

PRESENTE Y FUTURO DE LA AYUDA OFICIAL AL DESARROLLO

Por la Académica de Número
Excmo. Sr. D. Alfonso Novales Cinca*

Nearly 5,000 migrants lost their lives in 2014 in hope of finding a better deal for themselves and their families in another country, making 2014 the deadliest year ever for migrants. 4,868 people died on the journey to destinations where they believed a better future awaited them and their families, a figure that doubles the 2,378 deaths registered in 2013. The greatest number of fatalities occurred in the Mediterranean, where 3,224 people drowned in vessels that were unsuitable for navigation. The IOM says it fears the number of deaths at sea could rise if the European Union fails to put in place a comprehensive and well-equipped rescue operation in the Mediterranean (International Organization for Migration (IOM)).

Pocas imágenes han sido tan impactantes durante este año como la del drama de miles de inmigrantes que han acudido a las puertas de Europa huyendo de los conflictos bélicos de Oriente medio, así como de las inaceptables condiciones de vida en muchos países subsaharianos. Para una de cada seis personas que, como nosotros, ha tenido la fortuna de nacer en el mundo privilegiado, es imposible imaginar el grado de desesperación que tienen quienes emprenden tales viajes migratorios hacia lo que perciben como las únicas oportunidades de desarrollo y de sostenimiento de sus familias. Resulta difícil

* Sesión del día 24 de mayo de 2016

explicar por qué nosotros, y no ellos, hemos resultado favorecidos por nacimiento y, con esa perplejidad, son argumentos de ética y de solidaridad hacia quienes han sido menos afortunados que nosotros los que justifican y motivan la Ayuda al Desarrollo.

Y, sin embargo, la ayuda al desarrollo ha estado siempre sometida a estrecho escrutinio. Un encendido debate ha enfrentado dos visiones contrapuestas: por un lado, quienes negando su eficacia e incluso invocando posibles efectos negativos sobre los países receptores propugnan su desaparición; por otro, quienes aun reconociendo dificultades en su gestión y en su materialización, enfatizan su urgencia ante las necesidades de los menos favorecidos. Pero es imposible sostener tal debate de modo riguroso si no consideramos los distintos formatos de ayuda, sus objetivos, sus destinatarios, las condiciones bajo las cuales se concede, y las razones que motivan a los países donantes.

1. LA AYUDA AL DESARROLLO. HISTORIA Y SITUACIÓN ACTUAL

Los orígenes de la cooperación internacional para el desarrollo de los países pobres se remiten a la creación de instituciones y programas para la cooperación económica bajo el auspicio de Naciones Unidas tras la segunda guerra mundial, al denominado *Point Four Programme* de Estados Unidos¹, y al importante apoyo a la estabilidad económica en los países de la periferia del bloque comunista en esa época. La creación del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, que posteriormente se integraría en el Banco Mundial², y del Fondo Monetario Internacional, siguiendo los acuerdos alcanzados en la conferencia de Bretton Woods de julio de 1944, puede considerarse el punto de partida de lo que hoy conocemos como programas internacionales de ayuda a la cooperación y el desarrollo de los países pobres. El éxito del Plan Marshall de 1947 generó elevadas expectativas acerca de la capacidad de la ayuda externa a países pobres y estimuló la creación de agencias y programas nacionales e internacionales de ayuda al desarrollo que fueron surgiendo gradualmente al amparo del Comité de Asistencia al Desarrollo (CAD), creado en 1960, y de la Dirección de Cooperación y Desarrollo de la OCDE, creada en 1969.

¹ Introducido por el presidente Truman en su discurso inaugural en 1949, y puesto en marcha tras la aprobación del *Act for Economic Development* en el Congreso estadounidense en 1950.

² Actualmente el Banco Mundial está integrado por el Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo (BIRD), la Asociación Internacional de Fomento (AIF), la Corporación Financiera Internacional, El Organismo Multinacional de Garantía de Inversiones, y el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones. El BIRD es conocido también como BIRF: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento.

Como parte de la ayuda externa, la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) es un término acuñado por el Comité de Asistencia al Desarrollo (CAD) para incluir actuaciones que satisfagan tres condiciones: 1) deben ser llevadas a cabo por organismos oficiales (estatales, locales, universidades públicas y organismos ejecutivos) del país donante y concedidas a países incluidos en la lista de receptores del CAD o a organismos multilaterales de desarrollo; 2) deben tener como objetivo la promoción del desarrollo económico y el bienestar; y 3) deben establecerse en términos financieros favorables: si se trata de un préstamo, debe tener un elemento de donación de al menos un 25%³.

Hay tres tipos de AOD: 1) ayuda humanitaria o de emergencia; 2) ayuda caritativa (construir pozos, dar una cabra a una familia, entre otras), que es habitualmente instrumentada por ONGs, y 3) ayuda sistemática. La ayuda humanitaria es aproximadamente un 5% de toda la ayuda externa. La ayuda sistemática es la más importante en magnitud y es la que voy a tratar en esta intervención, pudiendo revestir dos modalidades: a) préstamos reembolsables a tipos de interés por debajo del mercado y por períodos largos⁴, y b) donaciones o ayuda no reembolsable. Es paradójico, sin embargo, que los países más pobres hayan recibido frecuentemente ayuda internacional en la forma de préstamos, mientras que las donaciones hayan sido destinadas a países de renta media.

A su vez, la AOD puede ser: a) bilateral, cuando el donante proporciona AOD al país receptor para la realización de actuaciones previamente especificadas; dicha ayuda se canaliza a través de una entidad pública del país beneficiario, una entidad pública del país donante (AECID en el caso de España), o por una Organización no Gubernamental para el Desarrollo (ONGD) u otra entidad privada que trabaje en el país de destino, b) multilateral, si se concede a los organismos multilaterales de desarrollo (OMUDES), ya sea a través de las aportaciones obligatorias establecidas para financiar dichos organismos, o a través de aportaciones voluntarias para la financiación de actuaciones enfocadas al desarrollo de los países receptores, quedando la gestión en manos de las agencias internacionales⁵, c) multilateral, cuando se asignan fondos a una

³ Esta definición separa la Ayuda Oficial al Desarrollo de otras dos categorías de ayuda proporcionada por los miembros del Comité de Asistencia al Desarrollo: la denominada Ayuda Oficial, flujos cuyo destinatario no forma parte de la lista oficial de países receptores de AOD, y los Otros flujos Oficiales, que no tienen el desarrollo por objetivo: créditos a la exportación, inversión en activos financieros públicos, y reestructuración de deuda, o que no tienen un componente de donación de al menos un 25%. El componente de donación se refiere al porcentaje en que difieren el valor presente del flujo esperado de devoluciones del préstamo y el valor presente que dicho flujo tendría a un tipo de interés de referencia, que el CAD sitúa en 10%, como indicador de la eficiencia marginal de la inversión doméstica, es decir, del coste de oportunidad que para el donante tienen los fondos concedidos. Un préstamo al 10% tiene un elemento de donación nulo, mientras que, de acuerdo con esta definición, como cabría esperar, una donación tiene un componente de donación del 100%.

⁴ La cuantía del préstamo contabiliza como AOD, mientras que los pagos de intereses contabilizan con signo negativo.

⁵ Los principales argumentos que justifican la ayuda multilateral son los efectos de escala, puesto que con fondos comunes se reducen los costes fijos, la naturaleza de determinados problemas que superan los límites de un determi-

OMUDES especificando previamente el país destinatario o el programa a que se van a dedicar los fondos, o ambos⁶. La ayuda bilateral puede estar más interesada en promover los intereses económicos, políticos y geo-estratégicos del donante que las necesidades de desarrollo y lucha contra la pobreza. Se considera que la ayuda que se canaliza a través de organismos multilaterales es más neutra y más eficaz, por lo que el Comité de Ayuda al Desarrollo recomienda aumentar el peso de la ayuda multilateral sobre el total de la ayuda (Oxfam, <http://www.realidadayuda.org/>).

La AOD se dice que es *ayuda ligada* cuando se impone la condición de que el país receptor la utilice para adquirir bienes o servicios producidos en el país donante; en la mayoría de los casos no es sino una subvención a la empresa nacional que provee finalmente el bien o servicio comprado por el país receptor de la ayuda. Actualmente, muchas de las recomendaciones de la evaluación de los programas de AOD que periódicamente efectúa el CAD van en el sentido de reducir el porcentaje de ayuda ligada por parte de cada país donante.

Los países donantes (CAD) aportaron en 2014⁷ ayuda al desarrollo por un importe de 577 mil millones (m.m.) de dólares (aproximadamente la mitad del PIB español), 137 (24%) de los cuales fueron AOD, 403 m.m. (70%) provinieron de donantes privados⁸, 32 (6%) fueron donaciones netas de ONGs, y 5 m.m. (1%) se concedieron como Otros Flujos Oficiales. Dentro de la AOD concedida por los miembros del CAD, un 69% fue ayuda bilateral, mientras que un 31% fueron contribuciones a instituciones multilaterales, como Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional o Naciones Unidas.

nado estado, los efectos multiplicadores y la legitimidad reconocida por la comunidad de donantes y los actores de los países socios a las instituciones multilaterales. La ayuda multilateral evita la subordinación de la ayuda a intereses nacionales y facilita el alineamiento con los intereses del país receptor. Sin embargo, los donantes presentan reticencias para aumentar los fondos destinados a este tipo de ayuda, ya que se pierde el control del destino de la misma. En cierta medida, al canalizar grandes cantidades de dinero a través de las agencias multilaterales, los países donantes persiguen no perder su influencia en los mismos y ganar peso en el proceso de elaboración e implementación de las políticas de las agencias multilaterales (Oxfam, Web: La realidad de la ayuda, <http://www.realidadayuda.org/>).

⁶ El CAD critica la operativa propia de la ayuda multilateral desde el punto de vista de la eficacia de la ayuda, ya que direccionar fondos a partidas específicas supone para el receptor costes de transacción mayores asociados a reportes de rendición de cuentas, justificaciones, menos margen de maniobra para utilizar fondos para programas o proyectos de más envergadura e impacto. Además, la ayuda multilateral se puede considerar como un multilateralismo “bilateralizado”, ya que pueden prevalecer los intereses de visibilidad política al igual que la ayuda bilateral. No obstante, la ayuda multilateral es un instrumento apropiado cuando se utiliza para aportar recursos con los que apoyar bienes públicos globales, en lugar de usarse como mero complemento de la ayuda al desarrollo que recibe un país, ya que en ese caso la ventaja de las vías multilaterales de la ayuda sobre las bilaterales es poco clara. La mayor parte de las contribuciones de los países OCDE a los fondos fiduciarios se canalizan por vía multilateral (Oxfam, Web: *La realidad de la ayuda*).

⁷ <http://www.oecd.org/dac/stats/statisticsonresourceflowstodevelopingcountries.htm>

⁸ Los flujos privados se definen como flujos financieros valorados en términos de mercado financiados por recursos privados (cambios en carteras privadas de activos a largo plazo) y subvenciones de ONGD netas de subsidios recibidos del sector oficial. Los flujos privados se dividen en: inversión directa extranjera; carteras de acciones; remesas de emigrantes; y préstamos del sector privado. De los flujos privados de ayuda externa de 2014, un 47% fue inversión directa, y un 51% fue ayuda bilateral.

En 2014, el país con una mayor dotación para sus programas de AOD fue Estados Unidos, con 33,1 m.m. de US\$, seguido de Reino Unido con 19,39 m.m., Alemania con 16,6 m.m., Francia con 10,6 m.m., y Japón con 9,3 m.m. de dólares. En términos de su Producto Interior Bruto, los mayores donantes son Noruega, Suecia y Luxemburgo, con una contribución algo superior a un 1% de su PIB, y Dinamarca, Reino Unido, Finlandia y Holanda, con contribuciones de AOD entre 0,60% y 0,86% de sus respectivos PIB. También se observa que los países que son más generosos internamente, que tienen programas de bienestar social más desarrollados, son también más generosos externamente. Globalmente, los 28 miembros del CAD donaron un 0,30% de su PIB a la AOD. África subsahariana recibe un porcentaje creciente de la AOD originada en miembros del CAD y agencias multilaterales (un 43% en 2014), y Asia (central y sureste) recibe un 21%.

Lamentablemente, la AOD bilateral no se distribuye de modo proporcional a las necesidades de los países pobres. Solo una tercera parte de la AOD se destinó en 2013 a países de renta baja. Solo 3 de los 10 países receptores que recibieron mayor AOD en 2014 son africanos (Etiopía, Egipto y Kenia). Ni el mayor destinatario de fondos de la UE (Turquía), ni el mayor destinatario de fondos de EEUU (Afganistán) son africanos, aunque la AOD está moderadamente en relación inversa con la renta *per capita* de los países receptores, con coeficiente de correlación de -0,32⁹. De hecho, contrariamente a lo que pudiera pensarse, la AOD es solo una pequeña parte del dinero recibido cada año por la población más pobre del planeta. y la mayoría de los programas dirigidos a la población pobre en países de renta baja están financiados con sus propios recursos. Diversos estudios han aportado evidencia acerca del excesivo grado de concentración de destinatarios de la AOD bilateral y multilateral proporcionada por los países desarrollados, y dicha concentración parece estar relacionada con el grado de intercambios comerciales con dichos países. Esto es especialmente cierto en los países más desarrollados, como EEUU, Australia, Canadá o Alemania, los cuales mantienen una AOD que no es precisamente favorecedora de los más pobres. La Unión Europea también presenta este tipo de deficiencias, y aún en mayor grado que sus países miembros [Milanovic (2002)]. En definitiva, la AOD continúa siendo en parte heredera de motivaciones de estrategia geopolítica e interés económico, sin responder estrictamente a un objetivo de alivio de la pobreza.

La AOD en España: Habiendo sido receptor de AOD hasta 1983, España pasó a ser donante en 1991. Es una visión extendida entre las agencias

⁹ Calculados con datos de la OCDE para 2014. El coeficiente de correlación entre AOD y renta, ambas en términos per capita, es prácticamente nulo. LA AOD guarda una relación positiva con la renta nacional de los países receptores (Coeficiente de correlación= 0,24)

evaluadoras de la AOD que la AOD española no responde a una estrategia concreta, teniendo una excesiva dispersión y atomización de agentes, países receptores, instrumentos, y sectores, con una insuficiente coordinación y comunicación entre actores, y sin un mecanismo transparente de rendición de cuentas. Frente al 0,30% del PIB ya mencionado como contribución de los miembros del CAD, la AOD española en 2015 fue un 0,17% del PIB, cayendo desde un 0,46% del PIB en 2009. En términos reales, se trata de un descenso del 74% respecto de 2011, es decir, un práctico desmantelamiento de la AOD. La mitad de sus recursos son contribuciones legalmente obligadas al presupuesto conjunto europeo de cooperación. Un 37,0% (25% en 2014) de la ayuda oficial concedida por España fue ayuda bilateral, un 60,2% (75%) se concedió en la forma de ayuda multilateral, y un 2,8% ayuda multilateral, con un total de 1788,5 millones de euros. Según Concord¹⁰, la confederación europea de ONG para el desarrollo y la ayuda humanitaria, el 44% de la AOD bilateral entregada por España en 2013 puede considerarse ayuda inflada; España no debería contabilizar como AOD las ayudas concedidas a estudiantes y a refugiados, la ayuda ligada ni las condonaciones de deuda o de intereses de la deuda, equivalentes a unos 338 millones de dólares. El 71% de dicho componente de ayuda inflada se debió a condonaciones de deuda, el 14% a condonación de intereses de la deuda, el 8% a ayuda a refugiados y el 7% a ayuda ligada.

La Administración General del Estado, que aporta el 89,0% de dichos fondos, canalizó un 63% a través de organismos multilaterales, un 24% a través del propio sector público (un 70% de los mismos a través de la AECID) y un 7% a través de ONG's y sociedad civil. España concentra su AOD en América Latina mucho más que los restantes miembros de la CAD, y mucho menos en Asia Central y del Sur; al igual que los restantes miembros europeos de la CAD, conceden a Europa un porcentaje de su AOD muy superior al de los miembros no europeos del CAD. A pesar del maltrato concedido a la AOD española, que no tiene comparación en otros países fuertemente castigados por la crisis, como Irlanda y Portugal, España es un país generoso en términos relativos: en términos de ayuda al desarrollo global concede un 0,98% de su PIB, superior al porcentaje de Austria, Japon, Francia o Italia¹¹.

¹⁰ Oxfam, *La realidad de la Ayuda*, Glosario: <http://www.realidadayuda.org/glossary>

¹¹ Menos de un tercio de los donantes del CAD que han reducido sus ayudas, pese a las tensiones presupuestarias que la mayoría está afrontando.

2. LA EFICACIA DE LA AOD BILATERAL/MULTIBILATERAL

Quienes favorecen la AOD bilateral apelan a distintos argumentos para sustentar su creencia de que la AOD funciona: entre ellos, el éxito que tuvo el plan Marshall, puesto en práctica tras la segunda guerra mundial, o la existencia de los denominados “graduados de la IDA”¹² países que, supuestamente gracias a la AOD recibida, han salido de la lista de países de menor renta que mantiene el Banco Mundial. En 2013, esta lista la componían 28 países que recibieron AOD en el pasado, pero que actualmente no la necesitan, de los cuales solo 5 son africanos¹³.

Pero quizás el argumento más relevante en favor de la AOD, es el expuesto por Jeffrey Sachs, director del Earth Institute de la U. de Columbia, basado en la creencia de que los países pobres lo son porque ocupan regiones demasiado cálidas, poco fértiles, infestadas con malaria, y frecuentemente sin salida al mar. Estas condiciones les hacen ser poco productivos si no pueden realizar una inversión inicial suficientemente grande como para permitir solventar sus endémicos problemas, pero no pueden financiar tales inversiones precisamente porque son pobres, dando lugar a lo que se conoce como *la trampa de la pobreza*. En esa situación, ni la liberalización de los mercados domésticos ni la instauración de la democracia harán mucho por ellos. Por esta razón, la AOD se percibe como clave: es capaz de iniciar un ciclo virtuoso al ayudar a los países pobres en estas áreas críticas y hacerles más productivos. Las rentas más elevadas que así se generen estimularán y contribuirán a financiar nuevas inversiones, y la espiral beneficiosa continuará. En su libro *The End of Poverty* (2005) Sachs afirmaba que si los países ricos hubiesen aportado 195 m.m. de dólares por año entre 2005 y 2025, la pobreza se habría eliminado por completo.

Otros autores, como William Easterly (2001, 2006) y Dambisa Moyo (2009) argumentan que la AOD hace más daño que beneficio, puesto que hace innecesario que las personas tengan que buscar sus propias soluciones, a la vez que corrompe y socava las instituciones locales. Desde este punto de vista, lo mejor que pueden hacer los países pobres es confiar en el principio de que cuando los mercados son libres y los incentivos son correctos, las personas encuentran modos de resolver sus problemas. No necesitan instrucciones de otros países o de sus propios gobiernos. Para estos autores las trampas de pobreza no existen. Como puede verse, los pesimistas respecto de la capaci-

¹² La International Development Association (IDA) es el fondo del Banco Mundial para ayudar a los países más pobres. En 2013 tiene una dotación de 16,3 m.m. de US\$ para salud, educación, programas agrícolas, así como para la construcción de infraestructuras de transporte, energía, agua y de tecnología de la información y la comunicación. Alrededor de una quinta parte del fondo se proporciona en la forma de donaciones.

¹³ La lista de *Least Developed Countries*, elaborada por los DAC como receptores de AOD, se recoge en <http://www.oecd.org/dac/stats/DAC%20List%20used%20for%202011%20flows.pdf>

dad de la AOD para resolver la pobreza son en realidad bastante optimistas respecto a cómo funciona el mundo.

Para entender la polémica sobre su eficacia conviene recordar que la AOD bilateral adopta generalmente la forma de lo que se conoce como un *apoyo directo al presupuesto (budget support)*: los países donantes dan el dinero y éste se destina a la finalidad que el país receptor desee¹⁴. Es fácil comprender que esta manera de proceder resultará ser una buena estrategia únicamente en función de lo razonables que sean el diseño presupuestario del país receptor y su ejecución. Por la libertad que tiene en su aplicación, este tipo de AOD es equiparable a los ingresos que obtiene un país en desarrollo por la venta al exterior de recursos naturales, cuando dispone de ellos, lo que puede asimismo equipararse a un ingreso impositivo. Pero si pensamos en la eficacia de los ingresos por la venta de recursos naturales en países como Nigeria o Chad, este paralelismo no es muy esperanzador respecto a la eficacia de la AOD para estimular el crecimiento y reducir la pobreza¹⁵. De hecho, las tasas de crecimiento medias sobre periodos amplios de tiempo de los países productores y no productores de petróleo son estadísticamente indistinguibles, cuando no es inferior para los países productores, hasta el punto de que la disponibilidad por parte de un país pobre de un recurso natural puede considerarse más una maldición que una bendición (*The curse of natural resources*).

Muy diferente es la eficacia de la ayuda externa que es gestionada por las agencias de desarrollo, cuya actuación añade mucho valor a dichas transferencias. Seleccionar proyectos, diseñar procedimientos e imponer condiciones no es lo mismo que enviar un cheque y esperar los resultados. Este componente contribuye decisivamente a que la AOD haya sido históricamente más eficaz que los ingresos del petróleo o el apoyo presupuestario (*budget support*). Se estima que la AOD ha generado en los últimos 30 años un 1% anual de crecimiento en los países que integran lo que P. Collier (2008) denomina el Club de la Miseria¹⁶, un conjunto de 45 países sin esperanza de desarrollo. Este efecto puede no parecer grande, pero el crecimiento observado en dicho grupo de países en dicho período fue de solo unas pocas décimas; por tanto, el impulso de la AOD en ellos habría hecho que se lograra un débil crecimiento, frente a una contracción del PIB que hubiese agravado sus males.

¹⁴ Existen dos modalidades: El *Apoyo presupuestario general* es la forma más avanzada de apoyo presupuestario. La AOD se fusiona con los presupuestos generales del estado receptor, con lo que deja de estar dirigida por el país donante y se apoya incondicionadamente la estrategia de desarrollo nacional, y el *Apoyo presupuestario sectorial*, que apoya a una política o estrategia de un programa sectorial. En esta forma, el donante destina la AOD a un sector en particular (generalmente educación o salud), siendo gestionada por el ministerio correspondiente.

¹⁵ En el caso de Nigeria, los ingresos por la venta de petróleo al exterior durante los últimos treinta años han superado con creces las cuantías de AOD recibidas, sin que generasen un impulso apreciable al crecimiento.

¹⁶ *The Bottom Billion*, en la terminología de Paul Collier.

Entonces ¿por qué ha fracasado la AOD bilateral en algunos países? Para esclarecer la reducida eficacia de la ayuda al desarrollo en África se han proporcionado razones de cinco tipos [Moyo (2009), p. 29]: geográficas, históricas, culturales, tribales e institucionales, aunque es difícil pensar que ninguna proporcione una explicación completa. Además de ellas, existen dos problemas que caracterizan a los estados frágiles, lastrando decisivamente sus posibilidades de desarrollo: los conflictos armados y el mal gobierno. Junto con la denominada *Dutch disease* (*enfermedad holandesa*), constituyen los tres elementos claves para explicar la reducida eficacia de la AOD bilateral, que paso a comentar brevemente.

Los conflictos armados: En las cinco últimas décadas, se estima que 40 millones de personas han muerto en África en guerras civiles. Estas son tantas personas como la población de Sudáfrica, y el doble de los ciudadanos rusos muertos en la segunda guerra mundial. El problema con la asignación de AOD a estados frágiles es que estimula una cultura militar, pues en su deseo de permanecer en el poder y lucrarse con ella, un gobierno corrupto hará prioritario el desvío de recursos hacia el ejército.

De hecho, algunos investigadores creen que la AOD puede deteriorar aún más la situación en los países con riesgo de conflictos. Bates (2008) desarrolla un modelo que explica cómo, mientras que las rebeliones se ven alimentadas por la existencia de recursos naturales, una AOD elevada tiende a incentivar los golpes de Estado. Esto se debe a que, aunque una rebelión requiere un cierto tiempo hasta lograr su éxito, un grupo rebelde puede comenzar a apropiarse de recursos naturales antes de que se resuelva a su favor la revuelta, pudiendo explotarlos económicamente durante un tiempo. Por el contrario, la apropiación de la AOD bilateral, que el gobierno recibe directamente, requiere un golpe de Estado. A su vez, el temor a un golpe de Estado puede hacer que incluso un gobierno legítimo utilice fondos de AOD para armar a su ejército.

No podemos generalizar este tipo de comportamientos heterodoxos en el uso de la AOD, pero se estima (Collier 2007) que un 11% de la AOD bilateral se desplaza hacia armamento y que aproximadamente el 40% del gasto de África en armamento se financia con fondos recibidos de AOD. La realidad es que la AOD ha tendido a ser eficaz donde los gobiernos y las políticas son razonables. En países que añaden a la pobreza un mal gobierno la AOD es poco eficaz. Pero esto genera un tremendo dilema: si se financia solo de acuerdo con las necesidades de los países receptores, acabamos financiando el ejército de los países con mal gobierno; pero si se asigna la ayuda de acuerdo con su eficacia previsible sobre el crecimiento y la pobreza, acaba yendo a los países menos necesitados.

Los mismos argumentos pueden prestarse a una lectura positiva, sugiriendo que la AOD puede reducir el riesgo de conflicto: dado que los factores

de máximo riesgo para rebeliones y golpes son una renta reducida y una débil economía que ofrezca escasas posibilidades laborales entonces, en la medida en que estimule el crecimiento, la AOD reduce tales riesgos. En particular, existe un cierto consenso acerca de que en situaciones post-conflicto, los beneficios que otorga la AOD respecto de la reducción de riesgos de enfrentamientos compensan sus costes. Pero el típico país post-conflicto surge con un gobierno, políticas e instituciones muy deficientes, por lo que la ayuda a este tipo de países debe tener cierto carácter de permanencia. Esto ha sido bien entendido por el Banco Mundial, quien desde 2005 establece la duración media de los programas de ayuda a este tipo de países en siete años.

La corrupción: El elemento clave para el éxito de la AOD bilateral/multilateral es un gobierno social y económicamente responsable ante sus ciudadanos. Lamentablemente, la corrupción es un modo de vida en algunos países en desarrollo en los que, de acuerdo con Transparencia Internacional, los grupos de poder han esquilado auténticas fortunas. Se estima que alrededor de un 25% de los fondos de AOD bilateral concedidos desde 1945 se han desviado de su objetivo inicial. La AOD concedida directamente a gobiernos incentiva que estos los destinen al pago de contratos cuyo objetivo principal es desviar rentas hacia sí mismos, generando infraestructuras de poca calidad y servicios públicos débiles. Incentiva también que se acometan proyectos de gran escala, cuyo coste real sea difícil de valorar y en los que resulte sencillo obtener sobornos y desviar fondos¹⁷. Lo preocupante, sin embargo, no es tanto que la corrupción exista, como que la AOD haya podido ser uno de sus estímulos. Algunos estudios [Alesina y Weder (2002), Svensson (2003)] que concluyen que la AOD tiende a aumentar la corrupción, pero otras investigaciones no han encontrado tal evidencia.

El problema es que la AOD bilateral puede desencadenar un círculo vicioso: al proporcionarles dinero que pueden usar libremente, los gobiernos corruptos en países receptores interfieren con el cumplimiento de las leyes, y restringen el establecimiento de instituciones civiles transparentes y la protección de las libertades civiles, haciendo poco atractivas tanto la inversión doméstica como la extranjera. La consecuencia de una mayor opacidad y una inversión reducida es un menor crecimiento, con menores oportunidades de empleo y mayores niveles de pobreza, lo que genera la necesidad de recibir nuevas ayudas.

El propio proceso de maduración de la sociedad civil bajo regímenes corruptos se ve afectado por un segundo círculo vicioso: para el desarrollo ordenado y estable de un país, es esencial que exista una clase media con inte-

¹⁷ Transparencia Internacional ha publicado un Índice de Percepciones de Corrupción desde 1995, y puede establecerse en cuánto aumenta la productividad, la renta per cápita y la inversión directa al mejorar el índice de corrupción.

reses económicos, que respete las normas, interesada en que el país se gobierne sin sobresaltos y bajo un entorno legal transparente, y que esté en condiciones de pedir cuentas a su gobierno. Pero un gobierno corrupto dependiente de la AOD bilateral tiene menos interés en estimular la aparición de empresarios y desarrollar una clase media que en sus propios intereses. Teniendo acceso fácil al dinero, el gobierno se siente responsable únicamente frente a sus donantes, y la clase media no se desarrolla suficientemente, por lo que ésta carece de poder frente al gobierno¹⁸.

A pesar de esto, algunos países con elevada corrupción, particularmente asiáticos, han tenido éxito de crecimiento. Casos paradigmáticos son China y Tailandia, que aparecen con un nivel inferior a 4 sobre 10 en el índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional de 2012, a pesar de lo cual continúan atrayendo la mayor cantidad de inversión directa extranjera. Se continúa donando a países corruptos por las tres motivaciones que subyacen a toda actuación de ayuda al desarrollo: económica, política y moral; por la presión a donar, por cuanto que el grado de éxito de la organización se mide por la cartera de donaciones, y no por cuánto la AOD se utiliza para el fin diseñado y porque los donantes son incapaces de acordar qué países son corruptos y cuáles no. Se han dado casos de países que han sido destacadas por algunos donantes como ejemplo de gobierno honesto, cuando mantenían conflictos con el FMI por la desaparición de cargamentos de alimentos destinados a su población¹⁹.

Si bien debe ponerse el máximo esfuerzo en minimizar la corrupción, es una realidad que debe ser aceptada pues ¿cómo podría el mundo desarrollado fortalecer los sistemas de gobierno de los países pobres permaneciendo fuera de ellos? Tampoco es buena solución tratar de reducir el problema ejerciendo un control estricto de la utilización de los fondos de ayuda utilizando equipos de expatriados de los países donantes. Hacerlo así garantizaría que cada euro tiene el destino previsto, pero difícilmente tal actuación contribuiría al progreso del país receptor, que necesita ser protagonista del proceso, como comentaré más adelante.

Inicialmente, la AOD bilateral/multilateral se ofreció como instrumento de mejora de un mal gobierno, a través de su condicionalidad política: los países donantes proporcionaban la ayuda sólo si el gobierno receptor prometía lle-

¹⁸ Una economía dependiente de la AOD también conduce a la politización del país, de modo que incluso cuando la clase media parece prosperar, su éxito o fracaso es totalmente dependiente de su lealtad política. De modo que la AOD desvía la atención de los ciudadanos de las actividades productivas a la vida política, debilitando fatalmente la construcción social del país.

¹⁹ El gobierno estadounidense destacó a Malawi en 2012 como ejemplo, cuando este país mantenía el contencioso citado con el Fondo Monetario Internacional.

var a cabo determinadas reformas. Pero esta condicionalidad ex ante ha sido un fracaso: estudios del Banco Mundial (BM, 1992, 1996) muestran que el 85% de los flujos de AOD se destinan a fines distintos de los inicialmente comprometidos y, además, dicho incumplimiento parece no tener consecuencias: prácticamente un 100% de las AOD planificadas se conceden a pesar de que el grado de cumplimiento de la condicionalidad en ayudas previamente concedidas a los países solicitantes era inferior al 50%. Especialmente opuestas a la imposición de condiciones son las poderosas élites que suelen surgir tras un período de conflictos y que temen que se dificulte su actuación. Y cuando se acepta la condicionalidad, para un gobierno es fácil presentarla a su electorado como una imposición hecha desde el exterior, anulando así su responsabilidad política, y facilitando que las condiciones impuestas sean fácilmente reversibles.

Posteriormente, la AOD bilateral comenzó a concederse en base a reformas realizadas, no a reformas prometidas, constituyendo así una condicionalidad ex post. El problema con este enfoque es que la realización de reformas requiere una cierta calidad de gobierno, por lo que la condicionalidad ex post tiende a restringir la AOD que podría ir destinada hacia los países que más la necesitan. Por un lado, esto no es sino un reconocimiento de los límites de la AOD en contextos de mal gobierno; por otro, es un abandono de la AOD en los entornos en los que es más necesaria²⁰.

La “*Dutch disease*”: El importante flujo financiero recibido como AOD puede causar diversas dificultades a una economía: aunque pueden concebirse efectos de distinto signo, lo cierto es que se observa que la AOD reduce la inversión directa extranjera. Si la economía está mal gestionada, la AOD llega más bien a los grupos afines al poder, que la gastan en bienes de consumo²¹, generando una mayor inflación. Pero si el banco central eleva los tipos de interés para luchar contra la inflación, habrá aún menos inversión, al aumentar el coste del capital preciso para financiarla. El consiguiente deterioro de la competitividad requerirá ayudas adicionales de países donantes, generando un recurso adicional a la AOD, lo que constituye un tercer *circulo vicioso* de la AOD.

²⁰ Un enfoque diferente es el de la *condicionalidad en gobernanza*: el objetivo no es desplazar el poder de los gobiernos a los donantes mediante el establecimiento de criterios de condicionalidad, sino de los gobiernos a sus propios ciudadanos. En algún momento, la necesidad de provisión de servicios y, si carece de ayuda financiera externa, necesita imponer tributos. Pero para tener la conformidad de los ciudadanos acerca de su participación tributaria, un gobierno necesita ceder representación y supervisión, lo cual no acepta de buen grado salvo si existe una cierta presión externa, que parece legítimo ejercer como condición para la concesión de AOD. En definitiva ¿por qué deberíamos dar dinero a gobiernos si no están dispuestos a dejar ver a sus ciudadanos cómo se gasta?

²¹ Además, aunque se supone que la AOD estimula la inversión privada al proporcionar garantías para créditos y apoyo a proyectos de inversión conjunta con inversores privados extranjeros, el hecho es que la inversión extranjera disminuye al aumentar la AOD, quizá porque los inversores no se sienten cómodos enviando su dinero a países dependientes de AOD.

Pero quizás el efecto potencialmente más devastador sea el denominado *mal holandés* (*Dutch disease*), consistente en que la entrada de divisa extranjera conduce a una sobrevaloración del tipo de cambio doméstico, que perjudica a los exportadores. Algunos de ellos quebrarán y, en todo caso, se dificulta uno de los mejores mecanismos para salir de la pobreza: mejorar la competitividad de las exportaciones²². Pero suelen ser precisamente los sectores exportadores los que transmiten mayor estímulo innovador y mejoras de productividad a lo largo de toda la economía, por lo que su retraso implica adicionalmente un retraso en el nivel general de desarrollo del país. El Fondo Monetario Internacional considera que este es una de las principales razones por las que la AOD no mejora el crecimiento.

Los resultados que pueden apreciarse en los análisis empíricos más recientes [Alonso (2014)] que tratan de evaluar el impacto que sobre el crecimiento pueda tener la AOD apuntan a que: i) parece más sencillo detectar el efecto a corto plazo de la ayuda que su efecto a largo plazo; ii) la ayuda parece más eficaz en contextos en los que su aportación contribuye a relajar las restricciones a las que se enfrenta un país, relacionadas con factores de vulnerabilidad, shocks externos o conflictos internos; iii) la relación entre ayuda y crecimiento parece sometida a rendimientos decrecientes, de modo que a partir de un cierto nivel de dependencia puede dar lugar a impactos de signo negativo, si bien no parece sencillo caracterizar dicho umbral, ni a qué se debe tal comportamiento; iv) la discontinuidad de la ayuda influye negativamente en su nivel de eficacia; v) la ayuda influye positivamente sobre la calidad institucional y la capacidad recaudatoria del receptor, si bien el efecto puede ser contrario en países altamente dependientes de la ayuda, y vi) es posible que existan factores nacionales propios del país receptor que condicionen la eficacia de la ayuda, pero no se sabe con certeza cuáles son dichos factores.

Interesantes son asimismo los resultados obtenidos en los estudios que exploran el impacto de la ayuda sobre otros objetivos del desarrollo, como la calidad institucional, el esfuerzo fiscal, la educación, la salud o la reducción de la pobreza, que pueden ser, por su parte, palancas de un posterior progreso.

²² El mal holandés puede darse incluso bajo tipo de cambio fijo: en tal contexto, el gasto de la AOD conduciría a mayor inflación posiblemente encareciendo asimismo otros bienes, como el empleo cualificado, y deteriorando por esta vía la competitividad del sector exportador. El gobierno podría elevar los tipos de interés para combatir la inflación, lo que tendría un impacto negativo sobre la demanda y el crecimiento.

3. ¿POR QUÉ SE CONCEDE AYUDA AL DESARROLLO?

En gran parte, por el fuerte argumento ético al que aludí al comienzo de esta intervención, reconocido por ONGs y también por gobiernos, que sienten que deben conceder ayuda por razones morales, por tres razones básicas: a) combatir la pobreza extrema y el sufrimiento, especialmente en los países más pobres, b) reducir el enorme contraste entre la riqueza de los países más desarrollados y estos niveles de pobreza, una brecha que no cesa de aumentar; c) disminuir el número de muertes así como el número de personas que viven vidas intolerables e inaceptables, entre ellos el 17% de la población de Asia del sur, y el 40% de la población del África subSahariana. Agencias como FAO, UNICEF, WHO estiman que en los 65 países más pobres, más de 34 mil niños y 16 mil adultos mueren cada día de hambre y de enfermedades que podrían prevenirse y que están relacionadas directa o indirectamente con la pobreza (diarrea, malaria, neumonía) [Black et al. (2013)]; esto representa 100 aviones jumbo diarios, y 18 millones de personas al año. La violencia y los conflictos son asimismo causa de muertes, muchas veces inadvertidos: se estima que el conflicto entre la República Democrática del Congo y Uganda en 2003-2005 causó 700 mil muertos.

El utilitarismo justifica la ayuda al desarrollo desde el punto de vista de maximizar la utilidad agregada de todo el mundo, bajo la creencia de que la concesión de ayudas incrementa más la utilidad de quien la recibe que la disminución de utilidad que genera en quien la recibe. Desde este punto de vista es fácil justificar que si la AOD no es eficaz, debe desaparecer.

Peter Singer afirma que si tenemos la capacidad de hacer que algo “malo” no ocurra, sin sacrificar nada de una importancia comparable, entonces estamos obligados a hacerlo. Poco importa que la persona a quien ayudemos sea el hijo de un vecino o un Bengalí a quien nunca conoceremos que vive a 20 mil km. de distancia. Un planteamiento deontológico se basaría no tanto en una supuesta eficacia de la ayuda, sino en relacionar los deberes y obligaciones de unos con las necesidades y derechos de otros. Desde este punto de vista, la obligación moral permanece incluso si la ayuda es ineficaz; solo haría que quienes están obligados moralmente a ayudar, se esfuercen aún más en lograr los objetivos que se pretenden.

Para Rawls, las personas situadas detrás del velo de ignorancia afirmarían que la libertad, la renta, las oportunidades de desarrollo, en general, deben distribuirse de modo igualitario, salvo si una distribución desigual de las mismas permite aumentar el bienestar de los menos favorecidos; en consecuencia, el Estado está obligado a tomar recursos de algunos para darlos a los más necesitados. En *The Law of Peoples*, proporciona argumentos a favor de que unos países (las sociedades bien estructuradas) ayuden a otros (las sociedades *abrumadas*).

Una visión cosmopolita de la moral y de la justicia considera el mundo como referencia y justifica la ayuda en base a la solidaridad que trasciende las fronteras nacionales y se extiende a todos los ciudadanos del mundo. Para Sen, la justificación de la ayuda al desarrollo reside en que todas las personas dispongan de los medios que les permitan desarrollar las capacidades que les permitan vivir una vida plena. Esto puede requerir cambios en algunos procesos políticos e instituciones, así como en algunas distribuciones de libertades básicas poco igualitarias. Otro enfoque parte de la descripción de documentos de la ONU de la extrema pobreza como una vulneración de la dignidad humana y una negación de derechos humanos. La interrelación entre derechos humanos y libertades fundamentales a que se refieren algunos acuerdos de ONU sugiere dedicar esfuerzos al pleno cumplimiento de derechos y libertades con carácter global. Frente a estos planteamientos estáticos, otro enfoque considera que la pobreza y el sufrimiento humano están causados en parte por las políticas, prácticas e intereses de los países ricos, así como por algunas instituciones internacionales influidas por los países más poderosos. T. Pogge [ICHRP (2003)] llega a proponer un impuesto sobre el consumo de recursos naturales, con capacidad para recaudar múltiplos de la actual AOD, que permita transferir recursos de países ricos a países pobres.

4. EL FUTURO: DEFINIENDO LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO

La AOD bilateral se concibió para estimular el desarrollo y reducir la pobreza con carácter permanente y es frente a tales objetivos como su efectividad debe juzgarse. En algunos casos, la evidencia es claramente negativa: algunos países con gran incidencia de pobreza, como Malawi, Burundi y Burkina Faso, que han recibido una extensa AOD, tenían hace treinta años una renta per cápita superior a China. Pero también hay claros casos de éxito: Uganda, Mozambique y Tanzania han sido algunos de los mayores receptores de ayuda externa, y supieron utilizar para reducir significativamente el número de pobres, a la vez que lograban notables avances en escolarización y un aumento en la esperanza de vida, al reducir la incidencia del sida.

Lograr una mayor eficacia no precisa de *más* ayuda, sino de *mejor* ayuda al desarrollo. Los países ricos deberían aportar más, pero no al modo tradicional, pues los problemas que he analizado a lo largo de esta intervención surgen fundamentalmente cuando se transfiere dinero directamente entre gobiernos. La Declaración de París de 2005 permitió afianzar la idea de que una ayuda al desarrollo que persiga una reducción permanente de la pobreza precisa tres condiciones: a) que el protagonismo de las actuaciones corresponda al país receptor, b) que éste tenga capacidad para llevar adelante los proyec-

tos de desarrollo, y c) sostenibilidad para que perduren los logros alcanzados. El protagonismo de los países receptores se basa en la idea básica de que la mejor manera de saber lo que alguien necesita es preguntar a los interesados. La ayuda internacional ha tenido siempre muchos activistas bien intencionados que han creído conocer las necesidades de las comunidades pobres, solo para ver que la escuela construida con los fondos de la ayuda se convertía en una cuadra, o los equipos sanitarios quedaban sin utilizar o sin reparar, una vez deteriorados. La ayuda internacional precisa encontrar personas con experiencia, conocimientos técnicos y hábitos culturales adecuados en los países receptores para sacar adelante los proyectos de desarrollo. Pero quizá la más importante de las tres condiciones mencionadas es poder garantizar que los beneficios de las actuaciones financiadas con la ayuda al desarrollo perduren un largo tiempo, pues de nada sirve financiar la construcción de una clínica si no hay enfermeras preparadas, o conseguir un cargamento de vacunas si no hay equipamiento de refrigeración para mantenerlas.

Manteniendo las tres condiciones sobre el país receptor (protagonismo, capacidad, sostenibilidad), hay dos líneas en las que se puede mejorar el diseño de la AOD: por un lado, mejorando su organización institucional: al igual que sucede con la ayuda al desarrollo privada, existe un número excesivo de agencias involucradas en ayuda oficial, sin la necesaria coordinación, lo que además de la lógica ineficiencia, genera solapamientos en las actuaciones. También genera una excesiva tensión en los países receptores: un país con concentración de ayuda oficial puede tener del orden de 1.000 misiones sobre las que tenga que cumplimentar para sus donantes miles de informes trimestrales. Tan notable es el problema que es frecuente que los donantes tengan un cuerpo de expatriados para ayudar a los países receptores con dichos informes, lo que no contribuye a que estos tengan autonomía, capacidad ni sostenibilidad. Además, tampoco hay competencia como para que únicamente los mejores donantes sobrevivan. De hecho, son en ocasiones los propios países receptores, cuando llegan a ser menos dependientes de la ayuda externa, quienes racionalizan el sistema; este es el caso de India, que anunció en 2003 que aceptaría ayuda únicamente de los seis mayores países donantes que operaban en el país.

La segunda línea de reforma debe pasar por no valorar la AOD exclusivamente en términos monetarios. Parece llegado el momento de hablar, en términos más generales, de Financiación al Desarrollo o de Cooperación al Desarrollo [Severiano y Ray (2009), (2010)], un concepto que debe englobar la suma de todas las contribuciones y actividades de cooperación que contribuyan al desarrollo, instrumentadas tanto con fondos públicos como privados, incluyendo inversión directa extranjera, las remesas, actuaciones de filantropía, políticas de cambio climático, o la concesión de garantías y avales públicos a la inversión privada en países en desarrollo (Consenso de Monterrey (2002)), lo cual implica a actores de muy diversa naturaleza.

Este concepto de Cooperación al Desarrollo debe trazarse objetivos distintos de los tradicionales de la AOD bilateral, entre ellos: a) eliminar las fugas de capitales y estructurar la financiación exterior e interior, b) liberalizar la política comercial, c) facilitar el acceso a las nuevas tecnologías, y d) asegurar el respeto a los derechos humanos por parte de las empresas que operan en países en desarrollo, por las razones que paso a enumerar.

Fugas de capitales y financiación exterior e interior. La ayuda al desarrollo precisa mayor financiación, pero no necesariamente proveniente de los países ricos. África, en concreto, pierde una enorme cantidad de fondos potencialmente aplicables a su desarrollo a causa de fugas ilícitas de capital que, además, no pagan impuestos en el país. Se estima que la magnitud de dichas salidas de capital es superior a la AOD recibida [Boyce y Ndikumana (2008)].

Los gobiernos extranjeros deben cooperar: a) devolviendo el dinero robado que está depositado en bancos de Occidente, del que se estima que entre US\$ 700 y 800 m.m. corresponde a las élites africanas, b) cerrando los paraísos fiscales, c) exigiendo mayor rigor en los estándares contables para impedir que se realicen transacciones valoradas fraudulentamente, con intención de blanquear las fugas de capitales, d) eliminando su propia corrupción, los sobornos de sus empresas en el exterior y el lavado de dinero.

Otra razón para la salida de capitales es el servicio de una deuda casi irresoluble: UNCTAD considera que, a pesar de devolver cantidades similares a las recibidas como préstamos, la deuda acumulada alcanza todavía niveles extraordinarios²³. La razón es que muchos regímenes dictatoriales africanos han sido bien tratados por una parte de la banca internacional, recibiendo generosos préstamos que no han tenido aplicación al desarrollo y que, una vez desaparecido el dictador, todavía deben ser devueltos. Exigir que el servicio de la deuda sea una prioridad del gasto de un gobierno cuando las necesidades básicas de sus ciudadanos no están cubiertas es inmoral.

Los países en desarrollo también deben facilitar su financiación acudiendo a los mercados de capitales internacionales. Un buen número de países subsaharianos disponen ya de rating de crédito y han atraído el interés de inversores internacionales pues, con gobiernos de calidad, ofrecen expectativas de crecimiento sólido y atractivas rentabilidades. Adicionalmente, tras adoptar políticas económicamente más rigurosas, los países en desarrollo deben implantar un sistema impositivo que abarque la actuación de las grandes compañías internacionales, especialmente de las multinacionales que operan en

²³ Entre 1970 y 2002, África recibió \$US 540 m.m. en préstamos. A pesar de pagar casi 550 m.m. en dicho período todavía tenía una deuda de casi 300 m.m. al final del mismo [UNCTAD (2004)]

ellos. La imposición personal es asimismo importante, no sólo por su capacidad recaudatoria, sino por el establecimiento de una relación entre ciudadano y Estado que permita al individuo reclamar del Estado el cumplimiento de promesas electorales y la defensa de sus derechos.

Pero si generar recursos domésticos es importante, también lo es utilizarlos eficazmente, para lo que los países en desarrollo necesitan un sistema financiero maduro. Los bancos de muchos de estos países están en manos extranjeras, que prestan a familias ricas y grandes empresas únicamente, sin que el crédito llegue a los pequeños empresarios. Esto limita una igualdad de oportunidades real, que está siendo satisfecha en parte por los esquemas de microcréditos que han surgido al margen de la gran banca.

Los flujos financieros no son la única pérdida de recursos. En algunos países africanos, hasta un 40% de los graduados universitarios emigran, y muy pocos regresan posteriormente. Cuando esto sucede en un país con un reducido stock de profesionales formados, la pérdida es enorme, y no hay cantidad de remesas que puedan compensarla.

En cuanto a la financiación proveniente del exterior, las compañías éticas deben considerar no invertir en contextos de ausencia de transparencia. Para señalar su disposición a la transparencia, algunos países, entre los que se encuentra España, aprobaron el código ético de la *Extractive Industries Transparency Initiative*²⁴. Es esta una iniciativa conjunta de gobiernos, empresas y sociedad civil quienes se comprometen a proporcionar información completa acerca de los impuestos y de otros pagos hechos por las compañías productoras de petróleo, gas y minería que operan en el extranjero. Se pretende así que los ciudadanos de dichos países puedan conocer cuánto está recibiendo su gobierno por la explotación de sus recursos naturales. Iniciativas de este tipo²⁵ permiten confiar en que la corrupción por este medio tiene los días contados.

La inversión directa recibida del extranjero, siempre bien recibida, no es sinónimo de progreso y reducción de pobreza. Es importante poder reconducir este flujo, excesivamente concentrado en industrias extractivas, que tienen un escaso potencial de creación de empleo y poco efecto transversal sobre otros sectores productivos, hacia las infraestructuras de comunicación y de transporte. Lo contrario sucede con las remesas, que tienen una muy notable incidencia sobre el desarrollo. Se estima que un 80% de su importe se utiliza

²⁴ <http://eiti.org/document/standard>

²⁵ *Publish What You Pay* y el *Natural Resource Governance Institute* son iniciativas similares. El *Kimberley Process* es otra iniciativa conjunta de gobiernos, industria y sociedad civil para truncar el flujo ilegal de diamantes: diamantes utilizados por movimientos rebeldes para financiar guerras contra gobiernos legítimos.

para adquirir bienes de consumo y para invertir en educación, así como para financiar la actividad de pequeñas y medianas empresas y modestos proyectos de infraestructuras [UNCTAD (2007)].

Política comercial: Algunos países en desarrollo producen bienes interesantes para el mundo desarrollado pero operan en su mercado doméstico sin apenas competencia. Lejos de refugiarse en la protección ofrecida por monopolios domésticos, es muy conveniente que sus productores irrumpen en mercados internacionales, pues el aprendizaje proporcionado por la exportación contribuye a mejorar su productividad. Precisamente, el comercio internacional, si no existen trabas al mismo, es una excelente fuente de financiación para el crecimiento.

Pero, mientras los países ricos consideramos dismantelar los subsidios y las barreras al comercio²⁶, gastamos anualmente en torno a \$US 350 m.m. en subsidios agrícolas, reduciendo los precios mundiales y arruinando a los granjeros africanos [UNDP (2005)]. Simultáneamente, imponemos tarifas elevadas a la importación de textiles, ropa y alimentos, precisamente los productos intensivos en mano de obra ofrecidos por los países en desarrollo que han accedido a cierto nivel de tecnología²⁷. Los países de la OCDE (EEUU y UE) gastan casi 3 veces más en subsidios agrícolas que en la ayuda bilateral total a naciones en desarrollo.

Esta incoherencia política es factible porque la política comercial internacional es el resultado de un proceso de negociación dentro de la OMC, en el que se accede a reducir restricciones al comercio sólo a cambio de concesiones análogas por parte de otros países, y en el que los países pobres no tienen prácticamente papel alguno. Las propias negociaciones comerciales se utilizan frecuentemente para exigir la adopción en países en desarrollo de determinadas políticas en contra de sus deseos, como sucede con el *Economic Partnership Agreement* de la Unión Europea, lo que no dice mucho en favor de una rendición de cuentas democrática.

También las barreras al comercio de los propios países pobres son parte del problema. Muchos gobiernos han sido proclives a imponer elevadas barreras comerciales; en buena parte, porque es una de las fuentes de corrupción, tanto porque permiten obtener ingentes beneficios del monopolio a los

²⁶ Existen muchos productos que parecen sagrados para Occidente: acero, azúcar, algodón, arroz, trigo, maíz, soja, miel, lana, leche, cacahuets, lentejas, etc.. No se trata únicamente de los países desarrollados; también China concede grandes subsidios al sector del algodón, al igual que lo hacen Turquía, India, Brasil, Méjico, Egipto.

²⁷ El CAP (*Common Agricultural Policy*) de la UE agota la mitad del presupuesto anual de la UE de 127 m.m. de euros; los subsidios directos son 40 m.m de euros. Esto significa que cada vaca en la UE recibe un subsidio diario de 2,50 \$US, más de lo que disponen mil millones de personas para su subsistencia.

fabricantes domésticos próximos al poder, como por los desvíos producidos en la gestión administrativa de las tarifas por parte de las agencias aduaneras.

Facilitar el acceso a nuevas tecnologías: La tecnología viaja rápido. La telefonía móvil, por ejemplo, está revolucionando África y contribuyendo decisivamente al desarrollo de pequeños negocios, haciendo irrelevantes las discusiones sobre la instalación de costosas líneas terrestres. La inversión de los países ricos en tecnologías que favorecen el desempeño empresarial y el emprendimiento en países en desarrollo es una inversión también en dichos países.

Pero el área de innovación más sensible es el de la salud, en la que parece difícil difundir los nuevos avances. Ello hace que subsistan importantes anomalías, como el limitado acceso que se tiene en los países en desarrollo a la medicación frente al sida, o como ha mostrado dramáticamente la reciente epidemia de ébola. Uno de cada 5 adultos está infectado con el virus del sida en el África sub-Sahariana, donde reside el 69% de los afectados de todo el mundo²⁸.

A pesar del progreso logrado en salud pública durante el siglo pasado, muchas de las enfermedades que afectan a las poblaciones más pobres siguen olvidadas. La falta de incentivos de mercado provoca que se dedique solo el 10 por ciento del gasto en investigación a enfermedades que representan el 90 por ciento de la carga en la salud mundial en cuanto a mortalidad prematura y discapacidad, como la malaria y las diarreas [Chang (2007)]. Se estima que más de mil millones de personas²⁹ —una de cada seis en el mundo— padece alguna de las 17 enfermedades tropicales consideradas “olvidadas” por la OMS³⁰ (como el Zika, que saltó a la luz pública este año) y, de ellas, la mitad son niños. Por esta razón, 853 millones de personas recibieron quimioterapia preventiva en 2014. Estas enfermedades causan medio millón de muertes al año (Solo la malaria causó 438 mil muertes en 2014, y la OMS estima que aproximadamente la mitad de la población del mundo está en riesgo de malaria)³¹. Si a estos datos se añaden las de otras patologías ligadas a la pobreza, como la malaria, la población afectada llega a los 3.000 millones de personas. La pobreza es a la vez causa y consecuencia de una salud deteriorada. El virus HIV, diarrea, tuberculosis y

²⁸ El 28% de la población de Swazilandia está infectada con el virus VIH, mientras que en Bostwana y Lesotho son un 25% y un 23% y en Sudafrica un 19%. *World Health Organization* <http://www.who.int/gbo/biv/en/>. Swazilandia tiene una esperanza de vida de 49 años y una mortalidad infantil de 45/1000 (muertes antes de cumplir un año de edad). Lesotho tiene esperanza de vida de 50 años y una mortalidad infantil de 69/1000. Bostwana tiene una esperanza de vida de 64 años y una mortalidad infantil de 35/1000; Sudáfrica tiene esperanza de vida de 57 años y una mortalidad infantil de 34/1000.

²⁹ http://www.who.int/gbo/neglected_diseases/en/

³⁰ Algunas de ellas: Buruli ulcer, Leishmaniasis, Chagas disease, Leprosy, Lymphatic filariasis, Dengue fever, Onchocerciasis, Dracunculiasis (guinea-worm disease), Schistosomiasis, Endemic Treponematoses (yaws, pinta, endemic syphilis...), Soil-transmitted helminthiasis, Trachoma, Human African tripanosomiasis [*Health Poverty Action*].

³¹ <http://www.who.int/features/factfiles/malaria/en/>

malaria, junto con enfermedades respiratorias contagiosas como la neumonía son algunas de las causas principales de muerte. En particular, causan la mitad de las muertes anuales de niños en el mundo. Se estima que la malaria cuesta alrededor de 12 m.m. de dólares en términos del PIB que se deja de producir en África cada año³².

Controlar y eliminar esas enfermedades es un componente vital en la estrategia para aliviar la pobreza. Las leyes de patente globales relativas al desarrollo de nuevos medicamentos, así como los derechos de propiedad intelectual sobre medicamentos que pueden salvar vidas, deben ser cambiados, a la vez que se pone más dinero público en investigación médica. En definitiva, el régimen actual de patentes impide a los países pobres hacer lo que los países ricos hicieron cuando eran pobres: copiar tecnología extranjera.

Un frente que precisa urgentemente de más dinero para investigación y desarrollo es el del cambio climático, un problema creado en buena parte por los países donantes, pero que están sufriendo los países más pobres. Los países ricos, que vulneran con frecuencia la soberanía de los países más pobres, se escudan en ella ante los atropellos medioambientales de sus multinacionales, aceptando la contaminación si el gobierno del país la permite o si no es suficientemente fuerte para evitarla. Una de las modalidades de ayuda más importantes consistiría en reducir nuestras propias emisiones de carbón y ayudar a los países pobres a emprender una senda de desarrollo más limpia, basada en energías limpias y renovables.

Derechos Humanos: Los Principios Rectores sobre Derechos Humanos y las Empresas Transnacionales del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas tratan de regular la actuación de las empresas que tienen presencia en países pobres, con objeto de reducir su negativo impacto medioambiental y vigilar que su actuación sea plenamente respetuosa con los derechos humanos. Este marco normativo se basa en tres principios fundamentales: primero, la obligación del Estado de ofrecer protección frente a los abusos de los derechos humanos cometidos por terceros, incluidas las empresas, mediante medidas adecuadas, actividades de reglamentación y sometimiento a la justicia; segundo, la obligación de las empresas de respetar los derechos humanos, lo que significa actuar con la debida diligencia para no vulnerar los derechos de terceros y reparar las consecuencias negativas de sus actividades; y la necesidad de mejorar el acceso de las víctimas a vías eficaces de reparación, tanto judiciales como extrajudiciales³³.

³² *Drugs for Neglected Diseases initiative* (<http://www.dndi.org/>) recibió en 2012 el Premio Fundación BBVA Fronteras del Conocimiento en la categoría de Cooperación al Desarrollo.

³³ Además de recibir el respaldo del Consejo de Derechos Humanos, los Principios Rectores han sido apoyados o utilizados por gobiernos, empresas y asociaciones empresariales, organizaciones de la sociedad civil y de trabajado-

No hay mayor violación de derechos humanos que los generados por los conflictos armados, que afectan trágicamente a las vidas de millones de personas en los países más pobres. Constituyen una de las principales barreras al desarrollo y a la reducción de la pobreza. Oxfam (2007) estima que los conflictos armados cuestan a los países africanos 18 m.m. US\$ por año, la mitad de la AOD que recibe. Es preciso terminar con el negocio de armamento, especialmente con su componente ilegal. Es posible, pero tiene un coste político, pues no en vano los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad son reconocidos exportadores de armamento. EEUU (49%), Rusia (15%), China, Francia y UK (13%) concentran más de tres cuartas partes de las ventas totales de armamento en 2011-2014 [Grimmett y Kerr (2015)], siendo precisamente los países en desarrollo los destinatarios principales de tales ventas³⁴.

5. FINAL

Las decisiones importantes en los países en desarrollo deben ser tomadas por gobiernos eficaces y responsables. Gobiernos que elaboren sus políticas y regulaciones como consideren apropiado, no como se les diga por parte de los países donantes. Gobiernos que reciban felicitaciones cuando las cosas vayan bien y acepten responsabilidades cuando vayan mal. No existen principios de validez universal en la actuación hacia los países en desarrollo. Las decisiones sobre la implantación de sistemas impositivos, sobre la privatización de empresas, la implantación de costes de uso de los servicios públicos, la apertura de concursos públicos a la competencia abierta de participantes extranjeros, o la creación de sistemas sanitarios, son todas decisiones difíciles, que deben tomar los gobiernos correspondientes.

La relación del mundo desarrollado con el mundo en desarrollo no debe ser una mera actuación caritativa. Las economías donantes rentabilizan con creces el gasto, porque los regímenes de política económica y regulatoria que mantienen en los países receptores facilitan la generación de beneficios para los inversores extranjeros a la vez que condiciones más favorables para los intercambios comerciales.

res, instituciones nacionales de derechos humanos e inversores. También los han utilizado instituciones multilaterales, como la Organización Internacional de Normalización y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo en sus propias iniciativas en relación con la cuestión de las empresas y los derechos humanos. Otros procedimientos especiales de las Naciones Unidas los han invocado ampliamente.

³⁴ Especialmente India, con un 15% en el periodo 2010-2014. Arabia Saudí, China, Unión de Emiratos Árabes, Pakistan y Australia compran un 22%. Además de estos países, entre los 20 mayores compradores se encuentran: Turquía, Singapur, Argelia, Vietnam, Marruecos, Venezuela, Indonesia, Egipto, Irak, Taiwan y Afganistan (junto con Estados Unidos, Corea del Sur y Reino Unido) [<http://www.sipri.org/research/armaments/transfers/databases/armstransfers>]

Los países ricos no pueden decir que apuestan por el desarrollo si no actúan para frenar las salidas de capitales ilegales de los países pobres; si fuerzan a estos países a firmar tratados de derecho internacional de propiedad en contra sus intereses; si no actúan sobre el cambio climático; si insisten en que los países pobres reduzcan su protección a empresas, mientras los países ricos protegen las suyas; si no regulan la actuación de sus empresas en el exterior; si continúan exigiendo la devolución de créditos concedidos a regímenes corruptos; si no devuelven el dinero robado por estos; si se benefician de la fuga de talento sin hacer nada por impedirlo o compensarla, o si hacen negocio con venta de armas a los países más pobres.

El objetivo nunca alcanzado de donar un 0,7% del PIB como ayuda al desarrollo debería sobrepasarse, pero no en términos de AOD bilateral tradicional, sino en términos del acceso a nuevas tecnologías, nuevos medicamentos contra enfermedades causantes de muchas muertes evitables, producción de energía limpia y renovable, educación, y otros *bienes públicos globales*, como la búsqueda de paz y seguridad, un sistema financiero internacional que facilite la disponibilidad de recursos y oportunidades para los países, libre comercio, cambio climático, y desarrollo, del modo recogido en los Objetivos de Desarrollo del Milenio o en los Objetivos de Desarrollo Sostenible³⁵. Estas actuaciones pueden ser más costosas, pero también más eficaces que la AOD bilateral. Dedicar fondos a lograr tales objetivos constituiría una generosidad real por parte de los países donantes.

³⁵ Los ODM fueron: 1: Erradicar la pobreza extrema y el hambre, 2: Lograr la enseñanza primaria universal, 3: Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer, 4: Reducir la mortalidad infantil, 5: Mejorar la salud materna, 6: Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades, 7: Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente, 8: Fomentar una asociación mundial para el desarrollo. Los ODS son: *No poverty; Zero hunger; Good health and well-being; Quality education; Gender equality; Clean water and sanitation; Affordable and clean energy; Productive employment and economic growth; Industry, innovation and infrastructure; Reduced inequalities; Sustainable cities and communities; Responsible consumption and production; Climate action; Life below water; Life and land; Peace, justice and strong institutions; Partnership for global development.*

BIBLIOGRAFÍA

- ALESINA y WEDER, 2002, "Do corrupt governments receive less foreign aid?" *American Economic Review*, 92, 4, pp. 1126-1137.
- ALONSO, J.A., 2014, "Eficacia agregada de la ayuda: incidencia sobre el crecimiento del receptor", *Revista de Evaluación de Programas y Políticas Públicas*, Universidad Nacional de Educación a Distancia.
- BATES, R.H., 2008, *When Things Fell Apart: State Failure in Late-Century Africa*, Cambridge University Press.
- BLACK, R. E., C. G. VICTORA, S. P. WALKER, Z. A. BHUTTA, P. CHRISTIAN, M. DE ONIS, M. EZZATI, S. GRANTHAM-MCGREGOR, J. KATZ, R. MARTORELL y R. UAUY, the Maternal and Child Nutrition Study Group, 2013, "Maternal and child undernutrition and overweight in low-income and middle-income countries", *Lancet* vol. 382, nº 9890, pp. 427-451. Blumenthal 1978.
- BOYCE, J.K. y L. NDIKUMANA, 2008, "Capital Flight from sub-Saharan Africa", *Tax Justice Focus*, 4(1), pp. 5-6.
- CHANG, H.J., 2007, *Bad Samaritans: Rich Nations, Poor Policies and the Threat to the Developing World*, Londres, Anthem Press.
- COLLIER, P., 2007, *Unintended Consequences: The Bottom Billion*, New York, Oxford University Press.
- EASTERLY, W., 2001, *The Elusive Quest for Growth*, Cambridge, MIT Press.
- , 2006, *The White Man's Burden*, Oxford: Oxford University Press.
- GRIMMETT, R.F. y P. K. KERR, 2015, *Conventional Arms Transfers to Developing Nations, 2004-2014*, CRS Report for Congress, Washington.
- ICHRP (INTERNATIONAL COUNCIL ON HUMAN RIGHTS POLICY), 2003, *Duties sans frontières: Human Rights and Global Social Justice*, Ginebra.
- MILANOVIC, B., 2002, *Worlds Apart: Measuring International and Global Inequality*, Princeton/Oxford.
- MOYO, D., 2009, *Dead Aid: Why Aid is not Working and How There is Another Way for Africa*, Penguin, Londres.
- OXFAM, Web: *La realidad de la ayuda*.
- OXFAM, 2007, "Africa's Missing Billions: International Arms Flows and the Cost of Conflict", *Oxfam Briefing Paper* 107, Oxford.
- SACHS, J., 2005, *The End of Poverty*, Penguin Press, Londres
- SEVERINO, J.M. y O. RAY, 2009, "The End of ODA: Death and Rebirth of a Global Public Policy", *Working Paper* 167, Center for Global Development.
- , 2010, "The End of ODA (II): The Birth of Hypercollective Action", *Working Paper* 218, Center for Global Development.
- SVENSSON, J., 2003, "Why Conditional Aid does not Work and what Can be Done about it", *Journal of Development Economics*, 70, pp. 381-402.
- UNCTAD, 2004, *Economic development in Africa: Debt Sustainability, Oasis or Mirage*, Nueva York, United Nations.
- , 2007, *Economic Development in Africa: Reclaiming Policy Space: Domestic Resource Mobilization and Developmental States*, Nueva York, United Nations.
- UNDP (UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAM), 2005, *Human Development Report 2005: International Cooperation at a Crossroads*, Nueva York.