

LA EFICACIA DE LA POLÍTICA DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO DE LA UNIÓN EUROPEA

JOSÉ MARÍA LARRÚ
Profesor de Estructura Económica
Universidad San Pablo-CEU

INTRODUCCIÓN

El tema de la eficacia de la ayuda para el desarrollo ha recibido un tratamiento muy extenso en la década de los noventa, casi siempre de la mano del descenso de la cuantía de fondos destinados a los países en desarrollo. Se ha hablado de "fatiga de la ayuda" para explicar que, tomado el conjunto de los donantes pertenecientes al Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE (CAD), la media del volumen de ayuda haya descendido desde el 0'34% PNB de 1982-84 al 0'22% PNB en la actualidad. Este descenso se justifica argumentando que tras los numerosos esfuerzos realizados desde el nacimiento de la política de cooperación al desarrollo, son pocos los resultados exitosos que pueden alegarse, con lo que la confianza en la utilidad de la ayuda para promover el desarrollo humano endógeno cae en descrédito.

La Unión Europea también está participando de esta fatiga y descenso de los flujos de ayuda (Véase Gráfico 1), así como de la reflexión sobre la eficacia de la cooperación para el desarrollo. Es por eso que, desde el Consejo de desarrollo de noviembre de 1999, se ha estado insistiendo en que la cooperación comunitaria debe alcanzar mayores cotas de eficacia y, tanto el Consejo de noviembre de 2000 como el de mayo 2001 han dedicado a este tema importantes recomendaciones, que se presentan de forma sintética en el Cuadro 1.

Esta búsqueda de mayor eficacia en la cooperación ha promovido los recientes cambios institucionales y organizativos en el seno de la Comisión (reestructuración de los servicios de relaciones exteriores, de la dirección general de desarrollo, creación de la oficina *EuropeAid* y reestructuración de ECHO, entre otros), así como la Declaración conjunta del Consejo de desarrollo y la Comisión de 10 de noviembre de 2000, que constituye el núcleo fundamental de la estrategia de lucha contra pobreza de la Unión. En este documento se señalan con acierto cuáles son las ventajas comparativas que posee la Unión Europea como donante frente a otros actores:

- ❑ Tanto los quince Estados miembros como la Comisión, poseen intereses compartidos en la lucha contra la pobreza en el mundo y existen puntos en común en las estrategias de cooperación al desarrollo de los dieciséis actores.
- ❑ La UE mantiene relaciones comerciales con casi todos los países en vías de desarrollo y es su mayor socio comercial.
- ❑ La UE está presente en casi todos los países en desarrollo.
- ❑ La experiencia de integración regional de la UE es única en el mundo, ya que ha llegado a una profundidad elevada (Unión Económica y Monetaria) y su proceso histórico y desarrollo institucional es una gran fuente de riqueza que podría ofrecer al resto de los acuerdos de integración que existen en todo el mundo.
- ❑ Esta experiencia de integración económica la ha dotado de una alta capacidad para diseñar importantes políticas sectoriales y con alto potencial de eficiencia.
- ❑ A través de la cooperación al desarrollo se pueden transmitir los valores sociales europeos, característicos de su sistema de protección social, participación popular, Estado de bienestar, etc. Además, en la propia Unión existen modelos y políticas sociales dispares que enriquecen la oferta para otros países y zonas.
- ❑ Para la UE, el medio ambiente se ha convertido en una prioridad, como está mostrando en los intentos de llevar a adelante el Protocolo de Kioto de reducción de la contaminación atmosférica.
- ❑ Por último, la Unión suele otorgar un alto porcentaje de su ayuda en forma de subvenciones no reembolsables, lo que aumenta su nivel de generosidad.

Sobre la base de estas ventajas comparativas, la declaración conjunta definió seis prioridades para la política de cooperación al desarrollo:

- ❑ Comercio.
- ❑ Integración y cooperación regional.
- ❑ Estabilidad macroeconómica. Programas de salud y educación.
- ❑ Transportes.
- ❑ Seguridad alimentaria y desarrollo rural.
- ❑ Fortalecimiento institucional.

CUADRO 1
RECOMENDACIONES PARA AUMENTAR LA EFICACIA DE LA AYUDA COMUNITARIA

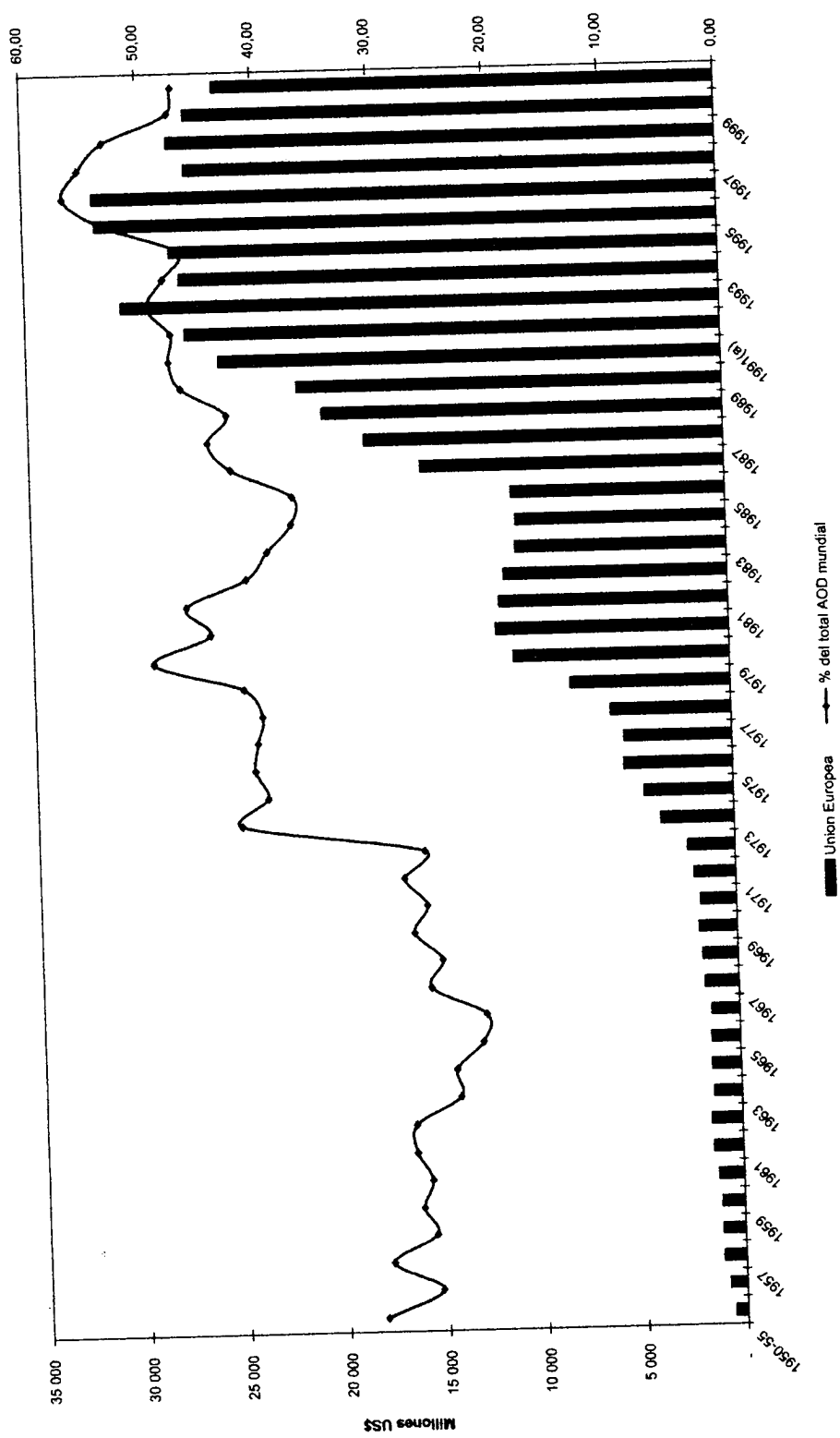
CONSEJO DE NOVIEMBRE DE 2.000
✓ Reestructuración de la Comisión
✓ Complementariedad, coordinación y coherencia
✓ Estrategias por países
✓ Sectorización
✓ Evaluación
✓ Simplificación del reglamento financiero
✓ Aumento de recursos humanos en la Comisión
✓ Descentralización y desconcentración
✓ Priorizar a los Países Menos Adelantados

CONSEJO DE MAYO DE 2.001
✓ Orientación de la ayuda por resultados
✓ Reducir la distancia entre compromisos y pagos
✓ Mentalidad de "asociación"
✓ Centrarse en los objetivos internacionales de desarrollo y reducción de la pobreza
✓ Tener presencia sobre el terreno con capacidad para tomar decisiones
✓ Funcionamiento basado en planes nacionales y programas sectoriales
✓ Coherencia de políticas

Recogiendo este desarrollo normativo, la presidencia española deberá profundizar en el problema de cómo hacer que la ayuda aportada por la Comisión y los Estados miembros, que representó el 56,18% de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) mundial en el año 2000, según los datos ofrecidos por el CAD, se convierta en un recurso eficaz en la lucha contra la pobreza, para hacer realidad el compromiso adoptado por la comunidad internacional de reducirla a la mitad en el año 2015¹.

¹ Compromisos del proceso París 21 y Declaración del Milenio punto 19, Naciones Unidas (2000).

GRÁFICO 1
EVOLUCIÓN DE LOS FLUJOS COMUNITARIOS DE AOD



Fuente: OCDE, Comité de Ayuda al Desarrollo

El objetivo de este primer capítulo del Informe es ofrecer elementos que ayuden a seguir profundizando en la reflexión sobre la eficacia de la ayuda comunitaria. Para lograrlo, se presentan tres secciones. En la primera se debaten las premisas desde las que se afirma que la cooperación comunitaria no es eficaz. En la segunda, y a modo de antítesis, se analizan los argumentos que conducen a afirmar que la ayuda comunitaria sí puede llegar a ser eficaz si se la ejecuta desde los objetivos y motivaciones con las que se dice que quiere hacerse. En la tercera sección se ofrecen propuestas y recomendaciones para que la ayuda comunitaria vea aumentados sus actuales niveles de eficacia.

LA POLÍTICA DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO COMUNITARIA NO ES EFICAZ

Ya hemos hecho referencia en la introducción al propio reconocimiento que hacen las instituciones comunitarias de esta proposición. Pero lo primero que debe hacerse a la hora de abordar cualquier problema es fijar el contenido de los conceptos, sobre todo cuando son valorativos, como es el caso de la eficacia.

Afirmar que la ayuda comunitaria es eficaz o no, está claramente en función de lo que se entienda por eficacia. Una definición que nos parece apropiada al contexto en el que estamos es la que aporta el CAD en su glosario de términos usados en la evaluación de proyectos y programas². Allí se define eficacia como "la medida del grado de consecución de un programa, atendiendo a sus objetivos". Como se verá más adelante, el problema de la eficacia se centra entonces en la amplitud de los objetivos del desarrollo y, en buena medida, en la distancia que existe entre las declaraciones de intenciones respecto a esta política y las acciones realmente ejecutadas, o -dicho de otra manera- entre el nivel del discurso que se mantiene en la cooperación para el desarrollo y el de los hechos reales y sus intenciones verdaderas (a menudo ambiguas).

En este sentido es clarificadora la distinción entre la *eficacia organizativa* y la *eficacia del desarrollo* que ha señalado un reciente informe del PNUD³. La eficacia organizativa trata de apreciar el logro del objetivo que la acción de desarrollo se propuso, pero con independencia de su pertinencia o prioridad para la situación vital de los beneficiados. Se dirige entonces a los resultados (*outputs*) del proyecto o programa realizado. La eficacia del desarrollo amplía el horizonte de análisis y se dirige hacia los cambios producidos en la población objetivo y su entorno (*outcomes*). La eficacia del desarrollo va a centrar su atención en los impactos de las acciones de ayuda, afirmando que es eficaz si aumentó las oportunidades de la personas y produjo cambios en sus condiciones de vida. Estos dos enfoques de eficacia no se oponen entre sí, pero no aprecian lo mismo. Mientras que la eficacia organizativa se centra en las evaluaciones micro o de proyectos y programas considerados de forma aislada, la eficacia del desarrollo hace del contexto un componente esencial en el ejercicio evaluativo y combina las dimensiones micro con las macro, es decir además de los proyectos evaluados, analiza si hay avances en el proceso de desarrollo del país y la población beneficiada.

² OCDE (1991).

³ PNUD (2001).

Esta distinción entre los análisis micro y macro del desarrollo económico y social ha conducido a plantear la pregunta de si existe una paradoja entre ambas dimensiones: la *paradoja micro-macro*⁴. Como reconoce el informe sobre eficacia del PNUD (2001), tres son las conciliaciones principales a las que tiene que hacer frente una cooperación para el desarrollo que quiera ser verdaderamente eficaz: conciliar los intereses entre los oferentes y demandantes de recursos; conciliar la dimensiones micro y macro, pues mientras las evaluaciones micro tienden a presentar buenos resultados, los indicadores macro y los estudios por países no son tan optimistas; y, por último, conciliar la mentalidad de asociación y mutua colaboración (*partnership*) con la transparencia y rendición mutua de cuentas (*accountability*).

Algunas ONGD españolas también han reconocido el problema de la falta de eficacia y de resultados de la cooperación comunitaria y han realizado propuestas para ser tenidas en cuenta durante la presidencia española⁵. El propio Secretario de Estado español se ha hecho eco del problema al presentar ante el Parlamento Europeo las prioridades de la Presidencia Española en materia de cooperación⁶, y centrar la cuestión en "saber si la Unión Europea dispone de los mecanismos para poner en marcha una cooperación eficaz". Cortés resalta como elementos ineficaces los siguientes:

- La gran disparidad entre compromisos y desembolsos (casi 24.000 millones de euros en 2000).
- La lentitud en la ejecución de los proyectos.
- La falta de objetivos estratégicos y de impacto y visibilidad.
- La dispersión de esfuerzos.

Sus líneas de acción para reducir la ineficacia se centran en los indicadores de resultados en los que trabaja la Comisión (en consonancia con los trabajos de la sección de evaluación del CAD 2000), en exigir a los receptores mayores niveles de democracia, buen gobierno y transparencia (lo que él denomina las "precondiciones locales de eficacia") concentrando la ayuda en los países que puedan ser considerados "buenos ejecutores", como promovió el importante documento del Banco Mundial sobre evaluación de la ayuda⁷ y, por último, en incrementar los niveles de coordinación y complementariedad de la cooperación comunitaria.

A estas opiniones de actores de la cooperación española, pueden añadirse las posiciones académicas de autores como Friedman (1958) o Bauer (1972) de talante liberal y que, por tanto, centraron sus críticas a la ayuda en las distorsiones que introduce en la economía de mercado; Boone (1994, 1996, 1996b), que estimó que los fondos de

⁴ Esta paradoja fue expuesta por primer vez por Mosley (1986).

⁵ CONGDE (2001) e Intermón-Oxfam (2001).

⁶ Cortés (2002).

⁷ Banco Mundial (1998).

ayuda sólo aumentaban el consumo público sin fomentar un crecimiento realmente productivo del receptor; o las de Griffin y Enos (1970), que observaron cómo el carácter ligado de una parte considerable de la ayuda subordinaba a los beneficiarios a los intereses del donante. No obstante, los numerosos trabajos empíricos que se han realizado recientemente sobre el impacto de la ayuda mundial en el crecimiento de los países en desarrollo arrojan unos resultados humildes, pero positivos⁸.

Si bien las primeras estimaciones de los años setenta ofrecían impactos muy pequeños de la ayuda sobre el crecimiento, los trabajos más recientes convergen en ofrecer impactos significativos en el crecimiento económico, esencialmente cuando la ayuda ha logrado aumentar el nivel de inversión del receptor⁹. El problema surge ahora del escaso volumen de fondos que se destinan directamente a aumentar la inversión del receptor y el mal uso o escaso rendimiento que los beneficiarios hacen de dichos recursos. Los casos más extremos son, evidentemente, los de corrupción, despilfarro y destino de los recursos hacia objetivos fraudulentos para los que no se aprobaron. Los sistemas de control y evaluación han permitido conocer casos de empleo de la ayuda muy poco útiles, como en el caso de Zambia¹⁰, lo que ha llevado a recomendar que sólo se destine ayuda a aquellos países que gocen de "buenas políticas" entendiendo por ellas la existencia de un sistema democrático, respetuoso con los derechos humanos y convencido de los beneficios que la macroestabilidad aporta al crecimiento económico.

Los planes de ajuste estructural o los actuales planes estratégicos de reducción de la pobreza que exige el Banco Mundial y el FMI -los PRSP en sus siglas inglesas- para aceptar ciertas líneas de crédito y ayuda al desarrollo, quieren ser un renovado instrumento de condicionalidad que evite los abusos que se han dado en el pasado. La revisión de la eficacia de la ayuda realizada por el Banco Mundial (1998) y los estudios empíricos sobre los que se basó dicho informe¹¹, o los que aportan nuevas evidencias a sus conclusiones¹², argumentan que la ayuda debería regirse por los criterios bajo los que parece actuar la inversión directa extranjera mundial, buscando los receptores más capaces y que presenten mayores garantías a la hora de respetar los contratos. Si la inversión privada mundial se está multiplicando de forma significativa en los últimos años, eligiendo con esmero a sus receptores ¿por qué el dinero público de la ayuda oficial al desarrollo no lo debe hacer? Quizá porque sus objetivos, medios, instrumentos y circunstancias de actuación son distintos, así como sus fines.

Mientras la inversión privada busca rentabilidad, los fondos de ayuda al desarrollo buscan (o deberían buscar) la promoción del derecho humano a un nivel de vida digno, la generación de la satisfacción de las necesidades básicas de toda persona, como un bien público mundial. Estos bienes han sido definidos como "resultados (o productos intermedios) que tienden hacia la universalidad en el sentido de que benefician a todos

⁸ Véanse las revisiones de Alonso (1999), Hansen y Tarp (2000 y 2001) y Beynon (2001).

⁹ Mosley y Hudson (1999), Lensink y White (2000) y Hansen y Tarp (2001).

¹⁰ The Economist (1999).

¹¹ Burnside y Dollar (1997).

¹² Burnside y Dollar (1999), Collier y Dollar (1999 y 2001) y Alesina y Dollar (2000).

los países, grupos de población y generaciones"¹³. Como la equidad y la justicia, los mercados eficientes, la sostenibilidad y conservación del medio ambiente y el patrimonio cultural, la salud, los conocimientos e información, o la paz y la seguridad, la lucha contra la pobreza o el crecimiento con equidad (en su versión positiva), muestran los rasgos propios de los bienes públicos, sobre los que la teoría económica sostiene evidencia de que sólo el mercado es insuficiente para su provisión. La política de cooperación al desarrollo, el desarrollo humano en general, es un bien "patrimonio de la humanidad", sobre el que los pueblos pueden y deben reclamar su derecho (humano). Como los bienes públicos puros, también el desarrollo de los países genera abundantes externalidades positivas para el resto de países en términos de estabilidad y seguridad internacional, falta de estímulos en el origen para los movimientos migratorios forzados, mayores niveles de salubridad colectiva y sostenibilidad medioambiental.

Pero, al igual que hubo que hacer para los bienes públicos locales o nacionales, hay tres cuestiones claves a las que es necesario responder para suministrar este tipo de bienes con eficacia: determinar la jurisdicción, la participación y generar los incentivos adecuados.

La cuestión jurisdiccional nace de la falta de instituciones y gobiernos globales, ya que la formulación de normas todavía es predominantemente nacional. Avanzar hacia instituciones reforzadas (y reformadas) del tipo Naciones Unidas, o crear nuevas (Tribunal Penal Internacional) es un reto de inaplazable acometida.

La cuestión de la participación está unida con la co-responsabilidad que deben tener todos los actores mundiales en la provisión de los bienes públicos mundiales. En nuestro caso, la ayuda al desarrollo debe dejar de ser una cuestión predominantemente intergubernamental, para ser multiagencial. Los agentes implicados en la cooperación para el desarrollo son cada vez más numerosos: gobiernos centrales, agencias financiadoras, organismos multilaterales, gobiernos regionales y locales, ONGs, iglesias... Y el problema fundamental que se plantea aquí es que precisamente son los pobres los que suelen carecer de representación y de participación institucional por estar excluidos. La falta de poder y simetría en muchos de los organismos internacionales (FMI, OMC, Banco Mundial...) entre países desarrollados y pobres es manifiesta, y lo mismo sucede en los niveles nacionales. Hay que articular mecanismos eficaces de representación, participación y escucha de los pobres en todos los foros de debate y decisión sobre las cuestiones que afectan a todos.

Por último, la cuestión de los incentivos es central desde el enfoque económico del problema. Como sentencia Easterly¹⁴, "la gente responde a incentivos: todo lo demás son comentarios". La desaparición del incentivo ideológico-estratégico de la Guerra Fría, es un factor explicativo de la crisis de la cuantía de la ayuda internacional. Otro elemento relevante de esta cuestión son los numerosos acuerdos y programas incumplidos en materia de desarrollo humano y social, como muestran las cumbres de Naciones Unidas y sus procesos de seguimiento. Sin incentivos "reales", no sólo retóricos o demagógicos, la ayuda al desarrollo no va a ganar en calidad y eficacia. Los donantes, incluso llegan

¹³ Kaul, Grunberg y Stern (2001), p.18.

¹⁴ Easterly (2001), p. XII.

a cierta actuación colectiva a través del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE. Pero no existe ningún foro parecido entre los receptores, por lo que la falta de coordinación y coherencia entre sus políticas se produce frecuentemente en detrimento de la eficacia de la ayuda. Entonces, ¿cómo crear los incentivos que demandan los bienes públicos mundiales? La pregunta es determinante para el problema de la pobreza y el subdesarrollo, ya que bien podríamos definir la pobreza precisamente como la incapacidad para generar y responder a incentivos y oportunidades que sean aprovechadas por los pobres. Así, el desarrollo humano se convierte en el arte de crear y suscitar incentivos en las personas, para que puedan vivir el tipo de vida que tienen razones para valorar, enlazando con las teorías de Sen (2000).

Otro de los efectos señalados por los estudios empíricos sobre la eficacia de la ayuda es la existencia de altos niveles de *fungibilidad* promovidos por los recursos externos que la ayuda al desarrollo concede a los presupuestos públicos de los países en desarrollo. Gracias a los flujos de ayuda, los gobiernos de los países receptores pueden dejar de destinar recursos para suministrar bienes y servicios (a menudo públicos) a su población sin coste alguno para el ahorro nacional y el esfuerzo recaudador que ese gasto exige¹⁵. De esta forma, se promueve un sistema perverso que elude la responsabilidad del receptor en el suministro de bienes y servicios imprescindibles (educación básica, sanidad, electrificación, infraestructuras de agua y alcantarillado, etc.) porque la -mal entendida- solidaridad mundial se los suministra a un precio mejor que el mercado cuando no de forma gratuita vía donaciones. Y esto sirve tanto para proyectos multilaterales, bilaterales o los canalizados a través de las ONGD. Cuando la ayuda no supone ningún esfuerzo para el receptor, se ha visto que ni es eficaz ni es asumida como propia, por lo que no suele ser sostenible a medio plazo. Es decir, cuando las relaciones entre donante y receptor son tan asimétricas, tan poco *cooperativas* en el sentido asociativo que tiene la palabra de compartir intereses y fines, la ayuda se transforma en un instrumento ineficaz, cuando no contraproducente para el proceso de desarrollo local.

Sintetizamos algunos de los argumentos expuestos hasta aquí en el Cuadro 2, que recoge el análisis que realizó el Banco Mundial (2000) en su informe anual sobre el desarrollo mundial, dedicado ese año (como todos los terminados en cero) a la lucha contra la pobreza.

Es una verdad empírica que la ayuda al desarrollo no ha sido capaz *por sí sola* de erradicar la pobreza en ningún país (ni podrá hacerlo, sin una mínima coherencia del resto de las políticas). Esto es evidente porque no existe ninguna zona del planeta donde no existan pobres. Éste es el reto que tiene ante sí la política de desarrollo que se orienta a erradicar las condiciones de vida inhumana en este mundo globalizado. Por eso es sencillo afirmar de forma global que la política comunitaria no es eficaz. Simplemente porque hay demasiados pobres para tan pocos medios y, sobre todo, demasiados objetivos "asociados" al que se declara para la política de ayuda. Pero ¿es realmente así? ¿Es la lucha contra la pobreza el fin de la mayoría de las acciones ejecutadas por EuropeAid?

¹⁵ Véase la revisión empírica que hacen McGillivray y Morrissey (2000 y 2001).

CUADRO 2
DIAGNÓSTICO DEL BANCO MUNDIAL PARA ATACAR EFICAZMENTE LA POBREZA

Problemas	Soluciones
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Falta de apropiación por el receptor. ✓ Débil coordinación entre los donantes. ✓ Fungibilidad. ✓ Efectos negativos de la condicionalidad. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Diálogo en el propio país receptor. ✓ Condicionalidad menos agresiva (sectorización) ✓ Reforzar la supervisión y evaluación. ✓ Acabar con la ayuda ligada. ✓ Que la asistencia técnica responda a las necesidades de los receptores. ✓ Aprender a trabajar con las ONGD ✓ Alivio de la deuda.

Fuente: Banco Mundial (2000)

Hay bastantes dudas al respecto y reconocerlo sería un primer gran paso para poder graduar la proposición de que la ayuda no está siendo eficaz. El estudio llevado a cabo por Cox y Healey (2000) para analizar las estrategias de cooperación y lucha contra la pobreza de nueve Estados miembros¹⁶ y de la Comisión Europea sobre acciones llevadas a cabo en siete países receptores, reconoce la escasa orientación real contra la pobreza que tuvieron los noventa proyectos analizados. A la misma conclusión llegan Wiegersma y Medley (2000) para la ayuda estadounidense posterior a la década de los cincuenta y White (1999) aporta numerosos estudios que apuntan en la misma dirección y que le hacen concluir que la ineficacia de la ayuda en la lucha contra la pobreza puede deberse a que "la mayor parte de la ayuda no ha sido usada para tal propósito, y no tanto debido a una incapacidad inherente de la ayuda para beneficiar a los pobres"¹⁷.

Otro factor explicativo de la escasez de eficacia de la cooperación para el desarrollo es la práctica de la ayuda ligada. Este instrumento permite unir de forma directa la promoción del desarrollo del país receptor con la promoción de las exportaciones del donante, ya que la devolución de esta ayuda se acuerda en términos de compras de productos de la nacionalidad donante. De esta forma, parece que ambos ganan, gracias a una confluencia de intereses.

Pero la ayuda ligada presenta problemas para el receptor en varios sentidos. En primer lugar, hay bastantes pruebas de que suponen un sobreprecio para el receptor que no acude al libre mercado¹⁸. La compilación de estudios empíricos realizada por Jepma

¹⁶ Dinamarca, Finlandia, España, Francia, Alemania, Reino Unido, Italia, Holanda y Suecia.

¹⁷ White (1999), p. 145.

¹⁸ *Actionaid* británica estimó unos 7.000 millones de USD al año para el conjunto de la ayuda ligada mundial, casi la AOD total que recibe África subsahariana. Para la ayuda ligada española véase el seguimiento anual que hace de los créditos FAD el informe de Intermón-Oxfam *La Realidad de la Ayuda*. El CAD ha decidido, en abril de 2001, animar a que a partir de enero de 2002 se reduzca todo lo posible

(1991, 1991b) ofrece una media del 20%, con casos extremos aislados de hasta el 177% o el 225%. En segundo lugar, suponen un menor ritmo de crecimiento ya que estas importaciones a menudo suplen la oferta nacional¹⁹. En tercer lugar, los proyectos de ayuda ligada tienden a enfatizar la intensidad en capital de las importaciones del receptor, aumentando su dependencia tecnológica y generando a veces demanda externa derivada de repuestos y mantenimiento de los bienes de equipo importados. En cuarto lugar, los retornos minoran el valor real de la ayuda (Jepma, 1991 lo cifra en un 15% menos del valor nominal). En quinto lugar, se actúa bajo un modelo de ayuda dominado excesivamente por la oferta, ya que muchos de los proyectos se inician por las empresas solicitantes de la ayuda financiera, y no tienen por que coincidir con los intereses y prioridades del receptor, que queda relegado a simple aceptante de las ofertas que los donantes quieran realizar en su país²⁰. En sexto lugar, tiene repercusiones en la cuenta financiera del receptor, al ser un incremento de su pasivo. Alrededor del 40% de la deuda externa de los países en desarrollo tiene su origen en estas prácticas²¹. En definitiva, la ayuda ligada se muestra como una práctica altamente anti-competitiva e ineficiente que debería ser denunciada por los defensores de la libre competencia y la economía sin intervención²².

En el terreno empírico apoya estas afirmaciones el estudio de Nilsson (1996) para los países de la Unión Europea con todos los receptores de ayuda de los Estados miembros e introduciendo una *dummy* para los países del acuerdo de Lomé. Nilsson ofrece relaciones significativas (no causalidad) entre la ayuda bilateral y las exportaciones para seis Estados miembros: Bélgica, Alemania, Francia, Italia, España y el Reino Unido. A conclusiones similares llegan Lloyd et al. (1998, 2001) sobre la ayuda bilateral practicada por Francia, Alemania, Holanda y el Reino Unido, para una muestra de 26 países africanos en el periodo 1969-1995.

En definitiva, la política de cooperación al desarrollo se ha mostrado ineficaz durante estos últimos años. Muchos son los argumentos que se han expuesto, si bien los principales los hemos recogido en el Cuadro 3.

la ayuda ligada hacia los Países Menos Adelantados, dando ya una señal importante de confirmación sobre los efectos negativos que esta forma de ayuda general, OCDE (2001a).

¹⁹ McGillivray, Morrissey y Cnossen (1999).

²⁰ Morrissey (1998), Alonso (1999b).

²¹ Alonso (1999b), p.359.

²² Lloyd et al. (1998).

CUADRO 3
ARGUMENTOS SOBRE LA INEFICACIA DE LA AYUDA COMUNITARIA

- ✓ La ayuda no ha sacado de la pobreza a ningún país.
- ✓ La condicionalidad ha promovido falta de apropiación y poca sostenibilidad.
- ✓ Los objetivos son demasiado ambiciosos para los escasos medios.
- ✓ Hay excesivos intereses (contrapuestos y distintos a la reducción de la pobreza) y los actores estándares coordinados.
- ✓ Existe derroche de fondos y hay corrupción y fungibilidad en los receptores. Se ayuda a países no democráticos, que no respetan los derechos humanos, con mal gobierno y políticas económicas inestables.
- ✓ La ayuda incentiva la falta de responsabilidad y esfuerzo fiscal del receptor.
- ✓ La ayuda no llega a los pobres, no se orienta realmente hacia ellos.
- ✓ La ayuda ligada tiene numerosos efectos nocivos para el receptor.

LA COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO COMUNITARIA PUEDE SER EFICAZ

En esta sección vamos a comentar muchas de las proposiciones realizadas en el apartado anterior, a modo de antítesis dialéctica, para terminar con una relación de las propuestas concretas con las que se podría incrementar la eficacia de la ayuda comunitaria. Las matizaciones se realizan siguiendo el orden de las afirmaciones contenidas en el Cuadro 3.

En primer lugar, es cierto que sólo con la aportación de la ayuda, el desarrollo de los pueblos no va a ser posible, pero ésa es una llamada a convertir precisamente a esta política en el eje transversal de las demás políticas, de modo que -con la coherencia tantas veces reclamada dentro de la Unión desde el Art.178 del TCE- se garantice una mayor eficacia de los fondos asignados como AOD. Además, una buena parte del crecimiento económico y las ganancias en el bienestar de muchos países en desarrollo se debe a los efectos beneficiosos de la ayuda (casos como los de Botswana o algunos estados de la India, son de sobra conocidos). Insistiendo más si cabe, no es posible afirmar con verdad que la ayuda cause pobreza o que los bajos niveles de crecimiento económico de los países en desarrollo se deban a los flujos de ayuda. Si no es posible hacer generalizaciones en los problemas del desarrollo humano, menos recomendable es hacerlo sobre la totalidad de los medios utilizados, pues es muy posible encontrar muchos casos y evaluaciones "excepcionales" que no confirman la regla de la inutilidad de la ayuda.

En la Conferencia Internacional sobre Financiación para el Desarrollo, celebrada en Monterrey en 2002, se justificó renovadamente la AOD como complemento esencial a las inversiones directas privadas. En concreto, existen cinco elementos que fundamentan las potencialidades de la ayuda al desarrollo:

- Puede estimular la movilización de los recursos internos.
- Puede mejorar el capital humano nacional.
- Puede aumentar la capacidad productiva y comercial del receptor.
- Puede mejorar el entorno sobre el que se desenvuelva el sector privado.
- En muchos casos, es un instrumento crítico en la educación, salud, infraestructuras, agricultura, desarrollo rural o seguridad alimentaria.

Además, en coherencia con la definición adoptada en este estudio de eficiencia, usada tanto por el CAD como por Naciones Unidas, hay que diagnosticar la eficacia en función de los objetivos que pretendía cada instrumento. Por tanto, sólo es lícito juzgar la contribución de la ayuda al crecimiento económico sobre el porcentaje de ésta que se canaliza como inversión productiva, que -como mucho- es un tercio del total²³.

En segundo lugar, es cierto que no toda condicionalidad ha sido eficaz, pero por eso hay que hacer un esfuerzo más intenso dentro de la Unión Europea para lograr un modelo de ayuda al desarrollo realmente asociativo que fomente la apropiación de los proyectos y programas de los receptores en un ejercicio sano de mutua responsabilidad compartida. Cuando la Unión ha logrado trabajar bajo fórmulas que aunaban intereses compartidos, ha logrado ser un instrumento eficaz de promoción del desarrollo como han mostrado algunas de las evaluaciones realizadas por la recién reformada Unidad de Evaluaciones de la Comisión, aunque no son pocas las serias recomendaciones y malas prácticas detectadas (Cuadro 4). Pero una de las formas de ser eficaz es precisamente detectar errores y ser capaces de trabajar como organizaciones de aprendizaje²⁴. Si se tienen en cuenta estas recomendaciones en el diseño de la condicionalidad de la ayuda comunitaria, es muy probable que su eficacia resulte fortalecida. La condicionalidad, si es fruto de un verdadero diálogo, refuerza la apropiación del programa por parte del receptor y fortalece el sentimiento de verdadera cooperación entre iguales que buscan los mismos fines.

²³ Morrissey (2002).

²⁴ Edwards (1997).