

6.- LA AYUDA OFICIAL AL DESARROLLO (AOD): UNA POLÍTICA DE COOPERACIÓN AL SERVICIO DE LOS INTERESES NACIONALES

A la hora de estudiar la Ayuda Oficial al Desarrollo, debemos realizar una conceptualización teórica, que nos ha de servir como marco para estudiar los diferentes aspectos que la conforman. Así, analizaremos de manera somera los principales donantes, con el papel determinante del CAD, junto con las diferentes formas que se incluyen en la AOD, es decir, la ayuda nacional, la multilateral y la descentralizada.

6.1.- Conceptualización de la Ayuda Oficial al Desarrollo

Son muchas las definiciones que aparecen en los diferentes escritos sobre la Ayuda Oficial al Desarrollo pero, sin duda alguna, tienen características comunes. Según Alburquerque⁴⁴, por ayuda oficial al desarrollo se entiende "una aportación de fuentes externas, ya sea de manera bilateral o multilateral, suministrada a países subdesarrollados en condiciones concesionales, con objeto de contribuir a financiar programas o proyectos de desarrollo económico y social en ellos, excluyendo las inversiones extranjeras, los préstamos de los bancos comerciales y los créditos a la exportación".

De manera más detallada se expresa Gómez Gil en su obra sobre los créditos FAD⁴⁵, pues, de acuerdo con su definición, se puede entender la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) como el conjunto de flujos económicos destinados hacia los países en desarrollo y a las instituciones multilaterales que promueven acciones en estos países. Ahora bien, no toda la ayuda económica destinada hacia los países pobres puede considerarse como AOD, puesto que para ello debe reunir tres condiciones imprescindibles:

³⁵ Alburquerque, F., 1992, op cit.

⁴⁵ Gómez Gil C.; *España y la AOD: los créditos FAD. Un estudio de la gestión del FAD*. CIP. 1994.

1º.- Debe ser otorgada por el sector público, considerando como tal a los Gobiernos nacionales, principales donantes, así como a los organismos internacionales dedicados a la cooperación al desarrollo (como el Banco Mundial, el PNUD o el Banco Interamericano de Desarrollo, a los cuales hacemos una alusión posteriormente), y a los Gobiernos locales y regionales o por agencias dependientes de ellos, en países con un alto grado de descentralización política y administrativa (caso de España).

2º.- Tienen que tener como objetivo primordial la promoción del desarrollo económico y el bienestar de los países en desarrollo, sin excluir otros objetivos secundarios como la promoción comercial y sin admitir la inclusión como AOD de ayuda militar, si bien esto último no se ha cumplido en muchos casos.

3º.- Ha de ser concesional, lo que significa que sus condiciones financieras deben ser significativamente más blandas que las que rigen otras operaciones comerciales con los países en desarrollo, como por ejemplo el crédito a la exportación. Esta concesionalidad se calcularía como la diferencia entre el nominal de un préstamo y el valor actual del flujo de amortización, utilizando las condiciones de carencia y el plazo del mismo, así como una tasa de descuento fijada para cada moneda según la metodología OCDE. La concesionalidad mínima aceptada para la AOD tendría un interés máximo del 5%, con un plazo de amortización de al menos 10 años. También en este caso la teoría poco tiene que ver con la práctica, pues no siempre un préstamo concesional conduce al desarrollo.

De esta manera, se excluyen de la AOD las inversiones extranjeras, aunque pudiesen contribuir eventualmente al desarrollo, los préstamos de bancos comerciales, y los créditos a la exportación, así como los créditos para la adquisición de armamento y otras formas de ayuda para la seguridad nacional.

Ahora bien, cabe analizar si la AOD, es verdaderamente un instrumento de cooperación o si, a pesar de su necesidad en muchos países, no se trata más que de un instrumento de política internacional de los países desarrollados, principales (y casi únicos) donantes de ayuda oficial al desarrollo. Por supuesto, el tener esta concepción implica numerosos vicios políticos, que convierten a la ayuda oficial en un instrumento más económico que de desarrollo propiamente dicho. Pero sin adentrarnos más en esta crítica, es preciso, antes de analizar las diferentes formas de la AOD y sus problemas, hacer una alusión a los países donantes, así como a su inserción dentro del CAD, foro de debate de la AOD a nivel mundial.

6.2.- La primacía de los países desarrollados en la concesión de la AOD y en la toma de decisiones sobre política de desarrollo a través del CAD

Lo primero que se observa al analizar la AOD es que está muy relacionada con el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), organismo perteneciente a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), puesto que los países que lo integran son los principales donantes, aunque no los únicos. Así, tras su creación en 1961 y sus sucesivas ampliaciones, el número de miembros del Comité es de 21, agrupando a la mayor parte de los países desarrollados. Los países pertenecientes al CAD son Estados Unidos, Japón, Francia, Alemania, Italia, Reino Unido, Canadá, Países Bajos, Suecia, Dinamarca, Noruega, España, Australia, Finlandia, Suiza, Bélgica, Austria, Portugal, Nueva Zelanda, Luxemburgo e Irlanda, a los que hay que añadir la Comisión de las Comunidades Europeas. A estos países se debe sumar la intervención en los trabajos del CAD de instituciones especializadas en temas de desarrollo, como son el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, el Programa de las Naciones Unidas sobre Desarrollo, el GATT, etc. En definitiva, dentro del CAD se encuentran los países con mayor capacidad de influencia a nivel mundial, por ser los más poderosos económica y políticamente.

La importancia del CAD en la cooperación internacional, pero esencialmente en la AOD, a lo largo de los últimos 35 años se debe, fundamentalmente, a que ha sido el foro en el que se ha discutido la orientación y las características de la mayor parte de la misma, llegando a acaparar hasta el 95% de ésta a lo largo de los años 80. Fuera de dicho grupo de reunión únicamente ha permanecido la ayuda que proviene de una serie de países de la OCDE cuyo interés en estos temas es secundario, de los países de la OPEP y de los países del bloque socialista, desapareciendo ésta última casi en su totalidad tras la caída de los regímenes comunistas en los años finales de los 80.

Como foro de discusión de la orientación y las características de la AOD, destaca el esfuerzo que ha realizado desde el comienzo de sus trabajos por la búsqueda del incremento de la eficacia de la ayuda. Dado que el volumen de la ayuda está muy condicionado por las políticas de los diferentes países, se ha decantado por una mejora cualitativa de la misma, tanto en las condiciones financieras, como en la coordinación entre donantes y entre recursos externos e internos. Además se ha progresado en la evaluación "a posteriori" de las políticas, programas y proyectos de desarrollo, el establecimiento de niveles mínimos de calidad en la selección y diseño de los proyectos y en los métodos de adjudicación de contratos financiados con ayuda. Tampoco deben obviarse las discusiones en el seno del CAD acerca de la coordinación entre los programas de reforma económica de los diferentes países receptores y los programas de ayuda al desarrollo promovidos por los países donantes. Incluso, como sucede en los organismos multilaterales dedicados a la cooperación, existe un grupo de

expertos sobre evaluación de proyectos, con un gran prestigio a nivel internacional. Sus trabajos han puesto de manifiesto la necesidad de homogeneizar las metodologías de evaluación, y de asegurar que las conclusiones y lecciones del pasado sean tenidas en cuenta en el diseño y la ejecución de los nuevos proyectos.

El CAD, así pues, ha sido el lugar de debate sobre las características de la Ayuda Oficial al Desarrollo, tanto a nivel bilateral como multilateral, y ha marcado a lo largo de su existencia la normativa acerca de los créditos al desarrollo, destacando el denominado "Consenso" de la OCDE. Este Consenso pretende ser un instrumento de disciplina internacional, que establece una serie de condiciones para el crédito a la exportación referidas a los plazos, tipos y grados de libertad según los países beneficiarios y el tipo de operaciones a desarrollar. Dentro de dicho Consenso, destaca la última reforma, de 1991, en el denominado "Paquete de Helsinki", que pone en marcha una nueva disciplina en materia de crédito concesional y créditos de Ayuda, afectando básicamente a dos elementos: las restricciones geográficas y el principio de viabilidad comercial.

Desde el punto de vista geográfico, el nuevo Consenso de la OCDE impide la financiación concesional de aquellos proyectos situados en países que superen un determinado nivel de renta per cápita. Para que este límite sea imparcial se decidió utilizar un "umbral objetivo", que sería el señalado anualmente por el Banco Mundial para el acceso a sus facilidades financieras a 17-20 años. Este nivel de renta se situaba en torno a 2.450 dólares. Este hecho, que aparentemente no tiene mucha importancia para el estudio que estamos realizando, es fundamental para los países subdesarrollados con una renta per cápita más elevada, caso de los latinoamericanos.

De esta manera, cuando esta medida esté totalmente en marcha y se hayan agotado los compromisos previos, países como México, Venezuela, Argentina, Brasil o Uruguay dejarán de poder recibir estos créditos de tipo concesional, centrándose estos en los países menos desarrollados. La aprobación de una medida de tal calibre económico supone un enorme paso hacia atrás en la cooperación internacional, ya que, unido al principio de viabilidad comercial, no podrán financiarse con estos créditos aquellos proyectos que puedan ser viables si son financiados en las condiciones de crédito de mercado.

Al hilo de todo lo analizado, un elemento que hay que destacar, y tras analizar la importancia del CAD en la búsqueda de una disciplina internacional para la concesión de créditos de ayuda al desarrollo, es que es un foro unilateral. No se trata de un grupo en el que estén representados los países donantes y los receptores, sino que solamente está integrado por los primeros, que son los que toman, dada su poder e influencia política y económica a nivel mundial, las decisiones que conciernen en gran medida a los países receptores. Observamos

así uno de los problemas que siempre han acompañado a la Ayuda Oficial al Desarrollo como es su excesivo carácter economicista, obviando elementos tanto o más importantes a la hora de entender la cooperación, caso de los indicadores sociales (nivel de estudios, disponibilidad de servicios sociales, etc.).

Si bien la Ayuda Oficial al Desarrollo es prestada, generalmente, por los gobiernos nacionales y, particularmente, por los países del CAD, siendo la ayuda más importante en su volumen y en sus repercusiones, estos no son los únicos agentes existentes dentro de la AOD. Junto a ellos aparecen los organismos multilaterales y la cooperación descentralizada, denominándose así, como veremos, la que proviene de municipios y regiones, siendo el caso de España de singular relevancia. Así pues, debemos pasar a estudiar estos agentes que se incluyen dentro de la AOD, para comprender las críticas generales que venimos realizando al respecto, lo cual no es obstáculo para reconocer sus escasas virtualidades.

6.3.- Virtualidades y problemas de las diferentes formas de la Ayuda oficial: AOD bilateral, multilateral y descentralizada

La AOD, como hemos dicho, puede prestarse a través de los gobiernos nacionales, lo cual es lo más habitual, constituyendo así la cooperación bilateral, a través de organismos internacionales multilaterales o a través de organismos administrativos descentralizados, una forma de ayuda bilateral, pero con características peculiares, que hacen que se haga una referencia específica a ella. Las particularidades de cada uno de estos donantes son diferentes, por lo que conviene analizarlos de forma más completa, y por separado.

6.3.1 La cooperación bilateral como forma más "condicionada"

La cooperación bilateral se puede definir como aquella que procede de fuentes gubernamentales y se hace efectiva mediante donaciones y créditos oficiales, no sólo de gobierno a gobierno, sino también hacia beneficiarios institucionales privados de los países subdesarrollados. Así pues, en este tipo de ayuda tanto la fuente como el canal están bajo el mismo control, el gobierno que presta esa ayuda.

Teniendo esto presente, y si hemos captado los apuntes hechos acerca de la condicionalidad de la ayuda, cabría pensar que la ayuda bilateral sería la más manipulable o sometible a intereses de los países donantes. Y, de hecho, así ha sido hasta tiempos bien recientes y así se mantiene en la mayoría de los casos.

Esto ha supuesto efectos distorsionadores en la competencia internacional, así como un incremento en el coste de los bienes y servicios financiados.

A pesar de las recomendaciones del CAD (así como de otros organismos internacionales) acerca de la reducción del porcentaje de ayuda ligada del total de la ayuda desembolsada, la realidad es que en la actualidad el porcentaje es aún muy alto, y más aún si consideramos el porcentaje de ayuda parcialmente desligada, en la cual aparecen restricciones aunque en un grado menor.

Sin embargo, ha surgido, afortunadamente, una consideración profesional y técnica respecto a los compromisos de la ayuda y se han desarrollado instituciones nacionales, en algunos casos, muy competentes. Pero a pesar de ello, la ayuda bilateral sigue siendo la más manipulable, ya que permite al país donante un elevado grado de control sobre la asignación y utilización de recursos, siendo así posible utilizarlo como elemento de la política comercial o exterior. Ello explica, en muchas ocasiones, que la ayuda se destina no a los países más necesitados, sino a aquellos con los que hay relaciones económicas o políticas interesantes. No se trata de desechar la ayuda bilateral, sino de demostrar que ésta depende de la ideología de los gobiernos. En este sentido es curiosa la coincidencia, pues los gobiernos con ideales más avanzados en temas de cooperación y que consideran la ayuda como un objetivo del desarrollo (sin atender a las consideraciones de mantenimiento del sistema militar, comercial, estratégico y económico internacional), son los que sostienen los papeles más representativos en el sistema de Naciones Unidas y los que apuestan por el multilateralismo, a sabiendas de que éste es, al menos en teoría, una buena manera de controlar estos problemas.

No debemos olvidar que el papel del CAD como foro de discusión y referencia de las políticas bilaterales es fundamental. Hay un estrecho lazo entre la cooperación bilateral y la multilateral, puesto que una cooperación eficaz requiere una mezcla de las dos. La calidad de la ayuda multilateral debe mejorar si el sistema bilateral vigoriza su dinamismo. Por todas estas relaciones debemos hacer obligada referencia a la ayuda multilateral, ya que en un contexto de globalización como el que vivimos, parece a priori, la forma más idónea para conseguir una conciencia colectiva de necesidad de cooperación.

6.3.2 La forma de cooperación con mayores virtualidades: la cooperación multilateral

En primer lugar debemos precisar el contenido de la ayuda multilateral, antes de valorar sus virtudes y deficiencias. Pues bien, la ayuda multilateral es aquella que se canaliza a través de instituciones públicas internacionales, entre las cuales pueden distinguirse a su vez tres tipos fundamentales:

- Los organismos financieros multilaterales (Fondo Monetario Internacional, Grupo del Banco Mundial y Bancos Regionales de Desarrollo).
- Los organismos internacionales con orientación técnico-funcional, bien del Sistema de Naciones Unidas (PNUD, FAO, UNESCO, OIT, UNCTAD, PNUMA, OMS, etc...) o ajenos a él, como por ejemplo el Sistema Interamericano que comprende a la OEA⁴⁶ y a sus organismos especializados.
- Los fondos multilaterales cuya finalidad es financiar directa o indirectamente proyectos de desarrollo, como es el caso del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) o el Fondo de las Naciones Unidas en Materia de Asistencia a la Población (FNUAP), entre los Fondos del Sistema de Naciones Unidas u otros de origen intergubernamental como el Fondo de la OPEP para el Desarrollo Internacional.

En cualquier caso, esta clasificación no es rígida puesto que algunas instituciones de asistencia técnica como el PNUD gestionan también fondos. Pero evidentemente nos sirve como referencia válida de lo que comprende la ayuda multilateral, en la cual la fuente de ayuda sigue siendo el gobierno del país donante, siendo multilateral realmente el canal.

Sin duda alguna, esta ayuda no está en principio tan influida por políticas comerciales y geoestratégicas, por lo que se trata generalmente de ayuda en unas condiciones más suaves, y que puede incidir en mayor medida en la solución del problema del subdesarrollo. Sin embargo, se trata de un volumen limitado de recursos, pues la aportación de los países a los organismos multilaterales está estancada, de manera que no han podido desplegar una actividad decisiva en pro del desarrollo de los países subdesarrollados. En efecto, y a pesar de estos problemas, este tipo de ayuda reviste, al menos en teoría, algunas ventajas considerables e indiscutibles desde el punto de vista de una cooperación más eficaz. Estas ventajas pueden ser resumidas en:

- La ayuda multilateral supone una mayor independencia relativa de las presiones políticas, comerciales, estratégicas y militares de los países donantes.

⁴⁶ Organización de Estados Americanos (OEA).

- Además, el asesoramiento de expertos de organismos multilaterales suele ser mejor aceptado en los países subdesarrollados que el de los expertos de países extranjeros.
- Un tercer beneficio es que los organismos multilaterales disponen de un campo de reclutamiento de expertos mucho más amplio y generalmente más afín y apropiado a los rasgos culturales de los propios países subdesarrollados.
- Otra cuestión destacable es que las instituciones multilaterales pueden alcanzar criterios más unificados para la ayuda y las asignaciones geográficas de la misma.
- Finalmente, una virtualidad fundamental es que la ayuda multilateral permite una mayor proporción relativa de los países receptores en el proceso de toma de decisiones sobre la ayuda.

Estas ventajas, no obstante, están lejos de cumplirse en su totalidad, puesto que las instituciones multilaterales están controladas en grados diversos por los países donantes. Incluso el PNUD no dispone de un dispositivo automático de captación de recursos sino que depende de los países que le aportan recursos. Aún así, hay que reconocer que en los programas más representativos de Naciones Unidas, caso del propio PNUD, el grado de influencia que se deja sentir es más bajo. Es por ello por lo que el Sistema de Naciones Unidas constituye solo alrededor del 10% de la ayuda, pues los gobiernos buscan fórmulas menos rígidas, que les den mayor posibilidad de control sobre los montos de la cooperación. Evidentemente la tendencia debería dirigirse a reforzar sistemas multilaterales similares pero más avanzados que el de Naciones Unidas, si bien en el contexto actual es algo que se nos antoja aún lejano.

En cualquier caso, tras valorar de forma general las virtualidades y deficiencias de la ayuda multilateral, cabe destacar en su seno las dos bases de la misma: el grupo del Banco Mundial y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, como ejemplo de un inicio para profundizar en una cooperación verdadera. Junto a ellos, que merecen una especial referencia en este epígrafe cabe considerarse el valor del Banco Interamericano de Desarrollo, como ejemplo de Banco Regional de Desarrollo.

6.3.2.1 El Grupo del Banco Mundial: la introducción del sesgo economicista como devaluación de la cooperación multilateral

El Banco Mundial fue establecido para realizar una función intermediaria entre el capital privado y los países con posibilidades de inversión, aunque no fuesen países subdesarrollados, por lo que no se concibió como un organismo de ayuda o cooperación sino de desarrollo. Pero a medida que las relaciones internacionales han aumentado su función, se ha decantado a servir de intermediario entre los países subdesarrollados y el capital privado. Con estas premisas debemos destacar que, a la mitad de "su vida", el Banco Mundial creó la Asociación Internacional para el Desarrollo (AID) con el fin de conceder asistencia altamente concesional, lo cual ha sido el punto de partida de este organismo como agente de ayuda multilateral, aunque los fondos deben proceder de los países donantes. La AID coincide en su gerencia, staff, premisas, etc., con el Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo (BIRD), aunque los países destinatarios varíen⁴⁷.

Pero lo importante de cara a la cooperación multilateral es la composición y filosofía del BM, ya que éste es propiedad de 142 países, de los cuales 22 son países desarrollados y 120 países subdesarrollados. Sin embargo, cuatro países (EEUU, Japón, Alemania y Francia) controlan casi el 50% de los votos teniendo EEUU casi la mitad de esta participación, y lo que es más grave, poder de veto en las cuestiones importantes. Por ello, el grupo del BM a pesar de haber tomado una importancia fundamental, y controlar desde el punto de vista económico buena parte de los montos de la ayuda, no se nos presenta como la institución multilateral más destacable. Aún así hay que destacar las líneas directrices básicas de las propuestas del Banco Mundial en cada uno de los sectores:

- En agricultura: precontrol de precios, infraestructuras y servicios, seguridad alimentaria, aprovechamiento de la tierra (concentración para reforma agraria), ordenación de las aguas y cambio tecnológico.
- En educación: financiación privada, mejora de las oportunidades educativas y mejora de la eficiencia.
- En energía: aumento de la eficiencia en la utilización, reducción de los costos de suministro y aprovechamiento de recursos internos.
- En industria: estrategias orientadas hacia el exterior, promoción del empleo, selección de tecnologías con utilización intensiva de mano de obra y estímulo de la pequeña industria.

⁴⁷ El AID y el BIRD coinciden básicamente como un único organismo, pues aunque varíen en cuanto a su forma de aumentar los recursos y de conceder los préstamos, están gestionados conjuntamente. Sobre estos temas y las diferencias entre AID y BIRD, así como la Reforma del Banco Mundial es interesante el apunte que realiza De Silva, L., en "Ayuda al desarrollo: datos y problemas", IEPALA Editorial, Madrid 1985.

- En población, salud y nutrición: control demográfico, políticas alimentarias, extensión de derechos humanos y generalización de atención primaria.
- En transportes: regulación, precios y política laboral.
- En abastecimiento de agua y saneamiento: conexiones domiciliarias, piletas públicas, alcantarillado urbano y abastecimiento de agua y saneamiento en zonas rurales.

Con la base de estas consideraciones, sería interesante estudiar uno por uno cada uno de estos objetivos, si bien esta cuestión supera las pretensiones de esta caracterización. Por el contrario, donde sí debemos profundizar es en los aspectos ideológicos del Banco Mundial, los más interesantes y que suscitan la crítica.

En este sentido, evidentemente el control ejercido por los países desarrollados sobre los préstamos concesionales que se hacen es muy alto y, en muchos casos, puede llegar a ser condicionado aunque sea de forma encubierta. En efecto, hay que apuntar que recientemente, en octubre de 1995, el BM ratificó su postura sobre dos de los temas más importantes que atañen a los países subdesarrollados: la deuda multilateral y los créditos del futuro. El BM sigue en la posición de defender pagos en fecha y omitir cancelaciones o reestructuración de la deuda. Para ello se mantiene la postura de que los países con deuda pueden pagar ésta siempre y cuando accedan a nuevos créditos y continúen implementando los programas de ajuste estructural.

Es algo sobre lo que realmente se debe reflexionar, teniendo en cuenta que Jack Boorman, Director de Desarrollo y Evaluación Política del FMI apunta que el Banco Mundial (y de igual forma el FMI) lo que debe hacer es dirigir los fondos concesionales a "los países con reformas vinculadas al Banco Mundial, los países que ponen énfasis en el sector social y reducen el gasto militar, los países que abordan frontalmente la corrupción y los que invierten en educación".

Además, deberían seguirse por parte de esta institución los compromisos adquiridos en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, en la que los jefes de Estado se comprometían a "velar porque los programas de ajuste estructural que se acuerden incluyan objetivos de desarrollo social, en particular la erradicación de la pobreza, la generación de empleo pleno y producto y la promoción de la integración social". Para ello, reconocían además el hecho de que "nos esforzaremos por lograr que los bancos multilaterales de desarrollo y otros donantes complementen sus préstamos relacionados con el ajuste con préstamos para inversiones con fines precisos en la esfera del desarrollo social".

⁴⁸ Declaraciones de Jack Boorman en Tercer Mundo Económico, Tendencias, volumen nº 74, del 15 al 31 de octubre de 1995.

Es algo que atañe bien de cerca al Banco Mundial, ya que en la misma cumbre se reconoce que "tratemos de obtener el apoyo y la cooperación de organizaciones regionales e internacionales y del Sistema de las Naciones Unidas, en particular, de las instituciones de Bretton Woods para la elaboración, la gestión social y la evaluación de las políticas de ajuste estructural, así como para la consecución de las metas de desarrollo social y su integración en las políticas, los programas y las operaciones de dichas agrupaciones"⁴⁹. Parece ser bastante clara la necesidad de incorporar este tipo de visiones a la filosofía del Banco Mundial para reconvertir éste, de un mero mediador económico en función de los intereses políticos de los países desarrollados, en particular de Estados Unidos, a una verdadera institución multilateral.

Este punto, no obstante, parece estar aún lejos, mientras la ayuda multilateral se siga condicionando a términos económicos. Por ejemplo, el FMI debería limitarse a sus funciones estrictamente monetarias y desaparecer del mundo de la cooperación, pues no produce sino interferencias en las políticas económicas de los países subdesarrollados. Por eso deberían abandonar, tanto el Banco Mundial como el FMI, tal y como señala Díaz Salazar⁵⁰, el control que mantienen sobre la Asociación Internacional de Fomento (AIF). Ésta, al estar incluida en el organigrama del Banco Mundial, depende notablemente del Banco en cuanto a la filosofía de las concesiones de ayuda al desarrollo, a través de las cuales se controla a los países subdesarrollados. Debería existir por tanto una relación más estrecha de la AIF con los organismos técnicos de Naciones Unidas lo que permitiría convertirlo en un instrumento de financiación para el desarrollo eficaz. Y ya que consideramos las deficiencias que presenta el Banco Mundial, y que pueden hacerse extensibles al resto de organismos financieros de cooperación multilateral como el FMI, conviene destacar que no puede mantenerse la distribución del poder de voto que hemos comentado líneas más arriba.

En definitiva se trata de que el Banco Mundial sea un organismo al servicio "del desarrollo de los subdesarrollados" y no, como hasta ahora, un organismo más de control de un desarrollo que parece querer ser frenado.⁵¹

Pese a todo, el BM ha tomado una notable importancia en las relaciones de cooperación internacional ya que se constituye como el organismo dominante en el concepto del desarrollo internacional, no en cuanto a magnitud de recursos gastados, pero sí en cuanto a influencia e impacto en el desarrollo económico de la mayoría de países subdesarrollados. Esto se ha conseguido aplicando

⁴⁹ Departamento de Coordinación de Políticas y de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas, op cit. 1995.

⁵⁰ Díaz Salazar, R., *Redes de Solidaridad Internacional*, HOAC, Madrid 1996, 411 pags.

⁵¹ Sobre estas cuestiones, además del libro de Díaz Salazar conviene remitirse a Canagh, J., Wysham, D y Aruda M (Ed.), *Alternativas al orden económico global. Mas allá de Bretton Woods*, Icaria, Barcelona 1994.

una filosofía del desarrollo pragmática y usando una combinación de recursos, no solo financieros. Además, el BM destina buena parte de la ayuda que emite a los proyectos, por lo que se constituye como el mentor de la filosofía de buena parte de estos, en los que además juega un papel crítico de cara a la coordinación con países donantes mediante los consorcios de ayuda.

Pero es que además los propios países hacen un esfuerzo por mejorar las relaciones con el BM y aprovechar su asesoría, equipos técnicos y créditos concesionales a través de la AID, dándole un reconocimiento internacional, pese a que esté lejos del ideal de cooperación que apuntábamos en su momento. Un último apunte es el valor que el BM tiene en la asistencia técnica, en forma de préstamos y no de concesiones como ahora veremos en el PNUD, para el que el BM ha supuesto una red paralela de asistencia técnica, al decantarse además por los programas abandonando la financiación exclusiva de proyectos.

En definitiva, el Banco Mundial supone un organismo de cooperación multilateral altamente condicionado y dominado por los intereses de los países desarrollados, sobre todo EEUU, que como tal ejerce un alto grado de control de buena parte de la cooperación, introduciendo en muchos casos un sesgo economicista claramente perjudicial.

6.3.2.2. El Sistema de Naciones Unidas para el Desarrollo. Un instrumento de cooperación internacional que debe ser potenciado

El Sistema de Naciones Unidas tiene sus virtualidades como ya hemos dejado entrever en pequeños apuntes a lo largo de los apartados anteriores de conceptualización. Dentro de éstas, la vertiente de la cooperación técnica tiene su importancia como un claro compromiso desde sus inicios. Éste se vio materializado en la EPTA y el FSNU dedicados a la asistencia técnica general y a la función preinversora, que en 1966 se unieron conformando el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) que tiene como misión constituir la reserva central de fondos así como ser el coordinador de toda la cooperación técnica del Sistema de Naciones Unidas.

En este sentido debemos reconocer que el PNUD se consolida como el órgano director de Naciones Unidas en lo que a desarrollo se refiere, contando con una serie de instituciones que constituyen su apoyo práctico tales como la FAO, UNESCO, OIT, UNCTAD, PNUMA, OMS, etc... Aún así lo más interesante de cara a la cooperación lo constituye el PNUD y, por ello, nos centraremos más en su análisis. En éste, aparece una filosofía de cooperación más cercana a "la nueva ideología de la cooperación" que apuntábamos, ya que los fondos del PNUD provienen también de los países donantes pero en este caso de forma voluntaria a partir de ciclos de cooperación que se vienen desarrollando desde 1972 en intervalos de cinco años. Evidentemente, el 90% de las

aportaciones son de los países del CAD y constituyen parte de su contribución de AOD a las organizaciones multilaterales. Participación ésta que ha ido en descenso paulatino, al decantarse en muchos casos por la ayuda bilateral más fácil de controlar, lo que ha supuesto la pérdida de importancia del PNUD en el papel de coordinador y organizador de la cooperación técnica a nivel mundial. Esto se ha visto reflejado también con la aparición de los fondos especiales del Sistema de Naciones Unidas lo que ha permitido a los donantes dirigir su dinero en la dirección más conveniente para ellos. Pese a estos problemas que imposibilitan que el PNUD sea un instrumento de cooperación multilateral totalmente eficaz, hay que reconocer su valor y el hecho de que la cooperación técnica, como apuntaremos más adelante, es fundamental.

Es evidente, al margen de estas desviaciones, que el organismo que se encarga de la eficacia de la cooperación técnica debe ser un elemento de Naciones Unidas que, aunque con matices, tiene menor influencia política y comercial. No debemos olvidar el Décimo Compromiso de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, en el que los jefes de Estado se comprometían a "mejorar y fortalecer con espíritu de coparticipación, el marco de cooperación internacional, regional y subregional para el desarrollo social por medio de las Naciones Unidas y de otras instituciones multilaterales", reconociendo asimismo la necesidad de fortalecer "la estructura, los recursos, y los procesos del Consejo Económico y Social y sus órganos subsidiarios, y de otras organizaciones del Sistema de las Naciones Unidas que se ocupan del desarrollo económico y social"⁵².

Hay que destacar el papel que el PNUD ha tenido en la consolidación de proyectos activos de desarrollo en los que ha demostrado su filosofía más acorde a una cooperación eficaz, desarrollando además un estrecho contacto con las ONGD lo que ha supuesto, en muchos casos, beneficios para el desarrollo. En estos proyectos o programas la financiación proviene de las contribuciones de los gobiernos receptores que suponen aproximadamente la mitad del coste, copando el PNUD la otra mitad a cargo de sus recursos centrales aportados por los países desarrollados en un 90%. Pero además de estas dos bases la financiación puede provenir de otros gobiernos u ONGD para financiar proyectos específicos. Sobre este pilar los proyectos son ejecutados por alguno de los organismos técnicos de Naciones Unidas o por el propio PNUD, que presta también asistencia directa a los países subdesarrollados. En este sentido el propio organismo recoge muchas de las virtualidades de la cooperación multilateral ya que ofrece la posibilidad de asesoramiento a los gobiernos u ONGD para la realización de proyectos, ofreciendo además un asesoramiento técnico y humano sobre las cuestiones fundamentales y actuales del desarrollo, tales como la con-

⁵² Departamento de Coordinación de Políticas y de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas, op cit. 1995.

• veniencia de la Cooperación Técnica entre los Países en Desarrollo y, sobre todo, la preparación de los planificadores favoreciendo la realización de mesas redondas de donantes, listas de proyectos de realización, cursos formativos, etc.

En definitiva, verdadera educación para la cooperación, algo de lo que se debe partir si se quiere conseguir una cooperación eficaz, de ahí que defendamos desde aquí las virtualidades de este organismo, reconociendo también que debería poseer fondos propios y no depender de los países desarrollados.

Por ello, no nos queda sino señalar las principales características de esta cooperación técnica proporcionada por el PNUD:

- La cooperación del PNUD se suministra sobre una base de subvención y no es monetaria sino que consiste en servicios de equipos, expertos, consultorías, etc...
- Ésta se planifica bajo la forma de programas por países de tres a cinco años, elaborados conjuntamente por funcionarios gubernamentales, el PNUD y ONGD u otros organismos, y está por tanto en estrecha relación con la política de desarrollo del país receptor.
- Esta cooperación es fundamental para conseguir la autosuficiencia, puesto que de lo contrario cuando el PNUD se retirase los proyectos se abandonarían, mientras al implicar a los gobiernos, la dinámica de la cooperación revierte sus frutos.
- Finalmente, la cooperación llevada a cabo por el PNUD respeta y responde a las bases de desarrollo reconocidas y necesarias como son la Cooperación Técnica entre los Países en Desarrollo (CTPD), el aumento de la producción alimentaria, el suministro de agua potable y saneamiento adecuado, la generalización de la atención primaria, el desarrollo de recursos energéticos, el logro del desarrollo rural, el desarrollo respetuoso con el medio ambiente y la realización de actividades para el desarrollo que benefician a la mujer.

En definitiva, responde a las necesidades básicas de la cooperación internacional, manteniendo además la consciencia de la existencia del subdesarrollo y sosteniendo una filosofía del desarrollo que se aproxima bastante a la noción de desarrollo integral. Esta consideración acerca de la ayuda multilateral puede completarse con una reseña acerca del Banco Interamericano de Desarrollo, que sirva como ejemplo de la filosofía y los problemas que aparecen en los Bancos Regionales de Desarrollo.

6.3.2.3 Una aproximación a los Bancos Regionales de Desarrollo: El Banco Interamericano de Desarrollo

Como referencia somera y de carácter especial hay que destacar como ejemplo de Banco de Desarrollo Regional al Banco Interamericano de Desarrollo (BID). El BID se constituyó en 1960 por iniciativa de los países latinoamericanos recelosos del Banco Mundial y con la concepción de que una institución de financiación del crecimiento económico basada en la regionalización era crucial para el posterior desarrollo de estos países. La Comisión Económica para América Latina (CEAL), posteriormente la CEPAL, era por aquel entonces uno de los organismos de Naciones Unidas que más se hacía oír ante la necesidad de integrar a América Latina en el contexto mundial existente, y fruto de sus esfuerzos, tras las vacilaciones de EEUU, se constituyó finalmente el BID. Pero aquí surgía el problema para los países latinoamericanos, pues debían mantener el control de las operaciones del Banco al mismo tiempo que necesitaban la participación de los países desarrollados que eran los únicos que podían aportar los fondos necesarios para dichas operaciones (fundamentalmente préstamos concesionarios). Posteriormente, se han ido añadiendo al BID otros países desarrollados pero siempre manteniéndose el control por parte de los países subdesarrollados. En este sentido, las tensiones son mucho más evidentes que en otras organizaciones multilaterales, bien patentes en las relaciones entre la Administración y el Directorio del Banco. Con esta base, el BID ha intentado distribuir las sumas fundamentales de sus ayudas hacia la población latinoamericana de renta baja, concediendo éstas según una valoración de las necesidades básicas de nutrición en función de una cesta alimentaria, pareciendo haber obtenido sus resultados. De hecho, el propio BID afirma que América Latina necesita al banco, pues los recursos financieros que éste le ofrece son fundamentales para su evolución económica y social. En los últimos decenios el BID se ha transformado en el principal organismo de la financiación del desarrollo de América Latina y supone una de las iniciativas de Bancos de Desarrollo Regional en lo que podríamos denominar iniciativas de cooperación desde el propio núcleo de los países subdesarrollados. Sin entrar a valorar los numerosos problemas que también presenta, debemos continuar ahora con la caracterización de los formas de la AOD, haciendo referencia a la cooperación descentralizada, para completar el panorama, junto a la ayuda bilateral y la multilateral.

6.3.3. La cooperación descentralizada

El análisis de la cooperación descentralizada, tanto regional como municipal, es complicado, debido a que se trata de un fenómeno bastante reciente, y no se tiene una perspectiva temporal suficiente como para analizar con rigor los logros y deficiencias de esta cooperación. Aún así, sí podemos estudiar los rasgos fundamentales de estos nuevos agentes de la cooperación para el desarrollo.

En primer lugar, hay que señalar que el hito fundamental, a partir del cual se va a desarrollar toda la cooperación descentralizada, es la I Conferencia Europea sobre Ciudades y Desarrollo, donde surge la idea de una acción conjunta entre las ONGD y las Entidades Locales. Esta idea se va a plasmar en el Llamamiento de Colonia, donde se dibujan las líneas fundamentales de dicha acción conjunta entre las ONGD y las entidades locales, como una manera de complementar acciones gubernamentales y no gubernamentales, a través de diversos modos de actuación. Estos se dirigen tanto a los países desarrollados como a los subdesarrollados, buscando lazos de amistad y solidaridad entre entidades del Norte y del Sur.

Hay que señalar que la cooperación descentralizada no se ha dado en todos los países desarrollados, sino solamente en aquellos con una estructura administrativa no centralista, donde se concede una gran importancia a las instancias regionales y municipales. De ahí el peso que han adquirido en España las Comunidades Autónomas y los Ayuntamientos como agentes del desarrollo, aunque sin obviar la importancia que tiene en otros países como Alemania. Así, aunque hagamos referencia a ayuntamientos y comunidades autónomas, formas del gobierno descentralizado del Estado español, éstas se pueden asimilar a todas las entidades de gobierno locales y regionales de los diferentes países que han desarrollado este tipo de cooperación.

Aparece, por tanto, la cooperación descentralizada como una forma moderna de cooperación para el desarrollo, que pretende recoger los elementos más destacables de la cooperación practicada tanto por los gobiernos nacionales a través de la AOD como por las ONGD, a la par que intenta evitar sus errores, fundamentalmente el sometimiento a intereses políticos.

Así, desde las propias entidades locales se promueve una cooperación descentralizada, con unas características básicas tales como las que señala el alcalde de Vitoria, J. Cuerda, para el cual *"esta cooperación descentralizada debe tener unas características básicas:*

- *participativa: esto supone la implicación de los beneficiarios directos en la gestión de la cooperación.*
- *personalizada: centrada en colectivos concretos de beneficiarios a quienes se puede conocer y con quienes se puede contrastar,*

- *ética: pensada y ejecutada de manera solidaria, y alejada de miras comerciales o económicas interesadas.*"⁵³

Ciertamente si no posee dichas características, la cooperación descentralizada adolece de los mismos problemas que la AOD, y eso es algo que las entidades municipales y regionales han tratado de evitar, por lo que se han acercado mucho más a la cooperación a través de ONGD. Y este acercamiento se ve, tanto en la cofinanciación de proyectos con ONGD como en la promoción de actividades de caracteres similares, como es la Educación para el Desarrollo.

Así, en cuanto a las actividades realizadas por los municipios, y que directa o indirectamente van a repercutir en las ONGD destacan dos: la creación de una partida presupuestaria para el desarrollo y la aprobación de acuerdos intermunicipales. Los primeros tratan de que en los presupuestos generales de los Ayuntamientos y las Comunidades Autónomas (si bien éstas no han desarrollado tan en profundidad la cooperación al desarrollo como las entidades locales) exista una partida permanente para programas de cooperación al desarrollo. Lo lógico sería que esta partida fuera del 0,7% del presupuesto local, siguiendo las orientaciones de Naciones Unidas, pero esto apenas se ha logrado, con la excepción en España de Ayuntamientos como el de Vitoria o el de Burgos, ciertamente ejemplares en la cooperación para el desarrollo.

El destino de estas partidas debe dirigirse tanto a proyectos en los países subdesarrollados, por lo general canalizado a través de ONGD, como a campañas de sensibilización y participación ciudadana en los países desarrollados, algo que está comenzando a tomar una gran importancia en dichos países. En cuanto a los acuerdos intermunicipales, estos hacen referencia a la financiación de forma coordinada por varios ayuntamientos de una misma zona de un proyecto de cooperación técnica o financiera en los países subdesarrollados, y en colaboración, a su vez, con las ONGD que trabajen en el ámbito del proyecto, ya que son las que más conocimientos tienen de ese área.

Otras acciones que desarrollan las entidades locales en el ámbito de la cooperación al desarrollo son los "Hermanamientos", una figura de cooperación recogida en el Llamamiento de Colonia, y cuyos objetivos deben ser la promoción de relaciones horizontales y de amistad entre los pueblos, la contribución al conocimiento del otro y la construcción de unas relaciones internacionales más vivas y participativas. Ahora bien, esta figura no ha pasado en la mayor parte de las ocasiones de una mera anécdota sin ningún compromiso, dado que no se les ha concebido como un instrumento de cooperación, para lo cual deben ser planteados, por encima de paralelismos históricos, urbanos o culturales. Los hermanamientos deben ser la expresión de un compromiso de solidaridad duradera con determinados municipios a los que está ligada una ciudad.

⁵³ Cuerda, J.A.: "Cooperación municipal para el desarrollo". *Tiempo de Paz*,

A partir de un conocimiento de la realidad de la contraparte y de un fomento de las relaciones culturales entre ambos municipios se debe llegar a la creación de empresas cooperativas conjuntas, como base de una cooperación intermunicipal eficaz que intente actuar en la resolución de los problemas estructurales, económicos y sociales, de los países del Sur. En algunos casos se han promovido los "hermanamientos triangulares", de manera que varias ciudades de los países desarrollados se unen en un hermanamiento con una ciudad del mundo subdesarrollado, con el cual poder desarrollar proyectos de cooperación inviables para un único municipio.

Otra de las funciones fundamentales es la sensibilización ciudadana, que ha de centrarse en dar a conocer a los ciudadanos tanto los problemas que acosan al subdesarrollo como las causas que lo han generado, de manera que tengan una concepción crítica del subdesarrollo, y no una mera idea de los problemas, lo cual provoca que la cooperación para el desarrollo que lleven a cabo sea meramente asistencialista.

Así, es fundamental la realización de campañas de concienciación de la población, en gran medida coordinadas con las ONGD, con movilizaciones, actos públicos que den a conocer a la ciudad alguno de los problemas o de las necesidades de los países subdesarrollados. Pero más importante que estas campañas es el ofrecer, por parte de las entidades municipales, una información rigurosa y crítica, como antes hemos dicho, de la realidad de los países subdesarrollados, lo cual es necesario para "el apoyo ciudadano a los planes municipales de cooperación, a la vez que es una actividad que enriquece la vida social y cultural del municipio", tal y como se señala en la Guía Municipal para la Cooperación⁵⁴.

Una última forma de actuación de las entidades locales y regionales debe centrarse en la presión institucional, es decir, presionar a los Estados en favor de una cooperación para el desarrollo más eficaz y verdadera. También pueden realizarse llamamientos hacia los países subdesarrollados, como las declaraciones municipales en favor de la autodeterminación saharauí.

En definitiva, la cooperación descentralizada abre nuevos caminos en la cooperación para el desarrollo, acercando las relaciones entre los pueblos, a diferencia de las "frías" relaciones que proporciona la ayuda bilateral o multilateral, en la que las implicaciones son mucho menores. Intenta superar una cooperación (o mejor ayuda) de tipo asistencial, que no redunde en la eliminación de los verdaderos causantes del subdesarrollo, a través del conocimiento y la relación estrecha con las contrapartes del Sur. Ello da lugar a que la cooperación sea más efectiva, dado que se realizará en aquellos elementos o sectores

⁵⁴ IEPALA: *Guía municipal para la cooperación. La solidaridad norte-sur, un reto para las instituciones locales*. IEPALA, Madrid.

más críticos y, a su vez, implicará de los países receptores una utilización más racional de la ayuda.

Pero, a pesar de que este tipo de ayuda tiene un bagaje temporal no suficientemente largo, nos parece que puede adolecer de un problema de escala. Es decir, parece que la cooperación descentralizada se va a centrar en la realización de proyectos (en muchos casos microproyectos), que no van a estar coordinados a través de un programa. Creemos que lo más lógico sería la realización, a modo de marco, de un plan nacional de cooperación descentralizada para cada país, en el que se deben insertar las diferentes actuaciones de los municipios y las regiones.

Y dentro de cada uno de estos, es fundamental la coordinación de todos los proyectos y acciones en un programa de cooperación para el desarrollo que sirva de referente en el cual han de centrarse las futuras actuaciones. Todo ello parece necesario para evitar duplicidades evitables, y para que las acciones no se queden aisladas ya que, por lo general, los proyectos aislados no influyen en las estructuras sociales, económicas, culturales,... que se deben cambiar para acabar con el problema del subdesarrollo, y acaban convirtiéndose en una mera ayuda asistencial para superar algún problema de un área reducida.

Así pues, se trata de una forma de cooperación oficial, que se acerca más por sus características a las ONGD que a la AOD prestada por los gobiernos nacionales o por los organismos multilaterales para el desarrollo, y que presenta, de partida, claras virtualidades, pero también puede tener problemas (algunos similares a los de las ONGD). De esta manera, y una vez analizados los diferentes agentes que protagonizan la prestación de la ayuda oficial al desarrollo, debemos analizar el principal obstáculo a que se enfrenta ésta.

6.4.- El principal obstáculo de la AOD para convertirse en "cooperación": la influencia política

Efectivamente, debe ser superado el principal problema de la AOD, la influencia política en la concesión de las ayudas, lo que requiere una profundización, aprovechando una alusión a varias formas de cooperación fundamentales (la cooperación técnica, la ayuda alimentaria y la ayuda por programas), que están claramente condicionadas en virtud de intereses políticos, así como la alusión a una relación que evidentemente debe desaparecer, las de la financiación para la compra de armas a través de la AOD.

De hecho, la ayuda alimentaria y la cooperación técnica no son lo que deberían ser, puesto que se manifiestan prácticamente en la totalidad de los casos, si no con un dominio total de los intereses políticos y geoestratégicos, si con

una clara influencia de estos, a la postre negativa para lo que debería ser en una verdadera cooperación.

Por eso, conviene hacer una pequeña referencia acerca de estas dos formas de cooperación, así como a la permisiva relación armas-AOD, que constituye uno de los problemas más graves, a fin de completar esta valoración sobre los problemas de la Ayuda Oficial al Desarrollo.

6.4.1. Los peligros de una forma de cooperación necesaria para el desarrollo estructural: la cooperación técnica

Al considerar una cuestión como la de la asistencia técnica, nos movemos en un terreno que puede inducir a múltiples implicaciones por la cantidad de relaciones que este proceso conlleva en la cooperación internacional para el desarrollo. Este puede convertirse en uno de los puntos más oscuros y de mayor creación de dependencia de toda la cooperación. Pero esto es algo sumamente complejo y que llevaría mucho tiempo analizar en profundidad, por lo que debemos limitarnos en este epígrafe a dibujar las líneas maestras de la cooperación técnica, aludiendo de manera especial a su relación con las influencias políticas en lo que a la AOD se refiere. Pues bien, la cooperación técnica se compone de tres elementos fundamentales, como son la provisión de expertos y asesores, tanto a nivel consultivo como operativo, el suministro de equipamiento, de tecnología, y lo más fundamental, el adiestramiento profesional y general de la población. Al tratar estos tres aspectos podemos entender la trascendencia que tiene este tipo de cooperación, puesto que entronca con las bases del desarrollo estructural por lo extenso y profundo de su incidencia. Por ello no es de extrañar, como hemos visto, que el Banco Mundial haya encontrado un compartimento en su estructura para la cooperación técnica, entrando a competir con el PNUD.

Al margen de estas consideraciones, la asistencia técnica es fundamental para conseguir el desarrollo económico y humano de las poblaciones de los países subdesarrollados. Es obvia la necesidad de una infraestructura humana e institucional en estos países lo que sería posible gracias a la cooperación técnica, siempre y cuando ésta se llevase a cabo de forma totalmente correcta. No expresamos esta idea por mera apreciación personal, sino que es un hecho consumado, la incapacidad de la asistencia técnica para constituirse como algo totalmente eficaz.

En este sentido es de interés, introducir un fragmento del texto de Leelamanda de Silva⁵⁵, ya que resulta bien expresivo: *"Pero se plantean varias cuestiones en torno a la asistencia técnica como forma de ayuda :*

- *¿Crea mayor dependencia, más bien que un proceso de autosuficiencia ?*
- *¿Conduce a crear lazos con ciertos países metropolitanos, donde las relaciones todavía están impregnadas de asociacionismo colonial ?*
- *¿Existe peligro de transferencia inadecuada de tecnología, adiestramientos irrelevantes y, a veces, "lavados de cerebro " por obra de los países desarrollados ?*
- *¿Se sobrevalora la asistencia técnica frente a los actuales métodos de costear tales actividades ? "*

Se plantea, por tanto, de manera clara la doble cara de la cooperación técnica, especialmente en su vertiente de influencia política. Y, precisamente, debemos continuar exponiendo los caracteres de otra forma condicionada también por intereses políticos.

6.4.2. La utilización política de la ayuda alimentaria

La ayuda alimentaria, evidentemente compuesta por alimentos en lugar de por flujos de capital, constituye una parte considerable de la AOD, lo cual puede darnos una idea de su significación. Con respecto a este tipo de ayuda, lejos de pretender realizar una estimación estadística, trataremos de reflexionar acerca de sus caracteres fundamentales así como de sus principales problemas. En este sentido, lo primero que debemos apuntar es que la ayuda alimentaria ha presentado el problema de ser una forma de ayuda que utiliza los excedentes. Ha constituido así una forma de ayuda satisfactoria para los propios países desarrollados ya que se han "colocado" los excedentes de muchas economías nacionales contentando así además al respectivo grupo de presión agrícola nacional, suponiendo por tanto una forma poco costosa y beneficiosa para los países desarrollados.

Pero lo que interesa es ver como incide en los países subdesarrollados, ya que en estos no repercute de la misma manera que la ayuda financiera. En este sentido, los objetivos que se fijaron para la ayuda alimentaria en la Conferencia Mundial de la Alimentación⁵⁶, podrían haberse cumplido pero dada la califica-

⁵⁵ Leelamanda de Silva, 1985, op cit.

⁵⁶ Estos se resumían en auxilio de emergencia, alivio del hambre y la malnutrición y promoción del desarrollo económico y social.

ción de urgencia que ésta conlleva, en la mayoría de los casos, no suele ser posible.

En esta línea, la ayuda alimentaria supone una forma válida si se considera como sustitución de las importaciones alimentarias de los países, lo que posibilita aligerar el déficit de la balanza de pagos, permitiéndoles ahorrar sus escasas divisas extranjeras. Pero la ayuda alimentaria, por lo general, no tiene estos beneficios, o los tiene de forma puntual, siendo mayores los problemas que presenta. Frecuentemente, se constituye como un instrumento de política exterior de los países desarrollados, teniendo además efectos adversos sobre los precios agrícolas y las producciones de los países receptores. En este sentido, nos parece oportuno resaltar la opinión de Luis Portillo⁵⁷, que al hilo de la ayuda alimentaria estadounidense destaca: "*Datos fehacientes demuestran que la ayuda alimentaria ha sido utilizada por la mayor potencia agrícola del mundo para promover sus intereses y objetivos, convirtiéndose en una pieza más de la panoplia de instrumentos de política exterior de EEUU. Mediante el subterfugio de una pretendida "ayuda" alimentaria, de sus "alimentos para la paz", EEUU ha fortalecido sus intereses en el mundo apoyando la expansión de sus empresas en el exterior e influyendo en la política de numerosos gobiernos*".

Pero además, y ya en consideraciones de mayor profundidad, está demostrado que este tipo de ayuda crea en la población el gusto por alimentos exóticos imposibles de producir en el país, lo que crea un problema a largo plazo pues supone una mayor dependencia al favorecer una cultura de importaciones.

En esta línea, como reflexión final de este tipo de ayuda podemos apuntar que ésta no debe considerarse ni como algo nefasto, pues tiene sus virtualidades, ni como algo válido, sino que debe tender a modificarse incluyéndose de forma más activa en proyectos de educación escolar, o en definitiva en las formas de cooperación que estén más cerca de la población, evitando la nociva introducción de la ayuda alimentaria como elemento de negociación de las políticas económicas.

6.4.3. El control de las políticas económicas a través de la ayuda a programas

Por ser concretos podemos decir que la ayuda para programas se resume en la aportación, por parte del donante, de capital disponible con flexibilidad para uso productivo, superando la mayor fijación territorial y geográfica de los proyectos. En este sentido, la ayuda por programas está sujeta a un rápido desembolso y obligada a una mayor flexibilidad de cara a adaptarse a un sector u

otro, razón por la cual no ha sido del agrado de muchos de los donantes bilaterales, al suponer una dificultad añadida para el control de la ayuda. Pero este condicionante inicial se ha superado al controlarse de forma más cercana los flujos de capital aportados en la ayuda por programas, a sabiendas de que ésta supone resultados más rápidos en la expansión de la renta y de la producción, pero no así, en la mayoría de los casos, de las condiciones de vida de la población más necesitada. Cuestión esta agravada al percatarse los donantes de que con la ayuda a programas se incide de forma mucho más notable en la política económica del país "ayudado". Y es que las condiciones de una ayuda para proyectos están vinculadas a la realización del propio proyecto mientras en la ayuda a programas se relaciona de forma mucho más directa con la política económica del país.

En este sentido, los Préstamos de Ajuste Estructural del Banco Mundial no son más que una forma de ayuda a programas para incrementar la incidencia de este organismo en la configuración de las políticas económicas de los países, controlando así de manera más eficaz la política económica general a nivel mundial. Y en esta línea han ido buena parte de los préstamos adquiridos por los países subdesarrollados, que sucesivamente se han ido destinando a programas.

Precisamente esta influencia política de instituciones como el Banco Mundial es la que se debe evitar, puesto que mientras esta situación se mantenga se desvirtúa en exceso la validez de los programas, ya que se constituyen como un mero instrumento de control de las políticas económicas. En realidad la verdadera virtualidad de la cooperación a través de programas aún está por aprovechar. Aunque la opción de desarrollo por programas se ha visto favorecida por la necesidad del ajuste estructural en los países subdesarrollados, además de por la evolución de la economía internacional, lo que realmente debe intentarse es un equilibrio entre la ayuda a proyectos y la ayuda a programas. Solo así se conjugará el crecimiento económico y el ajuste estructural provocado por la ayuda a programas, con la mejora de las condiciones de vida y los salarios reales introducidos por buena parte de los proyectos de desarrollo, intentando conseguir un desarrollo estructural y no meramente económico.

En este sentido, la ayuda por programas requiere un proceso de preparación detallado que no puede obviarse puesto que, de ocurrir esto, se contribuiría al mantenimiento de formas de consumo público y privado insostenibles y de políticas inapropiadas, que perjudicarán la consecución del desarrollo real. En efecto, dado que los recursos disponibles para la cooperación a través de programas son muy limitados, ya que los donantes deben justificarse ante la opinión pública, es totalmente necesario establecer una primera fase de marco político-administrativo eficaz, en la que debe predominar el diálogo entre donantes, receptores e instituciones multilaterales de desarrollo. Sobre esta cues-

⁵⁷ Portillo, L., *¿ Alimentos para la Paz ? La "ayuda de EEUU"*, IEPALA Ed., Madrid 1987. 405 págs.

ción, son de destacar las recomendaciones marcadas por el CAD a tal efecto, en las que se recoge la siguiente opinión:

*"Aunque los enfoques y exigencias no son idénticos, las normas de preparación y de examen previo no deberían en principio ser diferentes según se trate de ayuda por programas o de ayuda por proyectos. La ayuda por programas exige tantos esfuerzos de gestión como la ayuda por proyectos. Sin embargo, se requieren diferentes facultades de análisis y habilidades diplomáticas. Las organizaciones de ayuda, cuyas actividades se han dirigido hasta ahora a la financiación de proyectos, deben adquirir las competencias adecuadas para la concepción de la ayuda por programas."*⁵⁸

Efectivamente, la cooperación por programas debería ser potenciada para superar la excesiva concreción en ocasiones de los proyectos, pero esto debería hacerse superando el control político de los programas, engarzando a su vez el valor de los proyectos como forma de materialización inferior y más concreta dentro de los programas.

6.4.4. Las armas y la AOD: una relación que debe desaparecer

Un último ejemplo de la manifestación de las influencias políticas en la AOD lo constituye la relación que ésta mantiene con el comercio de armas o de cualquier otro tipo de material militar. Pues bien, si hemos ido observando como la influencia política grava la AOD en numerosos aspectos, tales como la cooperación técnica, la ayuda alimentaria o la cooperación por programas, sin embargo la relación más perniciosa y que, a nuestro modo de entender, se revela como la más paradójica y contradictoria es, sin duda, la que existe entre la Ayuda Oficial al Desarrollo y el comercio de armamento, material militar o de defensa. Esta relación se manifiesta de forma bien clara en el contexto internacional al hilo de los montos destinados a la compra de bienes de este tipo.

Una primera cuestión sobre la que podemos reflexionar es la diferencia existente entre las cuantías económicas destinadas por los países a cada uno de los campos a los que nos referimos, al margen de las relaciones entre estos. De hecho, los gastos en armamento son muy superiores a los destinados a la Ayuda

Oficial al Desarrollo⁵⁹, de tal manera que ningún solo país del CAD destina más de un 35% de AOD respecto a lo que gasta en armamento, siendo algunos valores realmente alarmantes.

En efecto, esta desigualdad ya es, de partida, sumamente grave, puesto que constituye el reconocimiento de que es más importante la defensa militar de los países desarrollados que la potenciación de la igualdad y la extensión del desarrollo y los niveles de vida a buena parte de la población mundial. La compra de armamento no supone sino un medio más para fomentar el control político y económico a nivel mundial por parte de los países desarrollados, en detrimento del mundo subdesarrollado que aparece cada vez más dependiente. Evidentemente, esta desigualdad entre los fondos destinados a la AOD y los fondos dirigidos a la compra de armamento tiene una nítida significación espacial y geográfica, puesto que supone el mantenimiento del subdesarrollo fomentando mercados armamentísticos en ningún caso beneficiosos. De hecho, la dimensión del problema aparece de forma aún más clara si pensamos en el número de proyectos de desarrollo que se podrían financiar con el dinero destinado a la compra de armamento. En este sentido, el PNUD realizaba unos cálculos al respecto reconociendo que simplemente con el 2% de los gastos militares de los países desarrollados en 1992 se podrían haber financiado programas de salud consistentes en extender y universalizar la atención primaria, inmunizar a todos los niños respecto a las enfermedades más comunes..., y con un 1,4% se podrían haber puesto en marcha programas de población con el objeto de prestar servicios básicos de planificación familiar a todas las parejas que así lo desearan.⁶⁰

⁵⁹ Para hacerse una idea del fenómeno son bien representativos los datos que al respectivo presenta Díaz Salazar, (1996 op cit) que podemos resumir, remitiendo a su lectura para una mayor profundización, en:

	Gasto Militar	Gasto AOD
EEUU	297600	9721
Francia	42590	7915
Japón	41730	11259
Alemania	36650	6954
R Unido	34020	2908
Italia	20570	3043
Canadá	10300	2373
España	8289	1213
Australia	7441	953
Holanda	7055	2525
Suecia	5011	1769
Suiza	4061	793
Bélgica	3746	808

Datos en millones de dólares.

⁶⁰ PNUD. "Informe de Desarrollo Humano. 1994", PNUD 1994.

⁵⁸ AAVV: *La cooperación internacional para el desarrollo: ámbito y configuración*. CIDEAL, Madrid, 1994.

De hecho, hasta aquí sólo hemos hecho referencia a la enorme desigualdad que existe entre los flujos destinados a la AOD y los destinados a la compra de armamento por parte de los países desarrollados, lo cual, para empezar ya es enormemente gravoso. Pero, además, los países subdesarrollados presentan unos flujos económicos destinados a la compra de armamento verdaderamente importantes, lo cual no hace sino incrementar la relación que venimos calificando de "perniciosa".⁶¹

La relación entre las armas y la AOD reviste su auténtica dimensión si incorporamos una óptica de análisis un tanto más profunda, para descubrir que buena parte, por no decir toda, de los gastos militares realizados por los países subdesarrollados estaba realizada con cargo a los montos de AOD recibida. Este hecho acaba por completar la "perniciosa" relación armas-AOD, y es donde realmente debemos hacer hincapié desde el punto de vista de la cooperación internacional para el desarrollo. Es una verdadera contradicción que se alimente la compra de armas desde un elemento que se hace denominar Ayuda Oficial al Desarrollo. A modo de ejemplo México adquirió en 1980 varias patrulleras a cargo de la AOD española (con valor de más de 2.000 millones de pesetas), hecho que se ha ido repitiendo con otros países. En relación con ello, parecen inaceptables afirmaciones como las que realizaba a este respecto D. Inocencio Arias, Secretario de Estado de Cooperación Internacional, que manifestaba: "...las patrulleras que ha adquirido Marruecos con cargo a los créditos FAD, qué duda cabe que son armamento, pero pueden ser utilizadas para muchas cosas: para vigilar el Estrecho en el caso de las pateras"⁶². Esta explicación representa la clara y transparente concepción de la influencia política en la AOD, al convertir a esta en un mero elemento de política exterior y comercial, hasta tal punto de que la AOD real ofrecida por España se reduce a una tercera parte de lo que figura en los documentos oficiales (puesto que la AOD destinada a armas no puede considerarse cooperación)⁶³.

En definitiva, la relación manifiesta entre la compra de armamento y la AOD se muestra clara y se resume en una política comercial más de los países desarrollados. La postura del subdesarrollo sobre este particular, aunque entronca de lleno con la mala utilización de la ayuda, es hasta cierto punto entendible. De hecho aprovechan la política comercial del mundo desarrollado para adquirir bienes que les siguen siendo necesarios, y mientras no cambie esta

situación, el problema seguirá apareciendo desde la base. Es una cuestión de ideología y de posicionamiento internacional respecto a estrategias territoriales.

Por tanto, y sin entrar aquí a cuantificar de forma detallada los porcentajes del problema, es problemática la relación que existe entre la cooperación para el desarrollo, particularmente la AOD y las armas, una relación que resume de forma acertada Fisas al referirse a ella en estos términos:

"A nivel mundial, la mitad de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) de 1992 fue a parar a un grupo de 12 países, excluyendo a China, que recibieron 19.500 millones de dólares de la comunidad internacional. Esos 12 países gastaron una cantidad equivalente en comprar armamento y mantener a sus ejércitos. La ayuda al desarrollo les sirve, en definitiva, para ahorrarse unos dineros del presupuesto que luego pueden desviarse para asuntos militares. No puede extrañar por tanto, que este grupo de 12 países haya comprado armas por valor de 27.750 millones de dólares en el quinquenio 1987-1991, procedentes de Rusia, Estados Unidos, China, Francia y el Reino Unido. Las potencias occidentales primero envían las armas y avivan los conflictos, y como servicio posventa, llegan luego la "ayuda al desarrollo" y los equipos humanitarios"⁶⁴.

Se trata, sin duda, de una magnífica síntesis de esta preocupante relación, que apunta aspectos sumamente interesantes, como los principales precursores del fenómeno o la responsabilidad de los países desarrollados en el fomento de los conflictos armados en el mundo subdesarrollado. De hecho, esta vinculación se dibuja como uno de los mayores problemas de la cooperación, ejemplificando la influencia política en la AOD, marcada por cantidad de intereses y presiones que, indudablemente, deberían desaparecer de la cooperación. Este elemento ciertamente rechazable de la AOD está en la base de la ineficacia de la cooperación, junto con otros problemas que, a modo de resumen, serán analizados a continuación y que deben ser superados. Por ello, debemos enumerar el resto de problemas que inciden en la AOD y que se deben eliminar.

6.5.- La escasez de recursos y la dependencia política como principales problemas de la AOD

Una vez valorados los donantes principales de la AOD, las formas principales de cooperación, así como el principal obstáculo de la AOD, debemos entrar a analizar, a modo de resumen, los principales problemas que de ella se derivan, realizando un somero acercamiento a sus principales deficiencias. Éste

⁶⁴ Fisas, V.: "La cooperación como ejercicio del poder", Revista de Médicos sin Fronteras, Febrero 1995, pag 10.

⁶¹ Según el PNUD el gasto militar de los países subdesarrollados ascendía en 1992 a 125.000 millones de dólares, por comparación a los 690.000 millones de dólares del mundo desarrollado.

⁶² Declaraciones en la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso de los Diputados del 22 de Octubre de 1992, tomado de Gómez Gil, C. España y la AOD: los créditos FAD. Un estudio de la gestión del FAD. CIP. 1994.

⁶³ Sobre la venta de material militar por parte de España, con cargo a los créditos FAD es brillante la reflexión de Gómez Gil, 1994, op cit.

problemas analizados en el apartado anterior.

Indudablemente, y pese a que esta ayuda se considera como imprescindible para muchos países y son numerosos sus efectos positivos en países subdesarrollados, en ámbitos diversos como la producción de alimentos, la construcción de infraestructuras y comunicaciones, la extensión de programas de salud, escolarización o planificación familiar, etc., son muchos los problemas que afectan actualmente a la AOD, tal y como ha descrito con gran acierto Díaz-Salazar⁶⁵, pudiéndose resumir los elementos rechazables de la AOD actual en los siguientes puntos:

- a) Destina pocos recursos económicos, medidos en porcentaje del PNB, al mayor problema de la humanidad. No sólo no hay progresividad respecto al 0,7% pactado tanto en el CAD como en la UNCTAD, sino que se da un retroceso. Esta falta de progresividad impide la realización de programas a largo plazo e introduce en la AOD un clima de imprevisibilidad excesiva.
- b) En muchos casos no tiene como prioridad contribuir a erradicar la pobreza extrema y ser un instrumento de mayor justicia internacional. Como señala Díaz-Salazar, "*los países donantes venden armas a los países del Sur, estrangulan con la Organización Mundial del Comercio las posibilidades exportadoras de éstos, les cobran la deuda externa y luego les dan las migajas de la AOD para tenerlos más dependientes y dominados*".
- c) Es primordialmente un instrumento al servicio de los intereses geoestratégicos de la política exterior de los gobiernos. El caso de los créditos FAD españoles es, en este sentido, paradigmático, pues este hecho se resalta incluso desde su creación.
- d) Está en muchos casos ligada a las políticas comerciales exportadoras de los países donantes, las cuales marcan en bastantes ocasiones las prioridades.
- e) Su distribución geográfica no está regulada por la intensidad de la pobreza o por el número de pobres, puesto que los países pobres son los que comparativamente reciben menos AOD.
- f) El "desarrollo humano" y las áreas de prioridad social ocupan un porcentaje muy reducido en la distribución sectorial, siendo la construcción de las infraestructuras el de mayor porcentaje.
- g) Su impacto e incidencia en la eliminación del subdesarrollo y la pobreza es limitado. En diversos países es irrelevante para su desarrollo

⁶⁵ Díaz Salazar, R.: 1996, op cit.

estructural e incluso en ocasiones sirve para ocultar las formas estructurales de dominación interna.

- h) Los programas de asistencia técnica no siempre favorecen la capacidad nacional y la autonomía de los países receptores. En ciertos casos obstaculizan formas autóctonas e iniciativas locales de desarrollo o extienden modelos tecnológicos poco apropiados para el país receptor, creando en los países receptores una cultura social y económica de la dependencia, no asumiendo sus responsabilidades e iniciativas.
- i) Permite a los gobiernos que la reciben utilizarla para cubrir el gasto social de sus presupuestos y destinar mayores recursos nacionales a la compra de armamento.
- j) Por lo general no existen mecanismos que aseguren que llega a los sectores más empobrecidos del país receptor, transfiriéndose en ocasiones a la población más rica de dichos países, no vinculándose, por tanto, a políticas de redistribución de la riqueza.
- k) En gran parte está militarizada, ya que se utiliza para premiar a aliados militares y a los mayores compradores de armamento del país dominante. Así, son los países de menor gasto militar los que reciben menos ayuda.
- l) Apenas incide en la renegociación o condonación de la deuda externa de los países del sur, siendo los casos principales los de América Latina.
- m) Su aportación a los organismos sociales de la ONU se estanca o reduce, pero no crece.
- n) No existe una adecuada coordinación de las políticas nacionales de AOD
- o) Carece de una evaluación adecuada y de un sistema de condicionalidad social, democrático y ecológico.

Evidentemente, una vez visto este resumen de los problemas que rodean a la AOD, se ve claro que son graves problemas que deben ser solucionados si se quiere llegar a una verdadera cooperación. Además, si la AOD fuese una auténtica fórmula de cooperación en pro del desarrollo integral, debería denominarse Cooperación Oficial para el Desarrollo. Pero esto no es posible mientras se mantengan estos problemas, puesto que, hasta entonces, está más cercana a la ayuda que a la cooperación. Sin duda alguna, la AOD está más lejos de la cooperación para el desarrollo que el otro gran agente de la cooperación, como son las ONGD, que estudiaremos a continuación.