

XIII REUNION DE ECONOMIA MUNDIAL

Objetivos del milenio, financiación del desarrollo, y eficacia de la ayuda 2000-2010: necesidad de un análisis integrado y de un enfoque alternativo

From Paris to Seoul: lights and shadows around the debate on the effectiveness of development co-operation

Koldo Unceta Satrustegui. koldo.unceta@ehu.es

Mari Jose Martinez Herrero. mjose.martinez@ehu.es

Idoye Zabala Errazti. idoye.zabala@ehu.es

Instituto Hegoa y Departamento de Economía Aplicada I. UPV/EHU.

RESUMEN:

A través de esta comunicación queremos resaltar los aspectos más relevantes que han caracterizado la Cooperación al Desarrollo y que han ido determinando su evolución en los últimos años así como el papel que ha desempeñado tanto en la agenda económica como en la política internacional. Analizaremos el estado actual de los debates acerca del concepto y los objetivos de desarrollo, subrayando su carácter multidimensional así como el amplio abanico de asuntos que intervienen en los procesos de desarrollo. Desde una nueva perspectiva basada en el desarrollo humano y la sostenibilidad, la cooperación y ayuda al desarrollo no debe ser una mera transferencia de recursos sino que debe incorporar objetivos como la reciprocidad e interdependencia en los procesos de desarrollo y la pluralidad de agentes necesarios para hacer frente a los nuevos retos. Esta nueva concepción de desarrollo y cooperación impone una revisión de los acuerdos internacionales sobre los objetivos de desarrollo y la eficacia de la ayuda.

Palabras clave: desarrollo, cooperación, eficacia de la ayuda y ODM

Clasificación JEL: F35 (Ayuda Externa), F53 (Acuerdos Internacionales y su cumplimiento por los Organismos Internacionales), O19 (Vínculos internacionales del desarrollo, Papel de los organismos internacionales)

ABSTRACT:

This paper tries to highlight the most relevant aspects that have characterized development co-operation and have been determining its evolution in the past years, as well as the role it has played in both the economic agenda and the international politics.

We will try to analyze the current state of discussions about the concept and objectives of development, highlighting its multidimensional nature and the wide range of issues involved in its process. From a new approach on human development and sustainability, co-operation and aid development should not be a mere transfer of resources; they should include objectives such as reciprocity and interdependence of the development process, and also the need of a variety of actors capable of facing new challenges.

This new understanding of development co-operation requires a revision of international agreements on the objectives of development and aid effectiveness.

Keywords: development, co-operation, aid effectiveness and MDGs

JEL classification: F35 (Foreign Aid), F53 (International Agreements and their implementation by international organizations), O19 (International links)

1.- Introducción

A la hora de analizar la encrucijada en la que se halla la Cooperación al desarrollo es preciso tener en cuenta algunos aspectos más relevantes que han condicionado su evolución a lo largo de los últimos años y que caracterizan en cierta manera la crisis por la que atraviesa en la actualidad.

En primer lugar, conviene recordar la relativamente escasa importancia que, en términos macro, ha tenido la Cooperación al Desarrollo durante los últimos tiempos¹. Desde el punto de vista de la financiación externa, la AOD representa una pequeña parte de los flujos de capital dirigidos hacia los llamados países en desarrollo (los receptores de ayuda). De hecho, en los últimos años, el monto de las corrientes de AOD hacia dichos países se ha visto ampliamente superado, no sólo por las inversiones extranjeras, sino también por las remesas de los emigrantes en todas las regiones salvo en el caso de Africa Subsahariana, y en todos los países salvo los de rentas más bajas². Por otra parte, en el plano político, la Cooperación al Desarrollo ha venido estando prácticamente ausente de la “agenda” internacional de los últimos años, y sólo ha ocupado un lugar en foros y reuniones específicos, pero quedando fuera de otro tipo de cumbres³.

En segundo término, conviene recordar que la Cooperación al Desarrollo ha sido largamente cuestionada a lo largo de las últimas dos décadas. En efecto, tras los primeros años de relativa euforia desarrollista, de construcción del sistema internacional de cooperación al desarrollo, y de una expansión económica continuada, durante el último cuarto del siglo XX comenzó a menguar el optimismo, a la vez que se instalaban las primeras dudas sobre el futuro del desarrollo y de la cooperación internacional. Ello dio lugar a la apertura de diversos debates en los que pueden identificarse distintas posiciones. Por un lado, la cooperación ha sido cuestionada desde los sectores más conservadores, que apuntan a su elevado coste de oportunidad y consideran que la misma contribuye en ocasiones a perpetuar la ineficiencia económica y/o la corrupción frente a la mayor potencialidad del mercado para promover el crecimiento económico. Y, por otra parte, también sectores progresistas cuestionan la cooperación, por considerar que la misma representa una forma de neocolonialismo, y constituye un instrumento para

¹ Nuestro análisis se centra en los aspectos generales de la cooperación al desarrollo y en el papel que desempeña en la agenda económica y política internacional. Por ello, las consideraciones globales que aquí se realizan no evalúan ni invalidan los resultados concretos que determinados programas o proyectos de cooperación hayan podido tener en unos u otros lugares.

² En Unceta, Gutierrez y Amiano (2010) se ofrece un análisis comparativo de la evolución de estos tres flujos hacia distintos tipos y grupos de países. Cabe subrayarse, que sólo los países de rentas bajas reciben un flujo de AOD de cierta importancia en relación con su PIB (en el entorno del 9%), mientras que dicha cifra no alcanza el 1% para los países de rentas medias altas (0,14%) , y medias-bajas (0,65%).

³ Únicamente la Cumbre del G-20 celebrada en Seúl en noviembre de 2010 aprobó una declaración a favor de una *Consenso de Desarrollo para un Crecimiento Compartido*, que incluía un nuevo compromiso de alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y mencionaba una serie de medidas comprendidas en un denominado *Plan de Acción Plurianual de Desarrollo* con especial énfasis en el desarrollo de infraestructuras en los países en desarrollo. Pese a ello, la Declaración final de la Cumbre no hacía ninguna mención a la AOD.

perpetuar la imposición de un determinado modelo económico, social y cultural. Por último, la cooperación se ha visto también cuestionada desde las propias organizaciones y gobiernos donantes, por el escaso resultado de muchos de los proyectos puestos en marcha, y por los fallos observados en los distintos niveles de gestión de la ayuda, todo lo cual dio origen, a mediados de los noventa, a la famosa expresión de la “fatiga de la ayuda”, y a todo el debate sobre la eficacia y la calidad de la cooperación de los últimos años.

En tercer lugar creemos que, durante los últimos tiempos, la Cooperación al Desarrollo ha adolecido de un fundamento teórico suficientemente sólido, y de unas referencias éticas y políticas como las que le hicieron surgir hace sesenta años. En efecto, criticada desde la derecha y desde parte de la izquierda, ensimismada muchas veces en sus propios problemas, e impulsada más por la inercia que por la existencia de propuestas y objetivos claros, la cooperación se ha encontrado carente de referencias sólidas, y de una base conceptual desde la cual reconstruir su discurso y buscar nuevos caminos. En el campo teórico, los estudios sobre desarrollo se han visto sumidos en una crisis de proporciones notables, al tiempo que su influencia social, política y académica iba mermando poco a poco. Y, por otro lado, en el plano de los valores, la defensa de la competitividad entre personas, organizaciones y países como motor del cambio social ha acabado por arrinconar los valores de solidaridad, que necesariamente han de estar en la base de un planteamiento honesto de la cooperación. En estas circunstancias, es preciso reconocer que la defensa de la cooperación por parte de ONGDs y colectivos sociales de diverso tipo, se ha basado más en el voluntarismo que en la existencia de una propuesta sólida, capaz de oponerse al pesimismo dominante.

Como consecuencia de lo señalado en los puntos anteriores, durante las dos últimas décadas hemos asistido a una cierta crisis de legitimación de la cooperación al desarrollo. Una crisis que se manifiesta en su escasa relevancia en términos macro, en crecientes dudas y controversias sobre su eficacia y su incidencia micro, y en la ausencia de un fundamento teórico adaptado a las circunstancias del mundo globalizado de principios del siglo XXI. En este contexto, es preciso interrogarse sobre los problemas que aquejan a la cooperación al desarrollo y sobre las propuestas existentes en torno a la misma.

Desde nuestro punto de vista el debate sobre la cooperación está fuertemente sesgado hacia algunos aspectos más técnicos del problema, dejando en un segundo plano cuestiones fundamentales que afectan a las políticas de desarrollo. En nuestra opinión, ello es producto del enfoque adoptado a lo largo de la última década, el cual es reflejo de tres perspectivas que se superponen: en primer lugar, las preocupaciones planteadas en la Cumbre del Milenio y el debate sobre los retos del desarrollo (Nueva York); en segundo término, los intentos de insertar las estrategias de financiación del desarrollo dentro de la lógica dominante en el sistema financiero internacional (Monterrey, Doha); y finalmente, la perspectiva de la eficacia, centrada en el análisis de la gestión de la AOD y muy especialmente en el funcionamiento de la cadena de la ayuda (París, Accra, Busan).

El presente trabajo se centra en examinar estas tres perspectivas - habitualmente estudiadas por separado- como parte de un mismo proceso, complejo y contradictorio. A nuestro entender, en la forma en que dicho proceso ha tenido lugar se encuentran algunas de las claves de la crisis de la cooperación, tanto en lo que afecta a su identidad, como en lo relativo a sus resultados. Por otra parte, las conclusiones de dicho análisis nos permitirán plantear algunas cuestiones y retos para el futuro de la cooperación en vísperas de la reunión de Busan (Corea).

2.- Los Retos del Desarrollo y los Objetivos del Milenio

La denominada Cumbre del Milenio, celebrada con el inicio del nuevo siglo, quiso representar el retorno al escenario de la Asamblea General de las Naciones Unidas de los temas relativos a la pobreza y el desarrollo, tras casi dos décadas de olvido. En efecto, tras los grandes debates de los años 50, 60 y 70, con las sucesivas proclamaciones de las décadas en favor del desarrollo, la declaración de 1974 a favor del NOEI –nunca igualada por otra en sus nulos efectos prácticos- representó el canto del cisne de una época en la que el desarrollo y las relaciones Norte-Sur habían ocupado una buena parte de las preocupaciones de la llamada comunidad internacional. Desde entonces, los temas del desarrollo se habían dejado en manos del mercado, y las cuestiones referentes a la financiación –incluida la crisis de la deuda- a cargo del FMI y el Banco Mundial.

Con la Declaración del Milenio (NN.UU., 2000), venía a reconocerse el relativo fracaso de las estrategias basadas en la confianza ciega en los mercados y en la apuesta por la ampliación permanente de los mismos⁴. Y, al mismo tiempo, venía a plantearse la necesidad de un esfuerzo coordinado, de carácter político, para superar la pobreza⁵, sin dejar la tarea en las manos exclusivas de la iniciativa privada. En la declaración se afirmó la importancia de los valores de la libertad, la igualdad, la solidaridad, la tolerancia, el respeto a la naturaleza y la responsabilidad común, como valores esenciales en las relaciones internacionales del Siglo XXI. Se reafirmó el valor de la paz, la seguridad y el desarme. También se insistió en la importancia de dedicar los esfuerzos necesarios para promover la democracia y el respeto a todos los derechos humanos, incluido el derecho al desarrollo. Se planteó promover la igualdad entre los sexos y la autonomía de la mujer como medios eficaces para conseguir un desarrollo verdaderamente sostenible. Se subrayó el ineludible apoyo a las necesidades de África. Y finalmente se enfatizó la importancia de fortalecer las de Naciones Unidas como el instrumento más eficaz para lograr las prioridades planteadas.

⁴ *“Creemos que la tarea fundamental a que nos enfrentamos hoy es conseguir que la mundialización se convierta en una fuerza positiva para todos los habitantes del mundo, ya que, si bien ofrece grandes posibilidades, en la actualidad sus beneficios se distribuyen de forma muy desigual al igual que sus costos”* (Declaración del Milenio, NN. UU., 2000: parr. 5).

⁵ *“Esos esfuerzos deberán incluir la adopción de políticas y medidas, a nivel mundial, que correspondan a las necesidades de los países en desarrollo y de las economías en transición”* (ídem).

Todos estos grandes principios contenidos en la Declaración del Milenio se concretaron un año más tarde, en septiembre de 2001, en lo que desde entonces se conocen como Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), si bien la idea de plantear metas cuantitativas con el horizonte del año 2015 ya había sido propuesta con anterioridad por el CAD en un documento de 1996 (OCDE-CAD, 1996). Por otra parte, dichos objetivos no aparecían ordenados como tales en la mencionada declaración, sino apuntados entre otros muchos objetivos de la misma. Sin embargo, a partir de su publicación de forma separada⁶, los ODM eclipsaron el resto de las reflexiones contenidas en la Declaración del Milenio.

En realidad, ni la Declaración ni los Objetivos del Milenio vinieron a representar nada nuevo. Como reconocería el propio Secretario General, la mayoría de los objetivos recogidos por la Declaración se encontraban ya en acuerdos establecidos en diversas conferencias mundiales celebradas en los años 90. Más aún, la mayor parte de los planes de acción necesarios para alcanzar esos objetivos ya han sido elaborados y aprobados por los Estados Miembros, bien individualmente, bien en el marco de organizaciones y conferencias internacionales⁷. Resulta de interés resaltar este asunto, pues la proyección alcanzada por los ODM ha hecho en ocasiones creer que se trataba de una propuesta original, resultado de adaptar los retos del desarrollo a las necesidades derivadas de los nuevos tiempos. Por el contrario, como intentamos razonar en las siguientes líneas, dichos objetivos representaron en el fondo la renuncia a plantear el debate sobre las estrategias de desarrollo y los obstáculos existentes para las mismas, centrando la atención en metas concretas, que se consideraron probable e ingenuamente más posibilistas.

- La formulación de los Objetivos del Milenio: algunas críticas

Los Objetivos del Milenio pueden valorarse de dos maneras diferentes: por lo que plantean, y por lo que eluden plantear. Desde nuestro punto de vista, el problema principal de los ODM es la consideración que los mismos han alcanzado como expresión de los retos centrales del desarrollo, provocando un creciente reduccionismo y dejando fuera del análisis cuestiones de gran trascendencia, que pueden hacer inviables los propios objetivos propuestos. Sin embargo, antes de tratar este asunto –del que nos ocuparemos en el siguiente apartado–, consideramos de interés señalar algunos aspectos concretos, también problemáticos, presentes en la propia definición de los ODM, algunos de los cuales han provocado la crítica de sectores, opuestos incluso entre sí en el plano político e ideológico.

El primer asunto que se suscita es el relativo a los criterios de selección de los ODM. Como ya se ha planteado más arriba, los mismos constituyen un pequeño extracto de un amplio catálogo de problemas y objetivos presentes en la Declaración del Milenio de septiembre de 2000. El propio informe del

⁶ Los ODM se dieron a conocer como Anexo a un documento del Secretario General titulado *Guía general para la aplicación de la Declaración del Milenio*, publicado en 2001 (NN.UU., 2001).

⁷ NN.UU. (2001).

Secretario General de NN. UU., en el que se sistematizaban por vez primera los ODM, no explica los criterios seguidos para la adopción de éstos y no otros, limitándose a defender la bondad de un catálogo limitado en cuanto al número y capaz de alcanzar una amplia difusión. Las posiciones críticas son abundantes a este respecto, resaltándose que los mismos fueron planteados de manera arbitraria para medir el progreso contra la pobreza y la privación (Easterly, 2009), cuando se trata de asuntos que tienen múltiples dimensiones. Visto en perspectiva, Kabeer (2010) subraya que la exclusión de los sectores más pobres es producto de desigualdades múltiples y entrelazadas, relacionadas con la raza, la etnia, la casta, religión o lengua, donde el género atraviesa todas esas desigualdades, todo lo cual hace que no se beneficien en la misma medida, si es que lo hacen en alguna, del progreso nacional relativo a los ODM.

Un segundo campo de críticas tiene que ver con la elección de unos objetivos uniformes para situaciones muy distintas, en las cuales se plantean problemas de desarrollo de características y naturaleza diversas. La decisión de adoptar una lista de objetivos e indicadores comunes⁸ obliga de alguna forma a evaluar los avances y logros nacionales en función de ese catálogo, sin tener en cuenta la especificidad de cada territorio, y la necesidad de establecer prioridades acordes con la naturaleza de los problemas en presencia. Jolly (2003) plantea a este respecto que la elección de objetivos generales y su plasmación como un catálogo de referencia general es reflejo de un proceso de arriba hacia abajo que no permite la participación ni el establecimiento de prioridades por parte de los distintos grupos implicados, haciendo que la selección de los objetivos dependa mucho más de los expertos y los donantes. Dentro de este ámbito de preocupaciones, existe una crítica bastante extendida sobre la validez de los ODM para el caso de Africa (Bello, 2010; Easterly, 2009; Kabeer, 2010; Vandemoortele, 2009), resaltándose que los indicadores propuestos no permitan evaluar la realidad de los procesos de desarrollo en dicho continente. Por otra parte, la especificidad de los contextos nacionales y locales puede provocar situaciones paradójicas, en las que determinadas metas relacionadas con los objetivos del milenio puedan cumplirse en términos estadísticos sin que la realidad haya mejorado sustancialmente⁹.

En tercer lugar, se plantea el problema de unos Objetivos del Milenio que pretenden representar los grandes retos planteados en la Declaración del Milenio, pero que acaban centrándose en aquellos problemas que afectan de manera exclusiva a los países económicamente más pobres. En efecto, de la lectura de la Declaración del Milenio cabría deducir la existencia de un extenso catálogo de cuestiones que amenazan el bienestar y la seguridad de las personas, el desarrollo humano, y la sostenibilidad. La declaración representa en ese sentido un diagnóstico relativamente amplio sobre los problemas del desarrollo, cuyos efectos son muy diferentes en unos y otros lugares, y que

⁸ Lo que en un principio representó una apuesta global de conjunto derivó posteriormente en la pretensión de metas de obligado cumplimiento para todos los países, tal y como critica Vandemoortele, co-arquitecto de los ODM.

⁹ En su crítica, Bhagwati (2010) apunta el ejemplo de algunas zonas de la India en donde los avances en la universalización de la enseñanza pueden ocultar la persistencia de dificultades para escribir u operar aritméticamente, como consecuencia del absentismo escolar.

plantean retos y responsabilidades para países ricos y pobres, en torno a cuestiones tales como las emisiones contaminantes y la utilización de los recursos, la protección y el respeto a los derechos humanos, la venta de armamentos y la prevención de conflictos, o la distribución de la riqueza y las oportunidades. Como señala Kaaber, los propios ODM, que reflejan problemas que se presentan como específicos de los países más pobres en términos económicos, aluden a cuestiones que son también producto de desigualdades estructurales que funcionan a nivel global, lo cual no se reconoce en los ODM. De los 8 objetivos, 7 han de ser conseguidos por los países más pobres y sólo uno, el octavo, tiene en cuenta la relación entre unos y otros países (Kabeer, 2010), si bien las metas planteadas dentro del mismo, no contemplan mecanismos que obliguen a emprender los cambios necesarios en el ámbito del comercio, las finanzas, las emisiones contaminantes, el control sobre determinadas patentes, u otros.

En cuarto término, deben señalarse las limitaciones que los ODM plantean desde la perspectiva de género. Las críticas en este sentido han sido muchas y variadas. El documento de la Marcha Mundial de las Mujeres elaborado en 2005 apunta, entre otros asuntos a la ausencia de metas e indicadores relativos al empoderamiento, más allá del dato relativo a la presencia de mujeres en los parlamentos nacionales¹⁰; a la no alusión a un problema básico como es el de la violencia contra las mujeres; o a la desconsideración de una cuestión tan relevante como los derechos sexuales y reproductivos. Además, se señala que la consecución de las metas contempladas en los ODM en algunos países no evita que muchas mujeres sufran en ellos discriminación o violencia. De manera más general, cabe subrayar que el tratamiento otorgado a las cuestiones de género en los ODM es claramente reduccionista, centrando la atención sobre el problema en un único objetivo, cuando probablemente requeriría un enfoque de carácter transversal. Algunas de estas críticas fueron recogidas en el Informe de seguimiento de NN. UU. sobre los ODM elaborado en la reunión de la Asamblea General en 2010¹¹. Por su parte, UNIFEM plantea que en las dimensiones de la igualdad de género los progresos han sido más lentos que en otros objetivos lo que se debe a la discriminación contra las mujeres, señalando la necesidad de una acción urgente en cuatro áreas para conseguir la justicia de género y los ODM (UNIFEM, 2010)¹².

Finalmente, es necesario hacer alusión a las variadas críticas recibidas por los ODM desde una perspectiva más técnica. Algunas se refieren a la contradicción existente entre la preocupación por los aspectos cuantitativos y las dificultades existentes en muchos países para contar con información estadística fiable. Otras hacen referencia a la redundancia de algunas de las

¹⁰ Refiriéndose a este asunto, muchas investigadoras y activistas señalan la mayor importancia que tiene la participación en gobiernos locales o municipales.

¹¹ En dicho informe se planteaba que la igualdad entre los géneros, el empoderamiento de la mujer y la erradicación de la pobreza son esenciales para el desarrollo económico y social, y para el logro de todos los ODM (NN.UU., 2010). Además, a lo largo de todo el documento se hacen continuas consideraciones a los aspectos de género, en lo que parece un intento de responder a las críticas feministas planteadas.

¹² Estas cuatro áreas son la expansión de servicios públicos sensibles a las mujeres; la garantía de tierras y empleo; el incremento de su voz en la toma de decisiones; y la eliminación de la violencia contra las mujeres y las niñas.

metas establecidas¹³, o al escaso realismo de las mismas como consecuencia del indicador propuesto¹⁴. El propio Banco Mundial reconoce problemas en la concepción de los indicadores ya que el carácter uniforme de los objetivos puede subestimar el progreso de los países pobres, pues partiendo de niveles bajos, a mayor distancia respecto de los objetivos se requiere un mayor progreso para cumplir con las metas.” (World Bank, 2010).

- Los ODM como “Agenda” del Desarrollo

En el mencionado informe de 2001, el Secretario General de NN. UU. señalaba que para *“el establecimiento de prioridades internacionales, los objetivos y las metas deben ser limitados en número, mantenerse estables a lo largo del tiempo y ser comunicados claramente a una audiencia amplia. Unas metas numéricas claras y estables pueden ayudar a desencadenar la acción y promover nuevas alianzas para el desarrollo”* (NN.UU., 2001). Es decir, se justificaba el esquematismo y la simplicidad de la propuesta en nombre de una mayor eficacia política. Ahora bien, al hacerlo, quedaban fuera del foco de atención un amplio número de cuestiones relativas a las políticas de desarrollo y a los cambios estructurales que, a la larga, pueden hacer viables dichos objetivos. Como apunta Vandemoortele (2009), los Objetivos del Milenio fueron paulatinamente sacados del contexto en el que se establecieron –la búsqueda de un consenso sobre metas posibles a escala global-, para ser encumbrados como Agenda de Desarrollo, pretendiendo en vano que reflejen las múltiples y complejas dimensiones del desarrollo.

El hecho de que los ODM se hayan presentado como objetivos deseables, sin relación con estrategias de desarrollo específicas, plantea diversos problemas. Por un lado, parece dejar la cuestión en manos de los gobiernos de los distintos países, a quienes correspondería –con la ayuda de la comunidad internacional- poner los medios para lograrlos, pero se elude el espinoso asunto de las condiciones y los procesos económicos que pueden dar sostén y continuidad a las metas sociales. Para algunos autores, como Jolly (2003), algunos de los países que sufren mayores privaciones tienen una actividad económica muy débil, lo que condiciona la posibilidad de determinados logros sociales. Por ello, como señala Bello (2010) la consideración de los ODM como metas técnicas, al margen de los procesos sociales y económicos, hace que algunos consideren dichos objetivos como algo superficial y arbitrario. De hecho, uno de los principales riesgos que ha tenido el tratamiento de los ODM ha sido trasladar la imagen de que su logro es un problema meramente técnico, de ampliación de los recursos disponibles (Alonso 2006).

Otro problema asociado a lo anterior es el relativo al énfasis otorgado a los aspectos cuantitativos y a los indicadores vinculados a los ODM. En nuestra opinión, al centrar la atención en el logro estadístico de determinadas metas -y

¹³ Por ejemplo, Easterly (2009) señala que en la paridad de género en la enseñanza primaria - contemplada en el objetivo 3- ya está incluida de hecho en el objetivo 2 (alcanzar la enseñanza primaria universal).

¹⁴ Vandemoortele apunta a que el logro de la universalización de la educación primaria para 2015 obliga a cada a conseguir dicho objetivo, ya que ninguno de ellos podría tener más de un 100% de matriculación neta (Vandemoortele, 2009).

en las cifras sobre los avances o retrocesos registrados en cortos períodos- queda en segundo plano la cuestión central de la estabilidad de dichos logros. Como es bien sabido, algunos éxitos en materia de alfabetización, escolarización, nutrición, o salud, se han visto muchas veces malogrados por su escasa solidez, como consecuencia de su excesiva dependencia de la financiación externa, o de favorables coyunturas asociadas al precio de algunas exportaciones. Ello es especialmente relevante en un contexto como el actual, en el que la interdependencia de algunos fenómenos globales incrementa la vulnerabilidad externa de algunas economías. Como apunta Vandemoortele (2009), los ODM exigen cambios y transformaciones endógenos en la sociedad y en la economía que difícilmente serán rápidos o lineales pues se enfrentan a complejos límites políticos, culturales y ecológicos. Por tanto, el problema no debería plantearse únicamente en el campo de las metas (como productos finales), debiéndose incidir igualmente en los procesos que están detrás de las transformaciones sociales (Bello, 2010).

El énfasis en los indicadores y en los aspectos cuantitativos de los ODM generó, por otra parte, una dinámica perversa en el ámbito de la reflexión y el debate sobre el desarrollo, al concentrar gran parte de los esfuerzos en el tratamiento e interpretación los datos y las estadísticas, lo que afectó tanto a universidades y centros de investigación, como a organizaciones internacionales y agencias de desarrollo. Como algunos autores han señalado, la importancia adquirida por este tipo de trabajos acabó por incidir en la interpretación de la agenda, generando una percepción del mundo desde una perspectiva de talla única, basada en abstracciones cuyas consecuencias pueden ser más negativas que positivas (Vandemoortele, 2009).

La importancia alcanzada por los ODM y la consideración otorgada muchas veces a los mismos como auténtica Agenda del Desarrollo ha provocado, finalmente, que dichos objetivos hayan acabado por asociarse estrechamente a los flujos de AOD, incidiendo en su progresiva desvinculación respecto de las estrategias y políticas de desarrollo, y de las transformaciones estructurales necesarias para su logro. A nuestro modo de ver, ello ha tenido un efecto negativo en muchos de los debates llevados a cabo sobre la cooperación, que han acabado por centrarse en la cuantía de los flujos financieros necesarios para cumplir las metas concretas establecidas, dejando en segundo plano el análisis de los flujos e instrumentos necesarios para hacer viables los propios procesos de desarrollo. Sin embargo, curiosamente, la cicatería de algunos gobiernos donantes a la hora de aceptar compromisos de financiación para los ODM, ha terminado por generar numerosas adhesiones hacia éstos por parte de los agentes clásicos de cooperación (especialmente las ONGD), lo que ha ayudado, paradójicamente, a su encumbramiento programático como Agenda del Desarrollo.

En definitiva, creemos necesario resaltar que, más allá de los propósitos que alumbraron los Objetivos del Milenio¹⁵, los mismos han acabado por adquirir carta de naturaleza como expresión global de los retos actuales de desarrollo,

¹⁵ El PNUD, en el Informe sobre el Desarrollo Humano de 2003, reconocía el problema señalando que *“los objetivos ponen de manifiesto el consenso alcanzado sobre las principales metas del desarrollo mundial, no pretenden ser un nuevo modelo de desarrollo”* (PNUD, 2003: 30).

dejando en segundo plano algunas de las cuestiones fundamentales que condicionan los procesos sociales y que afectan incluso a las propias metas propuestas

3.- Los ODM, la AOD y la lógica del sistema financiero internacional: de Monterrey a Doha.

Una de las consecuencias más importantes de la relevancia otorgada a los ODM ha sido el impacto que ello ha tenido en los debates sobre la AOD y el papel de la cooperación al desarrollo. Para comprender el alcance de este asunto es preciso recordar la profunda crisis en la que se encontraba la cooperación a mediados de los años noventa, criticada en su propia esencia por la ortodoxia liberal dominante, y cuestionada por sus escasos resultados desde otros ámbitos, todo lo cual dio lugar a lo que se denominó la *fatiga de la ayuda*, a la vez que se registraban importantes descensos en los montos de la misma (Unceta, 2003; Sanahuja, 2007). En este contexto, los ODM vinieron a representar una nueva oportunidad para relanzar el debate sobre la cooperación y dar una mayor legitimidad a la AOD.

Todo ello se vio sin duda favorecido por la manera en que los Objetivos del Milenio fueron planteados y, sobre todo, por su utilidad para representar de forma sencilla el punto de vista oficial sobre los retos del desarrollo. En este contexto, en la medida en que se centraba toda la atención en su enunciado (metas e indicadores), el debate sobre los ODM apartó casi por completo la cuestión de los medios para alcanzarlos (las políticas de desarrollo), pero en cambio acabó poniendo sobre la mesa el problema de su financiación (el coste de los objetivos y el origen de los fondos necesarios para su logro). Por ello, cuanto más se reforzó el papel de los ODM como “agenda” del desarrollo, mayor presencia tuvieron dichos objetivos en las discusiones sobre la cooperación y la ayuda al desarrollo.

Sin embargo, la centralidad de los ODM en los debates sobre la AOD y la financiación del desarrollo no ha dejado de ser un asunto controvertido a lo largo de la última década. La cumbre de Monterrey de 2002 vino a representar inicialmente el marco elegido para debatir sobre los recursos necesarios para el cumplimiento de los ODM, y los compromisos allí asumidos pasaron a estar vinculados a la agenda global para su consecución (UNCTAD, 2008).

Posteriormente, en la llamada Cumbre del Milenio +5, celebrada en 2005 para evaluar el progreso habido en torno a los ODM, hubo fuertes presiones - especialmente por parte del gobierno de los EE.UU.- para eliminar cualquier referencia a dichos objetivos del texto de la resolución, así como para evitar compromisos concretos sobre financiación de los mismos. Dicho intento no prosperó, pero contribuyó sin duda a realzar el valor de los ODM ante muchas ONGD y otros sectores sociales como expresión del esfuerzo solidario de la comunidad internacional frente a las fuerzas y gobiernos más reacios a sostener la AOD. En la cumbre de Doha, celebrada en 2008, los ODM se mantendrían como referencia central en el discurso, más allá de las escasas medidas planteadas para hacerlos viables.

En realidad, la posibilidad de que las Cumbres sobre la Financiación del Desarrollo celebradas en la última década sirvieran para articular un compromiso decidido de la comunidad internacional para avanzar hacia los ODM chocaba contra la posición de los gobiernos más fuertes –especialmente el de los EE.UU.- y contra la propia lógica de la ortodoxia dominante en esta materia. Ello se puso ya claramente de manifiesto en la reunión de Monterrey de 2002, donde las discusiones sobre la AOD se centraron en las condiciones que deberían requerirse para su provisión evitando que los fondos otorgados pudieran alimentar tenencias contradictorias a la lógica financiera imperante. La consecuencia más importante en este ámbito era la necesidad de considerar el papel subsidiario de la AOD respecto a los flujos de capital privado.

En línea con el discurso hegemónico en materia de financiación del desarrollo derivado del denominado Consenso de Washington, las conclusiones de la Cumbre de Monterrey, a la vez que abogaban por redoblar los esfuerzos de la comunidad internacional para superar la pobreza y alcanzar los Objetivos del Milenio, reafirmaban la prioridad del comercio y de las inversiones extranjeras. Y al tiempo que se reclamaban nuevos fondos (reiterándose por enésima vez en la necesidad de avanzar hacia el compromiso del 0,7% del PIB), se insistía en la condicionalidad de la ayuda y en la necesidad de vincular la misma a la puesta en marcha de las imprescindibles reformas liberalizadoras que abrieran nuevos espacios para el capital privado¹⁶. Sin embargo, las reformas exigidas a los países receptores de AOD no se vieron acompañadas por propuestas equivalentes de reforma dirigidas al propio sistema financiero internacional. Ni siquiera las iniciativas orientadas a crear nuevos instrumentos y generar nuevos fondos para avanzar en la consecución de los ODM -como la conocida como Tasa Tobin, los gravámenes sobre emisiones de CO₂, y otras posibles figuras impositivas de carácter global- fueron consideradas¹⁷.

Por todo ello, el denominado consenso de Monterrey vino a representar un frágil acuerdo de mínimos para reivindicar de nuevo la importancia de la AOD, sin que ello pudiera cuestionar la lógica dominante en el sistema financiero internacional. Como en alguna ocasión se ha señalado, se trataba de encontrar un punto de equilibrio que, recogiendo el espíritu de la Declaración del Milenio, fuera del agrado de los donantes y no cuestionara la ortodoxia dominante en materia financiera, lo que llevaría a algunos a considerar el Consenso de Monterrey como una continuación del Consenso de Washington (Ibísate, 2002). En cualquier caso, Monterrey significó la inauguración de una dinámica caracterizada por el reconocimiento formal de la importancia de los ODM, y por la reafirmación al mismo tiempo de la lógica y de los postulados que han regido el sistema financiero internacional en las últimas décadas. Se trata de una dinámica que, además, se ha mantenido con escasas variaciones a lo largo de las diferentes reuniones celebradas, más allá de los permanentes esfuerzos de

¹⁶ Tal como refleja el Informe del Comité para el Desarrollo del Banco Mundial y el FMI (2002), en donde se insiste en que los países en desarrollo asuman una responsabilidad en cuanto a implementar políticas, mejorar la gestión de gobierno y fortalecer su capacidad institucional, los donantes se comprometen a ayudar respaldar estos esfuerzos.

¹⁷ La necesidad de nuevas formas de financiación del desarrollo en general y de los ODM en particular, se plantea en Reisen (2004) y en Alonso (2009).

los EE. UU. por rebajar las escasas expectativas que el Consenso de Monterrey había despertado en algunos sectores¹⁸.

En este sentido, la Cumbre celebrada en Doha en 2008 apenas aportó novedades sobre la financiación del desarrollo y/o los instrumentos para avanzar hacia los ODM. La declaración final de la Cumbre reafirmó explícitamente el mencionado consenso de Monterrey como expresión de una manera de enfocar el asunto acorde con el punto de vista dominante sobre la financiación del desarrollo. Como señala Nolte, Doha no aportó ninguna idea nueva que no hubiera sido ya planteada en otros procesos o reuniones especializadas de NN. UU, reflejando por el contrario una renovada fe en los diagnósticos y terapias tradicionales y un tratamiento pusilánime y raquítico de la agenda del desarrollo (Nolte, 2009).

Doha representó sin embargo un fortalecimiento de la retórica sobre algunos aspectos del desarrollo. Así, en la declaración final se incluyeron diversos temas como la dificultad para implementar algunas políticas nacionales en el marco de la globalización; el interés de acometer reformas fiscales que incrementen el flujo de recursos internos para el desarrollo; la alusión a la fuga de capitales como problema; la mención a la necesidad de sectores financieros inclusivos que permitan el acceso a los mismos a los sectores más desfavorecidos; o el reconocimiento de la equidad de género¹⁹ y del empoderamiento de las mujeres como dimensiones clave del desarrollo. Este último aspecto, el relativo al género fue especialmente relevante en el texto, lo que por otra parte estaba en línea con la importancia dada al tema pocos meses antes en el Programa de Acción de Accra.

Sin embargo, el reconocimiento de estos temas no se tradujo en compromisos específicos sobre los mismos ni en un plan de acción para afrontarlos. Un claro ejemplo fue la negativa a introducir propuestas orientadas a evitar o dificultar la fuga de capitales o a neutralizar el papel de los paraísos fiscales, y ello pese a la importancia del fenómeno en algunos países²⁰. Los instrumentos vinculados a la fiscalidad internacional no corrieron mejor suerte, quedando una vez más postergados para posibles futuras ocasiones.

En general, lo ocurrido con los debates sobre la financiación del desarrollo a lo largo de la última década responde en buena medida a la confluencia de dos corrientes de fondo. Por una parte, el excesivo protagonismo adquirido por los ODM, que ha puesto en segundo plano la mayor parte de las reflexiones sobre las estructuras en las que se inscribe la pobreza y sobre las políticas que

¹⁸ Debe tenerse en cuenta a este respecto que la Cumbre de Monterrey representó la primera reunión celebrada en muchos años para debatir específicamente sobre la Financiación del Desarrollo.

¹⁹ Tras las críticas realizadas por las organizaciones de mujeres al Consenso de Monterrey por la ausencia de perspectiva de género en las estrategias aprobadas, en la Conferencia de Doha algunas agencias de NNUU y activistas presentaron propuestas para garantizar su inclusión en las seis áreas clave del Consenso.

²⁰ Nolte señala que la huida de capitales desde África en el periodo 1970-2008 se estima en 854.000 millones de dólares, cantidad que habría bastado para la amortización de la deuda externa de la región, con un sobrante para el alivio de la pobreza y el crecimiento económico (Nolte, 2009).

pueden hacer posible su erradicación. Ello ha derivado en un enfoque crecientemente reduccionista que, a la vez que convertía a los ODM en auténtica agenda del desarrollo, hacía depender cada vez más el cumplimiento de los mismos de los aumentos que pudieran registrarse en los fondos de AOD²¹. En este sentido, el tratamiento otorgado a la financiación de los ODM y a la prioridad de los mismos no sólo ha reforzado una visión sesgada de los problemas del desarrollo sino que ha centrado de manera creciente la atención de la cooperación sobre las corrientes de AOD, en detrimento de otros instrumentos. Todo lo cual, además, ha venido a profundizar en el desequilibrio existente en unos mecanismos de asociación internacional basados casi exclusivamente en la transferencia de dinero, asociación de carácter inherentemente unilateral y desigual (Vandemoortele, 2009).

Pero esta corriente de fondo se ha visto enfrentada a otra, fuertemente instalada en los núcleos más influyentes del sistema financiero internacional, tendente a considerar que el aumento en los flujos de AOD puede contribuir a una mayor dependencia y tener más efectos negativos que positivos por lo que, en todo caso, la misma ha de tener un carácter subsidiario y condicional. Autores de marcada orientación liberal, como Bhagwati, han subrayado lo inoportuno de reclamar nuevos incrementos en los flujos de ayuda²², en tanto algunos gobiernos de países donantes se han negado una y otra vez a adquirir nuevos compromisos en materia de AOD, a debatir sobre nuevos instrumentos de financiación del desarrollo, o a acometer una reforma del sistema financiero internacional en una clave más equitativa y más favorable a las necesidades de los países pobres.

4.- La eficacia de la Ayuda y los retos del Desarrollo: De París a Busan

Además del debate sobre los Objetivos del Milenio, y de las discusiones sobre las cantidades y los instrumentos necesarios para su financiación, un tercer aspecto ha suscitado la atención de expertos, agencias de desarrollo y organismos internacionales a lo largo de la última década. Nos referimos a las preocupaciones sobre la eficacia de la AOD, concretadas principalmente en la Declaración de París y el Programa de Acción de Accra.

²¹ Vandemoortele (2009) comenta críticamente la idea –relativamente extendida– de que triplicando la AOD será posible cumplir con los ODM en todos los países al margen de las necesarias transformaciones endógenas. Por otra parte, el propio PNUD, en su Informe de 2005 planteaba el problema del “déficit de financiación” de los ODM calculado como la distancia existente entre la AOD necesaria para cumplir con los ODM y las tendencias reales de los montos de Ayuda. El equipo del Proyecto del Milenio de NN.UU., dirigido por Sachs, planteó que serían necesarios 135.000 millones \$ en 2006 y 195.000 millones \$ en 2015 para cumplir los ODM (Alonso, 2010).

²² Para Bhagwati *“la actual conducción, en funciones durante casi una década, ha terminado dedicándose a un proceso tecnocrático basado en mayores demandas de flujos de ayuda y a la defensa de programas independientemente de las limitaciones que en cada caso imponen la gobernabilidad y el contexto local, un enfoque que distrae la atención de la consecución eficaz incluso de los ODM vigentes. Pretender algo mejor no es ciertamente un despropósito”* (Bhagwati, 2010: 16).

Las dudas sobre el impacto real de la cooperación al desarrollo constituían un asunto recurrente ya desde los años 90 cuando al calor de la denominada *fatiga de la ayuda* comenzó a cuestionarse de manera más abierta la eficacia de la misma. Con posterioridad a la Cumbre del Milenio, diversas reuniones celebradas en Roma (2003) y Marrakech (2004) habían puesto sobre la mesa la necesidad de abordar diversas cuestiones relacionadas con la calidad de la ayuda, de cuya evolución en un sentido positivo o negativo dependería la posibilidad de avanzar hacia las metas propuestas. En este contexto, la Declaración de París establecía una clara conexión entre dichas cuestiones y los Objetivos del Milenio al señalar que las mismas *“incrementarán el impacto de la ayuda para reducir la pobreza y la desigualdad, acelerando el crecimiento y agilizando el cumplimiento de los ODM”* (OCDE, 2008: parr.2). Por su parte, el Programa de Acción de Accra subrayaba que *“la eficacia de la ayuda forma parte del programa más amplio de financiamiento para el desarrollo”* y que *“para lograr resultados en términos de desarrollo y alcanzar los ODM debemos cumplir nuestros compromisos relativos a la calidad y los volúmenes de la ayuda”* (OCDE, 2008: parr.31).

Desde el primer momento los debates sobre la eficacia de la ayuda centraron su atención en el análisis de los problemas existentes en el diseño y gestión de la misma. De esta manera, cuestiones tales como la mayor o menor identificación de los potenciales beneficiarios con los programas puestos en marcha, la relación de las intervenciones financiadas con los planes de desarrollo de los socios locales, la coordinación entre las actividades llevadas a cabo por los distintos donantes, etc., ocuparon los principales esfuerzos, junto al análisis de los mecanismos de gestión y evaluación de los resultados. Se trataba por tanto de examinar aquellas cuestiones que pudieran incrementar la eficacia de las actividades desplegadas y el impacto de los fondos dispuestos, mediante una mejora de los instrumentos de gestión y una asociación más adecuada y provechosa entre donantes y receptores. El enfoque adoptado para estudiar la eficacia de la Ayuda se centró por tanto en el análisis de lo que se hacía, es decir, de los posibles problemas existentes en la cadena de la Ayuda, desconsiderando la importancia de lo que no se hacía, o sea de cuestiones situadas más allá de dicha cadena y que pudieran estar limitando la mencionada eficacia de la AOD.

La lógica y los principios de la Declaración de París han tenido una lectura ambivalente. Por una parte, la preocupación por mejorar la calidad de la ayuda evitando una mala gestión de la misma constituye algo deseable y difícilmente discutible. Además, cuestiones como la Apropiación, el Alineamiento o la Armonización responden a problemas largamente señalados por numerosos actores. De acuerdo a ello, no es extraño que, incluso desde el sector de las ONGD, la idea de una reforma del sistema haya sido considerada como algo positivo o esperanzador²³. Sin embargo, y matizando esta percepción, también se ha señalado que la Declaración de París queda en realidad reducida a unos principios y unos dispositivos para gestionar y distribuir la ayuda -especificando unos indicadores para realizar el seguimiento y una evaluación de su eficacia-,

²³ Intermon-Oxfam subraya la importancia del enfoque de la Declaración de París apuntando a este respecto que *“la ayuda no debería ni debe ser concedida por las razones equivocadas, a las personas equivocadas, o por medio de modelos ineficaces”* (Intermon-Oxfam, 2010: 3)

pero sin establecer prioridades ni recomendaciones sobre los principales temas vinculados al desarrollo, salvo quizá en la cuestión del medio ambiente (Martinez y Zabala, 2010)

Un asunto especialmente significativo a este respecto, es el nulo tratamiento dado en la Declaración de París a las cuestiones de género, a pesar de ser uno de los ocho Objetivos del Milenio. Dicha ausencia supone dejar fuera del análisis la posibilidad de llevar a cabo una estrategia conjunta y armonizada entre los países donantes en materia de mainstreaming de género ya que una gestión por resultados permite visualizar y detectar las desigualdades además de comprobar el impacto sobre las mujeres y las niñas, y verificar si se logran avances hacia la consecución de los ODM (Martinez y Zabala, 2010). El Plan de Acción de Accra supuso un leve avance en ese sentido al plantearse que las políticas de cooperación deberían recoger la igualdad de género de manera coherente, al igual que la defensa del medio ambiente y la protección de los derechos humanos.

Pese a las novedades introducidas en el Plan de Acción, lo cierto es que Accra, al igual que París, no supuso avance alguno en lo referente a la asunción de compromisos explícitos para hacer frente a los temas planteados. Al margen de estos aspectos concretos, el enfoque adoptado por la Declaración de París y el posterior Plan de Acción de Accra, parte de una perspectiva de los problemas de la cooperación excesivamente estrecha, lo que le impide captar la naturaleza de algunos de ellos, y resta potencialidad a los principios y recomendaciones adoptados. Ello se manifiesta en dos aspectos principales: la consideración de los actores por un lado, y la interpretación y aplicación de dichos principios por otro.

En cuanto al primero de estos dos asuntos, es preciso subrayar que la Declaración de París parte de una visión de la cooperación reducida al papel de los estados como casi únicos protagonistas de la misma, lo cual plantea serios problemas tanto por el lado de los llamados donantes, como por el de los considerados países receptores. En lo que respecta a los países donantes, el monopolio otorgado por la Declaración de París a los gobiernos estatales como protagonistas de la nueva asociación que se pretende, y como interlocutores en la aplicación de los principios definidos, deja fuera a otros actores relevantes en la cooperación al desarrollo. Entre ellos destacan las ONG y las entidades subestatales. Las ONG representan una parte significativa de los esfuerzos desplegados por la sociedad en materia de cooperación, especialmente en términos cualitativos y su papel en los denominados países socios por la Declaración de París, es de la máxima importancia. No deben olvidarse las tensiones existentes en muchos países receptores de AOD entre los gobiernos y las organizaciones de la sociedad civil, algunas de las cuales buscan y encuentran amparo y apoyo en la cooperación internacional. Por ello, el énfasis puesto por la Declaración de París en el papel de los gobiernos y de sus políticas corre el riesgo de convertirse en argumento a favor del control de las ONG y de su subordinación a estrategias de aquellos (Sanahuja, 2007).

Por lo que respecta a otros actores -como las entidades públicas de carácter subestatal-, la Declaración de París supuso también una desconsideración de los mismos, al subordinar los principios de la eficacia a la asociación entre los gobiernos de los Estados y la consideración en su seno de las cuestiones relativas a la Apropiación, o el Alineamiento. En ese contexto, los planes de

desarrollo de carácter local –que pueden ser referencias importantes- quedan fuera del análisis. De manera más general, la pretensión de construir unas relaciones de asociación más horizontales en base al protagonismo de los estados, desconsidera la importancia de las redes tejidas por la sociedad civil y por las entidades subestatales de unos y otros países, incluidos los flujos financieros promovidos y gestionados en su seno.

En cuanto al segundo de los grandes temas apuntados, el referido a la escasa potencialidad de los principios, constituye un serio problema que hace que, en muchas ocasiones, las recomendaciones derivadas de la Declaración de París se conviertan en papel mojado. Por una parte la defensa de principios como la Apropiación o el Alineamiento se queda en mera retórica cuando las instituciones de los países socios carecen de capacidad para asumir el liderazgo sobre el proceso, o de representatividad para encarnar las aspiraciones de la mayoría de la población o de sectores de la misma especialmente afectados por las políticas de cooperación. La consecuencia es una visión tecnocrática de la cooperación y de la gestión de la ayuda, planteada al margen de las condiciones reales y de la capacidad de los distintos actores para asumir el papel que se les otorga.

Pero es que, además, los principios de París, planteados al margen de los objetivos reales de desarrollo pueden ser utilizados de manera perversa, y operar en el sentido contrario a aquel para el que habían sido concebidos. En efecto, políticas nacionales contrarias a los derechos humanos o a la equidad de género pueden ser –y de hecho han sido- reivindicadas como referencia para la aplicación del principio de alineamiento, generando algunas crisis en las relaciones de cooperación, y dificultando el avance hacia espacios de mutua responsabilidad²⁴

Estos dos tipos de problemas, junto a otras críticas formuladas en los años posteriores a la Declaración de París, tuvieron cierta incidencia en la cumbre de Accra, en donde algunos aspectos relativos a los mismos fueron matizados. En este sentido, el Programa de Acción allí aprobado reconoció la importancia de otros actores (parlamentos, gobiernos locales, agentes económicos, sociales culturales, tales como organizaciones civiles, institutos de investigación, o el propio sector privado). Este reconocimiento supuso un avance hacia la posible creación de mecanismos más eficaces para el control y la rendición de cuentas en los países socios, lo que podría redundar en un mayor protagonismo de la población. Ello no obstante, las mejoras introducidas en el Plan de Acción de Accra representaron sólo recomendaciones, sin incorporar compromisos específicos ni definir instrumentos para poner en práctica las ideas planteadas.

En cualquier caso, como decíamos al comienzo de este apartado, el principal problema de la Declaración de París y el Plan de Acción de Accra no reside tanto en las cuestiones planteadas para mejorar la calidad de la cooperación, sino en el diagnóstico planteado acerca de la misma. En este sentido, ha

²⁴ El caso de Nicaragua y los problemas surgidos en torno a la equidad de género y otras cuestiones constituye un buen ejemplo. Algunos autores, como Schultz llegaron a plantear que *“el capítulo nicaragüense de la agenda de París ha entrado en una profunda crisis. En vez de consolidarse como un ejemplo exitoso, una progresiva demolición está deteriorando este laboratorio considerado como una prueba de que el nuevo tipo de relaciones más horizontales entre donantes y Gobierno no solamente es deseable, sino también viable y eficaz”* (Schulz, 2007: 1).

predominado una visión tecnocrática de la cooperación, centrada en la gestión de la Ayuda, frente a un enfoque amplio sobre la misma, capaz de analizar el papel negativo desempeñado por muchas las políticas de desarrollo que han contribuido a neutralizar de manera sistemática los potenciales efectos positivos de aquella.

El catálogo de actuaciones abiertamente incoherentes en materia de políticas de desarrollo es muy amplio y ha sido denunciado numerosas veces por distintos organismos internacionales de NN. UU. como la FAO, o el PNUD. En él se contemplan temas tan variados como las pérdidas en agricultura producidas por conflictos alentados por los propios países donantes y que llegan a suponer casi el equivalente a la posterior AOD recibida; las barreras impuestas a la importación de productos provenientes de países receptores de AOD y a los que se exige un mayor “esfuerzo productivo”; el apoyo a dictaduras y regímenes corruptos mientras se apela a la democracia y a la transparencia en la gestión como condiciones para el desarrollo; el cobro de abusivos intereses por la deuda contraída al tiempo que se reclama un mayor esfuerzo inversor; el mantenimiento de algunos derechos sobre patentes que dificultan la lucha contra algunas enfermedades a cuyo tratamiento se dedican luego importantes cantidades de AOD...

Se trata en todos los casos de políticas contrarias al desarrollo, y que acaban muchas veces convirtiendo en papel mojado los esfuerzos desplegados por las agencias de cooperación, por lo que necesariamente deberían ser consideradas dentro de los análisis sobre la eficacia de ésta. Como decíamos al comienzo de este apartado, en materia de eficacia tan importante, o más, que lo que se hace es lo que no se hace. Y en materia de cooperación, la ausencia de una concepción integral de las políticas de desarrollo ha constituido, en muchas ocasiones, el aspecto más importante del fracaso cosechado por muchos proyectos y programas puestos en marcha mediante flujos de AOD.

4.- Conclusiones y retos para el futuro

Llegados a este punto, plantearemos a continuación algunas conclusiones sobre los temas tratados a lo largo de este trabajo, así como algunas ideas sobre los retos que deberían ser abordados para avanzar hacia una cooperación al desarrollo en línea con los problemas del siglo XXI y con una vocación realmente transformadora de la realidad.

Partimos de constatar que las conferencias celebradas y las propuestas planteadas a lo largo de la última década no han servido para sacar a la cooperación de la grave crisis en la que se encontraba ya en los años 90. En la actualidad la cooperación sigue estando cuestionada desde muy diversos sectores, a la vez que muestra su creciente dificultad para hacer frente a las metas propuestas. En nuestra opinión ello es el resultado de una lectura parcial y en ocasiones sesgada de los problemas y retos del desarrollo, así como de la colisión entre las diversas lógicas desde las que se ha planteado el debate durante los últimos años.

A nuestro modo de ver dichas lógicas, de influencia desigual, se han manifestado en torno a tres grandes cuestiones. Está en primer lugar el ámbito de los principios y de los objetivos del desarrollo, cuyo principal exponente es la Declaración del Milenio suscrita en Nueva York, y su posterior concreción en los ODM. En segundo término se encuentran las cuestiones relativas a la financiación del desarrollo y el enfoque surgido en Monterrey –y posteriormente corroborado en Doha- sobre este asunto. Y finalmente, es posible identificar la lógica surgida de la Declaración de París, centrada en el análisis de la eficacia y, más concretamente, en el ámbito de la cadena de la ayuda. El resultado de la influencia de estas tres lógicas es la ausencia de un enfoque integral, capaz de actuar sobre los verdaderos problemas de fondo y sobre los retos que deben afrontar las políticas de desarrollo. Por el contrario, se ha impuesto un enfoque crecientemente tecnocrático en lo referente al análisis de la cooperación, acorde con el marco y los condicionamientos derivados de la lógica de funcionamiento del sistema financiero internacional.

Como consecuencia de todo ello, las políticas de desarrollo y los factores estructurales que inciden en las mismas han ido quedando progresivamente fuera del análisis. El debate sobre la coherencia de las políticas de desarrollo ha sido sistemáticamente obviado, dejando fuera del campo de estudio todas aquellas cuestiones que han incidido negativamente en los posibles efectos de la cooperación pero que tienen que ver con temas que se sitúan más allá de la cadena de la ayuda y de la gestión de ésta. Así las cosas, consideramos imprescindible otra mirada sobre la cooperación al desarrollo, capaz de superar la lógica que ha imperado durante la última década, y basada en las siguientes premisas:

- Una concepción integral de la cooperación que vaya más allá de la ayuda, y que comprenda diferentes aspectos que condicionan el bienestar de las personas en unas y otras partes del mundo. En la actualidad, diversas cuestiones que no están directamente vinculadas con los flujos de ayuda (como el comercio internacional, los mercados de capitales, la legislación sobre patentes, las afecciones al medio ambiente global, la protección universal de los derechos humanos,...) tienen una influencia más importante que los propios flujos de ayuda a la hora de hacer posibles o viables los procesos de desarrollo en unos y otros lugares. En consecuencia, la cooperación para unas reglas de comercio más equitativas, la cooperación para la protección global del medio ambiente, la cooperación para la protección internacional de los derechos humanos, constituyen aspectos tanto o más importantes que la cooperación basada en los flujos de AOD para avanzar en la lucha contra la pobreza y hacia un modelo de desarrollo más humano y sostenible.
- Estrechamente vinculado a lo anterior, se encuentra el tema de la coherencia de políticas, cuestión que, en nuestra opinión, constituye el auténtico talón de Aquiles de la cooperación al desarrollo. Como ya hemos señalado, se trata de un asunto que ha sido sistemáticamente

soslayado en los debates sobre la eficacia planteados en las reuniones y cumbres celebradas durante la última década. Y sin embargo, la cooperación al desarrollo no podrá ser eficaz, mientras no sea coherente. En la actualidad, muchas políticas puestas en marcha por los principales gobiernos donantes son abiertamente contradictorias con los objetivos que se pretenden teóricamente alcanzar a través de la cooperación al desarrollo. La consecuencia de ello es que, como en la historia de Penelope, la cooperación trata de tejer durante el día, lo que otras políticas destejen durante la noche. Por ello, será difícil que pueda darse cualquier avance serio en materia de eficacia sin incorporar al debate la cuestión de la coherencia de políticas y lograr un compromiso sobre ello.

- Es imprescindible poner en marcha acuerdos y compromisos de financiación vinculantes, si realmente quiere apostarse por una cooperación eficaz. Aunque la transferencia de recursos financieros no debería constituir el principal mecanismo de cooperación (ya que, como se ha planteado más arriba, las cuestiones comerciales, ambientales, derechos sobre patentes y otras pueden acabar siendo más relevantes), lo cierto es que durante mucho tiempo serán necesarios mecanismos de compensación interterritorial entre unos y otros países que permitan una mayor equidad entre los mismos. Pero ello no puede seguir dependiendo de una AOD “voluntaria”, sino que requiere de instrumentos estables y previsibles, sujetos al control y verificación públicos. Estos debería incluir mecanismos de fiscalidad internacional como reflejo de dicho compromiso, superando una lógica redistributiva concebida para operar sólo al interior de los Estados. Esto plantea la necesidad de cuestionar la lógica de funcionamiento actual del actual sistema financiero internacional, planteando su reforma en una clave más equitativa y más próxima a los objetivos del desarrollo.
- Otro asunto de la mayor importancia en los tiempos presentes es la necesidad de tener en cuenta la multiplicidad de escalas y la variedad de nuevos actores que se incorporan a la cooperación al desarrollo. Durante las primeras décadas de ésta, la tarea recayó fundamentalmente en los gobiernos y los organismos multilaterales, sin olvidar el papel de las ONGD como expresión de la solidaridad de la sociedad civil de los países “donantes”. Sin embargo, las nuevas condiciones de los procesos de desarrollo derivadas de la globalización han propiciado la aparición de nuevos espacios para las políticas de desarrollo más allá de los estados-nación, y de nuevas instituciones y agentes implicados en las mismas. Por ello, el debate oficial sobre la cooperación al desarrollo debería superar los estrechos límites en los que hoy en día se sitúa, y considerar el creciente protagonismo de la sociedad civil y de los espacios locales en la misma. Ello requiere avanzar en una nueva concepción de la cooperación, basada más en la creación de espacios de colaboración e intercambio recíproco entre territorios que en la tradicional asimetría donantes-receptores basada en una lógica exclusivamente financiera y unidireccional, cuya eficacia

tiende por otra parte a analizarse desde la perspectiva única de los estados-nación.

- Se necesita por otra parte una apropiación más democrática de las intervenciones relacionadas con la cooperación, liberándolas de las actuales condicionalidades. Ello afecta a diversos asuntos que están más allá de la cadena de la ayuda, pues, con ser ello importante, no se trata únicamente de la manera en que formalmente se deciden las intervenciones de desarrollo. Se trata de establecer unas relaciones de cooperación horizontales y democráticas, entendidas como ámbitos de encuentro, en los que haya espacio para plantear opciones diversas y formas distintas de encarar los problemas en presencia, sin comprometer por ello los flujos de financiación. De ahí que resulte tan relevante el hecho de que dichos flujos formen parte de mecanismos estables de redistribución o compensación vinculados a una suerte de fiscalidad internacional, como fundamento de una cooperación concebida al margen de condicionalidades espurias, y sometida únicamente al control de instancias internacionales democráticamente conformadas
- Hace falta también una cooperación que represente una mayor implicación con las mujeres. De poco sirve una asunción formal de la equidad de género como objetivo general o transversal, si ello no se traduce luego en compromisos específicos e indicadores verificables. Sin embargo, ello no puede plantearse de manera aislada, al margen de los criterios que se adoptan para contrastar la eficacia de las políticas de cooperación. Por el contrario, la perspectiva de género debe formar parte de una nueva visión de la apropiación, en la que la participación de las mujeres sea real, además de tener en consideración de las cuestiones de género como referencia básica a la hora de hablar de alineamiento. En definitiva, no se trata de que la cooperación reconstruya su discurso aplicando un barniz de género sin incidencia real en la toma de decisiones, sino de adoptar un enfoque integral que permita valorar y contrastar realmente las implicaciones que, en materia de género, tienen las intervenciones que se postulan
- Por último, consideramos que es preciso tener presente la incorporación al sistema internacional de ayuda de nuevos agentes gubernamentales, de países que son a la vez receptores y donantes de AOD, y que plantean nuevas propuestas para el tratamiento de los flujos de financiación globales. La actual arquitectura de la AOD, concebida desde el CAD como *club* de donantes pertenecientes a la OCDE es reflejo de una idea de la cooperación al desarrollo unidireccional y de carácter Norte-Sur. Pero esa forma de entender y de organizar los flujos de AOD dificulta un tratamiento más amplio de la misma, conectado con otros problemas existentes en el sistema financiero internacional, y con las propuestas que emergen desde esa nueva realidad que es la llamada cooperación Sus-Sur. En estas circunstancias, se hace necesario un marco de trabajo más amplio y representativo que el que

actualmente representa el CAD para enfrentar los debates sobre la orientación de los flujos de AOD.

Finalmente, y a modo de resumen, señalaremos la imperiosa necesidad de abandonar una agenda basada en una concepción tecnocrática y reduccionista de la eficacia, para avanzar hacia un programa de actuación capaz de encarar los auténticos retos del presente. Ello pasa sin duda por una agenda integral, en la cual las políticas de desarrollo constituyan el fundamento de la misma, y en la que se reconozca la necesidad de metas, objetivos y reglas comunes, de carácter global, que hagan viables los procesos de desarrollo en unos y otros lugares, junto a objetivos parcialmente distintos en cada territorio, de acuerdo con la propia problemática de los mismos. Objetivos distintos que, además, no caben ser pensados al margen de las limitaciones globales, ni pueden concebirse como algo circunscrito a los países más pobres.

Es hora de pensar en que todos los países y territorios del mundo tienen problemas que limitan el bienestar de las personas que los habitan. Nadie ha llegado a la meta, ni nadie debería considerarse ya “desarrollado” por el hecho de tener una elevada capacidad productiva y una determinada renta promedio. Los países altamente contaminantes o dependientes de recursos no renovables; aquellos en los que la mayoría de la población no goza de libertad de expresión; los que mantienen a las mujeres privadas de acceso a las mismas oportunidades que los hombres; los países en los que la desigualdad y las bolsas de pobreza siguen creciendo aunque tengan un elevado PIB/hab; aquellos que violan los tratados internacionales en materia de derechos humanos; etc,,,, no pueden considerarse “desarrollados” si por ello se entiende que no tienen tareas de desarrollo pendientes. Nos encontramos en una encrucijada histórica que poco o nada tiene que ver con los tiempos en los que surgió la cooperación al desarrollo hace aproximadamente seis décadas. En la actualidad el logro del bienestar humano requiere de fuertes transferencias y medidas de compensación entre países y territorios, pero también de importantes transformaciones en todos los países, capaces de hacer viable un modelo de bienestar basado en la equidad y la sostenibilidad.

En estas circunstancias, cooperar para el desarrollo requiere adoptar un enfoque más integral, y desde luego mucho más audaz que el surgido de las cumbres realizadas durante la primera década del siglo XXI, incorporando al debate sobre la eficacia los asuntos más arriba señalados, y poniendo en marcha nuevos instrumentos capaces de afrontarlos.



REFERENCIAS:

Alonso, Jose Antonio (2006): *“Eficacia de la ayuda: un enfoque desde las instituciones”* en **CIDOB nº 72**, (pp. 17-39).

Alonso, Jose Antonio (2009): **Financiación del desarrollo. Viejos recursos, nuevas propuestas**. Fundación Carolina, Siglo XXI, Madrid.

Bhagwati, Jagdish (2010): *“Hora de reflexionar”*, en **Finanzas y Desarrollo vol. 47, nº 3** (pp.14-16). Fondo Monetario Internacional. Washington.

Bello, Oladiran (2010): *“Los retos de los Objetivos de Desarrollo del Milenio”* en **Policy Brief, nº 42**. FRIDE.

Comité de Desarrollo del Banco Mundial y el FMI (2002): **Informe de situación sobre la implementación del Consenso de Monterrey**, Washington, 25 de septiembre de 2002.

Ibisate, F. Javier (2002): *“El consenso de Monterrey: financiar el desarrollo”*, en **Realidad nº 86**. San Salvador (pp. 131-150)

Intermon-Oxfam (2010): **La ayuda del siglo XXI. Reconocer los éxitos, superar los fracasos**. 137 Informe de Oxfam (www.intermonoxfam.org)

Marcha Mundial de las Mujeres (2005): **Cambiar de rumbo. Los ODM vistos a través del prisma de la Carta Mundial de las Mujeres para la Humanidad**. Montreal.

Martinez, M. Jose y Zabala, Idoye: Economic crisis, gender repercussions, and Official Development Aid, en **Current Research nº 3**. CBS. University of Nevada. Reno (pp. 75-92).

Naciones Unidas (2000): **Declaración del Milenio**. Resolución A/55/L.2 de la Asamblea General. Nueva York.

Naciones Unidas (2001): **Guía general para la aplicación de la Declaración del Milenio**. Informe del Secretario General. A/56/326. Nueva York.

Naciones Unidas (2003): **Monterrey Consensus on Financing for Development**. United Nations Department of Public Information. New York.

Naciones Unidas (2010): **Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe 2010**. Nueva York.

Nolte, Manfred (2009): **Crisis Global y Financiación del Desarrollo. De Monterrey a Doha**. Cuadernos Deusto de Derechos Humanos. Bilbao.

OCDE- CAD (1996): **Shaping the 21st Century; the Contribution of Development Cooperation**. París.

OCDE (2008): **Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo y Programa de acción de Accra**. Foro de alto nivel sobre la eficacia de la AOD. (<http://www.oecd.org/dataoecd/53/56/34580968.pdf>)

PNUD (2003): **Informe sobre el Desarrollo Humano 2005**. Nueva York.

PNUD (2005): **Informe sobre el Desarrollo Humano 2005**. Nueva York.

Reisen, Helmut (2004) *Innovative Approaches to Funding the Millennium Development Goals*. **Policy Brief nº 24**, OECD Development Centre, París, 2004.

Sanahuja, J. Antonio (2007), “¿Más y mejor ayuda? La Declaración de París y las tendencias en la cooperación al desarrollo”, en Manuela Mesa (Coord.), **Guerra y conflictos en el Siglo XXI: Tendencias globales. Anuario 2007-2008 del Centro de Educación e Investigación para la Paz (CEIPAZ)**, Madrid, CEIPAZ, pp. 71-101.

Schulz, Nils-Sjard (2007): **Nicaragua, un duro despertar en el laboratorio de la eficacia de la ayuda**. FRIDE.
<http://www.fride.org/publicacion/285/nicaragua:-un-duro-despertar-en-el-laboratorio-de-la-eficacia-de-la-ayuda>

Unceta, Koldo (2003): “El sistema de cooperación frente a la crisis del desarrollo” en **Revista de Economía Crítica nº 1**. Valladolid (pp. 189-200).

Unceta, Koldo y Arrinda, Amaia (2010): “Development cooperation in transition”, en **Current Research nº 3**. CBS, University of Nevada. Reno (pp. 7-12).

Unceta, Koldo, Gutierrez, Jorge, y Amiano, Iratxe (2010): “Financing development: ODA versus FDI and Remittances in the most vulnerable Countries”, en **Current Research nº 3**. CBS. University of Nevada. Reno (pp. 165-186).

UNCTAD (2008): **Conferencia Internacional de seguimiento sobre la financiación para el desarrollo encargada de examinar la aplicación del consenso de Monterrey**. Nota temática de la Secretaría de la UNCTAD. Nueva York y Ginebra.

UNIFEM (2010): **Justicia de Género: Clave para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio**. <http://www.unifem.org/progress/pdfs/MDGBrief-Esp.pdf>

Vandemoortele, Jan (2009): “The MDG Conundrum: Meeting the Targets Without Missing the Point” en **Development Policy Review, nº 27 (4)** (pp. 355-371).

World Bank (2010): **The MDGs after the Crisis. Global Monitoring Report 2010**. Washington.