este instrumento, mantienen prácticamente intactos los valores porcentuales, lo que indica las enormes resistencias que ofrece este instrumento y los órganos que lo gestionan, para ser reformados en profundidad.

Sí cabe destacar que la partida destinada a microcréditos presenta previsiones de incremento importantes (superando el 3,5% de AOD total en 2005), que deberán acompañarse de medidas concretas que fortalezcan su gestión, puesto que en los últimos años ha presentado algunas dificultades para ejecutar completamente sus presupuestos.

Instrumentos	2000		2001		2002		2003		2004	
	Mill.euros	%	Mill.euros	%	Mill.euros	%	Mill.euros	%	Mill.euros	%
Reembolsable	196,7	14,9	162,78	8,5	243,41	13	222,07	12,8	187,36	9,5
Créditos FAD	172,7	13,1	142,25	7,5	198,31	11	206,34	11,8	154,13	7,8
Microcréditos	24,04	1,8	20,153	1,1	1,97	0,1	11,39	0,7	33,23	1,7
Otros créditos	-	-	-	-	43,13	2,4	4,34	0,3	-	-
No reembolsable (AGE)	399	30,3	878,14	46	554,78	31	510,56	29,4	603,22	31,4
Operaciones deuda	18,2	1,4	434,88	22,8	125,31	6,9	93,68	5,4	161,16	8,2
FAD (No reemb.)	-	-	-	-	1,27	0,1	11,43	0,7	25,66	1,3
Programas/Proyectos	247	18,7	324,04	17	300,59	17	229,37	13,2	340,21	17,3
Ayuda humanitaria	45,95	3,5	31,24	1,6	28,42	1,6	69,76	4	76,19	4,6
Subvenciones ONGD	87,81	6,7	87,98	4,6	99,19	5,5	106,32	6,1		
AOD Bilateral neta (sólo AGE)	595,7	45,2	1.040,92	54,5	798,19	44	732,63	42,2	790,58	40,9
No reembolsable (+ Coop. Desc.)	607,3	46	1.086,29	57	816,12	45	797,03	45,9	917,85	46,6

En términos cuantitativos, y en relación a la Renta Nacional Bruta<sup>1</sup> (RNB), sigue estancada desde el que podría denominarse empujón inicial. A partir de la entrada de España en el Mercado Común Europeo en 1986 y hasta su ingreso en el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE como país donante en 1991, pueden denominarse como el periodo de nacimiento de la Cooperación Española.

A pesar de que existieran actividades y herramientas dispersas desde años anteriores, la creación de la Agencia Española de Cooperación en 1988 contribuye al alumbramiento e institucionalización del sistema de cooperación española. En esos cinco años, el coeficiente de AOD pasa de apenas un 0,1% hasta situarse en torno al 0,23%, cifra alcanzada ya en el año 1991.

En torno a esta misma cifra se produce entonces un espectacular estancamiento de la AOD española que llega prácticamente hasta nuestros días. Los últimos datos oficiales avanzados por la AEI sitúan la AOD ejecutada correspondiente al último año finalizado e informado, el 2004, en el 0,25% de la RNB.

En toda su historia la AOD española se ha situado muy por debajo de la media de la Unión Europea, actualmente situada en torno al 0,36%, y hasta 1998 no se equiparó a la media del conjunto de los países donantes, manteniéndose desde entonces prácticamente a la par. Es preciso tener en cuenta, que la equiparación se produjo por la llamada crisis de la ayuda que hizo descender el coeficiente mundial desde el 0,30% en el año 1990 hasta el 0,23% en el año 1998. Actualmente se sitúa en el 0,25%. Es pertinente recordar que la media mundial del coeficiente en relación a la renta, está fuertemente sesgada a la baja por los esfuerzos relativos de los dos países que mayor AOD destinan en valores absolutos, Estados Unidos y Japón, que sin embargo apenas alcanzan ambos un 0,15% y un 0,20% de sus respectivas PNB en 2003.

Esta nueva legislatura, iniciada en 2004, parece dar pasos destinados a acabar con el estancamiento del volumen de AOD mencionado, anunciando compromisos para incrementarla hasta el 0,5% del RNB en 2008 y hasta el 0,7% en 2012. Hasta el momento, los dos últimos presupuestos elaborados por el actual gobierno sí están mostrando incrementos netos en la línea del compromiso mencionado. Así, en el año 2005 se tenía previsto alcanzar la cifra de 2.600 millones de euros que supone el 0,30% de la Renta Nacional Bruta, y en el año 2006 se ha aprobado un presupuesto que supone el 0,35%. Al momento de cerrar este informe aún no ha sido publicado el documento de seguimiento del Plan Anual de Cooperación correspondiente al ejercicio del 2005, por lo que no es posible valorar si el incremento presupuestado se ha hecho realmente efectivo.

De confirmarse en los niveles de ejecución los incrementos presupuestados, estaríamos en la senda correcta de aumento cuantitativo de la AOD española desde hace tantos años demandada. No obstante, esta nueva realidad nos sitúa ante nuevos retos que ahora sí deben ser abordados con prontitud y eficacia, como son la reforma urgente del sistema de cooperación español, y en particular de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AEI), de forma que pueda ofrecer una estructura y mecanismos apropiados para diseñar, coordinar, ejecutar y evaluar una cooperación al desarrollo española acorde con las cuantías y objetivos aceptados.

<sup>1</sup> Aunque tradicionalmente se ha medido el coeficiente en función del Producto Nacional Bruto o el Producto Interno Bruto, una directiva reciente de la Unión Europea promueve la utilización de la RNB para este tipo de coeficientes.

### ¿Ayuda o condiciones?

---

Dentro de la AOD española la ayuda condicionada sigue teniendo demasiado peso, tanto en la proporción de inversión realizada a través de estos instrumentos, como en la influencia de los intereses comerciales y de expansión de la economía nacional en las decisiones políticas.

En numerosas ocasiones, los análisis del Comité de Ayuda al Desarrollo (de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) han instado a los gobiernos españoles a reducir el peso específico de la ayuda ligada.

El instrumento crediticio Fondo de Ayuda al Desarrollo continúa recibiendo numerosas críticas por su ineficacia en la lucha contra la pobreza. Aún está pendiente la revisión de este instrumento, cuyo reglamento fue aprobado por el gobierno anterior sin debate parlamentario, y que en la práctica supone la prioridad del apoyo a la internacionalización de empresas españolas sobre las necesidades de desarrollo de los países receptores.

### Destinatarios

---

Según el nuevo Plan Director de la Cooperación Española (PDCE), la ayuda española seguirá centrándose principalmente en países de ingresos medios, apoyándose en las ventajas comparativas que los lazos históricos, culturales e idiomáticos nos proporcionan. Aún aceptando las virtudes de dichas ventajas, es evidente que para combinarlas con la agenda de los ODM, España debería acometer estrategias específicas de lucha contra la desigualdad y la inequidad que asolan a millones de personas en ese conjunto de países.

Si bien la lucha contra la pobreza y la lucha contra la desigualdad presentan sinergias, deben incorporar estrategias específicas que las diferencian notablemente.

Resulta imprescindible que el sistema de cooperación apele a herramientas precisas para asegurar que la cooperación con países de ingresos medios se oriente tanto a una como a otra.

El PDCE no tiene en cuenta estas diferencias, por lo que la prioridad geográfica otorgada a los países de ingresos medios puede maquillar una cooperación aún muy centrada en promover los intereses comerciales y culturales nacionales, más que las necesidades propias de los países beneficiarios.

## El compromiso de Copenhague

---

Más alarmante es el escaso aporte de España al compromiso internacional de entregar entre 0,15% y 0,20% del PNB al conjunto de Países Menos Adelantados, asumido en 1995 en Copenhague. En los últimos años España asignó a esos países cifras en torno a 0,04%.

Para alcanzar el porcentaje propuesto no es preciso abandonar la mencionada prioridad a los países de ingresos medios, pero sí es imprescindible combinarla con organismos multilaterales y/o fondos globales, al menos mientras el país no se dote de nuevas capacidades y especialistas que puedan suplir la falta de experiencia en la cooperación con ese conjunto de países.

La cooperación española tampoco ha cumplido por el momento el compromiso de Copenhague de destinar al menos 20% del total de la AOD a servicios sociales básicos. Actualmente, se destina alrededor de 13% a ese fin. En el PACI previsiones de 2006, se ha aprobado alcanzar el 20% de las contribuciones a este destino, aunque aún es pronto para evaluar los resultados. En cualquier caso, la voluntad del gobierno de ir cumpliendo compromisos como éste, que suponen verdaderos indicadores de la calidad de nuestra ayuda parece firme y decidida. El próximo reto está sin duda en garantizar los niveles de ejecución y calidad de la misma.

Los recientes anuncios de nuevos aportes del gobierno al Fondo Catalítico de la Iniciativa por Vía Rápida para Educación Básica y al Fondo Global contra el VIH/SIDA son bienvenidos, y pueden ser considerados una muestra inequívoca y concreta de buena voluntad en la materia.

No obstante, es preocupante que, en el caso del VIH/SIDA el PDCE considere prioritarios a 23 países de los cuales solo Mozambique y Namibia son países de alta prevalencia de la enfermedad.

## Administración y equipos multidisciplinares

---

La reforma del sistema de cooperación exige, sin lugar a dudas, un aumento espectacular de las capacidades de la administración, muy especialmente la incorporación de equipos multidisciplinares. El desarrollo es un fenómeno que requiere diversos enfoques, conjugados y coordinados con inteligencia para poder mejorar la eficacia y la eficiencia de las intervenciones.

El esfuerzo del actual gobierno por optimizar la capacidad de planificación es innegable, pero los resultados esperados pueden verse seriamente frustrados sin una inversión simultánea en investigación multidisciplinaria y recursos que sostengan la implementación de los nuevos planes.

# Conclusiones

A lo largo de los últimos años hemos llegado a un consenso internacional básico: que el objetivo primordial de la ayuda debe ser el desarrollo humano. Este consenso, fortalecido en marzo en 2002 en la Conferencia Internacional sobre Financiación del Desarrollo en Monterrey, implica que la ayuda que reciben los países en desarrollo debe ser previsible, sin demasiadas ataduras y en formas que reduzcan al mínimo los costos de transacción y aumenten al máximo la relación calidad-precio. Y sin embargo, encontramos todavía con frecuencia que la llegada de la ayuda es imprevisible, está limitada por innumerables condiciones, es descoordinada y está sujeta a que las adquisiciones se realicen en los países donantes: podemos estimar que, para los países de ingresos bajos, el costo de la ayuda condicionada es de 3.200 millones de dólares anuales, lo que equivale al cobro de un "impuesto" de 8% por ese tipo de ayuda. Sólo en el caso de África, este impuesto asciende a 1.600 millones de dólares al año, desvío gigantesco de recursos que deberían invertirse en la reducción de la pobreza.

En la medida en que los países ricos aumentan los flujos de ayuda, es necesario que reduzcan también los costos de transacción que merman la eficacia de la ayuda. Esto no significa hipotecar su responsabilidad fiduciaria para con sus contribuyentes, pero sí implica poner fin a la ayuda condicionada, disminuir la volatilidad y la imprevisibilidad de los flujos de asistencia, al igual que repensar el alcance de las condiciones impuestas por los donantes. El aumento de la ayuda sólo logrará los resultados necesarios si ésta se provee a través de estructuras simplificadas de gestión que sean más responsables ante los gobiernos de los países en desarrollo y sus ciudadanos.

Se siguen gastando grandes cantidades de ayuda en objetivos que no tienen que ver con el desarrollo, tal como vender los excedentes agrícolas o crear mercados para empresas en los países desarrollados. Además, ahora existe el riesgo de que la "guerra contra el terrorismo" se transforme en una nueva fuente de tergiversaciones en las decisiones sobre asignación de la ayuda.

Para algunos la ayuda consiste en una simple transferencia de dinero desde los países ricos hacia los países pobres; pero sobre todo es un indicador de algo más fundamental. Las políticas de ayuda de los países ricos reflejan su manera de concebir la globalización, su propia seguridad y prosperidad y sus responsabilidades y obligaciones para con las personas más vulnerables del mundo. Como nos dice el último IDH (2005): en última instancia, las políticas en materia de ayuda internacional pueden concebirse como un barómetro que mide la voluntad de los ricos para tolerar la existencia de la pobreza generalizada en medio de la opulencia.

## A MODO DE RESUMEN

Entre las tendencias positivas que se ha observado en la evolución de la AOD en los últimos años, podemos observar las siguientes:

- Z** una apuesta a incrementar la ayuda en favor de los países de menor desarrollo;
- Z** centrada en la erradicación de la pobreza,
- Z** mayor coherencia entre el objetivo del desarrollo y el resto de las políticas externas;
- Z** aplicación de políticas económicas y sociales solventes;
- Z** mejora en los términos concesionales de la AOD;
- Z** protagonismo de la ayuda-programa frente a la ayuda-proyecto;
- Z** interés creciente por nuevos ámbitos del DHS;
- Z** mejora de la gestión técnica;
- Z** participación de la sociedad civil;
- Z** armonización entre donantes.

A pesar de haber firmado los ODM, los gobiernos de los países donantes no han sabido sintonizar sus programas de asistencia para el desarrollo con los requisitos necesarios para cumplir las metas: necesidad de coordinación y déficit de financiación. Porque si los países donantes quieren de verdad enfrentar el problema de la pobreza mundial, reducir la desigualdad y asegurar a su ciudadanía un futuro más seguro y próspero, deben firmemente centrar su mira en la meta de invertir el 0,5% del ingreso nacional en ayuda de aquí a 2010, y aumentar esta cifra a 0,7% hasta el año 2015.

Por supuesto, no todos los problemas en torno a la ayuda son responsabilidad de los donantes. Aunque muchos países pobres han hecho de la planificación de la reducción de la pobreza y del cumplimiento de los ODM un componente central de sus políticas públicas, con demasiada frecuencia la eficacia de la ayuda se ve mermada por la incapacidad de traducir los compromisos respecto de los ODM en acciones eficaces. Los problemas de gobernabilidad, la corrupción y la incapacidad de dictar políticas que apoyen el crecimiento económico son todos elementos que restringen la rentabilidad de las inversiones en ayuda para el desarrollo humano.

Sin un reconocimiento universal y efectivo de los derechos humanos que lleve aparejada una nueva noción de ciudadanía y que vaya acompañada de cambios estructurales en las dinámicas políticas y económicas, será muy difícil que la ayuda llegue a impactar en las poblaciones más pobres.

El ejemplo de Kofi Anan, Secretario General de la ONU, al inicio de su informe es revelador: "Aunque pueda votar para elegir a sus dirigentes, un joven con SIDA que no sabe leer ni escribir y vive amenazado por el hambre no es verdaderamente libre". Pero los derechos humanos no constituyen sólo una promesa incumplida, sino también traicionada; una brecha entre el IDEAL DECLARADO y el EJERCICIO EFECTIVO que manifiesta la incapacidad de pasar de la retórica a la práctica en materia de derechos sociales y económicos. Frente a las actitudes unilaterales de los donantes, la sociedad civil internacional continúa exigiendo el cumplimiento de los acuerdos firmados y el avance en nuevos consensos para la erradicación de la pobreza.

## EL TRABAJO PENDIENTE

- Z** incremento de los flujos de AOD
- Z** preeminencia de la cooperación al desarrollo frente a otros intereses nacionales
- Z** ingresos automáticos de transferencia de recursos a nivel internacional
- Z** superación de las limitaciones existentes en torno al "diálogo de políticas"
- Z** avances en la coherencia entre el objetivo del desarrollo y las demás políticas de los donantes
- Z** tendencias de la ayuda desde el punto de vista de los receptores de la ayuda
- Z** un foco especial en ayuda al sector del agua y en el papel de las remesas.

# Bibliografía

---

- Z** AA. VV, Globalización, Pobreza y Desarrollo, IUDC, 2005.
- Z** BANCO MUNDIAL, Millennium Development Goals, 2002.
- Z** BELLO, Walden, Desglobalización. Ideas para una nueva economía mundial. Icaria/Intermón Oxfam, Barcelona, 2004.
- Z** CAD, Development Co-operation Report 2004, 2005.
- Z** CEPAL, Hacia el objetivo del milenio de reducir la pobreza en América Latina y Caribe, PNUD/CEPAL/IPEA, Santiago de Chile, febrero 2003.
- Z** CEPAL, Panorama social de América Latina 2002-2003, agosto 2003.
- Z** CES, Informe sobre Cooperación Española para el Desarrollo. Junio 2005.
- Z** Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda para el Desarrollo. Protagonismo, armonización, convergencia, resultados y responsabilidad mutua, 17 de abril de 2005.
- Z** Declaración sobre armonización, Roma (febrero de 2003).
- Z** FAO, El Estado Mundial de la agricultura y la alimentación. Roma, 2002
- Z** HELD, David, La democracia y el orden global, Paidós, Barcelona, 2002.
- Z** IGLESIA-CARUNCHO, Manuel; Melba Castillo y Pilar Jaime, Acabar con la pobreza. Un reto para la Cooperación Internacional, IPADE-IUDC, 2003.
- Z** IGLESIA-CARUNCHO, Manuel, El Impacto Económico y Social de la Cooperación al Desarrollo: El caso de Centroamérica, Tesis doctoral, UCM, Madrid, abril de 2002. (Publicado en soporte CD).
- Z** KOFI ANNAN, Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y Derechos Humanos para todos, Informe del Secretario General de la ONU, 2005.
- Z** MARTÍNEZ OSÉS, Pablo, Los Objetivos del Milenio, ¿se puede acabar con la pobreza?, PPC, 2005.
- Z** NACIONES UNIDAS (2001), Informe del Grupo de Alto Nivel sobre la Financiación para el Desarrollo ("Informe Zedillo"), A/55/1000, 26 de junio.
- Z** NACIONES UNIDAS, "Consenso de Monterrey" (2002), Informe de la Conferencia Internacional sobre Financiación del desarrollo, Monterrey (México), 18-22 de marzo de 2002, A/CONF.198/11.
- Z** PLATAFORMA 2015 Y MÁS, La palabra empeñada. Los objetivos 2015 y la lucha contra la pobreza, Los Libros de La Catarata, Madrid, 2004
- Z** PNUD, Informe sobre Desarrollo Humano 2003. Los ODM: Un pacto entre las naciones para eliminar la pobreza. Ediciones Mundi-Prensa, Madrid.
- Z** PNUD, Informe sobre Desarrollo Humano 2005. La cooperación internacional ante una encrucijada: Ayuda al desarrollo, comercio y seguridad en un mundo desigual, Ediciones Mundi-Prensa, 2005.
- Z** SACHS, Jeffrey, Invirtiendo en el desarrollo. Un plan práctico para conseguir los ODM, Millennium Project. Informe para el Secretario General de la ONU, enero de 2005.
- Z** STIGLITZ, Joseph E., El malestar en la globalización, Punto de lectura, Madrid, 2003.
- Z** SANAHUJA, José Antonio, "La cooperación al desarrollo. Entre la globalización y la guerra contra el terrorismo", 2003.
- Z** SECI, Plan Director de la Cooperación Española, 2005-2008
- Z** SECI, Seguimiento PACI 2003.
- Z** SECI, Seguimiento PACI 2004.
- Z** SECI, PACI 2005.
- Z** SECI, PACI 2006.