

Nueva York, Monterrey y París: tres lógicas contradictorias para enfrentar los retos del desarrollo en la primera década del siglo

New York, Monterrey and Paris: three contradictory logics facing the challenges of development in the first decade of the century

Koldo UNCETA SATRÚSTEGUI

Corresponding autor

Instituto Hegoa y Departamento de
Economía Aplicada I. UPV/EHU
koldo.unceta@ehu.es

María José MARTÍNEZ HERRERO

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

Idoye ZABALA ERRAZTI

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

Abstract **Resumen**

1 Introducción

2 Los Retos del Desarrollo y los Objetivos del Milenio

2.1. La selección y formulación de los Objetivos del Milenio

2.2. La consideración de los ODM como «agenda» del desarrollo

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

4 La eficacia de la ayuda y los retos del desarrollo: De París a Busán

5 Conclusiones y retos para el futuro

6 Referencias

Nueva York, Monterrey y París: tres lógicas contradictorias para enfrentar los retos del desarrollo en la primera década del siglo

New York, Monterrey and Paris: three contradictory logics facing the challenges of development in the first decade of the century

Koldo UNCETA SATRÚSTEGUI

Corresponding autor

Instituto Hegoa y Departamento de
Economía Aplicada I. UPV/EHU
koldo.unceta@ehu.es

María José MARTÍNEZ HERRERO

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

Idoye ZABALA ERRAZTI

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

Resumen

Este trabajo analiza las contradictorias lógicas planteadas a lo largo de la primera década del siglo ^{xxi} desde los principales foros internacionales en los que se ha debatido sobre la cooperación al desarrollo. Para ello, se estudian los diferentes enfoques propuestos desde la adopción de la Declaración del Milenio hasta el reciente Foro de Alto Nivel de Busán, diferenciando entre las cuestiones relacionadas con los objetivos, las relativas a la financiación y las que tienen que ver con la gestión y la eficacia de la ayuda. El trabajo concluye que dichas lógicas han carecido de un diagnóstico compartido sobre algunos de los principales problemas, que ha traído como consecuencia unas prácticas contradictorias y un planteamiento escasamente coherente, lo que dificulta la posibilidad de avances consistentes en este terreno.

Palabras clave: cooperación al desarrollo, objetivos del milenio, financiación del desarrollo, eficacia de la ayuda

Abstract

This paper analyzes the contradictory logics raised along the first decade of ^{xxi} century from major international forums which have debated about Development Cooperation. For this purpose, we have studied the different approaches proposed since the adoption of the Millennium Declaration until the recent High Level Forum in Busan, differentiating among the questions related to the Goals, those relating to Finance, and these that have to do with the management and Aid Effectiveness. The paper concludes that these logics have lacked a shared diagnosis of some of the major problems. This has promoted inconsistent practices and a scarcely coherent approach, which makes it difficult a consistent progress in this field.

Keywords: development cooperation, millennium development goals, financing for development, development effectiveness aid

1 Introducción

A lo largo de la primera década del siglo XXI, la cooperación al desarrollo se ha visto sometida a una importante transformación, como consecuencia de muy diversos factores. Entre ellos cabe señalar la dimensión alcanzada por los cambios habidos en el sistema económico mundial y la consolidación de algunas tendencias ya apuntadas en la última mitad del siglo XX, tales como la pérdida de influencia relativa de la AOD respecto a otros tipos de flujos económicos internacionales, el cuestionamiento de la cooperación al desarrollo tras las primeras décadas de euforia desarrollista, o el creciente debate sobre la agenda del desarrollo y los objetivos de la cooperación.

Como consecuencia de todo ello, durante los últimos tiempos hemos asistido a una cierta crisis de legitimación de la cooperación al desarrollo. Una crisis que se manifiesta en su escasa relevancia en términos macro, en crecientes dudas y controversias sobre su eficacia y su incidencia micro, y en la ausencia de un fundamento teórico adaptado a las circunstancias del mundo globalizado de principios del siglo XXI. En este contexto, es preciso interrogarse sobre los problemas que aquejan a la cooperación al desarrollo y sobre las propuestas existentes en torno a la misma, tanto en lo que respecta a su dimensión bilateral y multilateral como en lo referido a la cooperación descentralizada y el papel de unos y otros agentes, incluidas las ONGD. Y en nuestra opinión, el Foro de Busán sobre la Eficacia de la Ayuda, celebrado en los últimos días de noviembre de 2011 ha representado, de nuevo, otra oportunidad perdida para hacer frente a estas cuestiones. Es cierto que en la declaración final del foro se plantean un gran número de problemas que atañen al desarrollo y se reclama una nueva visión sobre ellas. También es cierto que se reconoce el papel de nuevos actores públicos y privados y se plantea la necesidad de un marco global para hacer frente a los retos, concretado en la propuesta de constituir un Partenariado Mundial para una Cooperación Eficaz al servicio del Desarrollo.¹ Sin embargo, dichas ideas no forman parte de una reflexión coherente y articulada, sino que parecen responder a la necesidad de incorporar nuevas sensibilidades al discurso, sin por ello cuestionar el núcleo esencial del mismo, centrado en el objetivo de un crecimiento económico basado en la mejor inserción competitiva en el mercado mundial y en el papel central de la inversión privada. Un discurso que, como exponemos en este trabajo, se ha ido imponiendo como resultado de las contradictorias dinámicas impulsadas en los últimos años.

Desde nuestro punto de vista, el debate sobre la cooperación está fuertemente sesgado hacia algunos aspectos más técnicos del problema, dejando en un segundo plano cuestiones fundamentales que afectan a las políticas de desarrollo. En nuestra opinión, ello es producto del enfoque adoptado a lo largo de la última década, el cual es reflejo de tres perspectivas que se superponen: en primer lugar, las preocupacio-

1 La preocupación por el papel que los nuevos países emergentes y la denominada cooperación Sur-Sur pueden cumplir dentro del sistema de ayuda ha ocupado un lugar destacado en dicho foro.

nes planteadas en la Cumbre del Milenio y el debate sobre los retos del desarrollo (Nueva York); en segundo término, los intentos de insertar las estrategias de financiación del desarrollo dentro de la lógica dominante en el sistema financiero internacional (Monterrey, Doha); y finalmente, la perspectiva de la eficacia, centrada en el análisis de la gestión de la AOD y muy especialmente en el funcionamiento de la cadena de la ayuda (París, Accra, Busán).

El presente trabajo se centra en examinar estas tres perspectivas —habitualmente estudiadas por separado— como parte de un mismo proceso, complejo y contradictorio. A nuestro entender, en la forma en que dicho proceso ha tenido lugar se encuentran algunas de las claves de la crisis de la cooperación, tanto en lo que afecta a su identidad como en lo relativo a sus resultados. Por otra parte, las conclusiones de dicho análisis nos permitirán plantear algunas cuestiones centrales que afectan al futuro diseño de las estrategias internacionales de cooperación al desarrollo y que, en su mayor parte, han quedado nuevamente fuera del debate en el foro de Busán.

2 Los Retos del Desarrollo y los Objetivos del Milenio

Con la Cumbre del Milenio, celebrada con el inicio del nuevo siglo, la Asamblea General de las Naciones Unidas retomó los temas relativos a la pobreza y el desarrollo, tras un largo período en que los mismos habían quedado en un segundo plano. De hecho, la Declaración del Milenio (Naciones Unidas 2000) reconoció parcialmente el fracaso de las estrategias basadas en la confianza ciega en los mercados y en la apuesta por su ampliación permanente,² al tiempo que planteaba la necesidad de un esfuerzo coordinado, de carácter político, para superar la pobreza,³ sin dejar la tarea en las manos exclusivas de la iniciativa privada.

La Declaración del Milenio incluía una serie de grandes principios como la libertad, la igualdad, la solidaridad, la tolerancia, el respeto a la naturaleza y la responsabilidad común, todos ellos valores esenciales en las relaciones internacionales del siglo XXI. Se reafirmó el valor de la paz, la seguridad y el desarme y se insistió en la importancia de dedicar los esfuerzos necesarios para promover la democracia y el respeto a todos los derechos humanos, incluido el derecho al desarrollo. Se planteó asimismo la necesidad de promover la igualdad entre los sexos y la autonomía de la mujer como medios eficaces para conseguir un desarrollo verdaderamente sostenible. Se subrayó el ineludible apoyo a las necesidades de África. Y por último se destacó la importancia de fortalecer las Naciones Unidas como el instrumento más eficaz para lograr las prioridades planteadas.

2 «Creemos que la tarea fundamental a que nos enfrentamos hoy es conseguir que la mundialización se convierta en una fuerza positiva para todos los habitantes del mundo, ya que, si bien ofrece grandes posibilidades, en la actualidad sus beneficios se distribuyen de forma muy desigual al igual que sus costos» (Naciones Unidas 2000: párr. 5).

3 «Esos esfuerzos deberán incluir la adopción de políticas y medidas, a nivel mundial, que correspondan a las necesidades de los países en desarrollo y de las economías en transición» (ib.).

Estos grandes principios se concretaron un año más tarde en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), que terminaron por eclipsar a la propia Declaración del Milenio,⁴ planteando unas metas para el horizonte del año 2015 relacionadas con unos objetivos que en realidad no aparecían ordenados como tales, sino apuntados entre otros muchos en la mencionada Declaración. De hecho, ni la Declaración ni los Objetivos del Milenio representaron una aportación novedosa, pues muchos temas ya habían sido planteados en otras conferencias, y la mayor parte de los planes de acción para lograr dicho objetivos ya habían sido elaborados y aprobados por los Estados miembros.

Sin embargo, la importancia alcanzada por los Objetivos del Milenio en los debates sobre la AOD y, en general, sobre las políticas de cooperación al desarrollo obliga a realizar algunas consideraciones más precisas sobre los mismos. Para ello, distinguiremos dos aspectos principales: su propia formulación, por un lado, y la relevancia alcanzada por los mismos como «agenda» del desarrollo, por otro.

2.1. La selección y formulación de los Objetivos del Milenio

Desde nuestro punto de vista, existen aspectos problemáticos en la propia definición de los ODM que han provocado la crítica de diversos sectores y que han sido recogidos por distintos autores. Entre ellos resaltaremos los siguientes:

- Los ODM constituyen un pequeño extracto de un amplio catálogo de problemas y objetivos presentes en la Declaración del Milenio sin que se expliquen los criterios seguidos para la adopción de unos y el abandono de otros. El principal fundamento aportado es el relativo a la pertinencia de un catálogo reducido, capaz de alcanzar una amplia difusión. Ello ha dado lugar a distintas críticas, en especial que los objetivos se plantearon de manera arbitraria para medir el progreso contra la pobreza y la privación, cuando se trata, sin embargo, de asuntos que tienen múltiples dimensiones. Kabeer (2010) subraya a este respecto que la exclusión de los sectores más pobres es producto de desigualdades múltiples y entrelazadas, relacionadas transversalmente con el género, y que afectan a la raza, la etnia, la casta, la religión o la lengua.
- Se ha señalado asimismo que la elección de unos objetivos uniformes para situaciones muy distintas y con problemas de desarrollo de características y naturaleza diversas constituye una opción problemática. De hecho, la elección de unos objetivos e indicadores comunes⁵ requiere evaluar logros nacionales de acuerdo con dicho catálogo, al margen de lo específico de cada territorio, sin establecer prioridades según la naturaleza de los problemas. La elección de los ODM, según Jolly (2003), puede verse como un proceso de arriba hacia abajo, sin participación

4 Los ODM se dieron a conocer como anexo a un documento del Secretario General titulado *Guía general para la aplicación de la Declaración del Milenio*, publicado en 2001 (Naciones Unidas 2001).

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

en el establecimiento de prioridades de los distintos grupos implicados, que prioriza el papel de los expertos y los donantes.⁶ Además, la especificidad de los contextos nacionales y locales puede provocar situaciones paradójicas, como que determinadas metas se cumplan en términos estadísticos, sin que, por el contrario, la realidad haya mejorado sustancialmente.⁷

- Otro aspecto a resaltar es el hecho de que los ODM se centran en problemas que afectan especialmente a los países económicamente más pobres, lo que representa un paso atrás respecto a la Declaración del Milenio, que contenía un diagnóstico relativamente amplio sobre los problemas del desarrollo que suponen retos y responsabilidades para países ricos y pobres. Como señala Kabeer, los problemas que en los ODM se presentan como específicos de los países más pobres en términos económicos aluden a cuestiones que son también producto de desigualdades estructurales que funcionan a nivel global. En realidad, de los ocho objetivos, siete han de ser conseguidos por los países más pobres y solo uno, el octavo, tiene en cuenta la relación entre unos y otros países (Kabeer 2010).
- Por otra parte, los ODM plantean claras limitaciones desde una perspectiva de género. Las críticas en este sentido han sido muchas y variadas, destacando las relativas a la ausencia de metas e indicadores relativos al empoderamiento,⁸ la no alusión a la violencia contra las mujeres, o la desconsideración de los derechos sexuales y reproductivos. Además, cabe subrayar el tratamiento reduccionista que supone centrar el problema en un único objetivo, ya que el mismo requiere un enfoque transversal. Algunas de estas críticas ya fueron recogidas en el Informe de seguimiento de los ODM de Naciones Unidas en 2010.⁹ Además, desde UNIFEM se ha instado a una acción urgente en cuatro áreas para conseguir la justicia de género y los ODM (UNIFEM 2010),¹⁰ puesto que los progresos en igualdad de género han sido más lentos que en otros objetivos, dada la persistencia existente en la discriminación contra las mujeres.

6 Una crítica bastante extendida es que los indicadores propuestos en los ODM para evaluar los procesos de desarrollo no son válidos para el caso de África (Easterly 2009; Vandemoortele 2009; Bello 2010; Kabeer 2010).

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

8 Refiriéndose a este asunto, muchas investigadoras y activistas señalan la mayor importancia que tiene la participación en gobiernos locales o municipales más allá del dato relativo a la presencia de mujeres en los parlamentos nacionales.

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

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

2.2. La consideración de los ODM como «agenda» del desarrollo

El esquematismo y la simplicidad de los ODM se han justificado normalmente en nombre de una mayor eficacia política. Sin embargo, ello ha dejado fuera del foco de atención un amplio número de cuestiones relativas a las políticas de desarrollo y a los cambios estructurales que, en último término, pueden o no hacer viables dichos objetivos. Como apunta Vandemoortele (2009), los Objetivos del Milenio fueron paulatinamente sacados del contexto para ser encumbrados como agenda del desarrollo, pretendiendo en vano que reflejaran las múltiples y complejas dimensiones del desarrollo. En ese sentido, el hecho de que los

ODM se hayan presentado como objetivos deseables, sin relación con estrategias de desarrollo específicas, plantea diversos problemas que señalamos a continuación:

- Al no vincularse los ODM con estrategias de desarrollo concretas viene a dejarse la responsabilidad en manos de los Gobiernos, sin plantear ningún análisis sobre las condiciones ni los procesos económicos que puedan dar sostén y continuidad a las metas sociales establecidas. Por esta razón algunos consideran que el planteamiento de los ODM es superficial y arbitrario, al presentarse como metas técnicas, al margen de los procesos sociales y económicos (Bello 2010), o de forma excesivamente vinculada a la ampliación de los recursos disponibles (Alonso 2006).
- Por otra parte, la importancia otorgada a los aspectos cuantitativos y a los indicadores vinculados a los ODM ha centrado excesivamente la atención en el logro estadístico de determinadas metas, quedando en segundo plano la cuestión central de la estabilidad de dichos logros. Sin embargo, como han señalado algunos autores, se debería incidir tanto en las metas como en los procesos que están detrás de las transformaciones sociales (Bello 2010), ya que, como dice Vandemoortele (2009), los ODM exigen cambios y transformaciones endógenos en la sociedad y en la economía que difícilmente serán rápidos o lineales, pues se enfrentan a complejos límites políticos, culturales y ecológicos.
- Finalmente, la centralidad de los ODM en la agenda del desarrollo ha generado una creciente asociación entre el posible avance hacia ellos y los flujos de AOD, desvinculándolos aún más de las estrategias y políticas de desarrollo y de las transformaciones necesarias para su logro. Todo ello ha incidido de forma negativa en los debates sobre la cooperación, que se han centrado en la cuantía de los flujos financieros necesarios para lograr los objetivos, abandonando el análisis de los flujos e instrumentos necesarios para hacer viables los propios procesos. Pero, paradójicamente, la cicatería de algunos Gobiernos donantes a la hora de financiar los ODM ha generado numerosas adhesiones hacia estos por parte de los agentes clásicos de cooperación (especialmente las ONGD), lo que ha ayudado a encumbrarlos como agenda del desarrollo.

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

Por todo ello, creemos necesario resaltar que, más allá de los propósitos que alumbraron los Objetivos del Milenio,¹¹ estos han acabado por adquirir carta de naturaleza como expresión global de los retos actuales de desarrollo, dejando en segundo plano algunas de las cuestiones fundamentales que condicionan los procesos sociales y que afectan incluso a las propias metas propuestas. En este sentido, pensamos que los ODM pueden valorarse de dos maneras diferentes: por lo que plantean y por lo que eluden plantear. Y, desde esta perspectiva, el problema

principal radica en su consideración como retos centrales del desarrollo, visión claramente reduccionista que deja fuera del análisis cuestiones de gran trascendencia, que pueden hacer inviables los propios objetivos propuestos.

3

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

La Declaración del Milenio y la formulación de los ODM representaron una nueva oportunidad para relanzar el debate sobre la cooperación y dar una mayor legitimidad a la AOD, tras unos años caracterizados por las críticas recibidas por la misma, el cuestionamiento de sus resultados —lo que dio en llamarse la *fatiga de la ayuda*—, y el descenso de los montos de la ayuda (Unceta 2003; Sanahuja 2007).

Aunque, como ya se ha dicho, el debate sobre los ODM y su sencillo planteamiento (metas e indicadores) acaparó toda la atención y aparcó casi por completo la cuestión de las políticas de desarrollo, dicho planteamiento sí logró —siquiera coyunturalmente— poner sobre la mesa el problema de su financiación (el coste de los objetivos y el origen de los fondos necesarios para su logro). En ese sentido, cuanto más se reforzó el papel de los ODM como «agenda» del desarrollo, mayor presencia tuvieron dichos objetivos en las discusiones sobre la cooperación y la ayuda al desarrollo.

Inicialmente, la cumbre de Monterrey de 2002 vino a representar el marco elegido para debatir sobre los recursos necesarios para el cumplimiento de los ODM, y los compromisos allí asumidos pasaron a estar vinculados a la agenda global para su consecución (UNCTAD 2008). En la posterior Cumbre del Milenio +5, celebrada en 2005 para evaluar el progreso de los ODM, hubo fuertes presiones —especialmente por parte del Gobierno de los EE. UU.— para eliminar cualquier referencia a dichos objetivos del texto de la resolución, así como para evitar compromisos concretos sobre financiación de los mismos. Dicho intento no prosperó, pero contribuyó, paradójicamente, a realzar el valor de los ODM ante muchas ONGD y otros sectores sociales como expresión del esfuerzo solidario de la comunidad internacional frente a las fuerzas y Gobiernos más reacios a sostener la AOD.

Las conclusiones de la Cumbre de Monterrey abogaban por redoblar los esfuerzos de la comunidad internacional para superar la pobreza y alcanzar los Objetivos del Milenio, a la vez que reafirmaban la prioridad del comercio y de las inversiones extranjeras. Y al mismo tiempo que se reclamaban nuevos fondos (reiterándose por enésima vez la necesidad de avanzar hacia el compromiso del 0,7 % del PIB), se insistía en

la condicionalidad de la ayuda, planteándose la necesidad de reformas liberalizadoras que abrieran nuevos espacios al capital privado. Sin embargo, las reformas exigidas a los países receptores de AOD no se vieron acompañadas por propuestas equivalentes de reforma dirigidas al propio sistema financiero internacional. Ni siquiera fueron consideradas¹² iniciativas orientadas a crear nuevos instrumentos y generar nuevos fondos para avanzar en la consecución de los ODM.

En la práctica, el Consenso de Monterrey representó un frágil acuerdo de mínimos para reivindicar de nuevo la importancia de la AOD, pero sin cuestionar la lógica dominante en el sistema financiero internacional. Se trataba de lograr que la Declaración del Milenio fuera del agrado de los donantes dentro de la ortodoxia dominante en materia financiera, lo que llevó a algunos a considerar a Monterrey como una continuación del Consenso de Washington (Ibisate 2002). Esta dinámica se mantuvo, con escasas variaciones, en las distintas reuniones celebradas con posterioridad, pese a los esfuerzos de los EE. UU. por rebajar las escasas expectativas que el Consenso de Monterrey había despertado en algunos sectores.¹³

En este sentido, la Cumbre celebrada en Doha en 2008 apenas aportó novedades. Los ODM se mantuvieron como referencia central en el discurso, más allá de las escasas medidas planteadas para hacerlos viables, y la declaración final reafirmó explícitamente el Consenso de Monterrey, sin aportar ninguna idea novedosa, planteando una renovada fe en los diagnósticos y terapias tradicionales, y otorgando un tratamiento pusilánime y raquítico de la agenda del desarrollo (Nolte 2009). Sin embargo, Doha representó un fortalecimiento de la retórica sobre algunos aspectos del desarrollo. De hecho, en la declaración final se incluyeron algunos temas, como la dificultad para implementar políticas nacionales en el marco de la globalización; el interés de acometer reformas fiscales que incrementen el flujo de recursos internos para el desarrollo; la alusión a la fuga de capitales como problema; la mención a la necesidad de sectores financieros inclusivos que permitan el acceso a los mismos a los sectores más desfavorecidos; o el reconocimiento de la equidad de género y del empoderamiento de las mujeres como dimensiones clave del desarrollo. Este último aspecto fue especialmente relevante en el texto, lo que estaba en línea con la importancia dada al tema unos meses antes, en el Programa de Acción de Accra. Sin embargo, y a pesar del reconocimiento de estos temas, no se adoptó ningún compromiso específico ni se formuló ningún plan de acción para afrontarlos.¹⁴

En general, los debates sobre la financiación del desarrollo habidos durante la última década responden a la confluencia de dos corrientes de fondo. Por una parte, el excesivo protagonismo adquirido por los ODM, que, con su enfoque reduccionista, ha relegado a un segundo plano las reflexiones sobre la pobreza y las políticas para su erradicación, haciendo depender el logro de dichos objetivos de la cuantía de los fondos de la AOD.¹⁵ Ello ha venido a reforzar una visión sesgada de los problemas

- 12 La necesidad de nuevas formas de financiación del desarrollo, en general, y de los ODM, en particular, se plantea en Reisen (2004) y en Alonso (2009).
- 13 Debe tenerse en cuenta a este respecto que la Cumbre de Monterrey representó la primera reunión celebrada en muchos años para debatir específicamente sobre la financiación del desarrollo.
- 14 Nolte señala que la huida de capitales desde África en el periodo 1970-2008 se estima en 854 000 millones de dólares, cantidad que habría bastado para la amortización de la deuda externa de la región, con un sobrante para el alivio de la pobreza y el crecimiento económico (Nolte 2009).
- 15 Vandemoortele (2009) comenta críticamente la idea —relativamente extendida— de que triplicando la AOD será posible cumplir con los ODM en todos los países, al margen de las necesarias transformaciones endógenas. Por otra parte, el propio PNUD, en su *Informe* de 2005 planteaba el problema del «déficit de financiación» de los ODM, calculado como la distancia existente entre la AOD necesaria para cumplir con los ODM y las tendencias reales de los montos de ayuda. El equipo del Proyecto del Milenio de Naciones Unidas, dirigido por Sachs, planteó que serían necesarios 135 000 millones de dólares en 2006 y 195 000 millones de dólares en 2015 para cumplir los ODM (Alonso 2009).

del desarrollo, centrando la atención de la cooperación sobre las corrientes de AOD en detrimento de otros instrumentos, pero además ha profundizado el desequilibrio existente en unos mecanismos de asociación internacional basados casi exclusivamente en la transferencia de dinero, lo que representa una asociación de carácter inherentemente unilateral y desigual (Vandemoortele 2009).

Y, por otro lado, esta corriente de fondo se ha visto enfrentada a otra, fuertemente instalada en los núcleos más influyentes del sistema financiero internacional, que considera que el aumento en los flujos de AOD puede contribuir a una mayor dependencia y tener más efectos negativos que positivos, por lo que, en todo caso, debiera tener un carácter subsidiario y condicional. En dicha línea, autores de marcada orientación liberal, como Bhagwati, han subrayado lo inoportuno de reclamar nuevos incrementos en los flujos de ayuda,¹⁶ en tanto que algunos Gobiernos de países donantes se han negado una y otra vez a adquirir nuevos compromisos en materia de AOD, a debatir sobre nuevos instrumentos de financiación del desarrollo, o a acometer una reforma del sistema financiero internacional en una clave más equitativa y favorable a las necesidades de los países pobres.

4 La eficacia de la ayuda y los retos del desarrollo: De París a Busán

El tercer aspecto que durante la pasada década suscitó la atención de expertos, agencias de desarrollo y organismos internacionales es la preocupación sobre la eficacia de la AOD, concretadas principalmente en la Declaración de París, el Programa de Acción de Accra y en el más reciente 4.º Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda de Busán.¹⁷

En efecto, con posterioridad a la Cumbre del Milenio, diversas reuniones celebradas en Roma (2003) y Marrakech (2004) habían puesto sobre la mesa las cuestiones relacionadas con la calidad y la eficacia de la ayuda, de cuya evolución en un sentido positivo o negativo dependería la posibilidad de avanzar hacia las metas propuestas. En este contexto, la Declaración de París estableció una clara conexión con los Objetivos del Milenio al señalar que las mismas «incrementarán el impacto de la ayuda para reducir la pobreza y la desigualdad, acelerando el crecimiento y agilizando el cumplimiento de los ODM» (OCDE 2008: párr. 2). Por su parte, el Programa de Acción de Accra subrayaba que «la eficacia de la ayuda forma parte del programa más amplio de financiamiento para el desarrollo» y que «para lograr resultados en términos de desarrollo y alcanzar los ODM debemos cumplir nuestros compromisos relativos a la calidad y los volúmenes de la ayuda» (OCDE 2008: párr. 31).

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

17 Celebrado en Busán (República de Corea) entre el 29 de noviembre y el 1 de diciembre de 2011.

Los debates sobre estos temas centraron desde el primer momento su atención en el diseño y la gestión de la ayuda. Cuestiones como la mayor o menor identificación de los potenciales beneficiarios con los programas puestos en marcha, la relación de las intervenciones financiadas con los planes de desarrollo de los socios locales o la coordinación entre las actividades llevadas a cabo por los distintos donantes, ocuparon los principales esfuerzos junto al análisis de los mecanismos de gestión y evaluación de los resultados. De acuerdo con esta lógica, el enfoque adoptado para estudiar la eficacia de la ayuda se centró en el análisis de lo que se hacía, es decir, de los posibles problemas existentes en su gestión, desconsiderando la importancia de lo que no se hacía, es decir de asuntos situados más allá de la cadena de la ayuda que pudieran estar limitando la mencionada eficacia de la AOD.

Sin embargo, la lógica y los principios de la Declaración de París tienen una lectura ambivalente. Por un lado, la preocupación por mejorar la calidad de la ayuda evitando una mala gestión constituye algo deseable y difícilmente discutible. Además, cuestiones como la apropiación, el alineamiento o la armonización responden a problemas largamente señalados por numerosos actores. Por ello, no es extraño que, incluso desde el sector de las ONGD, la idea de una reforma del sistema haya sido considerada como positiva o esperanzadora. Sin embargo, y matizando esta percepción, también se ha señalado que la Declaración de París queda en realidad reducida a unos principios y unos dispositivos para gestionar y distribuir la ayuda, pero sin establecer prioridades ni recomendaciones sobre los principales temas vinculados al desarrollo, salvo quizá en la cuestión del medio ambiente (Martínez y Zabala 2010).

Resulta especialmente significativo a este respecto el nulo tratamiento dado en la Declaración de París a las cuestiones de género, a pesar de ser uno de los ocho temas reflejados en los Objetivos del Milenio. Dicha ausencia ha supuesto en la práctica dejar de lado la posibilidad de llevar a cabo una estrategia conjunta y armonizada entre los países donantes en materia de *mainstreaming* de género, y una gestión por resultados que permitiera visualizar y detectar las desigualdades en este terreno, además de comprobar el impacto sobre las mujeres y las niñas, y verificar si se logran avances hacia la consecución de los ODM (Martínez y Zabala 2010). En este sentido, el Plan de Acción de Accra y más recientemente el 4.º Foro celebrado en Busán suponen un progresivo avance, puesto que plantean que las políticas de cooperación deben recoger la igualdad de género de manera más coherente, al igual que la defensa del medio ambiente y la protección de los derechos humanos.

De manera general, cabe decir que tanto la Declaración de París como el Plan de Acción de Accra presentan una lectura de los problemas de la cooperación excesivamente estrecha que impide captar la naturaleza de algunos de ellos y resta potencialidad a los principios y recomendaciones adoptados. Ello se manifiesta en dos aspectos principales: la consideración de los actores y la interpretación y aplicación de dichos

principios. En cuanto al primero, la Declaración de París parte de una visión de la cooperación reducida al papel de los Estados como casi únicos protagonistas. De acuerdo con esta visión, los Gobiernos estatales ostentan el monopolio de la cooperación en los países donantes, quedando fuera del análisis otros actores como las ONGD o las entidades subestatales. Sin embargo, no puede olvidarse que las ONGD representan una parte significativa de los esfuerzos desplegados por la sociedad en materia de cooperación, especialmente en términos cualitativos, y que además su papel en los denominados países socios es de la máxima importancia. Por ello, el énfasis de la Declaración de París en el papel de los Gobiernos y de sus políticas corre el riesgo de convertirse en argumento a favor del control sobre las ONGD y de su subordinación a las estrategias de aquellos (Sanahuja 2007). Por otra parte, este enfoque desconsidera el papel de otros actores (como las entidades públicas de carácter subestatal) al subordinar principios tales como la apropiación o el alineamiento a la asociación entre los Gobiernos de los Estados. De esa forma quedan fuera del análisis los planes de desarrollo de carácter local, así como las redes tejidas por la sociedad civil y por las entidades subestatales de unos y otros países, incluidos los flujos financieros promovidos y gestionados en su seno.

Por lo que se refiere al segundo de los temas apuntados, el de la escasa potencialidad de los principios, este representa un serio problema que convierte muchas veces en papel mojado las recomendaciones derivadas de la Declaración de París. En efecto, principios como la apropiación o el alineamiento se quedan en mera retórica cuando las instituciones de los países socios carecen de capacidad para asumir el liderazgo o de representar a la población. Ello deriva en un enfoque tecnocrático de la cooperación y de la gestión de la ayuda, planteado al margen de las condiciones reales y de la capacidad de los distintos actores para asumir el papel que se les otorga. Pero, además, los Principios de París, presentados al margen de los objetivos reales de desarrollo, pueden ser utilizados de manera perversa, llegando incluso a operar en sentido opuesto al que habían sido concebidos. En efecto, políticas nacionales contrarias a los derechos humanos o a la equidad de género han llegado a reivindicarse apelando al principio de alineamiento, lo que ha generado algunas crisis en las relaciones de cooperación y ha dificultado el avance hacia espacios de mutua responsabilidad.¹⁸

Estos dos tipos de problemas, junto a otras críticas formuladas en los años siguientes, tuvieron cierta incidencia en la cumbre de Accra, en donde se matizaron algunos aspectos. En este sentido, el Programa de Acción reconoció la importancia de otros actores (parlamentos, gobiernos locales, agentes económicos, sociales culturales, tales como organizaciones civiles, institutos de investigación, o el propio sector privado), lo que supuso un avance para la posibilidad de contar con mecanismos más eficaces para el control y la rendición de cuentas en los países socios y un mayor protagonismo de la población. Sin embargo, en la prác-

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

tica, las mejoras introducidas en el Plan de Acción de Accra no pasaron del ámbito de las recomendaciones, sin incorporar compromisos ni mencionar instrumentos específicos para desarrollar las ideas planteadas. Y en lo que respecta al Foro de Busán, en él se ha planteado la necesidad de una nueva agenda abierta a todos los actores que puedan trabajar por objetivos comunes y compromisos diferentes, y sobre esta base se acoge de forma favorable la inclusión de la sociedad civil, del sector privado y de otros actores.¹⁹

La resultante de todo lo anterior ha sido la paulatina consolidación, a través de la Declaración de París y del Plan de Acción de Accra, de una visión tecnocrática de la cooperación, centrada en la gestión de la ayuda, frente a lecturas más abiertas de los problemas de la eficacia que incluyeran análisis del papel negativo desempeñado por muchas las políticas de desarrollo que han contribuido a neutralizar de manera sistemática los potenciales efectos positivos de aquella. Algunas limitaciones de este enfoque parecen haber sido reconocidas en la Declaración del 4.º Foro de Busán, aunque las propuestas contenidas en la misma parecen más bien un intento de ampliar el diagnóstico sin cuestionar los planteamientos anteriores, lo que dificultaría su proyección para el logro de una cooperación al desarrollo más eficaz, capaz de trascender la cadena de la ayuda.

5 Conclusiones y retos para el futuro

19 Además, en la «Declaración final» se contempla la puesta en marcha de una nueva asociación mundial denominada “Alianza Global para una Cooperación al Desarrollo Eficaz”, representativa y abierta a todos los actores, para apoyar y asegurar la responsabilidad en la ejecución de los compromisos políticos y garantizar revisiones periódicas de los avances. Para ello se invita a la OCDE y al Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) a apoyar el funcionamiento efectivo de esta Alianza Mundial, basándose en su colaboración hasta la fecha y en sus respectivos mandatos y áreas de ventaja comparativa (párr. 36). La puesta en marcha de la Alianza se prevé para junio de 2012 e implicará la desaparición progresiva del Grupo de Trabajo sobre Eficacia de la Ayuda del CAD.

Tras analizar las tres lógicas que han estado presentes en las cumbres y reuniones internacionales relacionadas con la cooperación al desarrollo plantearemos a continuación unas breves conclusiones que, en nuestra opinión, se derivan de todo lo anterior.

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

A nuestro modo de ver, dichos enfoques, de influencia desigual, se han manifestado en torno a tres grandes cuestiones. Está en primer lugar el ámbito de los principios y de los objetivos del desarrollo, cuyo principal exponente es la Declaración del Milenio suscrita en Nueva York, y su posterior concreción en los ODM. En segundo término se encuentran las

cuestiones relativas a la financiación del desarrollo y el enfoque surgido en Monterrey —y posteriormente corroborado en Doha— sobre este asunto. Y, finalmente, es posible identificar la lógica surgida de la Declaración de París, centrada en el análisis de la eficacia y, más concretamente, en el ámbito de la cadena de la ayuda. El resultado de la influencia de estas tres lógicas es la ausencia de un enfoque integral, capaz de actuar sobre los verdaderos problemas de fondo y sobre los retos que deben afrontar las políticas de desarrollo. Por el contrario, se ha impuesto un enfoque crecientemente tecnocrático en lo referente al análisis de la cooperación, acorde con el marco y los condicionamientos derivados de la lógica de funcionamiento del sistema financiero internacional.

Como consecuencia de lo anterior, las políticas de desarrollo y los factores estructurales que inciden en ellas han ido quedando progresivamente fuera del análisis. El debate sobre la coherencia de las políticas de desarrollo ha sido sistemáticamente obviado, dejando fuera del campo de estudio todas aquellas cuestiones que han incidido negativamente en los posibles efectos de la cooperación pero que tienen que ver con temas que se sitúan más allá de la cadena de la ayuda y de su gestión. Entre estos asuntos destacaremos los siguientes:

- Un análisis integral de la cooperación, capaz de ir más allá de la ayuda, y que comprenda diferentes aspectos que condicionan el bienestar de las personas en unas y otras partes del mundo. En la actualidad, diversas cuestiones que no están directamente vinculadas con los flujos de ayuda (como el comercio internacional, los mercados de capitales, la legislación sobre patentes, las afecciones al medio ambiente global, la protección universal de los derechos humanos...) tienen una influencia más importante que los propios flujos de ayuda a la hora de hacer posibles o viables los procesos de desarrollo en unos y otros lugares. En consecuencia, la cooperación para unas reglas de comercio más equitativas, para la protección global del medio ambiente, para la protección internacional de los derechos humanos, etc., constituyen aspectos tanto o más importantes que la cooperación basada en los flujos de AOD para avanzar en la lucha contra la pobreza y hacia un modelo de desarrollo más humano y sostenible. Sin embargo, como ya se ha subrayado, dichos asuntos han quedado fuera de los tres enfoques estudiados.
- La preocupación por lo que se ha venido a denominar la coherencia de políticas y que en estos momentos constituye el auténtico talón de Aquiles de la cooperación al desarrollo. Se trata de un asunto que ha sido sistemáticamente soslayado en los debates sobre la eficacia planteados en las reuniones y cumbres celebradas durante la última década. Sin embargo, como ha sido repetidamente apuntado, la cooperación al desarrollo no podrá ser eficaz mientras no sea coherente. En la actualidad, muchas políticas puestas en marcha por los principales Gobiernos do-

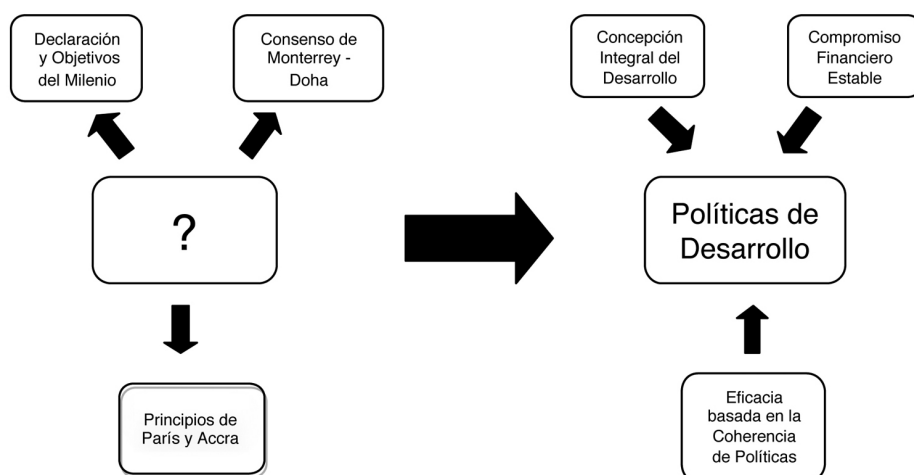
nantes son abiertamente contradictorias con los objetivos que se pretende teóricamente alcanzar a través de la cooperación al desarrollo. La consecuencia de ello es que, como en la historia de Penélope, la cooperación trata de tejer durante el día lo que otras políticas destejen durante la noche. La ausencia de cualquier compromiso en este sentido constituye una de las principales lagunas de los acuerdos adoptados en la última década.

- La necesidad de acuerdos y compromisos de financiación vinculantes, como instrumento imprescindible para avanzar hacia una cooperación más eficaz. Aunque la transferencia de recursos financieros no debería constituir el principal mecanismo de cooperación (ya que, como se ha planteado más arriba, las cuestiones comerciales, ambientales, derechos sobre patentes y otras pueden acabar siendo más relevantes), lo cierto es que durante mucho tiempo serán necesarios mecanismos de compensación interterritorial entre unos y otros países que permitan una mayor equidad entre ellos. Pero, como ha sido reiteradamente señalado, ello no puede seguir dependiendo de una AOD «voluntaria», sino que requiere de instrumentos estables y previsibles, sujetos al control y verificación públicos. Esto incluye la necesidad de avanzar hacia mecanismos de fiscalidad internacional como reflejo de dicho compromiso, superando una lógica redistributiva concebida para operar solo en el interior de los Estados, cuestión que afecta a la propia lógica del actual sistema financiero internacional, planteando la necesidad de su reforma en una clave más equitativa y más próxima a los objetivos del desarrollo.
- La incorporación al sistema internacional de ayuda de nuevos agentes gubernamentales, de países que son a la vez receptores y donantes de AOD, y que plantean nuevas propuestas para el tratamiento de los flujos de financiación globales. La actual arquitectura de la AOD, concebida desde el CAD como club de donantes pertenecientes a la OCDE, es reflejo de una idea de la cooperación al desarrollo unidireccional y de carácter Norte-Sur. Pero esa forma de entender y de organizar los flujos de AOD dificulta un tratamiento más amplio, conectado con otros problemas existentes en el sistema financiero internacional y con las propuestas que emergen desde esa nueva realidad que es la llamada cooperación Sur-Sur. En estas circunstancias, las lógicas puestas en marcha precisan un enfoque más amplio, que contemple un marco de trabajo más abierto y representativo que el que actualmente tiene el CAD para enfrentar los debates sobre la orientación de los flujos de AOD.

Como conclusión, creemos que las tres lógicas desencadenadas durante la primera década del siglo XXI han resultado un fracaso desde el punto de vista de los objetivos propuestos, lo que reclama la necesidad de abandonar una agenda basada en una concepción tecnocrática y re-

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

Como se expone en el siguiente diagrama, consideramos que las lógicas seguidas por los tres procesos analizados, además de contradictorias en algunos aspectos, no responden a las necesidades derivadas de una política realmente enfocada al desarrollo, desencadenando tendencias centrífugas que perjudican el logro de los objetivos planteados.



Por ello, se requeriría un cambio de enfoque en el que las políticas de desarrollo se situaran en el centro del análisis y las estrategias diseñadas respondieran a las necesidades derivadas de las mismas. En estas circunstancias, consideramos que cooperar para el desarrollo requiere adoptar un enfoque más integral y, desde luego, mucho más audaz que el surgido de las cumbres celebradas durante la primera década del siglo XXI, incorporando al debate sobre la eficacia los asuntos más arriba señalados y poniendo en marcha nuevos instrumentos capaces de afrontarlos.

6 Referencias

- ALONSO JA (2006). Eficacia de la ayuda: un enfoque desde las instituciones. CIDOB 72:17-39
- ALONSO JA (2009). Financiación del desarrollo. Viejos recursos, nuevas propuestas. Fundación Carolina, Siglo XXI, Madrid
- BHAGWATI, J (2010). Hora de reflexionar. Finanzas y Desarrollo 47(3):14-16. Fondo Monetario Internacional, Washington
- BELLO O (2010). Los retos de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Policy Brief 42
- EASTERLY W (2009). How the Millennium Development Goals are Unfair to Africa. World Development 37(1):26-35
- HIGH LEVEL FORUM ON AID EFFECTIVENESS (2011). Busan Partnership for Effective Development Co-operation, 4th High Level Forum on Aid Effectiveness Busan, Republic of Korea, 29 November-1 December 2011. <http://www.busanhlf4.org>
- IBISATE FJ (2002). El consenso de Monterrey: financiar el desarrollo. Realidad (San Salvador) 86:131-150
- JOLLY R (2003). Global Goals – the UN experience, Background paper for Human Development Report 2003. http://hdr.undp.org/docs/publications/background_papers/2003/HDR2003_Jolly.pdf
- KABEER N (2010). Can the MDGs provide a pathway to social justice? The challenge of intersecting inequalities. Institute of Development Studies and MDG Achievement Fund
- MARTÍNEZ MJ, ZABALA I (2010). Economic crisis, gender repercussions, and Official Development Aid. In: Unceta K y Arrinda A (eds.). Development Cooperation: Facing the Challenges of Global Change. Center for Basque Studies. University of Nevada, Reno (Current Research 3), pp 75-92
- NACIONES UNIDAS (2000). Declaración del Milenio. Resolución A/55/L.2 de la Asamblea General. Nueva York
- NACIONES UNIDAS (2001). Guía general para la aplicación de la Declaración del Milenio. Informe del Secretario General. A/56/326. Nueva York
- NACIONES UNIDAS (2010). Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe 2010. Nueva York
- NOLTE M (2009). Crisis Global y Financiación del Desarrollo. De Monterrey a Doha. Cuadernos Deusto de Derechos Humanos, Bilbao
- OCDE (2008). Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo y Programa de acción de Accra. Foro de alto nivel sobre la eficacia de la AOD. <http://www.oecd.org/dataoecd/53/56/34580968.pdf>
- PNUD (2003). Informe sobre el Desarrollo Humano 2003. Nueva York
- PNUD (2005). Informe sobre el Desarrollo Humano 2005. Nueva York
- REISEN H (2004). Innovative Approaches to Funding the Millennium Development Goals. Policy Brief (OECD Development Centre, Paris) 24
- SANAHUJA JA (2007) ¿Más y mejor ayuda? La Declaración de París y las tendencias en la cooperación al desarrollo. In: Mesa M (coord.). Guerra y conflictos en el siglo XXI: Tendencias globales. Anuario 2007-2008 del Centro de Educación e Investigación para la Paz (CEIPAZ). CEIPAZ, Madrid, pp 71-101
- SCHULZ NS (2007). Nicaragua, un duro despertar en el laboratorio de la eficacia de la ayuda. FRIDE. <http://www.fride.org/publicacion/285/nicaragua:-un-duro-despertar-en-el-laboratorio-de-la-eficacia-de-la-ayuda>
- UNCETA K (2003). El sistema de cooperación frente a la crisis del desarrollo. Revista de Economía Crítica 1:189-200
- UNCTAD (2008). Conferencia Internacional de seguimiento sobre la financiación para el desarrollo encargada de examinar la aplicación del consenso de Monterrey. Nota temática de la Secretaría de la UNCTAD. Nueva York y Ginebra
- UNIFEM (2010). Justicia de género: Clave para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio. <http://www.unifem.org/progress/pdfs/MDGBrief-Esp.pdf>
- VANDEMOORTELE J (2009). The MDG Conundrum: Meeting the Targets Without Missing the Point. Development Policy Review 27(4):355-371