

La nueva arquitectura de la ayuda y sus implicaciones para América Latina: Algunas sugerencias para la cooperación española

Iliana Olivé

Resumen: En este trabajo se analizan, en primer lugar, las principales necesidades de América Latina desde la perspectiva del cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. A continuación, se repasan las principales características del actual sistema de ayuda al desarrollo (objetivos, instrumentos y principios) y sus implicaciones para la cooperación internacional al desarrollo en la región (disminución de fondos a medio plazo y cambios en la composición de los principales donantes). Por último, en base a este análisis, se sugieren algunas recomendaciones para la cooperación española.

Palabras clave: América Latina, cooperación, desarrollo.

Lista de acrónimos:

AO	Ayuda Oficial
AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BPI	Banco de Pagos Internacionales
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo
CDF	<i>Comprehensive Development Framework</i>
DERP	Documento de Estrategia de Reducción de la Pobreza
FMI	Fondo Monetario Internacional
HIPC	<i>Highly (o Heavily) Indebted Poor Countries</i>
IDA	<i>International Development Association</i>
IDH	Índice de Desarrollo Humano
IED	Inversión Extranjera Directa
MCA	<i>Millennium Challenge Account</i>
NEI	Nuevos Estados Independientes
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OMC	Organización Mundial del Comercio
PECO	Países de Europa Central y Oriental
PIB	Producto Interior Bruto
PMA	País(es) Menos Adelantado(s)
PNB	Producto Nacional Bruto

PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PRA	País(es) de Renta Alta
PRB	País(es) de Renta Baja
PRGF	<i>Poverty Reduction and Growth Facility</i>
PRM	País(es) de Renta Media
PRSP	<i>Poverty Reduction Strategy Paper</i>
SWAp	<i>Sector Wide Approach(es)</i>
UNCTAD	<i>United Nations Conference on Trade and Development</i>

INTRODUCCIÓN

Desde mediados del decenio de los noventa, se ha ido perfilando la “nueva arquitectura de la ayuda”: la comunidad internacional ha consensuado unos objetivos comunes (sociales y económicos, fundamentalmente) para promover el desarrollo de los países pobres y se han sofisticado los instrumentos de la cooperación internacional al desarrollo con vistas a obtener una mayor eficacia de dicha cooperación. Asimismo, tanto en los objetivos como en los instrumentos, se asume el impacto que tienen el conjunto de las relaciones económicas internacionales (comerciales, financieras) en el desarrollo de los países receptores de ayuda, más allá de las políticas de cooperación internacional al desarrollo.

Aunque, en términos generales, América Latina¹ se encuentra más cerca del logro de los objetivos consensuados por la comunidad internacional, persisten enormes necesidades económicas y sociales de amplios grupos de población en la región. Sin embargo, el nuevo consenso (tanto de objetivos como de instrumentos) está causando un desvío de los fondos de ayuda al desarrollo –y, en general, de los esfuerzos de la comunidad de donantes– hacia otras regiones receptoras de ayuda. Los nuevos objetivos e instrumentos de la ayuda al desarrollo, la reducción de fondos de ayuda destinados a la región y el cambio en la composición de los principales donantes configuran un nuevo panorama para la cooperación internacional al desarrollo en la región que determinará, en gran medida, las actuaciones de la cooperación española en el largo plazo.

En primer lugar, se describen brevemente las principales carencias sociales de la región, así como los nuevos objetivos de la ayuda (que se materializan en los objetivos derivados de la Declaración del Milenio y en el Consenso de Monterrey) y los principales rasgos de los principios que rigen la ayuda y de los instrumentos de cooperación al desarrollo más actuales. En segundo lugar, se evalúan las implicaciones de la nueva arquitectura de la ayuda para la cooperación al desarrollo con América Latina y se sugieren algunas recomendaciones para la cooperación española al desarrollo en la región.

En otras palabras, en este documento tan sólo se pretende evaluar a grandes rasgos las implicaciones del nuevo consenso en materia de ayuda al desarrollo para el conjunto de América Latina y como región receptora de la ayuda para, de este modo, describir el marco general en el que se deberán articular las actuaciones futuras de la cooperación española en la región.

Conviene señalar que el análisis y las recomendaciones realizados en este trabajo no pretenden de ningún modo ser exhaustivos y que, por lo tanto, las sugerencias para la

¹ Por América Latina se entiende el conjunto de los países americanos en desarrollo y receptores de ayuda al desarrollo. Se está incluyendo, por lo tanto, América del Sur, América Central y parte de América del Norte.

cooperación española son incompletas. En lo que respecta al análisis de las necesidades de la región, éste se realiza únicamente desde la perspectiva de lo estipulado en la Declaración del Milenio, dejando fuera del mismo el estudio de otros problemas sociales pero también políticos o económicos que, sin duda alguna, obstaculizan un mayor nivel de desarrollo en América Latina. Asimismo, el estudio se realiza para el conjunto de la región, sin ahondar en las particularidades de cada país o de cada grupo de población. Por lo que respecta al análisis del conjunto de objetivos, principios e instrumentos que predominan en el actual sistema de cooperación internacional al desarrollo, se están obviando consensos e instrumentos que también forman parte de dicho sistema. En cuanto a las implicaciones para la cooperación al desarrollo en la región, se están teniendo en consideración únicamente las implicaciones para los Países de Renta Media, que es la categoría de países predominante en la región, excluyendo del análisis las consecuencias para otros países como Haití. Las recomendaciones para la cooperación española que emanan de todo lo anterior son, pues, insuficientes, al derivarse de una visión muy general tanto de las necesidades de la región receptora de ayuda, como del estado actual del sistema de cooperación internacional al desarrollo.

En el primer epígrafe (epígrafe A) se repasan las necesidades de América Latina desde la perspectiva de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. A continuación (epígrafe B) se repasan y evalúan brevemente los actuales objetivos de la ayuda al desarrollo (entendiendo por tales los derivados de la Declaración del Milenio y del Consenso de Monterrey), así como los principios e instrumentos del sistema actual de cooperación internacional al desarrollo. En el epígrafe C se estudian las implicaciones del sistema de ayuda para la región y, por último (epígrafe D), se sugieren algunas recomendaciones para la cooperación española.

A. LOS PROBLEMAS DE DESARROLLO DE AMÉRICA LATINA: VISIÓN GENERAL DESDE LA PERSPECTIVA DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO

En este epígrafe no se pretende dar una visión pormenorizada de todas las trabas que presenta la región latinoamericana para lograr un mayor nivel de desarrollo económico, político y social. Se tratará, simplemente, de ofrecer una visión de conjunto del grado de desarrollo de la región –desde la perspectiva del cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)– que permita contextualizar el panorama de la cooperación internacional al desarrollo en la misma.

Aunque en el siguiente epígrafe (epígrafe B.1.) se analizará con detalle la Declaración del Milenio y la batería de objetivos de desarrollo que emanó de dicha declaración, conviene quizá adelantar que los ODM son ocho objetivos de desarrollo (con sus correspondientes 18 metas) cuyo logro aseguraría unos niveles (o avances) mínimos de desarrollo en materia económica, social (educativa, sanitaria, de género) y medioambiental en los países en desarrollo (anexo A). Como se verá a lo largo de este trabajo, los ODM constituyen una referencia básica para la cooperación al desarrollo en América Latina por lo que se ha considerado que un breve repaso del nivel de cumplimiento de estos objetivos² podría dar una visión adecuada de los principales problemas de desarrollo del subcontinente americano; problemas que la comunidad de donantes estará llamada a paliar mediante la cooperación internacional al desarrollo.

² A pesar de que los ODM son ocho, en este epígrafe sólo se analiza el grado de cumplimiento de los siete primeros pues, como se verá más adelante, el logro del octavo objetivo recae en mayor medida en el ámbito de actuación de donantes que de receptores de ayuda al desarrollo.

En términos generales, puede decirse que América Latina es la región receptora de ayuda que más cerca se encuentra del cumplimiento de los objetivos estipulados en la Declaración del Milenio. Si se seleccionan los indicadores más representativos de cada uno de los siete primeros objetivos, puede verse que América Latina, sin haber registrado un progreso muy notable a lo largo de la última década (e incluso retrocesos en algunos ámbitos), sí se encuentra sensiblemente más cerca de su logro que la mayoría de las regiones receptoras de ayuda.

El grado de cumplimiento del primer objetivo –la reducción de la pobreza de ingresos– es quizá, el menor de todos (cuadro 1). A pesar de ser una región con una renta per cápita comparativamente elevada, en América Latina persisten fuertes bolsas de pobreza. La proporción de población que subsiste con menos de un dólar diario es del 11,1% –57 millones de personas (PNUD, 2003)–, habiendo aumentado desde 11,0% a principios de los noventa. En 1999, en América Latina vivían, proporcionalmente, más pobres que en el Norte de África, el Sudeste Asiático y Asia Occidental. América Latina es, además, la única región, con África Subsahariana, que ha registrado un aumento de la pobreza extrema en la última década.

Por lo que respecta a la educación primaria, ésta es ya prácticamente universal en la región. Con una tasa neta de matriculación primaria de 96,6% en 2000/01, América Latina ha aumentado sus niveles de educación primaria desde el 86,9%, convirtiéndose en la región receptora de ayuda que se encuentra más cerca de alcanzar el segundo ODM. No obstante, las tasas de matriculación hacen referencia al inicio del ciclo primario de educación y no a su finalización. La precariedad de la educación primaria en la región se pone de manifiesto con las altas tasas de abandono escolar y de repetición (Iglesia-Caruncho *et al.*, 2003; UNESCO *et al.*, 2000).

Con un ratio de niñas/niños matriculados en educación primaria de 0,94, América Latina figura, junto con el Sudeste Asiático, como la región con mayor igualdad de género. No obstante, al igual que ocurre con los niveles de pobreza, no solamente no ha mejorado su posición en la última década sino que se observa, al igual que con los niveles de pobreza, un empeoramiento de este indicador desde 1990, cuando el mismo ratio era de 0,95. De hecho, América Latina es la única región que tiene, según este indicador, una mayor desigualdad de género que hace una década. Asimismo, según el BID (2004) este indicador no es el más adecuado para medir la desigualdad de género en una región como la latinoamericana, donde las desigualdades no se hacen patentes a esa edad sino en etapas posteriores del ciclo educativo o en la vida profesional.

Al igual que los educativos, los indicadores sanitarios también son mejores que en otras regiones receptoras de ayuda y, además, han registrado una mejoría desde principios de los años noventa. Con una tasa de mortalidad infantil de 36 niños por 1.000 nacidos vivos, América Latina es, junto con Asia Oriental, la región en desarrollo que se encuentra más cerca de cumplir el cuarto ODM. La tasa de mortalidad materna, de 190 madres por 100.000 nacidos vivos sólo es superada por la que registraba, en 2000, Asia Oriental (55 muertes por 100.000 nacidos vivos). Más sorprendente es el nivel que registra uno de los indicadores del sexto objetivo, el que mide la incidencia del virus del SIDA en la población adulta. La región que peor situación registra en estos términos es, obviamente, África Subsahariana, con una tasa del 8,5% de la población adulta que sufre esta enfermedad. Pero América Latina se sitúa en el segundo puesto. Con una incidencia del 0,6% en América Latina y del 2,4% en el Caribe, el SIDA afecta a una mayor proporción de población que en cualquiera de las regiones asiáticas recogidas.

Por último, y en relación al séptimo objetivo que pretende promover la sostenibilidad medioambiental, la superficie protegida con el objetivo de mantener la diversidad biológica es del 9,9% en América Latina, situándose en el segundo puesto por detrás de Asia Occidental, que protege el 16,5% de su superficie forestal.

En definitiva, si se observa el progreso del conjunto de la región en el cumplimiento de los ODM, destaca, en primer lugar, el alto nivel de cumplimiento del conjunto de los siete objetivos en comparación con otras regiones receptoras de ayuda; en segundo lugar, el modesto progreso en la mayoría de las áreas –registrándose incluso retrocesos en algunos campos–; y, en tercer lugar, la gravedad del problema de la pobreza de ingresos, que destaca por encima de otros problemas de desarrollo. El problema de la pobreza de ingresos se hace aún más patente si se mide con el indicador de proporción de pobres que subsisten con menos de dos dólares diarios: un tercio de la población latinoamericana (180 millones de personas) sobrevive por debajo de este umbral de ingresos (BID, 2004).

Las rentas per cápita relativamente elevadas combinadas con la existencia de grandes bolsas de pobreza revelan uno de los principales problemas de la región, que es la desigualdad. La desigualdad económica y, concretamente, la de ingresos, convive con otros tipos de desigualdades sociales como la de género, la étnica, la racial, la urbano-rural, etc. (BID, 2004; PNUD, 2003 y 2004). Y éste es el motivo por el cual el grado de cumplimiento de los ODM a escala regional encubre graves situaciones de subdesarrollo para algunos países de la región y, dentro de cada país, para amplios grupos de población. En otras palabras, si se midieran los indicadores reseñados en el Cuadro 1 país por país y a nivel subnacional, encontraríamos situaciones muy diferentes para distintas zonas del subcontinente y, en muchos casos, situaciones de marginalidad similares a las que registran algunos países de, por ejemplo, África Subsahariana. Por ejemplo, y por lo que respecta a la situación de la región en materia sanitaria, en el grupo de países formado por Bolivia, Brasil, Guatemala, Colombia, Haití, Nicaragua, Paraguay y Perú, la tasa media de acceso a servicios sociales del quintil más pobre de la población es del 34% mientras que para el quintil más rico, esta cifra se eleva hasta el 94%. Asimismo, en Bolivia, entre 1989 y 1998, si bien la tasa media de mortalidad infantil descendió en un 30%, las disparidades urbano-rurales para este indicador aumentaron. En 1989, la tasa rural era 1,42 veces superior a la urbana mientras que en 1998 era 1,8 veces superior. Así, el aumento de las desigualdades, tanto verticales como horizontales, a lo largo del decenio de los noventa explica, al menos en parte, algunos de los retrocesos experimentados por América Latina en materia social (BID, 2004).

(Ver Cuadro 1 en la página siguiente)

Cuadro 1. Cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio por regiones receptoras de ayuda al desarrollo (a)

	ODM1 Pobreza (US\$1/día)		ODM2 Tasa neta de matriculación primaria		ODM3 Ratio niñas/niños en educación primaria		ODM4 Tasa de mortalidad infantil (d)		ODM5 Tasa de mortalidad materna (e)	ODM6 Proporción de adultos enfermos de SIDA (f)	ODM7 Superficie protegida para mantener la diversidad biológica (h)	
	1990	1999	1990/91	2000/01	1990/91	2000/01	1990	2001	2000	2002	1990	2003
Norte de África	2,4	1,9	82,6	91,4	0,79	0,88	88	43	130	0,1	3,3	3,8
África Subsahariana	47,4	49,0	54,5	57,7	0,82	0,87	176	172	920	8,5	8,2	8,5
Asia Oriental	32,9 (c)	17,8 (c)	97,7	93,5	0,86	0,92	44	36	55	0,2	6,3	7,6
Asia Sur-Central	41,2	32,6	73,1	79,2	0,72	0,79	125	95	520	0,5	3,4	3,7
Sudeste Asiático	23,6	11,0	92,6	91,5	0,94	0,94	77	51	210	0,5	3,7	5,4
Asia Occidental	2,2	7,5	81,8	85,1	0,82	0,85	70	62	190	0,1	3,4	16,5
América Latina y Caribe	11,0	11,1	86,9	96,6	0,95	0,94	54	36	190	0,6/2,4 (g)	7,2	9,9

(a) Se ha seleccionado un único indicador por objetivo.

(b) En % de la población total.

(c) Incluida Oceanía.

(d) Muertes por 1.000 nacidos vivos.

(e) Muertes maternas por 100.000 nacidos vivos.

(f) Adultos con edad comprendida entre 15 y 49 años.

(g) La primera cifra (0,6) corresponde al indicador para América Latina. La incidencia del SIDA en el Caribe asciende al 2,4% de la población adulta.

(h) En % de la superficie total.

Fuente: PNUD: base de datos de indicadores del Milenio, base de datos estadística online, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

B. LA NUEVA ARQUITECTURA DE LA AYUDA: CAMBIOS RECIENTES EN EL SISTEMA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL AL DESARROLLO

A principios del decenio de los noventa, se empieza a configurar lo que, en ocasiones, se ha denominado la “nueva arquitectura de la ayuda”. Dicha arquitectura se define, por una parte, por el establecimiento de unos objetivos universales en materia de desarrollo y por el nacimiento de una batería de nuevos instrumentos que pretenden alcanzar el logro de estos nuevos objetivos con una mayor eficacia. En el siguiente sub-epígrafe se examinarán brevemente los objetivos de la ayuda y a continuación se repasarán algunos de los instrumentos que definen el actual sistema de cooperación internacional al desarrollo.

1. Objetivos de la cooperación internacional

El actual marco internacional que establece los objetivos de la cooperación internacional al desarrollo está compuesto fundamentalmente, por las metas establecidas en los ODM y por el Consenso de Monterrey firmado en México en 2002. Como se verá a continuación, los objetivos establecidos en Monterrey están estrechamente relacionados con lo establecido en el octavo ODM.

1.1. Objetivos de Desarrollo del Milenio

A lo largo del decenio de los noventa, se celebraron diversas cumbres internacionales y se firmaron diversas declaraciones en las que se abordaron los objetivos en materia de cooperación internacional al desarrollo, tanto para receptores como para donantes. Como señalan Iglesia-Caruncho *et al.* (2003), la Conferencia Internacional de Derechos Humanos celebrada en Viena en 1993 marcó un punto de inflexión pues en ella no solamente se enfatizó la importancia de la lucha contra la pobreza como objetivo primordial de donantes y receptores³ sino que, además, se insistió en la

³ La nueva “filosofía” de la ayuda y la lucha contra la pobreza como eje central de las actuaciones en materia de cooperación al desarrollo ya determinó la actual legislación que rige la cooperación española al desarrollo (Ley 23/1998 de Cooperación Internacional para el Desarrollo).

indivisibilidad de los derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales de las personas. A esta cumbre siguieron otras cumbres y manifiestos como la Cumbre de Naciones Unidas para el Desarrollo Social de la que surgió la Declaración de Copenhague (1995) o la Estrategia para el Siglo XXI del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD).

En septiembre de 2000, coincidiendo con la Cumbre del Milenio de Naciones Unidas, los miembros de la ONU aprobaron, por unanimidad, la Declaración del Milenio y, tras una serie de consultas con el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional (FMI), la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) y agencias especializadas de Naciones Unidas, se fijaron los ODM; ocho objetivos que deberían, en principio, permitir lograr unos mínimos en materia de desarrollo de aquí a 2015.

Los ODM se centran, en gran medida, en aspectos sociales del desarrollo (anexo A). Concretamente, siguen el enfoque de desarrollo humano del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)⁴. Así, el primer objetivo consiste en reducir la pobreza de ingreso o de consumo mientras que los seis siguientes están relacionados con la mejora de las condiciones educativas, sanitarias, medioambientales y de género en el mundo en desarrollo. El último objetivo –menos concreto y más ambiguo que los siete anteriores– persigue el “desarrollo de un partenariado global para el desarrollo” haciendo alusión, fundamentalmente, al establecimiento de unas relaciones comerciales y financieras internacionales más favorables e incluyentes para los países en desarrollo. Asimismo, las Naciones Unidas establecieron 17 metas u objetivos intermedios con los que se pretende lograr el cumplimiento de los ocho Objetivos del Milenio.

Desde la aprobación de los ODM por parte de la comunidad internacional, ha surgido literatura académica acerca del mayor o menor acierto de establecer estos ocho objetivos como las principales metas en materia de desarrollo (PNUD, 2003). Algunos pros y contras de acotar el desarrollo a los términos establecidos en los ODM son los siguientes.

Las ventajas de los ODM podrían resumirse como sigue. En primer lugar, con la aprobación de los ODM se logró el consenso de donantes y receptores acerca de los objetivos tanto de las políticas de los países en desarrollo como de las líneas que deben determinar la actuación de los países donantes. Y esto resulta particularmente relevante dado que parte del fracaso de las políticas de cooperación al desarrollo en las últimas décadas se debe, entre otros factores, a la descoordinación de los objetivos de los donantes y la consecuente dispersión de actividades en materia de cooperación al desarrollo.

En segundo lugar, además de ser unos objetivos consensuados, se cuantifican los objetivos, se establece un horizonte temporal para su logro (el año 2015 en la mayoría de los casos) y se establecen unos indicadores que permitan seguir los avances o retrocesos en el logro de los objetivos y metas. Así, por ejemplo, en materia educativa, se pretende alcanzar la universalización de la educación primaria en todo el planeta en el año 2015 –esto es, el 100% de la población mundial habrá de tener el primer ciclo educativo iniciado en 2015–. El progreso en el logro de este objetivo se puede medir con la evolución de las tasas netas de matriculación primaria disponibles en las bases estadísticas del PNUD y el Banco Mundial.

⁴ La misma agencia que diseñó, a principios de los noventa, el Índice de Desarrollo Humano (IDH); índice con el que se introduce la dimensión social al desarrollo, utilizando, para la medición del mismo, una combinación de indicadores en materia económica, sanitaria y educativa.

En tercer lugar, con los ODM se están estableciendo unos “mínimos”. Éste es el caso, por ejemplo, de la reducción, a la mitad, de la población mundial que sufre el hambre. La “moderación” de las metas fijadas facilita, de alguna manera, el logro de las mismas de aquí al año 2015.

En cuarto lugar, los objetivos establecidos por la comunidad internacional son, en términos generales, universales, en el sentido de que son aplicables a todos los países en desarrollo, a pesar de la fuerte heterogeneidad interregional, intrarregional e intranacional que caracteriza el mundo en desarrollo⁵.

En quinto lugar, varios de los objetivos están interrelacionados: por ejemplo, las condiciones sanitarias de la población de los países en desarrollo (objetivos 4 a 6) está ligada con la situación del país en materia medioambiental (objetivo 7). El progreso en el logro del séptimo objetivo debería incidir positivamente, por lo tanto, en el logro de los anteriores objetivos.

En sexto lugar, con la Declaración del Milenio y los objetivos que de ella se derivan, se está asumiendo de forma explícita que las políticas de cooperación internacional al desarrollo de los países donantes no son las únicas que tienen incidencia (ya sea positiva o negativa) en el desarrollo de los países pobres. Como se señala en el octavo y último objetivo, las relaciones comerciales y financieras entre el mundo desarrollado y en desarrollo también determinan el desarrollo en los países receptores de ayuda.

No obstante, la claridad (para la mayoría de los casos) y simplicidad de los objetivos establecidos por Naciones Unidas también explican algunas de las desventajas que se le achacan.

Efectivamente, los ODM también podrían ser calificados de reduccionistas. Y es que, en realidad, estos ocho objetivos desempeñan la difícil tarea de acotar el concepto de desarrollo a unos parámetros concretos, con el riesgo que esto supone de dejar de lado otros parámetros que podrían considerarse imprescindibles en la definición del desarrollo. Por ejemplo, de la Declaración del Milenio no se derivan objetivos concretos en materia de respeto de los Derechos Humanos o de democratización y es que, en términos generales, los objetivos se concretan en logros que se ciñen a los ámbitos social y económico (haciendo especial énfasis en el ámbito social) mientras que el desarrollo político no se aborda. Por otra parte, en relación con el desarrollo económico, los objetivos marcados son menos claros que los que se establecen para el terreno social. De los ocho objetivos tan sólo el primero y el último están haciendo referencia al desarrollo económico (reducción de la pobreza de ingresos y establecimiento de un sistema económico internacional más equitativo y participativo para los países pobres).

En segundo lugar, a pesar de que la mayoría de estos objetivos están cuantificados, lo cierto es que algunos de ellos y, concretamente, algunos de los que pueden tener mayor impacto en la situación económica de los países en desarrollo y que comprometen en mayor medida a los países desarrollados, no lo están. Efectivamente, el octavo objetivo, que busca el desarrollo de un partenariado global para el desarrollo y que se concreta en seis metas, no se materializa en medidas concretas, ni

⁵ Para algunas medidas, la universalidad de los objetivos debe ser matizada. Es el caso del objetivo que persigue la universalización de la educación primaria. Como ya se ha señalado, en muchos países en desarrollo de América Latina, dicha universalización ya se ha logrado, pero la calidad sigue siendo baja. Así pues, un objetivo que se refiriera más a la calidad de la educación primaria que a sus tasas de acceso sería más adecuado para esta región.

cuantificadas, ni se establece un horizonte temporal para su cumplimiento. Es más, muchas de las metas que se establecen como un paso necesario para lograr este último objetivo pecan de poca concreción y excesiva ambigüedad. Tal es el caso, por ejemplo, de la meta 12 –desarrollar un sistema financiero y comercial más abierto, predecible y no discriminatorio– o de la 15 –lograr, en el largo plazo, la sostenibilidad de la deuda externa–.

En tercer lugar, los ODM, tal y como están establecidos, podrían promover o perpetuar algunas formas de desigualdad horizontal. Es el caso de los objetivos o metas cuantificados que no buscan la erradicación de un problema sino su reducción. Tomemos, por ejemplo, la segunda meta que persigue la reducción a la mitad (entre 1990 y 2015) de la población que padece hambre. Esta meta podría lograrse concentrando los esfuerzos en un número reducido de países o, en cada país en desarrollo, en las zonas en las que le sea más fácil actuar a las autoridades locales o a la comunidad de donantes. En este segundo caso, dichas zonas serán en muchos casos las que registren mejores indicadores de desarrollo en relación al resto del país, con lo que se estarán potenciando las desigualdades horizontales (en este caso, como mínimo, las geográficas).

1.2. Consenso de Monterrey

En marzo de 2002, con ocasión de la Cumbre de Naciones Unidas de Financiación para el Desarrollo celebrada en Monterrey, la comunidad internacional adoptó el Consenso de Monterrey (Naciones Unidas, 2002). Se fijaron cuatro objetivos principales: la erradicación de la pobreza, el crecimiento económico sostenido, la promoción del desarrollo sostenible y la creación de un sistema económico global más equitativo y no discriminatorio para los países pobres. De modo que, en definitiva, en Monterrey se respaldaron los mismos objetivos que ya se habían establecido en la Declaración del Milenio. En el texto del Consenso, se explicita que las medidas que con él se intentan promover están alineadas con los objetivos establecidos en la Declaración del Milenio. Las principales acciones que incluye el consenso son las siguientes:

En primer lugar, se establece una batería de medidas cuya finalidad es movilizar los recursos financieros locales para el desarrollo. Estas medidas, que incumben a los países receptores, sugieren la adopción de marcos macroeconómicos estables combinados con el buen gobierno de la Administración, la eficiencia en la recaudación de impuestos, políticas de empleo, la inversión en sectores sociales como el educativo y el sanitario, el fortalecimiento de los sistemas financieros y microfinancieros locales o el uso eficiente de las remesas de emigrantes.

El segundo grupo de medidas está destinado a movilizar recursos internacionales para el desarrollo, esto es, Inversión Extranjera Directa (IED) y otros flujos privados. Se establece que para ello resulta imprescindible el establecimiento de un clima favorable a la inversión en los países en desarrollo (seguridad jurídica, políticas macroeconómicas adecuadas). Por su parte, los países desarrollados deberían complementar los esfuerzos locales apoyando la IED en sectores que contribuyan en mayor medida al desarrollo (como las infraestructuras). Asimismo, se recomienda al sector privado que considere, en sus decisiones de inversión, los aspectos sociales, de género y medioambientales.

En tercer lugar, se establecen las medidas necesarias para convertir el comercio internacional en un motor de desarrollo. Entre ellas se encuentran la liberalización comercial de los países desarrollados, particularmente en los productos que mayor impacto pueden tener en el nivel de exportaciones de los países en desarrollo. En este punto, también se menciona que las medidas adoptadas deberán ser particularmente

favorables para los Países Menos Adelantados (PMA). Asimismo, se anima a los países en desarrollo a solicitar el acceso a la Organización Mundial del Comercio (OMC), se hace hincapié en la importancia de los acuerdos comerciales regionales y subregionales, en el aumento del comercio internacional entre países en desarrollo y en la diversificación de sus estructuras productivas y, por lo tanto, exportadoras. El papel de la cooperación internacional en este punto consistiría entonces en fortalecer las capacidades locales para un mayor comercio exterior y, en este punto, el consenso vuelve a hacer hincapié, claramente, en la promoción de dichas capacidades en los PMA.

El cuarto paquete de medidas está más directamente relacionado con el papel de la cooperación internacional, pues hace referencia a la necesidad de aumentar la cooperación al desarrollo, tanto la técnica como la financiera. Por una parte, se reiteran los principios de apropiación y coordinación de la ayuda que han dictado los principales instrumentos de la cooperación internacional nacidos en los noventa (ver siguiente sub-epígrafe), se insiste en la necesidad de que la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) se dirija específicamente a la lucha contra la pobreza y al cumplimiento del conjunto de los ODM y, por otra parte, se reconoce la necesidad de que se produzca un incremento considerable en los flujos de AOD. La AOD para los países en desarrollo debería elevarse hasta el 0,7% del PNB (Producto Nacional Bruto), aunque no se establece un horizonte temporal para esta subida. Además, según el Consenso, entre 0,15% y 0,20% del PNB de los países desarrollados debería dirigirse específicamente a los PMA.

El quinto grupo de medidas está destinado a resolver el problema de la deuda externa de los países en desarrollo. Se insiste en la necesidad de que las políticas nacionales estén dirigidas a tener niveles de deuda sostenibles y que la responsabilidad de la deuda se comparta en mayor medida entre acreedores y deudores (mediante iniciativas como la *Highly Indebted Poor Countries*, HIPC).

En sexto y último lugar, se reconoce la necesidad de resolver problemas sistémicos mediante una mayor coherencia, en la promoción del desarrollo, de los sistemas financiero, monetario y comercial internacionales. En este epígrafe se incluyen medidas como la coordinación de políticas de los países industrializados, la necesidad de que el FMI refuerce sus labores de prevención de crisis financieras y su contagio o, sobre todo, la apropiación por parte de los países en desarrollo de sus propios planes de desarrollo y las medidas que de ellos se deriven así como una mayor participación en los organismos internacionales que adoptan medidas que les afectan (Banco de Pagos Internacionales –BPI–, OMC, FMI).

El contenido de la declaración es más económico que social y, a diferencia de la Declaración del Milenio, Monterrey no ha dado lugar a una batería de objetivos cuantificados y medibles. En realidad, podría decirse que el Consenso de Monterrey desarrolla el octavo ODM que, como ya se ha señalado, es menos preciso que los siete anteriores. Asimismo, se reconoce la variedad de actores implicados en el desarrollo: donantes, Administraciones locales, sociedad civil, sector privado empresarial y organismos internacionales –tanto el Banco Mundial y los bancos regionales de desarrollo como agencias de Naciones Unidas, el BPI o el FMI–.

Sin embargo, a pesar del desarrollo de las medidas encaminadas a lograr un sistema internacional más equitativo, siguen sin establecerse unas metas concretas a ser alcanzadas por los países desarrollados en materia comercial o financiera. El único compromiso cuantificable adoptado por los firmantes del consenso está en el aumento de la AOD respecto del PNB de los donantes hasta el 0,7%. No obstante, como ocurre con el octavo ODM, las medidas que se pretenden adoptar a raíz de Monterrey

traspasan las competencias de la cooperación internacional al desarrollo, incluyendo medidas que dependen, en un sentido amplio, de la política económica exterior de los países desarrollados.

2. Nuevos instrumentos y principios de la ayuda

En paralelo a la creación de unos objetivos comunes que deberían regir los esfuerzos de los países desarrollados y en desarrollo, en los últimos años también han surgido nuevas modalidades de instrumentos de cooperación⁶. Existe una coherencia entre los nuevos objetivos de la ayuda y los nuevos instrumentos o, dicho de otra manera, se parte de la base de que instrumentos tales como los que se van a resumir en este sub-epígrafe deberían ser los idóneos para alcanzar metas como las establecidas en los ODM o en el Consenso de Monterrey⁷.

En septiembre de 1999, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional acordaron que los términos financieros de la ayuda reembolsable y las posibilidades de cancelación de deuda de los países en desarrollo se definirían sobre la base de estrategias de reducción de la pobreza –definidas nacionalmente, por los receptores de la ayuda y tras un proceso participativo del conjunto de la sociedad de dichos países receptores–. De este modo nacerían los llamados PRSP (*Poverty Reduction Strategy Papers*). Los Documentos de Estrategia de Reducción de la Pobreza (DERP) son, pues, documentos de estrategia de desarrollo económico y social a largo plazo cuyos diseño y puesta en marcha debería seguir los siguientes principios fundamentales. En primer lugar, se trata de estrategias nacionales, en el sentido de que deberían realizarse en base a una participación amplia de la sociedad civil y del sector privado. En segundo lugar, se trata de estrategias orientadas a resultados. En tercer lugar, han de tener en consideración la naturaleza multidimensional de la pobreza. En cuarto lugar, requieren de la coordinación de todos los agentes implicados en el desarrollo del país (donantes bilaterales, multilaterales y cooperación no gubernamental) y, por último, deben estar basados en una visión a largo plazo de la reducción de la pobreza⁸. Así, con los DERP, también se está colocando la lucha contra la pobreza como eje central de las actuaciones en materia de cooperación al desarrollo y de desarrollo en sentido más amplio. A finales de marzo de 2004, 53 países receptores de ayuda (de los cuales, tan sólo cinco latinoamericanos⁹) contaban ya con una estrategia (o borrador de estrategia) presentada ante los organismos financieros internacionales. Un incentivo importante para la elaboración de un DERP por parte de un receptor de ayuda es que su aprobación abre la puerta a fondos adicionales de ayuda o a términos más blandos en la concesión de ayuda reembolsable.

El DERP es un requisito imprescindible para que un país pueda acceder a las operaciones de cancelación de deuda externa, que se materializan en la iniciativa HIPC ampliada. La primera iniciativa HIPC, propuesta por el FMI y el Banco Mundial a finales de 1996, está destinada a aliviar el peso de la deuda externa de los países en desarrollo más pobres y más endeudados¹⁰. Asimismo, las operaciones de

⁶ En este sub-epígrafe no se pretende realizar un estudio exhaustivo de todos y cada uno de los instrumentos de ayuda que han surgido en los últimos años. Tan sólo se repasan las características de los más representativos de los principios de la ayuda. Algunos de los instrumentos que no se abordan en este trabajo serían el apoyo presupuestario (*budget support*) o los mecanismos de compromisos multianuales.

⁷ Pueden encontrarse valoraciones de la eficacia de estos instrumentos en Banco Mundial (2003), Cuesta (2004) e IOB (2003).

⁸ Pueden encontrarse las características básicas de un DERP en:

<http://www.worldbank.org/poverty/strategies/overview.htm>

⁹ Bolivia, Dominica, Guyana, Honduras y Nicaragua.

¹⁰ Puede encontrarse una descripción general de la iniciativa HIPC en:

cancelación de deuda quedan estrechamente ligadas a las acciones de lucha contra la pobreza. Tras una evaluación de la iniciativa, tres años después de su nacimiento, surgió la HIPC ampliada, en la que el acceso a dicha iniciativa queda sujeto a la aprobación de un DERP por parte del Banco Mundial y el FMI. Además de la existencia de un DERP, el país receptor de ayuda que quiera optar a la cancelación de su deuda externa debe cumplir el requisito adicional de pertenecer al grupo de los países más pobres. Por países más pobres se está entendiendo aquéllos que tienen acceso a la financiación blanda del Banco Mundial, que se canaliza a través de la Asociación para el Desarrollo Internacional (*International Development Association*, IDA) y a la del FMI, que se canaliza a través del PRGF (*Poverty Reduction and Growth Facility*). La elegibilidad de los países en desarrollo para recibir financiación de IDA, esto es, en términos concesionales, se establece en función de la renta per cápita del país receptor. Para el año 2004, el umbral de acceso se establece en una renta per cápita de 865 dólares (registrada en 2002). Por su parte, el acceso a los fondos del PRGF está sujeto a la existencia de un DERP y a la condición de País de Renta Baja (PRB), entendiendo por tal a los países que pueden acceder a la financiación IDA del Banco Mundial.

Además del DERP, también han surgido en los últimos años instrumentos de cooperación que, si bien no tienen un carácter tan integral como un DERP, incorporan muchos de sus principios, entre los que cabe destacar una visión estratégica y no táctica del desarrollo, la apropiación de receptores y beneficiarios del desarrollo de su sociedad y la coordinación de todos los agentes implicados en la ayuda al desarrollo. Éste es el caso de los SWAp (*Sector Wide Approach*) que son programas de ayuda con carácter sectorial. Hasta la fecha, la mayoría de ellos se han aplicado para los sectores educativo y sanitario. Su objetivo es agrupar el grueso de la financiación al desarrollo para un determinado sector, apoyando una política sectorial común bajo el liderazgo de las autoridades locales. De este modo, los SWAp surgen a finales de la pasada década como una respuesta a la dispersión, descoordinación y solapamiento de la ayuda basada en pequeños proyectos aislados e inconexos, y a la falta de apropiación de los procesos de desarrollo por parte de los beneficiarios.

Los instrumentos que se derivan de la nueva arquitectura de la ayuda comparten una serie de principios básicos. Estos principios se recogen de forma explícita en el CDF (*Comprehensive Development Framework*). El CDF es definido por el Banco Mundial como un proceso o enfoque; enfoque de la cooperación internacional al desarrollo cuya finalidad es lograr de forma más eficaz la reducción de la pobreza. En él, se resalta la interdependencia de todos los elementos del desarrollo (social, estructural, humano, administrativo, medioambiental, económico y financiero) y se establecen los siguientes principios para articular las actuaciones en materia de cooperación internacional al desarrollo: (i) una aproximación estratégica, de largo plazo y holística; (ii) el liderazgo y la apropiación del país receptor en el proceso de desarrollo; (iii) una mayor coordinación entre gobierno, donantes, sociedad civil, el sector privado y otros actores del desarrollo, en la puesta en marcha de la estrategia de desarrollo; (iv) y la transparencia en los resultados del desarrollo, de modo que se asegure un mayor éxito en la reducción de la pobreza.

En resumen, tanto los objetivos como los instrumentos que deben regir la cooperación internacional al desarrollo en el actual “orden de la ayuda” deben recoger cuatro principios básicos que son los siguientes¹¹:

<http://www.worldbank.org/hipc/about/hipcbr/hipcbr.htm>

¹¹ Estos principios empiezan a traslucirse en casi todos los documentos oficiales de la cooperación internacional. También están surgiendo numerosas guías de “buenas prácticas” para la aplicación de estos instrumentos en las actuaciones en materia de cooperación internacional al desarrollo (OCDE, 2003).

- Visión estratégica de la cooperación al desarrollo. Parte del fracaso de la cooperación al desarrollo en los últimos decenios puede achacarse a la visión “cortoplacista” y táctica de las actuaciones en materia de cooperación y a la atomización de proyectos que se deriva de dicha visión. Los nuevos principios de la ayuda asumen que la cooperación bilateral tradicional, basada en pequeños proyectos, no es la vía adecuada para promover el desarrollo de un país. Partiendo de la base de que el desarrollo es un asunto de Estado, la cooperación debería reorientar su ayuda por proyectos a su ayuda por programas y políticas.
- Apropiación de los beneficiarios y receptores. La “apropiación” (*ownership*) se reconoce como un ingrediente básico para asegurar el éxito de la cooperación al desarrollo. Se trataría de una respuesta al fracaso de anteriores experiencias en las cuales la mera traslación de modelos de desarrollo de un país a otro y/o la imposición de determinadas estrategias de desarrollo por parte de la comunidad de donantes han sido una de las causas del escaso éxito de la cooperación internacional o han podido provocar, incluso, retrocesos en términos de desarrollo para determinados países.
- Participación de la sociedad civil. El carácter estratégico y nacional de los procesos de desarrollo requiere entonces de la participación en dicho proceso del conjunto de la sociedad. Con este principio, se pretende evitar que las estrategias de desarrollo dependan exclusivamente de la Administración o de un determinado gobierno.
- Coordinación de donantes. La atomización de proyectos de cooperación al desarrollo, financiados por una comunidad de donantes desarticulada y descoordinada también explica el escaso impacto de dicha cooperación. La coordinación de todos los donantes, en torno a una estrategia de largo plazo, liderada por el gobierno del país receptor y con amplia participación del conjunto de la sociedad, vendría a ser el último elemento que completaría los nuevos principios o la nueva visión de la ayuda al desarrollo.

C. CARACTERÍSTICAS Y PERSPECTIVAS DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL AL DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA

Además de las ventajas y desventajas ya señaladas tanto para los ODM como para el contenido del Consenso de Monterrey, existe un elemento, común a ambos compromisos internacionales, que puede repercutir en la asignación geográfica de la ayuda por regiones y, concretamente, en una reducción sustancial de los fondos de cooperación internacional al desarrollo de América Latina. En este epígrafe se repasa el impacto de la nueva arquitectura de la ayuda en la AOD destinada a América Latina.

1. Implicaciones de la nueva arquitectura de la ayuda para su distribución geográfica

1.1. La clasificación de los países receptores de ayuda por su nivel de renta
El sistema de cooperación al desarrollo internacional divide, tradicionalmente, a los países receptores de ayuda en función de diversas clasificaciones (como las del Banco Mundial, la de la OCDE o la de la UNCTAD –*United Nations Conference on Trade and Development*–); clasificaciones cuyo principal criterio de división es la renta per cápita nacional de dichos receptores. Tomemos, por ejemplo, la clasificación del CAD. Según dicha clasificación (anexo B), los receptores de ayuda se dividen en dos

grandes grupos. Por una parte están los 150 países y territorios en desarrollo (parte I) que son los receptores de la AOD donada por los 22 miembros del CAD¹². Por otra parte, en la parte II, se encuentran los países en transición; esto es, países que, sin poder considerarse desarrollados, sí gozan de una situación socio-económica suficientemente buena como para que no se les pueda considerar receptores de ayuda al desarrollo. Los flujos destinados a estos países se etiquetan de Ayuda Oficial (AO) y el grupo está compuesto por antiguos miembros del bloque socialista que gozan de una situación relativamente buena en términos de desarrollo (Países de Europa Central y Oriental –PECO– y Nuevos Estados Independientes de la antigua Unión Soviética –NEI–) como, por ejemplo, Hungría o Polonia así como de los países y territorios en desarrollo más avanzados como Brunei, Corea del Sur o Kuwait.

Los países y territorios considerados en desarrollo recaen, a su vez, en cinco categorías: los PMA, los PRB y los países de renta media (PRM), que pueden ser de renta media-baja o media-alta y, por último los países de renta alta (PRA). Esta clasificación se establece, fundamentalmente, en función de la renta per cápita nacional de los receptores. Los PRB son aquéllos cuya renta per cápita era inferior a 745 dólares estadounidenses en 2001, mientras que los países y territorios cuya renta per cápita está comprendida entre 746 y 9.205 dólares estadounidenses son considerados PRM. Por último, los PRA son los que, en 2001, tenían una renta media superior a 9.206 dólares.

Mención aparte merecen los PMA. Para evaluar la pertenencia de un país a esta categoría, la Asamblea General de Naciones Unidas, que es el órgano encargado de establecer la lista de PMA, tiene en consideración, además de la renta nacional media, otros factores que puedan indicar un especial grado de vulnerabilidad como la situación de los recursos humanos y la vulnerabilidad económica. Para la primera lista, creada en 1971, se establecieron como criterios de elegibilidad los tres siguientes: registrar, en 1968, una renta per cápita inferior a 100 dólares estadounidenses, una contribución del sector manufacturero al PIB (Producto Interior Bruto) inferior al 10% y una tasa de alfabetización adulta inferior o igual al 20%. Siguiendo los criterios de vulnerabilidad económica, renta per cápita y situación de los recursos humanos, la lista se ha ido actualizando desde su creación y está formada actualmente por 48 países y territorios, la mayoría de ellos situados en África Subsahariana¹³. Por lo que respecta a América Latina, está formada casi en su totalidad por PRM y PRB, siendo Haití el único PMA de la región.

1.2. Implicaciones de la nueva arquitectura de la ayuda en la asignación geográfica
Como ya se ha señalado, en el Consenso de Monterrey se establece claramente que los esfuerzos de los donantes deberían concentrarse en los PMA. Por lo que respecta a los ODM, algunos autores (PNUD, 2003; Roodman, 2004) sostienen que el octavo objetivo (desarrollar un partenariado global para el desarrollo) actúa como una vía para lograr los siete objetivos anteriores. Un ejemplo de ello estaría en que un requisito para lograr la mejora de las condiciones sanitarias en los países en desarrollo (objetivos 4 a 6) es la disponibilidad de los recursos públicos necesarios para llevar a cabo programas sociales y, concretamente, sanitarios. No obstante, muchos países en desarrollo se ven en la imposibilidad de ejecutar dichos programas debido a la fuerte proporción de recursos públicos que se drenan con el servicio de la deuda externa. Por este motivo, el mantenimiento de unos niveles sostenibles de deuda externa (meta 15, objetivo 8), actuaría como un instrumento para el logro de los anteriores objetivos.

¹² La lista de receptores de ayuda del CAD se revisa cada tres años. Actualmente está en vigor la lista aprobada el 1 de enero de 2003.

¹³ Puede encontrarse una definición de PMA y la evolución de la lista en: <http://www.un.org/events/ldc3/prepcom/history.htm>.

Por otra parte, las metas 13 y 14 incluidas en el octavo objetivo incitan a la comunidad de donantes a concentrar sus esfuerzos en los PMA, las pequeñas islas y los territorios sin salida al mar, excluyendo de este esfuerzo al resto de los países en desarrollo. Aunque ni el Consenso de Monterrey ni las metas 13 y 14 de los ODM resultan particularmente taxativas en este punto, la recomendación de dirigir los esfuerzos de la comunidad de donantes prioritariamente hacia estos territorios daría lugar a una mejora de las relaciones económicas externas, de la situación sanitaria, educativa, medioambiental y de género y, en definitiva, de una reducción sustancial de la pobreza para tan sólo 48 países en desarrollo, quedando entonces excluidos de dicho esfuerzo los otros 102 países que, según el CAD, no alcanzan un nivel mínimo de desarrollo.

Ya se han señalado las debilidades de las clasificaciones de los países en función, primordialmente, de su renta per cápita (RIE, 2003) y éste no es lugar para reiterar las debilidades de las clasificaciones del CAD o el Banco Mundial para medir los diferentes niveles de desarrollo de los países receptores de ayuda. Lo que sí resulta relevante para este trabajo es la aparente contradicción que podría darse entre los ODM y la elección de un criterio estrictamente económico para la asignación geográfica de la ayuda. Si lo que se pretende es orientar la ayuda sectorial y geográficamente en función de las necesidades, fundamentalmente sociales, establecidas en los ODM y otros consensos internacionales, no parece adecuado que la ayuda se siga asignando geográficamente en función de un único criterio económico y, concretamente, monetario.

Por otra parte, y por lo que respecta a los nuevos instrumentos y principios de la ayuda, ya se ha señalado que uno de los incentivos para elaborar un DERP se encuentra en el acceso a nuevos fondos que dicho documento permite. Así, para acceder a la iniciativa HIPC, es necesario un DERP pero también es necesario cumplir con el criterio de renta per cápita máxima, por el cual los PRM y, por tanto, buena parte de los países en desarrollo latinoamericanos carecerían de acceso a la iniciativa HIPC.

2. Evolución reciente de la distribución geográfica de la ayuda mundial

Durante los años noventa, la mayor parte de la ayuda mundial ha tenido África como destino (especialmente África Subsahariana) y Asia (repartiéndose prácticamente a partes iguales entre Asia Oriental y Asia Sur y Central) (véase el Cuadro 2). Concretamente, África ha sido, durante la mayor parte de la década, el principal destino de la AOD mundial. Si bien durante los años que siguieron el estallido de las crisis asiáticas, Asia se convirtió en el principal destino de los flujos de ayuda, en 2002, África ocupaba de nuevo el primer puesto como receptor de ayuda al desarrollo (Gráfico 1). Por su parte, América Latina ha sido, durante los noventa, la tercera región receptora de ayuda, absorbiendo el 10,67% de la ayuda mundial durante el periodo 1993-2002. Por detrás de América Latina, y en cuarto puesto, se sitúa Oriente Medio.

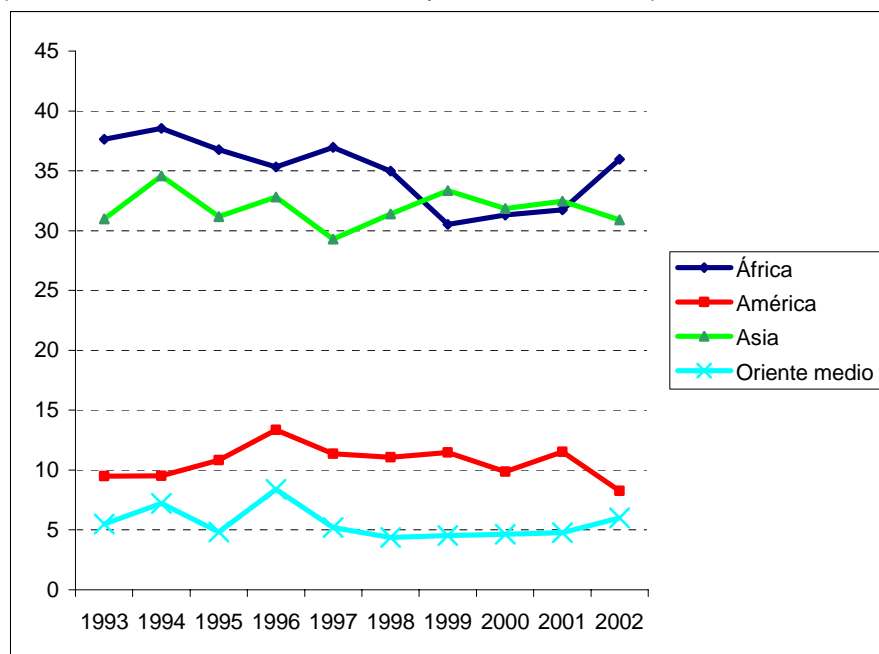
(Ver Cuadro 2 en la página siguiente)

Cuadro 2. Distribución geográfica de la Ayuda Oficial al Desarrollo
(En % del total, todos los donantes, periodo 1993-2002)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
África	37,64	38,55	36,78	35,33	36,97	34,97	30,53	31,31	31,74	35,97
Norte de África	6,36	6,22	4,96	5,91	6,00	6,01	5,17	4,38	4,53	4,50
África Subsahariana	30,57	31,17	30,86	28,46	29,26	27,07	24,15	25,19	26,40	30,04
América	9,49	9,50	10,82	13,36	11,36	11,08	11,47	9,86	11,54	8,25
América del Norte y Central	4,36	5,18	5,87	5,53	4,92	5,08	5,90	4,40	5,66	3,82
Sudamérica	4,54	3,57	4,39	4,86	5,19	4,60	4,18	4,67	5,05	3,92
Asia	30,99	34,56	31,16	32,80	29,28	31,38	33,33	31,84	32,46	30,90
Asia Oriental	14,66	13,51	14,74	12,09	12,08	14,35	17,07	15,29	12,56	10,51
Asia Sur y Central	10,49	13,54	10,85	11,48	11,52	12,29	11,36	11,42	14,50	13,85
Oriente Medio	5,50	7,21	4,83	8,38	5,19	4,36	4,52	4,64	4,78	6,01

Fuente: OCDE: base de datos estadísticos online, Comité de Ayuda al Desarrollo, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

Gráfico 1. Distribución geográfica de la Ayuda Oficial al Desarrollo
(En % del total, todos los donantes, periodo 1993-2002)



Fuente: OCDE: base de datos estadísticos online, Comité de Ayuda al Desarrollo, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

Tras una caída durante los años noventa, desde principios de esta década, se ha producido un aumento de los flujos de ayuda en relación al PNB de los donantes. Los datos más recientes apuntan a una recuperación de los esfuerzos de los donantes desde el periodo 2001-2002. Según la OCDE (2004a), la recuperación se explica, por una parte, con los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001, que supusieron un giro en la política de cooperación al desarrollo estadounidense. A raíz de los atentados, EEUU aumentó su presupuesto para la cooperación internacional al desarrollo. EEUU es, en términos absolutos, el primer donante mundial, por lo que un aumento de la AOD estadounidense tiene un impacto significativo en la AOD mundial. Por otra parte, según la OCDE, el aumento de la AOD/PNB desde 2001 se explicaría también con el Consenso de Monterrey aprobado en 2002. Así pues, parecería que la nueva arquitectura de la ayuda descrita en el anterior epígrafe estuviera dando lugar, de forma efectiva, a una renovación de los esfuerzos de la comunidad de donantes.

Sin embargo, el aumento reciente de la ayuda no se ha repartido a partes iguales entre las distintas regiones receptoras de ayuda: a este aumento se ha sumado una tendencia a la concentración de la ayuda en determinadas áreas geográficas. África, que absorbió casi el 31% de los flujos de AOD mundial en 2001, pasó a recibir en 2002 cerca del 36% de dichos flujos. El aumento del peso de África como región receptora de ayuda se explica con el aumento de los fondos de ayuda destinados a África Subsahariana. De hecho, entre 2001 y 2002, el Norte de África pasó de recibir el 4,53% de la ayuda a tan sólo el 4,5% de la misma; mientras que a África Subsahariana se destinó el 26,4% en 2001 y el 30,04% el año siguiente. Asimismo, Oriente Medio, pasó de recibir el 4,78% de la ayuda en 2001 a algo más del 6% en 2002. Así, el mayor peso de África y Oriente Medio explica la disminución de la ayuda destinada a Asia y América Latina. Entre 2001 y 2002, la AOD destinada a Asia descendió en un 1,56% (pasando del 32,46% al 30,9%) y la destinada a América Latina lo hizo en un 3,29% (descendiendo del 11,54% al 8,25%) (véase el Cuadro 2).

El desvío de la ayuda al desarrollo desde Asia y, sobre todo, América Latina, hacia África y Oriente Medio se explicaría con los mismos argumentos ofrecidos por la OCDE (2004a) para explicar el aumento de dicha ayuda desde 2001. Por una parte, la aparición (o recrudecimiento) de los problemas de seguridad internacional explicarían la concentración de esfuerzos en Oriente Medio. Por otra parte, como ya hemos visto, la nueva arquitectura de la ayuda (incluyendo en la misma los ODM, Monterrey y los principales rasgos de los nuevos instrumentos de la ayuda), explicaría la concentración de los esfuerzos de la comunidad de donantes en África Subsahariana. De hecho, si se observa la distribución geográfica de la ayuda por grupos de renta, puede verse que, en los últimos diez años, se ha producido un notable desvío de fondos desde los PRM hacia los PRB y los PMA (Cuadro 3).

Cuadro 3. Distribución de la Ayuda Oficial al Desarrollo por grupos de renta
(En % del total, ayuda bilateral de donantes CAD, periodos 1991-1992/2001-2002)

	1991-1992	2001-2002
PMA	23,6	27,7
PRB	26,0	31,7
PRM	43,1	40,6

Fuente: OCDE: base de datos estadísticos online, Comité de Ayuda al Desarrollo, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

En definitiva, desde principios de esta década se ha producido una recuperación de la ayuda mundial. Aunque este fenómeno es reciente, las previsiones de los flujos de ayuda apuntan que esta recuperación podría mantenerse durante el resto del decenio (OCDE, 2004a). Dado que la renovación de los esfuerzos de la comunidad internacional se debe, al menos en parte, a los principios que rigen la nueva arquitectura de la ayuda es de esperar, también, que la concentración geográfica de la ayuda que se deriva de dicha arquitectura se mantenga también en los próximos años.

3. Principales receptores y donantes de la Ayuda Oficial al Desarrollo en América Latina

Durante el periodo 2000-2002, América Latina recibió un flujo medio anual de AOD neta de algo más de 4.500 millones de dólares estadounidenses; cantidad que se distribuyó a 34 países de la región (OCDE, 2004b). No obstante, el grueso de la ayuda, algo más del 85%, se concentró en 11 países (Cuadro 4), destacando Nicaragua, Bolivia, Honduras, Perú y Brasil como principales destinos de la ayuda al desarrollo. Estos cinco países absorbieron en torno al 57% de los flujos de la ayuda con destino en la región durante los primeros años de esta década.

Cuadro 4. Principales receptores de Ayuda Oficial al Desarrollo en América Latina
(AOD neta total, en millones de dólares estadounidenses, periodo 2000-2002) (a)

	2000	2001	2002
Nicaragua	561,5	930,5	517,5
Bolivia	474,6	729,9	681
Honduras	450	679,2	434,9
Perú	401,1	452,7	491,3
Brasil	322,4	348,9	375,9
Colombia	186,9	380,5	441
Guatemala	263,6	226,6	248,7
El Salvador	180	237,5	233,5
Ecuador	146,8	173,3	216
Haití	208,3	170,8	155,7
República Dominicana	62,4	107,7	156,7
AOD total neta a América del Norte y Central	1.871,2	2.702,3	2.195,7
AOD total neta a Sudamérica	1.975	2.536,5	2.386,3
AOD total neta a América Latina	3.846,2	5.238,8	4.582

(a) Se recogen únicamente los países en desarrollo que recibieron un flujo de ayuda neta medio superior a 100 millones de dólares estadounidenses durante el periodo indicado.

Fuente: OCDE (2004b) y cálculos propios.

Cuadro 5. Principales donantes de Ayuda Oficial al Desarrollo en América Latina (2002)

	AOD en millones de dólares estadounidenses	% respecto del total de donantes en la región	Peso del área para el donante como destino de la ayuda
Estados Unidos	1.225	23	10
Japón	592	11	9
España	414	8	41
Alemania	355	7	10
Comisión Europea	315	6	3
Holanda	313	6	12
Reino Unido	283	5	8
Banco Mundial	248	5	5
Francia	175	3	4
BID	167	3	100

Fuente: OCDE: Aid at Glance by Region: Latin America and the Caribbean, base de datos estadísticos *online*, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

Más de la mitad (en torno al 58%) de la ayuda al desarrollo neta canalizada a América Latina proviene de donantes bilaterales (OCDE, 2004b). Sin embargo, esto no significa que los donantes multilaterales tengan menor presencia que los bilaterales. En la mayoría de los países latinoamericanos, los fondos desembolsados por organismos como el Banco Mundial o el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) superan con creces el volumen de ayuda de cualquier donante bilateral. No obstante, estos fondos suelen estar compuestos, en mayor medida que los canalizados por bilaterales, por ayuda reembolsable y, en muchos casos, no-concesional. La ayuda no-concesional no es registrada por el CAD como AOD y un fuerte volumen de ayuda reembolsable implica también un alto volumen de ayuda negativa en el momento en que ésta es reembolsada. De este modo, aunque los dos organismos multilaterales con mayor peso en la región –el Banco Mundial y el BID- figuren como el octavo y el décimo donante, respectivamente, el gran volumen de financiación que ofrecen a la región les confiere también un gran peso político respecto de cualquier otro donante bilateral (Cuadro 5).

Los principales donantes bilaterales son EEUU, Japón, España y Alemania. En 2002, España contribuyó, con algo más de 400 millones de dólares, al 8% de la AOD canalizada a toda la región. Dadas las tendencias de la distribución geográfica de la AOD mundial observadas en el anterior sub-epígrafe, es previsible que la lista de principales donantes y la composición bilateral/multilateral de la ayuda se vea

sensiblemente alterada para los años 2003 y 2004. Las actuales tendencias en la asignación geográfica de la ayuda suponen la retirada de algunas cooperaciones bilaterales de la región. Por ejemplo, en otoño de 2003, la cooperación japonesa anunció que retiraría la ayuda no-reembolsable de Perú y, más recientemente, las cooperaciones holandesa y finlandesa han anunciado su retirada del país. Asimismo, el Reino Unido está cerrando sus oficinas y proyectos en varios países latinoamericanos (entre otros Perú y Honduras). Por lo que respecta a EEUU, el principal donante bilateral en la región, ha lanzado recientemente una nueva estrategia para su cooperación bilateral, el *Millennium Challenge Account* (MCA); estrategia según la cual la ayuda deberá destinarse en mayor medida a países con una baja renta per cápita y unos niveles adecuados de “buen gobierno”. La reorientación geográfica de la ayuda según el MCA implicará, con seguridad, un desvío de parte de los fondos de la cooperación estadounidense desde América Latina hacia otras regiones.

Así, algunos de los principales donantes de la región están replanteando su cooperación con América Latina. Además del desvío de fondos que ello implica, esto traerá consigo un cambio en la composición de los principales donantes de la región. Por una parte, se prevé una reducción del número de donantes en la región o, al menos, una mayor concentración de los flujos de AOD en unos pocos donantes. Por otra parte, cabe esperar, también, un mayor peso de los donantes multilaterales – particularmente del Banco Mundial y del BID–. Previsiblemente, ninguno de estos dos organismos reducirá su presencia en la región. El BID, por su propia naturaleza, concentra sus actividades en este continente –el 100% de sus fondos se destinan a América Latina (Cuadro 5)–. Por lo que respecta al Banco Mundial, necesita conceder préstamos en términos no-concesionales a PRM para poder financiar la ayuda en términos concesionales a los PRB; lo equivale a decir que necesita mantener su presencia en América Latina para poder mantener sus proyectos en África o Asia.

D. LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL AL DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA ANTE LA NUEVA ARQUITECTURA DE LA AYUDA: ALGUNAS SUGERENCIAS PARA LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA

1. Objetivos de la cooperación al desarrollo en América Latina

Los compromisos adquiridos por la comunidad de donantes en la Declaración del Milenio y en el Consenso de Monterrey deberían ser la principal guía para las actuaciones de la cooperación internacional al desarrollo en América Latina y, en particular, para la cooperación española. No obstante, ya se ha señalado que los ODM se centran en gran medida en los problemas de desarrollo social mientras que Monterrey lo hace en los de desarrollo económico. Posiblemente, las cuestiones de desarrollo político (democracia, Estado de Derecho, refuerzo de las Administraciones públicas, problemas de corrupción) no han recibido la debida atención en los acuerdos internacionales vigentes. Estas cuestiones, estrechamente ligadas al desarrollo económico y social, podrían ser también abordadas por la cooperación internacional en la región. Asimismo, tampoco se debe olvidar que con los ODM se están estableciendo unos mínimos y que, en ningún caso, el logro de dichos objetivos implica el logro de unos niveles suficientes de desarrollo. Es el caso, por ejemplo, de la universalización de la educación primaria; meta que prácticamente se ha logrado en el conjunto de la región. Sin embargo, como ya se ha señalado, la calidad de la educación primaria en América Latina registra niveles muy bajos por lo que una posible meta para la comunidad de donantes en este campo sería la mejora de la calidad del nivel primario de educación.

En este epígrafe no se pretende ofrecer una batería completa de las medidas a emprender por parte de la cooperación española para contribuir a unos mayores niveles de desarrollo económico y social en América Latina. Como se verá más adelante, una guía completa en este sentido requiere del diagnóstico pormenorizado de los problemas económicos y sociales en cada país y en cada provincia. A continuación, simplemente se sugieren algunas medidas que podrían encaminar la cooperación internacional hacia el logro de los compromisos asumidos en la Declaración del Milenio y en el Consenso de Monterrey.

1.1. Respuesta a las necesidades particulares de la región

Hoy por hoy, el ODM más difícil de lograr en América Latina es el primero y, concretamente, la reducción a la mitad del número de personas que viven con menos de un dólar diario. Las grandes bolsas de pobreza conviven con niveles de renta per cápita comparativamente elevados lo cual pone de manifiesto el problema de las desigualdades económicas. Estas desigualdades económicas están asociadas con otras formas de desigualdad, como las políticas y las sociales (sanitarias o educativas, por ejemplo). Así, un estudio pormenorizado de los problemas de desarrollo en cada país latinoamericano pondría de manifiesto que para los grupos de población que subsisten con menos de un dólar diario (o por debajo de otros umbrales de pobreza), el resto de los primeros siete objetivos también está lejos de cumplirse.

En un entorno de estas características, las actuaciones de la cooperación internacional deberían centrarse, en primer lugar, en diagnosticar la situación económica y social del país por regiones y grupos de población, con la finalidad de identificar cuáles son las bolsas de pobreza –su localización geográfica, sus principales fuentes de ingresos, sus características sociales (étnicas, raciales)–, y cuáles son los principales factores que explican los niveles de pobreza entre dichos grupos de población. En segundo lugar, se deberían focalizar las actuaciones de la cooperación internacional en los grupos de población afectados por la pobreza.

En tercer y último lugar, convendría atacar las causas de la pobreza, que en la mayoría de los países latinoamericanos está estrechamente relacionada con las desigualdades. La lucha contra las desigualdades se puede llevar a cabo mediante una batería amplia de medidas entre las que se incluyen el apoyo a una mayor progresividad en el sistema tributario o en el gasto social; la reducción de las barreras al crédito y a la tierra; la promoción de IED generadora de empleo y capaz de generar un efecto de arrastre con la industria local, o el apoyo a políticas de desarrollo rural. Asimismo, al igual que la lucha contra la pobreza, la lucha contra las desigualdades también requiere de un diagnóstico previo de las mismas (Anderson *et al.* 2003; BID, 2003).

Además de con la persistencia de las desigualdades, la persistencia e incremento de la pobreza en América Latina se explica con el estancamiento del crecimiento económico durante las últimas décadas. Tras la década perdida de los ochenta, los países de la región han tenido que enfrentarse a una nueva oleada de crisis financieras y económicas a finales de los años noventa y principios de esta década que no solamente han afectado a los países relativamente más desarrollados, como Brasil o Argentina sino también a algunos de los países más pobres, como Bolivia. La volatilidad del crecimiento económico en las últimas décadas arroja tasas medias de crecimiento muy bajas. Según datos del Banco Mundial, el crecimiento económico medio de la región ascendía a tan sólo el 0,3% en 2001, cifra que descendió al -0,8% en 2002. En este sentido, la lucha contra las desigualdades se materializaría también en el apoyo a políticas de crecimiento económico más incluyentes para los grupos de población más desfavorecidos; lo que se ha denominado crecimiento “pro-pobres”.

1.2. El compromiso de los donantes

De los dos compromisos internacionales revisados en este trabajo también emanan una serie de recomendaciones genéricas para los donantes, que deberían guiar las políticas de los donantes con el conjunto de los países en desarrollo y que no están específicamente ligadas a la canalización de la AOD (sino al conjunto de las relaciones económicas que se dan entre donantes y países en desarrollo) o para una región concreta (sino para el conjunto de los países en desarrollo). Estas medidas o recomendaciones afectan pues también a las actuaciones de la cooperación al desarrollo española en América Latina.

Por una parte, está el aumento de los flujos de AOD; aumento que parece imprescindible para responder de forma satisfactoria a la batería de compromisos que emanan de los diferentes acuerdos internacionales. En el Consenso de Monterrey se reiteró la necesidad de aumentar la AOD al 0,7% del PNB de los países donantes. Aunque España se sitúa aún lejos de esta aportación anual, las previsiones de aumento para los próximos años indican que España puede alcanzar esta meta en el medio plazo. En relación con la ayuda al desarrollo, se insiste no solamente en el aumento de la ayuda sino también en la mejora de su eficacia (Banco Mundial y FMI, 2003; Naciones Unidas, 2002; PNUD, 2003). Este segundo punto está más relacionado con los instrumentos y principios de la ayuda que se repasarán en el siguiente sub-epígrafe.

En el octavo ODM se establece que los donantes deberían emprender las medidas necesarias para lograr unas relaciones comerciales y financieras internacionales más equitativas e incluyentes para los países en desarrollo (meta 12). A pesar de la imprecisión de esta meta y de la ausencia de una propuesta de medidas concretas ni de un horizonte temporal para su logro, algunas de las medidas requeridas para lograr esta meta podrían ser las siguientes.

Por lo que respecta a las medidas comerciales, como es bien sabido, los países en desarrollo se ven afectados por las barreras de acceso de sus principales productos de exportación a los mercados de los países ricos. Según el Banco Mundial y el FMI (2003), las relaciones comerciales serían, junto con la ayuda al desarrollo, las dos áreas clave a tratar para poder promover el cumplimiento de los ODM en los países en desarrollo. Se ha señalado que los subsidios agrícolas vigentes en EEUU y los establecidos en el seno de la Unión Europea merman, en mayor medida que otras políticas, el acceso a los mercados de los países desarrollados (Roodman, 2004). Asimismo, se estima que las tarifas y cuotas sobre productos textiles suponen un coste, para los países en desarrollo, de 27 millones de empleos (Banco Mundial y FMI, 2003). Aunque en los últimos años se han registrado ciertos progresos en este campo, parece que la OMC no está siendo capaz de ofrecer una solución definitiva a este problema. Por lo tanto, una posible medida encaminada al logro de esta meta estaría en el levantamiento paulatino de los subsidios agrícolas y otras barreras de acceso a los productos de los países en vías de desarrollo. No obstante, habrá que tener en consideración que la eliminación de ciertas barreras a la exportación beneficiará en mayor medida a los países en desarrollo con mayor capacidad exportadora. En otras palabras, esta medida conllevará mayores beneficios para países como Argentina o Brasil que para, por ejemplo, Bolivia.

La proporción de ayuda española ligada es relativamente elevada, si se compara con los niveles que registran otros donantes –según datos de la OCDE, el 33,9% en 2002, siendo la media de la AOD ligada mundial para el mismo año del 11,4%–. La ayuda ligada es aquella por la cual el receptor de la misma se ve obligado a adquirir bienes o servicios del país donante (como la contratación de los servicios una empresa constructora española para la construcción de un hospital en un país receptor de

ayuda). La ayuda ligada está actuando, por lo tanto, como un subsidio a la exportación del país donante, anulando el posible impacto que la inversión podría tener en la producción y el empleo del país receptor. El establecimiento de unas relaciones comerciales más equitativas debería incluir también, por lo tanto, la disminución paulatina de los niveles de ayuda ligada.

En el Consenso de Monterrey no solamente se insiste en la necesidad de eliminar trabas a las relaciones comerciales a los países en desarrollo, sino que también se apunta la necesidad de que la ayuda al desarrollo contribuya a promover la actividad y diversificación comercial de los países receptores de ayuda, por lo que éste podría ser otro campo de actuación para la cooperación española en América Latina, especialmente en los países que registran bajos niveles de actividad exportadora o que padecen una fuerte vulnerabilidad económica debido a unas estructuras monoproductivas y monoexportadoras.

Dos de las particularidades de las relaciones financieras actuales entre países desarrollados y en desarrollo está en que el capital invertido en los países pobres y financiado por los países ricos se concentra en un reducido número de países (entre los que destaca China) –quedando al margen del proceso de internacionalización financiera buena parte de los países en desarrollo– y que gran parte de este capital es volátil y/o líquido (títulos de deuda cotizables, inversión en cartera) –y, por tanto, menos susceptible de financiar un proceso de crecimiento y desarrollo económico–. Al mismo tiempo, en los últimos años y como consecuencia de las crisis financieras en cadena que afectaron a gran parte de los países en desarrollo a finales del decenio de los noventa y principios de la actual década, se ha producido una fuerte caída de la inversión extranjera en los países en desarrollo. Gran parte de esta caída se debe a la caída de la inversión a más líquida pero también se ha reducido sustancialmente la IED, más susceptible de financiar procesos de desarrollo. Una medida encaminada a promover unas relaciones financieras más incluyentes podría ser, por tanto, la promoción de la IED proveniente del mundo desarrollado en los países en desarrollo.

No obstante, la IED no tiene por qué originar, de por sí, un proceso de desarrollo económico. El papel de la cooperación internacional al desarrollo en este terreno podría consistir en asegurar que la IED invertida en los países en desarrollo apoya efectivamente el proceso de desarrollo económico, esto es, que no se crean enclaves económicos, al margen de la industria local poco generadores de empleo y sin efecto de arrastre. Esta medida resultaría particularmente interesante para el caso de España, dado el proceso masivo de inversión que se dio en la pasada década en América Latina, coincidiendo con los procesos de privatización en la región. La inversión española se dio, fundamentalmente, en forma de IED y se dirigió principalmente a sectores de infraestructuras como el agua, la electricidad o las telecomunicaciones (AFI, 2004; Chislett, 2003). Sin embargo, la privatización de estos servicios también ha mermado el acceso a los mismos por parte de los grupos de población más desfavorecidos (dada la subida de tasas que implicó la privatización de los servicios). Por lo tanto, una posible vía de actuación para la cooperación española en este ámbito podría estar en la promoción de la universalización de los servicios públicos ahí donde el acceso se ha visto reducido.

Tanto en el Consenso de Monterrey como en los ODM (meta 15 del octavo objetivo) se establece que se debería lograr, en el largo plazo, la sostenibilidad de la deuda externa de los países en desarrollo, tanto con medidas nacionales como con medidas internacionales. En la actualidad, el principal mecanismo internacional de alivio de la deuda externa de los países en desarrollo consiste en la iniciativa HIPC ya descrita. Como ya se ha señalado, además de tener un DERP, para poder optar a la iniciativa HIPC el país receptor debe registrar una renta per cápita que le sitúe en la categoría

de PRB, lo cual excluye de esta iniciativa a buena parte de los países latinoamericanos. La crisis de la deuda de los años ochenta y las más recientes crisis de finales de los noventa y principios de esta década explican el alto servicio de la deuda al que han de enfrentarse muchos países de la región. Sirva de ejemplo que, en 2002, el ratio servicio de la deuda/PIB de Brasil ascendía al 11,4% y el de Colombia al 8,6% (PNUD, 2004). En definitiva, a pesar de tener una mayor renta per cápita, el problema de la deuda externa puede ser más acuciante en algunos PRM que en parte de los PRB o PMA. A pesar de registrar rentas per cápita comparativamente más elevadas, los PRM con fuerte peso de la deuda externa se ven obligados a desviar parte de los fondos que podrían ser destinados a sectores sociales al pago de la deuda externa. Éste es el motivo por el que la comunidad de donantes debería considerar el problema de la deuda externa en el conjunto de los países en desarrollo, y no solamente en los que tienen una menor renta per cápita. En este ámbito, la cooperación española podría defender los intereses de los países en desarrollo altamente endeudados (independientemente de su nivel de renta) en los organismos internacionales encargados de diseñar y gestionar este tipo de fondos de desarrollo, como el Banco Mundial. El apoyo a una iniciativa de estas características por parte de España requeriría asimismo el fortalecimiento previo de las representaciones españolas en instituciones internacionales como el FMI, el Banco Mundial o los bancos regionales de desarrollo. Otro de los instrumentos a los que puede recurrir la cooperación española para contribuir al alivio de la deuda externa de América Latina es la condonación de parte de su deuda bilateral.

En el último ODM también se destaca la necesidad de facilitar el acceso a medicamentos por parte de los países en desarrollo. Asimismo, el sexto objetivo insiste en la necesidad de luchar de forma más eficaz y contundente contra enfermedades como el VIH/SIDA o la malaria. Según los datos ofrecidos por el PNUD, la incidencia del VIH/SIDA en América Latina sólo es superada por la incidencia de esta enfermedad en África Subsahariana. Con un 2,4% de la población afectado por el VIH/SIDA, el Caribe se ve especialmente afectado por esta plaga. Esto no solamente determina en cierta medida las metas que debería perseguir la cooperación española en la región en materia sanitaria sino que también demuestra la necesidad de que los fondos globales en los que participan el conjunto de los donantes se asignen geográficamente en función de más factores, además de la renta media del país de destino.

2. Instrumentos y principios de la cooperación al desarrollo

Al margen de la falta de acceso a iniciativas como la HIPC, existen otros motivos por los que el DERP, tal y como está configurado, no es el instrumento adecuado para organizar y coordinar la cooperación al desarrollo en un PRM y, por tanto, en buena parte de los países de América Latina. Otros motivos son los siguientes. En primer lugar, los PRM, al tener una renta nacional comparativamente más elevada que otros países receptores de ayuda, tienen también una menor dependencia de la ayuda externa (medida por los flujos anuales de AOD en relación al PIB local). La elaboración de un DERP, el consenso con otras fuerzas políticas y con la sociedad civil en dicha elaboración, la coordinación de los donantes en torno a la estrategia nacional de desarrollo, el apoyo de las instituciones financieras internacionales... suponen un coste de tiempo y de recursos financieros y humanos que, en un país con poco peso de la ayuda, puede resultar superior a los beneficios que se derivarían de la elaboración de la estrategia. Por otra parte, como ya hemos visto, el panorama de la cooperación internacional en un PRM es inestable: muchos donantes bilaterales se están retirando de América Latina con lo que es difícil hacer una previsión a medio y largo plazo de cuáles van a ser los actores implicados en el desarrollo de un país y de cuál va a ser el volumen de recursos para financiar el proceso de desarrollo. En estas

circunstancias, la elaboración de una estrategia a largo plazo resulta difícil. La volatilidad de la ayuda también desincentiva a los donantes para emprender procesos de coordinación: para los donantes susceptibles de retirarse, los costes de la coordinación superarán con creces los beneficios de una mayor coordinación de la ayuda mientras que para los demás donantes –como sería el caso de España en América Latina– resulta difícil emprender procesos de coordinación sin saber con certeza con qué otros donantes deben coordinarse (RIE, 2003).

Con todo, y aunque un DERP propiamente dicho no sea el instrumento adecuado para la promoción del desarrollo en países como Perú o Brasil, la cooperación internacional al desarrollo alcanzará un mayor impacto en cualquier país en desarrollo si se articula de forma coordinada y bajo el liderazgo de los receptores en torno a una visión estratégica y a largo plazo del proceso de desarrollo del país. En otras palabras, habrá que buscar los instrumentos adecuados de cooperación al desarrollo en cada país, y eso incluye los PRM latinoamericanos.

En el marco de la nueva arquitectura de la ayuda también han surgido otros instrumentos que buscan el cumplimiento de los principios de la ayuda. Un ejemplo son los SWAp. La principal ventaja de un SWAp frente a otras formas de coordinación para un PRM es que no requieren de la coordinación total ni sectorial ni de donantes: forman parte de un SWAp para un sector concreto los donantes que tienen la voluntad de coordinar su ayuda. Por otra parte, el interlocutor local de un SWAp no es el conjunto de la Administración local (central y descentralizada) sino únicamente los organismos implicados en el sector para el que se coordina la ayuda. Esta coordinación parcial está lejos de suponer la visión integral que se pretende lograr con un DERP pero, sin duda alguna, supone un avance respecto del actual panorama de la cooperación al desarrollo en muchos de los países latinoamericanos.

Por lo tanto, una recomendación operativa para la cooperación española en la región sería, quizás, la promoción de la coordinación parcial mediante SWAp en aquellos países en los que un DERP no fuera viable¹⁴. En relación con este punto, convendría revisar el grado de dispersión de la cooperación española, que se compone, sobre todo, de numerosos y pequeños proyectos. En su última versión, el *Commitment to Development Index* (Índice de Compromiso con el Desarrollo) penaliza la política de cooperación al desarrollo española precisamente por lo que los autores del índice denominan la “proliferación de proyectos”. El problema de dicha proliferación no radica únicamente en que la dispersión de la ayuda puede mermar su eficacia sino que, además, supone un coste administrativo para el país receptor que en ocasiones tiene que dedicar sus mejores recursos humanos a la mera gestión de la ayuda internacional, desviándolos de otros cargos que podrían incidir en mayor medida en el desarrollo del país (Roodman, 2004). La puesta en marcha de mesas de coordinación y de SWAp facilitaría el giro de una cooperación de proyectos a una cooperación de políticas.

En cualquier caso, una visión más estratégica de la cooperación al desarrollo en un PRM latinoamericano requeriría de un estudio riguroso de cuáles son los incentivos y desincentivos, y los obstáculos en general (como, por ejemplo, la debilidad de las instituciones locales) a una mayor coordinación de la ayuda y a una aproximación más de largo plazo de la cooperación al desarrollo y del proceso de desarrollo local.

¹⁴ Conviene recalcar que los SWAp y el DERP no son incompatibles. De hecho, en muchos países con DERP, la cooperación se articula en torno a SWAp. Lo que se pretende poner de manifiesto es que la puesta en marcha de un SWAp no requiere, forzosamente, de la existencia previa de un DERP.

Por otra parte, ya hemos visto que el panorama de la cooperación está cambiando en América Latina y que si se mantienen las actuales tendencias de asignación geográfica de la ayuda, la cooperación española en América Latina deberá coordinarse con un reducido grupo de donantes compuesto, sobre todo, de organismos multilaterales entre los que predominan el Banco Mundial y el BID. La puesta en común de las actuaciones de todos los donantes puede ser más difícil en este entorno. Podría resultar difícil combinar las actuaciones de una pequeña cooperación, como la española, con la de “pesos pesados” como estos organismos, con fuertes volúmenes de financiación y estrategias de actuación ya definidas.

CONCLUSIONES

Los objetivos, principios e instrumentos del actual sistema internacional de cooperación al desarrollo suponen un paso adelante contundente y necesario en la solución de los problemas que se dan en los países en desarrollo. Y esto es así no solamente porque la comunidad internacional ha logrado asumir una definición del desarrollo sino porque, además, se insiste en la necesidad de alterar algunas relaciones internacionales que quedan fuera del alcance de la mera Administración de los países receptores y de la cooperación al desarrollo de los donantes: se reconoce la necesidad de establecer un sistema financiero y comercial internacional más incluyente e igualitario. Al incluir explícitamente la política de cooperación internacional al desarrollo en un paquete más amplio de políticas en el que también se incluyen la política comercial, la financiera o la tecnológica se está asumiendo definitivamente la necesidad de dotar a las políticas de los países donantes con los receptores de una mayor coherencia.

No obstante, este sistema busca un sesgo geográfico en la distribución de los esfuerzos de los donantes que puede resultar contradictorio con la paliación de los problemas del subdesarrollo a escala mundial. Concretamente, el desvío de fondos de América Latina hacia otras regiones y la dificultad para aplicar algunos de los nuevos instrumentos de la ayuda en un gran número de países de la región contrasta con las, en ocasiones crecientes, necesidades sociales, económicas y políticas de la región, algunas de las cuales han sido repasadas en el primer epígrafe de este trabajo.

En este marco, el principal reto para la cooperación española al desarrollo con América Latina en los próximos años será el de hallar los instrumentos adecuados para cumplir con lo estipulado en los ODM y en Monterrey, siguiendo los principios de apropiación, coordinación y participación de la sociedad civil y dotando de una visión más estratégica a las actuaciones de dicha cooperación. Y todo ello en un contexto en el que la visión estratégica de la cooperación al desarrollo está dificultada por la volatilidad de los flujos de AOD –como consecuencia de la retirada de algunos donantes y de la imposibilidad de prever a medio plazo cuál será el volumen de financiación y de qué donantes provendrá–; en el que la coordinación con otros donantes requerirá de la puesta en común de las estrategias de cooperación al desarrollo con donantes de características muy diferentes de las de la cooperación española –en este caso, el Banco Mundial y el BID–; y en el que la necesaria coherencia de políticas para lograr el cumplimiento del octavo ODM y Monterrey tendrá que pasar, obligatoriamente, por una mayor coordinación de los distintos órganos de la Administración que participan en el sistema español de cooperación al desarrollo.

Iliana Olivé

Investigadora Principal, Área de Cooperación Internacional y Desarrollo, Real Instituto Elcano

BIBLIOGRAFÍA

AFI (2004), “La percepción de los inversores de los riesgos regulatorios e institucionales en América Latina”, Analistas Financieros Internacionales, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C.

Anderson, Edward; Tim Conway; Andy McKay, Joy Moncrieffe; Tammie O’Neil y Laure-Hélène Piron (2003), “Inequality in Middle-Income Countries: Key Conceptual Issues”, Poverty and Public Policy Group, Overseas Development Institute, Londres.

Banco Mundial (2003), “Getting Serious about Meeting the Millennium Development Goals”, CDF Secretariat, Banco Mundial, Washington D.C.

Banco Mundial y FMI (2003), “Achieving the MDGs and Related Outcomes: A Framework for Monitoring Policies and Actions”, DC2003-0003/Add.1, Development Committee, Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional, Washington D.C.

BID (2003), “Inequality, Exclusion and Poverty in Latin America and the Caribbean: Implications for Development”, Banco Interamericano de Desarrollo, documento preparado para el seminario CE/BID sobre *Social Cohesion in Latin America and the Caribbean*, Bruselas, junio.

BID (2004), *The Millennium Development Goals in Latin America and the Caribbean. Challenges, Actions and Commitments*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C., cap. III.

Chislett, William (2003), *La Inversión Española Directa en América Latina: retos y oportunidades*, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, Madrid.

Cuesta, José (2004), “PRSP ¿Nuevas siglas o nuevas ideas en la lucha contra la pobreza?”, *ARI* nº 80/2004, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos.

García, Clara (2004), “How to Achieve the Millennium Development Goals: Some Suggestions for Spanish Cooperation”, *ARI* nº 93/2004, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos.

Iglesia-Caruncho, Manuel; Pilar Jaime y Melba Castillo (2003), *Acabar con la pobreza. Un reto para la cooperación internacional*, Fundación IPADE, Madrid.

IOB (2003), “Results of International Debt Relief. 1990-1999”, *IOB Evaluations* nº 292, Policy and Operations Evaluation Department, Ministerio de Asuntos Exteriores, Holanda.

Naciones Unidas (2002), “Report of the International Conference on Financing for Development”, Naciones Unidas, marzo, Monterrey.

OCDE (2003), *Harmonising Donor Practices for Effective Aid Delivery*, DAC Guidelines and Reference Series, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, París.

OCDE (2004a), *The DAC Journal Development Co-operation 2003 Report*, vol.5, nº1, Comité de Ayuda al Desarrollo, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, París.

OCDE (2004b), *Geographical Distribution of Financial Flows to Aid Recipients, 1998-2002. Disbursements, Commitments, Country Indicators*, Comité de Ayuda al Desarrollo, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, París.

PNUD (2003), *Human Development Report 2003. Millennium Development Goals: A Compact among Nations to End Human Poverty*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Oxford y Nueva York, Oxford University Press.

PNUD (2004), *Human Development Report 2004. Cultural Liberty in Today's Diverse World*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Oxford y Nueva York, Oxford University Press.

RIE (2003), "Jornada de Cooperación con Países de Renta Media. Conclusiones", Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos.

Roodman, David (2004), "The Commitment to Development Index: 2004 Edition", *Working Paper*, Center for Global Development, Washington D.C.

UNESCO, UNICEF, PNUD, FNUAP y BANCO MUNDIAL (2000), "Educación para todos en las Américas", documento elaborado para el seminario del *Marco de Acción Regional*, Santo Domingo, febrero.

ANEXOS

Anexo A: Objetivos de Desarrollo del Milenio

Objetivos	Metas	Indicadores
Objetivo 1: Erradicar la pobreza extrema y el hambre	<p>Meta 1: Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, la proporción de población cuyo ingreso es inferior a un dólar diario</p> <p>Meta 2: Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, la proporción de población que padece hambre</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Proporción de la población que sobrevive con menos de un dólar diario - Proporción de la población que se encuentra por debajo de la línea nacional de la pobreza - Ratio de <i>gap</i> de pobreza - Proporción del quintil con menor participación en el consumo nacional - Incidencia del infrapeso infantil - Proporción de población que se encuentra por debajo del consumo alimentario mínimo
Objetivo 2: Universalización de la educación primaria	Meta 3: Lograr, en 2015, que la totalidad de niñas y niños completen el ciclo de enseñanza primaria	<ul style="list-style-type: none"> - Tasa neta de matriculación primaria - Proporción de alumnos que inician el grado 1 y alcanzan el 5 - Ratio de finalización primaria - Tasa de alfabetización adulta
Objetivo 3: Promoción de la igualdad de género y "empoderamiento" de las mujeres	Meta 4: Eliminar la desigualdad de género en la educación primaria y secundaria (preferiblemente) antes de 2005 y en todos los niveles educativos antes de 2015	<ul style="list-style-type: none"> - Ratio niñas/niños en los niveles primario, secundario y terciario de la educación - Ratio alfabetización adulta femenina/masculina - Proporción de mujeres empleadas en el sector no-agrícola - Proporción de escaños parlamentarios ocupados por mujeres
Objetivo 4: Reducción de la mortalidad infantil	Meta 5: Reducir en dos tercios, y entre 1990 y 2015, la tasa de mortalidad de menores de cinco años	<ul style="list-style-type: none"> - Tasa de mortalidad de menores de cinco años - Tasa de mortalidad infantil - Proporción de niños de un año inmunizados contra el sarampión
Objetivo 5: Mejorar la salud materna	Meta 6: Reducir 75%, entre 1990 y 2015, la tasa de mortalidad materna	<ul style="list-style-type: none"> - Ratio de mortalidad materna - Proporción de nacimientos atendidos por personal sanitario cualificado
Objetivo 6: Lucha contra el VIH/	Meta 7: Haber frenado en 2015 (y empezar a revertir) la	<ul style="list-style-type: none"> - VIH en mujeres embarazadas de entre 15 y 24 años

<p>SIDA, la malaria y otras enfermedades</p>	<p>propagación del virus del SIDA</p> <p>Meta 8: Haber frenado en 2015 (y empezar a revertir) la incidencia de la malaria y de otras enfermedades graves</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Uso de preservativos respecto del uso de anticonceptivos - Ratio de asistencia escolar de huérfanos respecto de no huérfanos de entre 10 y 14 años - Existencia de malaria y tasas de mortalidad asociadas con la malaria - Proporción de la población en áreas de riesgo de malaria que adopta medidas eficaces de prevención y tratamiento de la malaria - Incidencia de la tuberculosis y tasa de mortalidad asociada con la tuberculosis - Proporción de casos de tuberculosis detectados y tratados con DOTS
<p>Objetivo 7: Asegurar la sostenibilidad medioambiental</p>	<p>Meta 9: Integrar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y programas locales y revertir la pérdida de recursos naturales</p> <p>Meta 10: Reducir a la mitad, en 2015, la proporción de la población que no tiene acceso a agua potable</p> <p>Meta 11: Haber logrado, en 2020, una mejora significativa en las condiciones de vida de, al menos, 100 millones de chabolistas</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Proporción de áreas forestales - Ratio de superficie protegida para mantener la diversidad biológica respecto de la superficie total - Uso energético por unidad de PIB - Emisiones de dióxido de carbono - Proporción de la población que hace uso de combustibles sólidos - Proporción de la población con acceso sostenido a fuentes de agua potable, rural y urbana - Proporción de población con acceso a servicios de calidad - Proporción de hogares con acceso a viviendas seguras
<p>Objetivo 8: desarrollar un partenariado global para el desarrollo</p>	<p>Meta 12: Desarrollar un sistema financiero y comercial más abierto, regulado, predecible y no discriminatorio (incluyendo el compromiso con el buen gobierno, desarrollo y reducción de la pobreza, tanto a escala nacional como internacional)</p> <p>Meta 13: Tener en cuenta las necesidades particulares de los Países Menos Adelantados (incluyendo acceso libre de cuotas y aranceles a las exportaciones, mejora del programa de alivio de la deuda para HIPC y cancelación de la deuda oficial bilateral y mayores volúmenes de AOD para los países comprometidos con la reducción de la pobreza)</p> <p>Meta 14: Tener en cuenta las necesidades particulares de los</p>	<p>Indicadores de ayuda al desarrollo</p> <ul style="list-style-type: none"> - AOD/PNB neta total y a los países menos adelantados de los donantes miembros del CAD - Proporción de la ayuda bilateral distribuida para sectores sociales básicos - Proporción de la ayuda bilateral desligada - Proporción de la ayuda destinada a países sin salida al mar respecto de su PIB - Proporción de la ayuda destinada a pequeñas islas en desarrollo respecto de su PIB

países sin salida al mar y las pequeñas islas
Meta 15: Lograr, en el largo plazo, la sostenibilidad de la deuda externa de los países en desarrollo, con medidas nacionales e internacionales
Meta 16: Desarrollar y poner en marcha, en colaboración con los países en desarrollo, estrategias de empleo juvenil
Meta 17: En colaboración con las compañías farmacéuticas, proveer de acceso a medicamentos esenciales a los países en desarrollo
Meta 18: En colaboración con el sector privado, hacer accesibles los beneficios de las nuevas tecnologías, en particular, las de comunicaciones e información.

Indicadores de acceso a mercados

- Proporción de importaciones de los países desarrollados provenientes de países en desarrollo y de países menos adelantados (excluyendo armas), libres de impuestos
- Aranceles medios, en los países desarrollados, sobre los productos agrícolas y textiles de los países en desarrollo
- Apoyo al sector agrícola de los países miembros de la OCDE, como porcentaje del PIB
- Proporción de la AOD destinada a fortalecer las capacidades locales en materia de comercio exterior

Indicadores de sostenibilidad de la deuda

- Número total de países que han alcanzado los derechos y obligaciones derivados de la HIPC
- Alivio de la deuda derivado de la iniciativa HIPC (en dólares estadounidenses)
- Servicio de la deuda en relación al total de exportaciones de bienes y servicios

Otros indicadores

- Tasa de desempleo femenina, masculina y total de personas con edad comprendida entre 15 y 24 años
- Proporción de la población con acceso asequible y sostenido a medicamentos esenciales
- Porcentaje de la población con líneas telefónicas y móviles
- Porcentaje de la población con ordenadores personales en uso
- Porcentaje de la población usuaria de internet

Anexo B: Lista de receptores de ayuda según el CAD-OCDE (1 de enero de 2003)

Parte I: Países y territorios en desarrollo (AOD)					Parte II: Países y territorios en transición (AO)	
Países menos adelantados (PMA)	Otros países de renta baja (PRB) PIBpc < US\$745 en 2001	Países de renta media-baja (PRM-B) US\$746 < PIBpc < US\$2.975 en 2001	Países de renta media-alta (PRM-A) US\$2.976 < PIBpc < US\$9.205 en 2001	Países de renta alta (PRA) PIBpc > US\$9.206 en 2001	Países de Europa Central y Oriental y Nuevos Estados Independientes de la antigua Unión Soviética (PECO/NEI)	Países y territorios en desarrollo más avanzados
Afganistán	Armenia	Albania	Botsuana	Bahrein	Bielorrusia	Aruba
Angola	Azerbaiyán	Argelia	Brasil		Bulgaria	Bahamas
Bangladesh	Camerún	Belice	Chile		República Checa	Bermuda
Benin	República del Congo	Bolivia	Islas Cook		Estonia	Brunei
Bután	Costa de Marfil	Bosnia-Herzegovina	Costa Rica		Hungría	Islas Caimán
Burkina Faso	Timor Oriental	China	Croacia		Letonia	Taiwán, China
Burundi	Georgia	Colombia	Dominica		Lituania	Chipre
Camboya	Ghana	Cuba	Gabón		Polonia	Islas Falkland
Cabo Verde	India	República Dominicana	Granada		Rumania	Polinesia francesa
República Centrafricana	Indonesia	Ecuador	Líbano		Rusia	Gibraltar
Chad	República Democrática de Corea	Egipto	Malasia		República Eslovaca	Hong Kong, China
Comores	República de Kirguizistán	El Salvador	Mauritania		Ucrania	Israel
República Democrática del Congo	Moldavia	Fiji	Mayotte			Corea del Sur
Guinea Ecuatorial	Mongolia	Guatemala	Nauru			Kuwait
Eritrea	Nicaragua	Guayana	Panamá			Libia
Etiopía	Nigeria	Honduras	Santa Elena			Macao
Gambia	Pakistán	Irán	Santa Lucía			Malta
Guinea	Papúa-Nueva Guinea	Irak	Venezuela			Antillas holandesas
Guinea-Bissau	Tayikistán	Jamaica	Anguila			Nueva Caledonia
Haití	Uzbekistán	Jordania	Antigua y Barbuda			Qatar
Kiribati	Vietnam	Kazajstán	Argentina			Singapur
Laos	Zimbabue	Macedonia	Barbados			Eslovenia
Lesoto		Islas Marshall	México			Emiratos Árabes
Liberia		Estados Federados de Micronesia	México			Unidos
Madagascar		Marruecos	Montserrat			Islas Vírgenes
Malawi		Namibia	Omán			
Maldivas		Niue	Islas Palau			
		Territorios Palestinos	Arabia Saudí			
		Paraguay	Seychelles			
			Saint Kitts y Nevis			
			Trinidad y Tobago			

Mali	Perú	Turks y Caicos	
Mauritania	Filipinas	Uruguay	
Mozambique	Serbia y Montenegro		
Myanmar	Sudáfrica		
Nepal	Sri Lanka		
Níger	San Vicente y las		
Ruanda	Granadinas		
Samoa	Surinam		
Santo Tomé y	Suazilandia		
Príncipe	Siria		
Senegal	Tailandia		
Sierra Leona	Tokelau		
Islas Salomón	Tonga		
Somalia	Túnez		
Sudán	Turquía		
Tanzania	Turkmenistán		
Togo	Wallis y Futuna		
Tuvalu			
Uganda			
Vanuatu			
Yemen			
Zambia			