

¿UN SAFARI HACIA LA EFICACIA DE LA AYUDA?

**UNA MIRADA CRÍTICA A LA DECLARACIÓN DE PARÍS Y  
LA AGENDA DE ACCIÓN DE ACCRA COMO PARTE DE LA NUEVA ARQUITECTURA  
PARA LA REFORMA DE LA AYUDA AL DESARROLLO**

En este número especial del Norrag News, se pone la atención sobre el significado del **discurso de París y de Accra** en cuanto al suministro de la ayuda diaria o la cooperación internacional, tanto en el mismo Ghana, el resto de África, América latina como en los países considerados donantes tradicionales o en los recién calificados de donantes “emergentes”.

En muchas de las contribuciones, se explora el impacto de los llamados nuevos enfoques y modalidades de ayuda y se debaten preguntas fundamentales relativas a **la posibilidad de que la ayuda al desarrollo sea eficaz**.

Recientemente, el negocio de la ayuda ha recibido una crítica seria de un conjunto de analistas incluyendo por ejemplo: Clark Gibson et al. *The Samaritan's dilemma*; David Ellerman, *Helping People Help Themselves: From the World Bank to an Alternative Philosophy of Development Assistance*; William Easterly, *The White Man's Burden*; Roger Riddell, *Does Foreign Aid Really Work?* and Dambisa Moyo, *Dead Aid*.

El propósito de Moyo es romper el mito según el cual la ayuda al desarrollo puede ser eficaz. Su objetivo es “una solución sin ayuda al desarrollo” porque, para ella, el problema subyacente de la ayuda es su fungibilidad – el hecho que el dinero destinado para una cosa puede ser fácilmente desviado para otra. En otras palabras, la ayuda puede y realmente lleva a la corrupción. Cuando la ayuda a África ha aumentado, el crecimiento ha disminuido, y por lo tanto una consecuencia directa de las intervenciones orientadas a la ayuda ha sido un dramático descenso hacia la pobreza.

Varios autores en este número del Norrag News reaccionan ante el análisis de Moyo, llevando a una variedad de interpretaciones de su trabajo. Al hacerlo, se destacan acontecimientos positivos que han ocurrido en los últimos años como el crecimiento económico hasta 2008 en África subsahariana, y para algunos países una disminución del índice de pobreza absoluta, el rápido aumento de matrículas en la educación primaria y el progreso en la supervivencia infantil.

Algunos creen que simplemente proporcionando más ayuda se acelerará la deseada reducción de la pobreza, otros están convencidos que no tanto la cantidad sino la calidad hace la diferencia. La ayuda en sí no es la respuesta al desarrollo, pero si utilizada bien, tiene el potencial para ayudar más rápidamente a las economías de los países pobres en el camino hacia el desarrollo sostenible. Para Riddell, esto significa idealmente que la ayuda “*tiene que proporcionarse a cada país pobre que la necesite, en una manera predecible y previsible dentro de una perspectiva a largo plazo, y en cantidades suficientes, con donantes individuales de acuerdo en suplir los déficits (cuando uno de ellos no cumpla su promesa de ayuda), y con asignaciones de la ayuda no orientadas o moldeadas por spots publicitarios e intereses políticos a corto plazo de los principales países donantes*”.

Esto parece al mismo tiempo lógico e idealista. ¿Puede la ayuda organizarse de tal modo que se logre la eficacia? Los países y los donantes quienes firmaron la Declaración de París, por lo visto, quieren creer en esto y han delineado el camino hacia la eficacia de la ayuda según varios principios rectores.

En algunas áreas se ha avanzado algo como el cambio de una ayuda enfocada en proyectos a otra enfocada en programas, y la ineludible necesidad para los donantes de adoptar una postura unánime acerca del contenido de las reformas relativas a buena gobernabilidad, renovación de políticas y políticas gubernamentales en favor de los pobres. La implementación de estos principios ha tenido

menor éxito en términos de cumplimientos de las promesas de los donantes y armonización entre la multitud de ‘socios del desarrollo’.

Varias contribuciones llaman la atención sobre los factores que complican la eficacia de la ayuda en los principios de París y de Accra. En un modelo de cooperación, no es fácil equilibrar las relaciones de poder y no siempre pueden coincidir los intereses. El apoyo presupuestario funciona sólo en una atmósfera de confianza y un acuerdo general sobre las prioridades. Esto puede llevar a dilemas. ¿Qué opciones tienen los donantes cuando un gobierno huésped no está cumpliendo con sus compromisos internacionales hacia los ODM y los objetivos de la EPT? ¿Deberían los donantes seguir cambiando el saldo en favor de operaciones de apoyo presupuestario? ¿O deberían volver al enfoque basado en proyectos que les da mayor control sobre cómo se utiliza su dinero?

Los donantes sí tienen objetivos diferentes para su ayuda; se debería reconocer que tienen a menudo ventajas comparativas diferentes (y ¡desventajas!) para proporcionar ciertos tipos de ayuda, y que los complejos procesos democráticos que rigen la asignación y la responsabilidad de la ayuda pueden llevar a enfoques no siempre fáciles de ‘armonizar’.

Otro factor está en las escasas capacidades del gobierno huésped. Según de Moura Castro, los países que reciben la ayuda son a menudo incapaces de utilizar con eficacia los recursos a ellos destinados. En este caso, parece que la esencia del problema reside en que la pobreza y la falta de capacidad para utilizar la ayuda son partes integrantes del mismo apuro. Las instituciones son incapaces de transformar la ayuda en desarrollo. Este es el más vicioso de los círculos viciosos.

**¿Pueden superarse estos defectos al organizar de otra manera la ayuda?** ¿Podemos aprender algo de los países que no siguen los acuerdos de París y de Accra y cuyo apoyo es sin embargo apreciado, como el de China y Cuba? Su enfoque hacia la cooperación internacional con los países más pobres parece seguir una trayectoria muy diferente de aquella perseguida por donantes tradicionales. Varias contribuciones tratan de los detalles referentes a estos donantes.

China combina una compleja relación de ayuda, asegurando subvenciones, préstamos blandos e Inversión Extranjera Directa (IED) junto con una política de emigración relativamente no planificada que está llevando a muchos miles de ciudadanos chinos a África. El enfoque chino está basado en un modelo de cooperación Sur-Sur y sus principios de mutuo beneficio e igualdad.

Otra característica de la ayuda china es su no injerencia en las políticas internas de los países socios. China sólo reconoce a los gobiernos africanos como contraparte para las negociaciones. Esto trae como consecuencia acuerdos que son concluidos en un nivel político muy elevado. Hay menor responsabilidad aparente y transparencia, pero esto es verdad tanto para las instituciones chinas como para las africanas.

La experiencia de China señala la importancia de combinar un diseño de políticas pragmático, basado en evidencias, con instituciones públicas capaces y de fuerte liderazgo comprometido con la reducción de la pobreza. Quizás paradójicamente, la falta de ideología podría ser otra. Las prácticas chinas en cuanto a diseño de políticas se basan generalmente en un pesado enfoque pragmático.

Los principios de solidaridad subyacen a la política internacionalista cubana. El enfoque cubano es caracterizado por el respeto absoluto de la soberanía nacional, la autodeterminación de los países involucrados y una ayuda no ‘vinculante’; sus acuerdos toman en cuenta los distintos niveles económicos de cada país, varios enfoques son identificados para la financiación bilateral, las tecnologías y los conocimientos son transferidos hacia los países pobres que los necesitan sin costos relativos a la ‘propiedad intelectual’. Con este apoyo, Cuba ha tenido mucho éxito en la construcción de capacidades en los sectores de la educación y la salud de muchos países en África, proporcionando oportunidades de estudio y formación en Cuba o bien enviando a expertos, doctores y profesores cubanos en el exterior.

Aunque un solo autor dude de que alguna vez se logre una ayuda eficaz, otros esperan y creen que los donantes ‘tradicionales’ y ‘nuevos’ podrían considerablemente sacar provecho si estuviesen dispuestos a comparar sus políticas y sistemas de apoyo en términos de eficacia. Como lo expresa Formica: *“Si es verdad que mayor eficacia significa mayor pragmatismo, los procesos chinos de asistencia al desarrollo podrían ayudar a mejorar las prácticas de la comunidad internacional de donantes; al mismo tiempo, involucrar China en el desarrollo de prácticas de ayuda armonizadas podría ayudar a la creación de un diálogo significativo entre este país y la comunidad internacional, incluyendo a los actores interesados de los países donantes y receptores, llevando a una nueva y más eficaz cooperación en los próximos años”*.