

Redefiniendo la Cooperación al Desarrollo

Alfonso Novales

Real Academia de Ciencias Morales y Políticas

10 de diciembre de 2013

Prólogo

El pasado 29 de octubre de 2013 fueron localizados los cuerpos sin vida de 92 ciudadanos de Níger, 52 niños, 33 mujeres y 7 hombres. Estaban desaparecidos desde finales de septiembre, cuando abandonaron la ciudad de Arlit, y fallecieron por deshidratación cuando intentaban atravesar el desierto para llegar a las costas de Argelia y Túnez desde las cuales pensaban emprender un peligroso cruce por mar hacia las costas del sur de Europa. La Agencia para la Coordinación de Asuntos Humanitarios de Naciones Unidas estima que alrededor de 80.000 inmigrantes de Benín, Togo, Ghana, Costa de Marfil, Nigeria, Camerún y Níger cruzan el desierto del Sáhara a través de Níger cada año.ⁱ La Organización Internacional de Migraciones estima que, como consecuencia del estallido de la guerra civil libia, 100.000 ciudadanos de Níger, que habían acudido a Libia a trabajar para poder mantener a sus familias en Níger mediante sus remesas, debieron volver a su país, donde no encontraron posibilidades.

Níger padece hambrunas, sequías, contaminación industrial y el azote del integrismo islamista. Níger es el quinto productor de uranio del mundo, el primero de África, y posee el 5% de las reservas del planeta. Sin embargo, las oportunidades económicas que abre este recurso cobran un alto precio en la salud de 110.000 habitantes de Arlit, la ciudad más próxima a las minas, en la que ese mismo día, fueron liberados cuatro trabajadores franceses de la planta de uranio, que habían permanecido secuestrados más de tres años en manos de Al Qaeda en el Magreb Islámico. La propiedad del recurso natural no genera un grado de desarrollo en el país suficiente para permitir una clara reducción de la pobreza extrema. Lamentablemente, Níger no es un caso excepcional, sino uno entre un número de países que no ofrece posibilidades de desarrollo a sus ciudadanos.

El 3 de octubre de 2013, 364 inmigrantes subsaharianos (Eritrea, Somalia, Etiopía, Sudán, Siria, ...) fallecían cerca de la isla de Lampedusa en su intento por alcanzar las costas europeas. Sus cuerpos, recuperados por buzos a 150 metros de profundidad, recibieron funerales de Estado y les fue concedida la ciudadanía italiana. El 11 de octubre, unas 250 personas fallecían ahogados al hundirse su embarcación en la costa de Malta. No es el peor episodio en los veinte años de inmigración a través del Mediterráneo. En 2011, con las revueltas de la Primavera Árabe, las aguas entre Italia y África se tragaron las vidas de al menos 2.352 personas. A finales de octubre llegaban en distintas embarcaciones 775 inmigrantes. Según el Alto Comisionado de la ONU para los Refugiados, 32.000 inmigrantes han llegado al sur de Italia y Malta este año. Los pescadores que prestan auxilio a las pateras incurrir en un delito de complicidad con la inmigración ilegal.ⁱⁱ El muelle de Favalaro, como dijo el Papa Francisco, es el muelle que avergüenza a Europa.

Una de cada seis personas vive, como nosotros, en el conjunto de países ricos. Cuatro de ellas viven en países en desarrollo. Una de cada seis vive en estados fallidos,

países que por su régimen político, por los continuados conflictos armados, por el grado de deterioro medioambiental y la total destrucción de su sector productivo, no tienen ninguna posibilidad de desarrollo.

Para quienes hemos tenido la fortuna de nacer en el mundo privilegiado, es imposible imaginarnos el grado de desesperación que deben tener quienes emprenden tales viajes migratorios hacia lo que perciben como sus oportunidades de desarrollo y de sostenimiento de sus familias. Nunca tendremos una razón para explicar por qué nosotros, y no ellos, hemos resultado favorecidos, pero al menos esta consideración debe dar lugar a un mínimo sentimiento de ética, de moral, y de solidaridad humana, sobre la que se sustenta la Ayuda al Desarrollo.

1. La Ayuda al Desarrollo. Historia, visiones y eficacia

Los orígenes de la cooperación internacional para el desarrollo de los países pobres pueden trazarse a las actividades de desarrollo de los poderes coloniales en sus territorios de ultramar, las instituciones y programas para la cooperación económica creados bajo el auspicio de Naciones Unidas tras la segunda guerra mundial, el Point Four Programme de Estados Unidos,ⁱⁱⁱ y el importante apoyo a la estabilidad económica en los países de la periferia del bloque comunista en esa época. La creación del Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo, posteriormente reconvertido en Banco Mundial, y el Fondo Monetario Internacional,^{iv} siguiendo los acuerdos alcanzados en la conferencia de Bretton Woods en 1944 puede considerarse el punto de partida de lo que hoy conocemos como programas internacionales de ayuda a la cooperación y el desarrollo de los países pobres. El éxito del Plan Marshall de 1947 generó elevadas expectativas acerca de la capacidad de ayudar a países pobres mediante ayuda externa en condiciones muy diferentes y estimuló la creación e agencias nacionales. La actual red de agencias y programas nacionales e internacionales de ayuda al desarrollo fue surgiendo gradualmente al amparo del Comité de Asistencia al Desarrollo, creado en 1960, y la Dirección de Cooperación y Desarrollo de la OCDE,^v creada en 1969.^{vi}

La Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) es un término acuñado por el Comité de Asistencia al Desarrollo para incluir actuaciones que satisfagan tres condiciones: deben ser llevadas a cabo por el sector oficial; deben tener como objetivo la promoción del desarrollo económico y el bienestar; y deben establecerse en términos financieros de concesión/exención: si se trata de un préstamo, debe tener un elemento de **subvención** de al menos un 25%.^{vii} Las agencias nacionales responsables de gestionar los fondos destinados a la cooperación y el desarrollo en los Presupuestos de sus respectivos países ejecutan directamente actuaciones vinculadas a tal finalidad, o canalizan las ayudas económicas a través de otras instituciones, principalmente organizaciones no gubernamentales.^{viii}

Hay tres tipos de AOD: ayuda humanitaria o de emergencia, ayuda caritativa, y ayuda sistemática, sea bilateral o multilateral. Esta última es la más importante, y es a la que me voy a referir a lo largo de esta intervención. Puede revestir dos formas: préstamos (a tipos de interés por debajo del mercado y períodos largos) y subvenciones; ambas pueden resultar similares en la práctica si se percibe una cierta probabilidad de condonación del préstamo. Entre dos de los grandes donantes, el Banco Mundial, relativamente bien protegido de influencia política, ha logrado que la AOD que concede, fundamentalmente en forma de préstamos, se haya dirigido hacia los países más pobres. Lo contrario sucede con la UE, que concede AOD prioritariamente en forma de subvenciones. Es paradójico, sin embargo, que los países más pobres hayan recibido frecuentemente ayuda internacional en la forma de préstamos, mientras que las subvenciones hayan sido destinadas a los países de renta media.

Con datos de 2011, el país con una mayor dotación para sus programas de AOD es Estados Unidos, con 30,9 m.m. de US\$, seguido de Reino Unido, Alemania y Francia, cada uno con una dotación en torno a 14,0 m.m.. En términos de su Producto Interior Bruto, los mayores donantes son Luxemburgo, Suecia y Noruega, con una contribución de un 1% de su PIB, y Dinamarca y Holanda, con contribuciones de AOD 0,85% con 0,75% de sus respectivos PIB. Globalmente, los 23 principales países donantes concedieron un 0,31% de su PIB a la AOD.^{ix} Como porcentaje de su PIB, los principales receptores incluían Liberia (74%), República Democrática del Congo (38%), Burundi (25%), Haití(23%), Ruanda (20%), Sierra Leone (20%).^x África recibe la mitad de la ayuda^{xi} y Asia Central y Oriente Medio recibe un 30%.

La AOD no se distribuye de modo proporcional a las necesidades de los países pobres.^{xii} De hecho, contrariamente a lo que pudiera pensarse, la AOD es solo una pequeña parte del dinero recibido por la población más pobre del planeta cada año. La mayoría de los programas dirigidos a la población pobre están financiados con recursos de sus propios países. India, por ejemplo, no recibe esencialmente ninguna AOD; en el bienio 2004-2005 gastó medio trillón de rupias (31 m.m. de \$US PPP) solo en programas de educación primaria para los pobres, que financió con sus propios recursos. Incluso en África, donde la AOD juega un papel mucho más importante, la AOD representa tan sólo el 5,7% de los presupuestos totales de los gobiernos en 2003.^{xiii}

Diversos estudios han aportado evidencia acerca del excesivo grado de concentración de destinatarios de la AOD proporcionada por los países desarrollados **[OCDE 2001]**. Además, dicha concentración parece estar relacionada con el grado de intercambios comerciales con dichos países. Es especialmente lamentable observar que los países más desarrollados, como EEUU, Australia, Canadá o Alemania mantienen una AOD que no es precisamente favorecedora de los más pobres. La

Unión Europea también presenta este tipo de deficiencias, aún en mayor grado que sus países miembros.^{xiv} En definitiva, la AOD continúa siendo en parte heredera de motivaciones de estrategia geopolítica e interés económico, sin responder estrictamente a un objetivo de alivio de la pobreza. También se observa que los países que son más generosos internamente, que tienen programas de bienestar social más desarrollados, son también más generosos externamente.

Historia de la AOD: inicio; los 1960: la industrialización; los 1970s: el foco en la pobreza; los 1980s: la década perdida del desarrollo; los 1990s: gobernanza; los 2000s: el *glamour*.

1.1 Puntos de vista sobre la AOD

Los proponentes de la AOD apelan a distintos argumentos para sustentar su creencia de que la AOD funciona: entre ellos, el éxito que tuvo el plan Marshall, puesto en práctica tras la segunda guerra mundial, o la existencia de los denominados “IDA graduates”^{xv} países que, supuestamente gracias a la AOD recibida, han salido de la lista de países de menor renta que mantiene el Banco Mundial. En 2013, esta lista la componían 28 países que recibieron AOD en el pasado, pero que actualmente no la necesitan, de los cuales solo 5 son africanos.^{xvi}

Pero quizá el argumento más relevante, expuesto por Jeffrey Sachs, director del Earth Institute de la U. de Columbia, es que los países pobres lo son porque ocupan regiones demasiado cálidas, poco fértiles, infestadas con malaria, y frecuentemente sin salida al mar. Tales condiciones les hacen ser poco productivos si no pueden realizar una inversión inicial suficientemente grande como para permitir solventar sus endémicos problemas. Pero no pueden financiar tales inversiones precisamente porque son pobres, dando lugar a lo que se conoce como *la trampa de la pobreza*. En esa situación, ni la liberalización de los mercados domésticos ni la instauración de la democracia harán mucho por ellos. Por esta razón, la AOD es clave: es capaz de arrancar un ciclo virtuoso al ayudar a los países pobres en estas áreas críticas y hacerles más productivos. Las rentas más elevadas que así se generen estimularán y contribuirán a financiar nuevas inversiones, y la espiral beneficiosa continuará. En su libro *The End of Poverty* (2005) Sachs afirmaba que si los países ricos hubiesen aportado 195 m.m. de dólares por año entre 2005 y 2025, la pobreza se habría eliminado por completo.

En el otro lado de la moneda se encuentran autores como William Easterly y Dambisa Moyo. Ambos argumentan que la AOD hace más daño que beneficio. La AOD hace innecesario que las personas tengan que buscar sus propias soluciones, a la vez que corrompe y socava las instituciones locales. Desde tal punto de vista, lo mejor que pueden hacer los países pobres es confiar en el principio de que cuando los mercados

son libres y los incentivos son correctos, las personas encuentran modos de resolver sus problemas. No necesitan instrucciones de otros países o de sus propios gobiernos. Para estos autores las trampas de pobreza no existen. En este sentido, los pesimistas respecto de la capacidad de la AOD para resolver la pobreza son en realidad bastante optimistas respecto a cómo funciona el mundo.

Un ejemplo de intervención en busca de un mayor desarrollo el uso de redes anti-mosquito, eficaces en la lucha contra la malaria. Su uso reduce drásticamente la probabilidad de contraer la enfermedad, pero también reduce la probabilidad de que quienes viven en el entorno próximo se contagien. Por esto, Sachs ha defendido la necesidad de distribuir gratuitamente dichas redes entre toda la población. La cuestión que surge es si quienes reciben las redes gratuitamente las utilizan para el fin que persiguen, si quienes las reciben bajo subvención estarán dispuestos a pagar el precio completo cuando la subvención se retire, y **si quienes no reciben** subvención están dispuestos a comprarlas. Por otra parte, quienes se oponen al concepto tradicional de AOD argumentan que la movilización del mundo desarrollado para recolectar redes anti-mosquito para ser distribuidas en los lugares afectados haría desaparecer al productor nacional, de modo que en la próxima ocasión en que se necesitasen, no habría redes disponibles. Es lo que se conoce como la paradoja micro-macro de la Ayuda al Desarrollo: lo que parece que debiera funcionar bien a nivel individual tiene efectos indeseados a nivel colectivo.

1.2. La eficacia de la AOD tradicional: *budget support*

En el enfoque tradicional de la AOD, ésta constituía un apoyo directo al presupuesto (*budget support*): los países donantes dan el dinero y éste se destina a la finalidad que el país receptor desee. Es fácil entender que esta manera de proceder resultará ser una buena estrategia en función de lo razonables que sean el diseño presupuestario del país receptor y su ejecución. Por la libertad que tiene en su aplicación, este tipo de AOD, en la forma de *apoyo al presupuesto*, es equiparable a los ingresos que obtiene un país en desarrollo por la venta al exterior de recursos naturales, cuando dispone de ellos, lo que puede asimismo equipararse a un ingreso impositivo. Llevado a algunos casos paradigmáticos como Nigeria o XXX, este paralelismo no es muy esperanzador respecto a la eficacia de la AOD sobre el crecimiento y la pobreza.^{xvii} De hecho, las tasas de crecimiento medias sobre periodos amplios de tiempo de los países productores y no productores de petróleo son estadísticamente indistinguibles. **Ni el *Budget support* ni la condonación de la deuda (*debt relief*) parecen funcionar como estímulos del crecimiento.**

A pesar de la burocracia que conlleva su aplicación, la AOD ha sido históricamente más efectiva que los ingresos del petróleo o el *budget support*, generando un cierto estímulo sobre el crecimiento. Ambos son transferencias financieras, pero la diferencia es que una parte significativa de la AOD es gestionada

por las Agencias de Desarrollo, y su actuación añade mucho valor a dichas transferencias. Seleccionar proyectos, diseñar procedimientos e imponer condiciones no es lo mismo que enviar un cheque y esperar los resultados, excepto si acaso en los pocos países pobres que cuentan con un buen gobierno.

La evidencia empírica disponible muestra que en los últimos 30 años la AOD ha podido generar un 1% anual de crecimiento en los países que integran lo que P. Collier denomina el Club de la Miseria,^{xviii} *un conjunto de 45 países sin esperanza de desarrollo*. Este efecto puede no parecer grande, pero hay que tener en cuenta que el crecimiento medio anual de dicho grupo de países en ese período fue de solo unas pocas décimas; por tanto, el impulso de la AOD en ellos ha hecho que se lograra un débil crecimiento, posiblemente frente a una contracción del PIB, que hubiese agravado sus males. Además, quizá la AOD les ayudó a evitar un desastre mayor, y las cosas podrían haber sido mucho peores. No sabemos.

Sin embargo, no cabe esperar que las frecuentes llamadas a ampliar el volumen de AOD puedan impulsar en igual medida el crecimiento, pues los estudios empíricos existentes sugieren que los efectos de la AOD sobre el crecimiento van siendo menos notables según aumenta la cuantía de la AOD a un país. Por consiguiente, aunque el compromiso de los países ricos continúa sin cumplirse, quizá nuestra atención deba dirigirse hacia el modo en que la AOD se instrumenta, más que hacia su cuantía.

La AOD ha funcionado en algunos países cuando se ha aplicado de manera sistemática. Pero, a nivel global, es difícil evitar una evaluación negativa de la eficacia de la AOD tradicional, concedida directamente a los gobiernos. En las últimas décadas se ha concedido a África más de un billón (europeo) de dólares, sin que haya tenido un efecto significativo sobre el crecimiento global y el desarrollo el área.

Dos problemas acucian especialmente a los países más pobres y caracterizan los Estados frágiles, lastrando decisivamente sus posibilidades de desarrollo: los conflictos armados y el mal gobierno. ¿Puede jugar algún papel la AOD en la resolución de estos problemas? ¿O deberían los donantes esperar a la solución de los mismos antes de conceder ayudas? Junto con la denominada *Dutch disease*, los conflictos armados y el mal gobierno, que paso a analizar sucesivamente, constituyen, a mi juicio, los tres elementos claves para explicar la reducida eficacia de la AOD tradicional.^{xix}

2. Tres causas de ineficacia de la AOD: Los conflictos armados, la corrupción y la “Dutch disease”

Los conflictos armados: En las cinco últimas décadas, se estima que 40 millones de personas han muerto en África en guerras civiles. Estas son tantas personas como la población de Sudáfrica, y el doble de los ciudadanos rusos muertos en la segunda guerra mundial. La AOD estimula una cultura militar, pues en su deseo de permanecer

en el poder y lucrarse con ella, un gobierno corrupto hará prioritario el desvío de recursos hacia el ejército.

¿Puede la AOD deteriorar aún más la situación en los países con riesgo de conflictos? Así lo creen algunos investigadores como Bates (2008), quien desarrolla un modelo que explica cómo, mientras que las rebeliones se ven alimentadas por la existencia de recursos naturales, una AOD elevada tiende a incentivar los golpes de Estado. Esto se debe a que, aunque una rebelión requiere un cierto tiempo hasta lograr su éxito, un grupo rebelde puede comenzar a apropiarse de recursos naturales antes de que se resuelva a su favor la revuelta, pudiendo explotarlos económicamente durante un tiempo. Por el contrario, la apropiación de la AOD, que se recibe directamente por el gobierno, requiere un golpe de Estado. El temor a un golpe de Estado puede hacer que incluso un gobierno legítimo utilice fondos de AOD para armar a su ejército.

No podemos generalizar este tipo de comportamientos heterodoxos en el uso de la AOD, pero se estima (Collier 19XX) que un 11% de la AOD se desplaza hacia armamento y que aproximadamente el 40% del gasto de África en armamento se financia con fondos recibidos de AOD. Es tradicional mencionar un estudio efectuado en Chad, en el que se detectó que menos del 1% del dinero del Ministerio de Finanzas para la construcción de clínicas rurales llegó a su destino. Tan recientemente como 2005, la UE aprobó conceder 20 m. euros para Chad en *budget support* pero, lamentablemente, gastarlo correctamente no es una prioridad del gobierno de ese país. Prefieren gastarlo en armamento, ya que el dinero de la UE se puede gastar en lo que el gobierno receptor desee.

La realidad es que la AOD ha tendido a ser eficaz donde los gobiernos y las políticas son razonables. En países que añaden a la pobreza un mal gobierno la AOD es poco eficaz. Luego nos enfrentamos a un tremendo dilema: si se financia solo de acuerdo con las necesidades, acabamos financiando el ejército de Chad. Si se asigna el dinero de acuerdo con su eficiencia previsible sobre el crecimiento y la pobreza, acaba yendo a los menos necesitados.

Es concebible que la AOD pudiera contribuir a mejorar las cosas en países en riesgo de conflicto. Los factores de máximo riesgo para rebeliones y golpes son un crecimiento lento y una renta reducida, y en la medida en que estimule el crecimiento, la AOD reduce tales riesgos. Sin embargo, no parece que pueda utilizarse este argumento para justificar la AOD otorgada a un país, dado su alto coste.

Por el contrario, parece claro que, en situaciones post-conflicto, los beneficios que otorga la AOD respecto de la reducción de riesgos de enfrentamientos compensan sus costes. Pero el típico país post-conflicto surge con un gobierno, políticas e instituciones muy deficientes, por lo que la AOD debe mantenerse durante la primera

década, no extenderse sólo a uno o dos años. Tradicionalmente, la AOD del Banco Mundial hacia países que habían atravesado un conflicto, llegaba por un período breve y desde “demasiado pronto”. Pero el Banco Mundial ha ido introduciendo gradualmente esta consideración y, desde 2005, la ayuda a países en situación post-conflicto se extiende a 7 años, en media. Será el crecimiento quien consiga reducir significativamente el riesgo de conflicto y por esta vía la AOD puede resultar eficaz, aunque para sus positivos resultados haya que esperar más de una década.

La corrupción: El elemento clave de la AOD es un gobierno social y económicamente responsable ante sus ciudadanos. Lamentablemente, la corrupción es un modo de vida en algunos países en desarrollo^{xx} en los que, de acuerdo con Transparencia Internacional, los grupos de poder han esquilado auténticas fortunas. Lo preocupante, sin embargo, no es tanto que la corrupción exista, como que la AOD haya sido uno de sus estímulos,^{xxi} junto con otros elementos, especialmente los ingresos obtenidos por la venta de recursos naturales en el exterior, hasta el punto de que la disponibilidad por parte de un país pobre de un recurso natural puede considerarse más una maldición que una bendición (*The curse of natural resources*).

Se estima que alrededor de un 25% de los fondos de AOD concedidos desde 1945 se han desviado de su objetivo inicial. La AOD concedida directamente a gobiernos incentiva los contratos cuyo objetivo principal es desviar rentas hacia sí mismos, implicando infraestructuras de poca calidad y servicios públicos débiles. Incentiva también proyectos de gran escala, cuyo coste real sea difícil de valorar y en los que resulte sencillo obtener sobornos y desviar fondos.^{xxii}

La AOD va a países corruptos (Blumenthal 1978). Varias anécdotas.

El problema es que la AOD puede desencadenar un círculo vicioso: al proporcionarles dinero que pueden usar libremente, la AOD favorece a gobiernos corruptos en países pobres; estos gobiernos interfieren con el cumplimiento de las leyes (**rule of law**), y restringen el establecimiento de instituciones civiles transparentes y la protección de las libertades civiles, haciendo poco atractivas tanto la inversión doméstica como la extranjera. Mayor opacidad y menos inversiones reducen el crecimiento, con menores oportunidades de trabajo y mayores niveles de pobreza, lo que genera la necesidad de recibir nuevas ayudas. (*Primer círculo vicioso*)

Este mecanismo genera asimismo un segundo círculo vicioso en la maduración de la sociedad civil bajo regímenes corruptos: Para el desarrollo ordenado y estable de un país, es esencial que exista una clase media con intereses económicos, que respete las normas, interesada en que el país se gobierne sin sobresaltos y bajo un entorno legal transparente, y que esté en condiciones de pedir cuentas a su gobierno. Pero en un entorno de AOD un gobierno corrupto tiene menos interés en estimular la aparición de empresarios y desarrollar una clase media que en sus propios intereses. Teniendo

acceso fácil al dinero, el gobierno se siente responsable únicamente frente a sus donantes, y la clase media no se desarrolla suficientemente, por lo que carece de poder frente al gobierno.^{xxiii} (*Segundo círculo vicioso*)

Al limitar los mecanismos de responsabilidad, estimular el desvío de rentas, sacar el talento escaso del **pool** de empleo, y eliminar las presiones para reformar las instituciones y políticas ineficientes, la AOD hace que en la mayoría de los regímenes dependientes de ella, el capital social sea débil y los países sean más pobres. En un mundo de AOD, no hay necesidad o incentivos a confiar en los conciudadanos; la AOD erosiona el tejido de confianza entre las personas, que es esencial para que una sociedad funcione. La AOD debilita el capital social, y la dependencia de una sociedad respecto de la AOD es enormemente negativa.

Sin embargo, algunos países con elevada corrupción, particularmente asiáticos, han tenido éxito de crecimiento. Casos paradigmáticos son China y Tailandia, que aparecen con un nivel inferior a 4 sobre 10 en el índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional de 2012, a pesar de lo cual continúan atrayendo la mayor cantidad de inversión directa extranjera.^{xxiv}

En el pasado, la AOD se ha ofrecido asimismo como instrumento de mejora de un mal gobierno, a través de su condicionalidad política, en los 80: los países donantes proporcionaban la ayuda sólo si el gobierno receptor prometía llevar a cabo determinadas reformas.

Sobre el papel, la condicionalidad ex ante tiene sentido, pues es un modo de forzar la introducción de reformas a gobiernos poco propensos a ellas, pero hay dos problemas. El primero es su elevado incumplimiento: un estudio del Banco Mundial encontró que el 85% de los flujos de AOD se destinan a fines distintos de los inicialmente comprometidos, un aspecto éste del que se era consciente desde los años cuarenta del pasado siglo. El segundo problema es la irrelevancia de dicho incumplimiento: sendos estudios del Banco Mundial (BM, 1992, 1996) concluían que se concedían prácticamente un 100% de las AOD planificadas a pesar de que el grado de cumplimiento de la condicionalidad en ayudas previamente concedidas a esos países era inferior al 50%. Estimaban asimismo que el 72% de las AOD del Banco Mundial iban a países con un pobre cumplimiento de la condicionalidad. Pero el hecho es que los compromisos adquiridos en la condicionalidad fueron en gran medida ignorados. De hecho, Svensson no encuentra relación entre los esfuerzos reformistas de un país o su cumplimiento de la condicionalidad y el desembolso de los fondos comprometidos de AOD.

El problema evidente es que la condicionalidad ex ante, que libera el dinero sobre una promesa del gobierno receptor genera una situación de inconsistencia temporal. A menos que los incentivos estén correctamente alineados, los gobiernos

harán promesas que luego pueden cumplir o no. Como ejemplo real, el gobierno de Kenia prometió la misma reforma al Banco Mundial cinco veces en un período de quince años. Y el dinero continuó llegando porque, lamentablemente, las agencias oficiales de desarrollo de algunos países tienen poco incentivo para hacer cumplir las condiciones. Su personal se promociona y el presupuesto anual aumenta si se desembolsa el dinero, no si se retiene.

La condicionalidad *ex ante* ha sido un fracaso. Psicológicamente, **uno se resiste** a las políticas impuestas desde el exterior, potencialmente beneficiosas, con las que es fácil romper llegado el caso, ya que se presentan como una imposición, apelando a su soberanía. Especialmente sensibles pueden ser las poderosas élites que surgen tras un período de conflictos y que temen que se dificulte su actuación, aunque pronto comprenden que basta con que prometan, aunque no cumplan. En consecuencia, la condicionalidad anula la responsabilidad política, pues el gobierno receptor no siente la necesidad de responsabilizarse delante de su electorado del cumplimiento y los resultados de unas políticas impuestas desde el exterior. Las hace, además, fácilmente reversibles.

Posteriormente, la AOD comenzó a concederse en base a reformas realizadas, no a reformas prometidas, constituyendo así una condicionalidad *ex post*. El problema con este enfoque es que la realización de reformas requiere una cierta calidad de gobierno, por lo que la condicionalidad *ex post* tiende a restringir la AOD que podría ir destinada hacia los países que más la necesitan. Por un lado, esto no es sino un reconocimiento de los límites de la AOD en contextos de mal gobierno; por otro, es un abandono de la AOD en los entornos en los que es más necesaria.

Un enfoque diferente es el de la *condicionalidad en gobernanza*: el objetivo no es desplazar el poder de los gobiernos a los donantes mediante el establecimiento de criterios de condicionalidad, sino de los gobiernos a sus propios ciudadanos. En algún momento, la necesidad de provisión de servicios y, si carece de ayuda financiera externa, necesita imponer tributos.^{xxv} Pero para tener la conformidad de los ciudadanos acerca de su participación tributaria, un gobierno necesita ceder representación y supervisión, lo cual no acepta de buen grado salvo si existe una cierta presión externa, que parece legítimo ejercer como condición para la concesión de AOD. En definitiva ¿por qué deberíamos dar dinero a gobiernos si no están dispuestos a dejar ver a sus ciudadanos cómo se gasta?

La “Dutch disease”: El importante flujo financiero recibido como AOD puede causar dificultades a una economía, especialmente cuando ésta es pequeña, pobre y mal gestionada. Existe evidencia empírica que sugiere que aumentos en la AOD extranjera suelen venir acompañados de descensos tanto del ahorro como de la inversión doméstica. En estas economías, la AOD llega más bien a unos pocos, que la gastan en bienes de consumo, y una mayor demanda de consumo, compitiendo por

una misma cantidad de bienes, conduce a una mayor inflación. Si el banco central eleva los tipos de interés para luchar contra la inflación, habrá aun menos inversión, al aumentar el coste del capital preciso para financiarla. El deterioro de la inflación, y el consiguiente deterioro de la competitividad requerirán ayudas adicionales de países donantes, generando un recurso adicional a la AOD. (*Tercer círculo vicioso*)

Además, aunque se supone que la AOD estimula la inversión privada al proporcionar garantías para créditos y apoyo a proyectos de inversión conjunta con inversores privados extranjeros, el hecho es que la inversión extranjera disminuye al aumentar la AOD, quizá porque los inversores no se sienten cómodos enviando su dinero a países dependientes de AOD.

Pero quizá el efecto potencialmente más devastador sea que la AOD dificulta al sector exportador, debido al denominado *mal holandés* (*Dutch disease*). Aunque con ella se pretende construir hospitales y escuelas, la AOD se recibe en divisa extranjera, que hay que cambiar por divisa doméstica antes de ser utilizada. Para ello se necesita una demanda de dicha divisa, que debe surgir de los importadores, por lo que la AOD resulta valiosa en función de la demanda de importaciones. Si hay limitaciones legales a las importaciones o están sujetas a tarifas muy elevadas, entonces la demanda de divisa extranjera será reducida, y la AOD no podrá comprar muchas escuelas.

Los importadores, por su parte, pueden conseguir las divisas que necesitan para sus compras en el exterior, bien de la AOD o bien de los exportadores. Cuanto mayor sea la AOD recibida, menor será la demanda de divisa extranjera que se realice a los exportadores, por lo que el tipo de cambio estará sobrevaluado debido a la AOD y los exportadores ganarán menos. Algunos de ellos quebrarán y, en todo caso, dificultamos uno de los mejores mecanismos para salir de la pobreza: **mejorar la competitividad de las exportaciones.**^{xxvi} Para evitar estos efectos, el gobierno puede tratar de esterilizar los flujos emitiendo deuda para retirar el exceso de liquidez, pero ello generaría para el país el coste del servicio de dicha deuda.

El Fondo Monetario Internacional considera que este es una de las principales razones por las que la AOD no mejora el crecimiento. De hecho, en economías que reciben una AOD relativamente importante, crecen más despacio los sectores exportadores intensivos en factor trabajo, como los agrícolas, que los intensivos en capital y no exportadores [Rajan, FT 2005]. Suelen ser precisamente los sectores exportadores los que transmiten mayor estímulo innovador y mejoras de productividad a lo largo de toda la economía, por lo que su retraso implica adicionalmente un retraso en el nivel general de desarrollo del país.

Los efectos adversos de la AOD pueden compensarse mediante cambios en la política comercial, liberalizando el comercio de modo que se estimulen las actividades que tienen un notable componente de importación. La AOD gastada en infraestructura

o en asistencia técnica tendrá mucho más contenido de importación que la gastada en educación y causará menos mal holandés, a igual gasto.^{xxvii}

3. Redefiniendo la AOD

La AOD se concibió para estimular el desarrollo y reducir la pobreza. Es frente a tales objetivos como su efectividad debe juzgarse, y frente a los que en su enfoque tradicional ha fallado: hace treinta años, algunos países que han recibido una extensa AOD, como Malawi, Burundi y Burkina Faso, tenían una renta per cápita superior a China. El hecho es que la AOD ha estado en efecto durante 60 años sin generar un efecto sistemático detectable sobre el crecimiento.

Pero es preciso huir de la polarización conceptual: no es razonable considerar la AOD como parte del problema. La AOD es mucho más que pagos a bandidos y ladrones. Tampoco cabe pensar que las instituciones financieras internacionales forman una conspiración contra los países pobres. Estos países precisan lograr un crecimiento económico sostenido, objetivo que se les propone reiteradamente desde las agencias financieras internacionales. No debemos experimentar con modelos económicos alternativos para estos países: lo que necesitan es construir economías de mercado duraderas. La AOD por sí sola no resolverá este problema, y es preciso otro tipo de actuaciones.^{xxviii} Los países más pobres carecen de salida, y la competencia que con China tendrían que llevar a cabo para materializar su desarrollo económico exterior les va a resultar extremadamente difícil, lo que va a requerir soluciones coordinadas.

Si en algo existe acuerdo es que el enfoque aplicado a la AOD debe cambiar en aspectos importantes. No hace falta más ayuda, sino mejor ayuda. Y no debe valorarse la AOD en términos monetarios exclusivamente. Los países ricos deberían dar más, pero no en la forma tradicional de “ayuda para África”, pues los problemas que he analizado a lo largo de esta intervención surgen fundamentalmente cuando se transfiere dinero directamente entre gobiernos. Examinemos las líneas de actuación que la Cooperación al Desarrollo deberá utilizar en el futuro: a) eliminar las fugas de capitales y estructurar la financiación exterior e interior, b) liberalizar la política comercial, c) facilitar el acceso a las nuevas tecnologías, y d) asegurar el respeto a los derechos humanos por parte de sus empresas que operan en el exterior.

Fugas de capitales y financiación exterior e interior

Las políticas de desarrollo se han centrado casi exclusivamente en maximizar las entradas de fondos a países receptores de ayuda al desarrollo, pero en el futuro deberían dedicar más atención a los otros dos componentes de dichos fondos: las salidas de capitales y los recursos generados internamente en dichos países.

Respecto de las salidas, el grupo de 33 países sub-Saharianos o África pierde una enorme cantidad de fondos potencialmente aplicables a su desarrollo a causa de fugas ilícitas de capital que, además, no pagan impuestos en el país. Contrariamente a lo que pudiera creerse, un porcentaje muy pequeño de estos capitales tiene su origen en actuaciones de corrupción. Alrededor de dos terceras partes de los mismos responden a actuaciones de compañías multinacionales tratando de evadir impuestos, mientras que una tercera parte procede de actividades criminales como tráfico de personas, drogas y armas [Fröberg y Waris (2011)]. *According to estimates, every year US\$ 1.26 trillion - 1.44 trillion disappears without a trace from developing countries, ending up in tax havens or rich countries. The main part of this is driven by multinational companies seeking to evade tax where they operate. The sum that leaves developing countries each year as unreported financial outflows, referred to as illicit capital flight, amounts to ten times the annual global aid flows and twice the amount of debt developing countries repay each year. Estimations of illicit capital flight from Africa over a 39 year period show that it has grown at an average rate of around 12 percent per year.*

Las salidas de capitales se instrumentan frecuentemente mediante una sobrevalorando en las facturas los bienes importados, así como infravalorando los bienes exportados. Esto permite la salida de capitales, a la vez que reduce los beneficios declarados por las empresas y, con ello, su tributación. Se estima que los países en desarrollo pierden 160 m.m. de US\$ al año por la menor tributación ocasionada por este artificio contable; esto es superior en un 50% a la AOD que reciben.^{xxix} Son cantidades muy elevadas que podrían permitir alimentar a 15 millones de personas, pagar el sueldo de 600.000 matronas en el África sub-Sahariana, una región con la mayor tasa de mortalidad infantil del mundo, o comprar 300 millones de mosquiteras para combatir la malaria. En ocasiones, las facturas pasan por un paraíso fiscal, donde se ajusta la valoración de los bienes aproximándola a su coste real. Se estima que, entre 1970 y 2010, salieron de los países sub-Saharianos de modo ilícito 814 m.m. de \$US,^{xxx} una cantidad superior a la AOD recibida por estos países, que fue de 659 m.m. de US\$ en el mismo período, y a la inversión directa extranjera, de 306 m.m. US\$. Un 72% de los capitales huidos ilegalmente provienen de países productores de petróleo, en un periodo de elevación de precios del crudo con anterioridad a la crisis económica global. Incluso a los reducidos tipos de interés actuales, este capital podría haber acumulado hasta 1,06 billones de US\$, convirtiendo a la región en acreedor neto respecto del resto del mundo [Boyce y Ndikumana (2008) (2010)].

“Es una enorme contradicción apoyar la concesión de fondos crecientes de ayuda al desarrollo a la vez que ignoramos las actuaciones de multinacionales y otros que socavan la base impositiva de los países receptores” [Trevor Manuel, South African Finance Minister, 2008]. Los gobiernos extranjeros deben cooperar a) devolviendo el

dinero robado que está depositado en bancos de Occidente, del que se estima que corresponde a las élites africanas entre US\$ 700 y 800 m.m., b) cerrando los paraísos fiscales, c) puliendo los estándares contables para reducir la cuantía de las transacciones falsamente valoradas, d) resolviendo su propia corrupción, persiguiendo la oferta de sobornos de sus empresas en el exterior y el lavado de dinero. En estas circunstancias, las compañías éticas deben considerar no invertir en ausencia de transparencia.^{xxxii} Para señalar su disposición a la transparencia, los países que aprueban el código ético de la *Extractive Industries Transparency Initiative*,^{xxxiii} una iniciativa conjunta de gobiernos, entre los que se encuentra España, empresas y sociedad civil, se comprometen a proporcionar información completa acerca de los impuestos y otros pagos hechos por las compañías productoras de petróleo, gas y minería, de modo que sus ciudadanos puedan conocer cuánto está recibiendo su gobierno por la explotación de sus recursos naturales.^{xxxiii} La creación de la *Extractive Industries Transparency Initiative* permite confiar en que la corrupción por este medio tiene los días contados.

Otra razón para la salida de capitales es el servicio de una deuda casi irresoluble: entre 1970 y 2002, África recibió \$US 540 m.m. en préstamos. A pesar de pagar casi 550 m.m. en dicho período todavía tenía una deuda de casi 300 m.m. al final del mismo [UNCTAD (2004)]. Muchos regímenes dictatoriales africanos han sido bien tratados por una parte de la banca internacional, recibiendo generosos préstamos que no han tenido efecto sobre el desarrollo y que, una vez desaparecido el dictador, todavía deben ser devueltos. Exigir que el servicio de la deuda sea una prioridad del gasto de un gobierno cuando las necesidades básicas de sus ciudadanos no están cubiertas es inmoral.

La comunidad internacional debe colaborar para truncar las fugas de capitales, y los países en desarrollo deben continuar explorando vías alternativas de financiación externa e interna. En un mundo global, es preciso salir a los mercados como ya han hecho algunos países en desarrollo en el pasado con buenos resultados. Quince países subsaharianos ya disponen de rating de crédito. El interés de los inversores internacionales por tales países es creciente. Constituyen una buena oportunidad, con expectativas de crecimiento sólido y atractivas rentabilidades, y ayudan a la diversificación de carteras, al tener escasa correlación con otras inversiones. Además, la emisión de deuda proporciona credibilidad al país, atrayendo a inversores privados de calidad, lo que implica más dinero, mayor credibilidad, y una mejora en las condiciones de financiación, que facilita el crecimiento.

Como complemento, tras adoptar políticas económicamente más rigurosas, los países en desarrollo *deben/podrán* pensar en la implantación de un sistema impositivo que abarque la actuación de las grandes compañías internacionales. La imposición personal es asimismo importante, no sólo por su capacidad recaudatoria, sino por el

establecimiento de una relación entre ciudadano y Estado que permita al individuo reclamar del Estado el cumplimiento de promesas electorales y la defensa de sus derechos, en cumplimiento del lema del Boston Party: *“No taxation without representation”*.

Los países en desarrollo necesitan además un sistema financiero maduro. Los bancos de muchos de estos países están actualmente en manos extranjeras, prestando a familias ricas y grandes empresas únicamente, sin que el crédito llegue a los pequeños empresarios. Ya comenté en una intervención anterior acerca del acceso al crédito como una de las tres condiciones para alcanzar una igualdad de oportunidades real que en muchos países en desarrollo no se cumple, y que está siendo satisfecha en parte por los esquemas de microcréditos que han surgido al margen de la gran banca.

Las fuentes extranjeras de financiación mediante inversión directa no siempre son sinónimo de progreso y reducción de pobreza. Conviene reconducirlas desde su destino habitual en industrias extractivas, que tienen un escaso potencial de creación de empleo y pocos efectos transversales sobre otros sectores productivos, hacia la creación de infraestructuras de comunicación, física y virtual, y de transporte.

Esto no sucede con las remesas, muy importantes para el desarrollo, aunque no son muy importantes en África. Hasta el 80% se utiliza para consumo y educación, y crecientemente para financiar pequeñas y medianas empresas y pequeños proyectos de infraestructuras [UNCTAD (2007)].

En algunos países africanos, hasta un 40% de los graduados universitarios emigran, y muy pocos regresan posteriormente. Cuando esto sucede en un país con un reducido stock de profesionales formados, la pérdida es enorme, y no hay cantidad de remesas que puedan compensarla.

Política comercial

Algunos países en desarrollo producen bienes interesantes para el mundo desarrollado, y pueden encontrar financiación a través del comercio internacional si no existen trabas al mismo. En dichos países no hay suficiente competencia, y el aprendizaje proporcionado por la exportación contribuye a mejorar su productividad. Es preciso que sus productores irruman en nuevos mercados internacionales, en vez de refugiarse la protección ofrecida por monopolios domésticos. La cuestión es cómo empezar, y para ello puede ser necesario, en la situación actual, cierta protección contra Asia, posiblemente reduciendo desde la OCDE a los países pobres las tarifas existentes para Asia.

Los beneficios económicos del comercio internacional son indiscutibles. Para su pleno desarrollo se precisa una liberalización gradual de los intercambios comerciales, eliminando subsidios y reduciendo tarifas en los países ricos, y diversificando las

exportaciones, en términos de los productos generados y sus destinos, en los países más pobres.

Pero, mientras dismantelan los subsidios y las barreras al comercio en África,^{xxxiv} los países ricos gastan anualmente en torno a \$US 350 m.m. en subsidios agrícolas, reduciendo los precios mundiales y arruinando a los granjeros africanos [UNDP (2005)]. Simultáneamente, imponen tarifas elevadas a la importación de textiles, ropa y alimentos, precisamente los productos intensivos en mano de obra ofrecidos por los países en desarrollo que han accedido a cierto nivel de tecnología.^{xxxv} Los países de la OCDE (EEUU y UE) gastaron en 2005 casi 3 veces más en subsidios agrícolas que en la ayuda total a naciones en desarrollo. Pero hay estimaciones que sugieren que África pierde todavía mucho más que esa cifra cada año, debido a embargos de comercio restrictivos.

Las barreras al comercio de los propios países pobres son también parte del problema. Los gobiernos de los países pobres han sido tradicionalmente proclives a imponer elevadas barreras comerciales; en parte, porque es una de las fuentes de corrupción, tanto por los beneficios de los grandes fabricantes, próximos al poder, como por la gestión administrativa de las tarifas por parte de las agencias aduaneras.

COLLIER: Esta incoherencia política es factible porque la política comercial es el resultado de un proceso de negociación dentro de la OMC, donde se accede a reducir restricciones al comercio sólo a cambio de concesiones análogas por parte de otros países, en la que los países pobres no tienen prácticamente papel alguno.

Nuevas tecnologías

Los países ricos deberían invertir en el desarrollo de nuevas tecnologías, porque es evidente que la tecnología viaja rápido. La telefonía móvil, por ejemplo, está revolucionando África, haciendo redundantes las discusiones sobre la instalación de costosas líneas terrestres. Distintas Fundaciones y ONG están colaborando en muchos países en proyectos para proveer de teléfonos móviles a pequeños agricultores, e modo que, recibiendo información puntual acerca de las cotizaciones de sus productos, puedan venderlos a precios competitivos. En otras campañas fabricantes de teléfonos colaboran con ONGs para instalar antenas de telefonía móvil en estaciones meteorológicas automáticas en regiones remotas de países en desarrollo, que permitan difundir datos a través de los terminales de telefonía a poblaciones aisladas de agricultores y pescadores, con le fin de prevenir los accidentes y mortalidad derivada de fenómenos atmosféricos relacionados con le cambio climático.

No parece tan sencillo difundir universalmente los nuevos avances en el frente de la salud. Subsisten importantes anomalías, como el diferente acceso a la medicación frente al sida en el mundo rico frente a África. A pesar del progreso de la salud pública en el último siglo, todavía persisten diferencias significativas y muchas de

las enfermedades que afectan a las poblaciones más pobres siguen olvidadas. Se estima que más de mil millones de personas -una de cada seis en el mundo- padece alguna de las 17 enfermedades tropicales consideradas olvidadas por la OMS, y de ellas 500 millones son niños. Estas enfermedades causan medio millón de muertes al año. Si a estos datos se añaden las de otras patologías ligadas a la pobreza como la malaria, la población afectada llega a los 3.000 millones de personas.^{xxxvi}

La falta de incentivos de mercado provoca que se dedique solo el 10 por ciento del gasto en investigación a enfermedades que representan el 90 por ciento de la carga en la salud mundial en cuanto a mortalidad prematura y discapacidad, como la malaria y las diarreas.^{xxxvii} Uno de cada 5 adultos está infectado con el virus del sida en el África sub-Sahariana, donde reside el 69% de los afectados de todo el mundo.^{xxxviii}

Controlar y eliminar esas enfermedades es un componente vital en la estrategia para aliviar la pobreza. En salud, los beneficiarios de los estrictos derechos de propiedad intelectual y patentes que hoy prevalecen a nivel global son las multinacionales farmacéuticas, y los perdedores, todos aquellos enfermos que son demasiado pobres para comprar las medicinas que podrían salvar sus vidas. Las leyes de patente globales relativas al desarrollo de nuevos medicamentos, así como los derechos de propiedad intelectual sobre medicamentos que pueden salvar vidas, deben ser cambiados.^{xxxix} Se están produciendo algunos avances: en 2011, los laboratorios Gilead Sciences Inc. decidieron poner sus medicamentos del VIH/sida a disposición de productores de bajo coste a través del Consorcio de patentes de medicamentos (Medicine Patent Pool),^{xl} aunque exceptuando algunos países, como Brasil. Otras compañías farmacéuticas mantenían conversaciones con el Consorcio a tal fin.

Un frente que precisa urgentemente de más dinero para investigación y desarrollo es el del cambio climático, un problema creado en buena parte por los países donantes, pero que están pagando los países más pobres. Los países ricos, que vulneran con frecuencia la soberanía de los países más pobres, se escudan en ella ante los atropellos medioambientales de sus multinacionales. La contaminación en países pobres se da por aceptable si el gobierno de aquel país la permite o no es suficientemente fuerte para evitarla. Una de las cuestiones más importantes que los países ricos pueden hacer para ayudar a África es reducir sus propias emisiones de carbón y ayudar a los países pobres a emprender una senda de desarrollo más limpia, basada en energías limpias y renovables.

Derechos Humanos

Los Principios Rectores sobre Derechos Humanos y las Empresas Transnacionales del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas tratan de regular la actuación de las empresas que tienen presencia en países pobres, con objeto

de reducir su negativo impacto medioambiental y vigilar que su actuación sea plenamente respetuosa con los derechos humanos. Este marco normativo se basa en tres principios fundamentales: primero, la obligación del Estado de ofrecer protección frente a los abusos de los derechos humanos cometidos por terceros, incluidas las empresas, mediante medidas adecuadas, actividades de reglamentación y sometimiento a la justicia; segundo, la obligación de las empresas de respetar los derechos humanos, lo que significa actuar con la debida diligencia para no vulnerar los derechos de terceros y, por último, reparar las consecuencias negativas de sus actividades; y la necesidad de mejorar el acceso de las víctimas a vías de reparación efectivas, tanto judiciales como extrajudiciales.^{xli}

Por último, los conflictos armados son una tragedia en los países más pobres, afectando a las vidas de millones de personas. Constituyen una de las principales barreras al desarrollo y a la reducción de la pobreza. Oxfam estima que los conflictos armados cuestan a los países africanos 18 m.m. US\$ por año, la mitad de la AOD que recibe. Es preciso terminar con el negocio de armamento, especialmente con su componente ilegal. Es posible, pero tiene un coste político, pues no en vano los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad son reconocidos exportadores de armamento. EEUU (44%), Rusia (17%), Francia (8%), UK (5%), China (4%), concentran un 78% de las ventas totales de armamento [Grimmett y Kerr (2012)]. Los países en desarrollo fueron durante 2004-2011 los destinatarios principales de estas ventas, especialmente Arabia Saudí (21%) e India 13%.

Final

La relación del mundo desarrollado con el mundo en desarrollo no es una mera actuación caritativa (Blair). Las economías donantes rentabilizan con creces el gasto, porque los regímenes de política económica y regulatoria que han impuesto en los países receptores facilitan la obtención de mejores beneficios para los inversores extranjeros y mejores *términos* de comercio.

Los países ricos no pueden decir que apuestan por el desarrollo si no actúan para frenar las salidas de capitales ilegales de los países pobres; si fuerzan a estos países a firmar tratados de derechos internacionales de propiedad en contra sus intereses; si no actúan sobre el cambio climático; si insisten en que los países pobres reduzcan su protección a empresas, mientras los países ricos protegen las suyas; si no regulan la actuación de sus empresas con presencia exterior; si continúan exigiendo la devolución de créditos concedidos a regímenes corruptos; si no devuelven el dinero robado por estos; si se benefician de la fuga de talento sin hacer nada por impedirlo o compensarla, o si hacen negocio con venta de armas a los países más pobres.

Referencias

- Alesina y Weder, 2002, *“Do corrupt governments receive less foreign aid?”* American Economic Review, 92, 4, 1126-1137.
- Bates, R.H., 2008, *When Things Fell Apart: State Failure in Late-Century Africa*, Cambridge University Press.
- Bolton, G., 2007, *Aid and Other Dirty Business*, Random House, Londres.
- Boyce, J.K. y L. Ndikumana, 2008, *“Capital Flight from sub-Saharan Africa”*, Tax Justice Focus, 4(1), 5-6.
- Boyce, J.K. y L. Ndikumana, 2012, *“Capital Flight from sub-Saharan African countries: Updates estimates, 1970-2010”*, Political Economy Research Institute, University of Massachusetts, Research Report, Octubre 2012.
- Chang, H.J., 2007, *Bad Samaritans: Rich Nations, Poor Policies and the Threat to the Developing World*, Londres, Anthem Press.
- Easterly, W., 2001, *The Elusive Quest for Growth*, Cambridge, MIT Press.
- Easterly, W., 2006, *The White Man’s Burden*, Oxford: Oxford University Press.
- Fröberg, K. , y A. Waris, 2011, *Bringing the billions back: How Africa and Europe can end illicit capital flight*, Global Studies, 37, Forum Syd, Policy Forum.
- Glennie, J., 2008, *The Trouble with Aid*, African Arguments, Londres.
- Grimmett, R.F., y P. K. Kerr, 2012, *Conventional Arms Transfers to Developing Nations, 2004-2011*, CRS Report for Congress, Washington.
- Milanovic, B., *Worlds Apart. Measuring International and Global Inequality*, Princeton/Oxford.
- Moyo, D., 2009, *Dead Aid: Why Aid is not Working and How There is Another Way for Africa*, Penguin, Londres.
- Oxfam, 2007, *“Africa’s Missing Billions: International Arms Flows and the Cost of Conflict”* Oxfam Briefing Paper 107, Oxford.
- Rajan, R., 2005, FT.
- Sachs, J., *The End of Poverty* (2005)
- Svensson, J., 2003, *“Why Conditional Aid does not Work and what Can be Done about it”*, Journal of Development Economics, 70, 381-402
- UNCTAD, 2004, *“Economic development in Africa: Debt Sustainability, Oasis or Mirage”*, Nueva York, United Nations.
- UNCTAD, 2007, *“Economic Development in Africa: Reclaiming Policy Space: Domestic Resource Mobilization and Developmental States”*, Nueva York, United Nations.
- UNDP (United Nations Development Program), 2005, *“Human Development Report 2005: International Cooperation at a Crossroads”*, Nueva York.

ⁱ En palabras del director de la agencia, John Ging al programa Newsday de BBC: “Estos emigrantes están buscando trabajo. Están tan empobrecidos que han de arriesgarse con viajes tan peligrosos”.

ⁱⁱ Por la ley Bossi-Fini.

ⁱⁱⁱ Introducido por el presidente Truman en su discurso inaugural en 1949, y puesto en marcha tras la aprobación del Act for Economic Development en el Congreso estadounidense en 1950

^{iv} Cuyas actividades se iniciarían en 1946

^v Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

^{vi} Development Assistance Committee (DAC) and Development Co-operation Directorate (DCD), respectivamente.

^{vii} Esta definición trata de separar la ayuda al desarrollo de otras dos categorías de ayuda proporcionada por los miembros del Comité de Asistencia al Desarrollo: la Ayuda Oficial, flujos cuyo destino no es el de la lista oficial de países receptores de AOD, y Otros flujos Oficiales que no tienen el desarrollo por objetivo: créditos a la exportación, inversión en activos financieros públicos, y reestructuración de deuda, o que no tienen el componente de subvención indicado.

^{viii} De hecho, las ONG privadas tienen dos fuentes de financiación, las aportaciones privadas, que pueden tener naturaleza diversa, y las recibidas del sector público, ya sea del Estado, de las Administraciones locales de distinto nivel o de instituciones supranacionales.

^{ix} España estaba entonces en un nivel medio, con un 0,29% del PIB.

^x Además de países de reducida población como Tuvalu (74%), Islas Solomon (50%), Micronesia (40%), Islas Marshall (38%), San Tome y Príncipe (30%) Kiribati (26%), Tonga (21%).

^{xi} Un 44% de la AOD va al África sub-Sahariana

^{xii} Solo aproximadamente 5 de cada 10 \$US de AOD van destinados a países de renta baja (Bolton, p.118). Solo 3 de los 10 países receptores que reciben mayor AOD de la UE son africanos, mientras que EEUU concede AOD solo a 2 de ellos. Los dos mayores receptores de AOD de EEUU han sido tradicionalmente Israel y Egipto.

^{xiii} El 12%, si excluimos Nigeria y Sudáfrica, dos grandes países que apenas reciben AOD

^{xiv} Milanovic

^{xv} La International Development Association (IDA) es el fondo del Banco Mundial para ayudar a los países más pobres. En 2013 tiene una dotación de 16,3 m.m. de US\$ para salud, educación, programas agrícolas, así como para la construcción de infraestructuras de transporte, energía, agua y de tecnología de la información y la comunicación. Alrededor de una quinta parte del fondo se proporciona en la forma de subvenciones

^{xvi} La lista de Least Developed Countries, elaborada por los DAC como receptores de AOD, se recoge en <http://www.oecd.org/dac/stats/DAC%20List%20used%20for%202011%20flows.pdf>

^{xvii} En el caso de Nigeria, los ingresos por la venta de petróleo al exterior durante los últimos treinta años han superado las cuantías razonables de AOD, sin que generasen grandes impulsos de crecimiento.

^{xviii} The Bottom Billion, en la terminología de Paul Collier.

^{xix} DAMBISO (p29) analiza las distintas razones: geográfica, histórica, cultural, tribal e institucional, que se han proporcionado para este fracaso de la actuación en África, concluyendo que ninguna proporciona la historia completa.

^{xx} Sir Edward Clay

^{xxi} Alesina y Weder [Do corrupt governments receive less foreign aid?] concluyen que la AOD tiende a aumentar la corrupción. Svensson comenta como, al elevar los ingresos del gobierno, la AOD incentiva la corrupción al reducir el gasto público y con ello, la provisión de bienes públicos.

^{xxii} Transparencia Internacional ha publicado un Índice de Percepciones de Corrupción desde 1995, y puede establecerse en cuánto aumenta la productividad, la renta per cápita y la inversión directa al mejorar el índice de corrupción.

^{xxiii} Una sociedad civil que funcione bien y unos ciudadanos involucrados en la vida política son la columna vertebral de un desarrollo sostenible a largo plazo. Su papel es hacer que el gobierno sea responsable mediante reformas civiles fundamentales, no solo celebrando elecciones. En economías sanas, la clase media paga impuestos a cambio de hacer responsable al gobierno de su actuación, pero la AOD cortocircuita esta relación. Al facilitar que el gobierno no dependa financieramente de sus

ciudadanos, no les debe ninguna explicación. En consecuencia, una potencial consecuencia de la AOD extranjera es que perpetúa la pobreza y debilita la sociedad civil al aumentar el peso del gobierno y reducir la libertad individual. Una economía dependiente de la AOD también conduce a la politización del país, de modo que incluso cuando la clase media parece prosperar, su éxito o fracaso es totalmente dependiente de su lealtad política. De modo que la AOD desvía la atención de los ciudadanos de las actividades productivas a la vida política, debilitando fatalmente la construcción social del país.

^{xxiv} Se continúa donando por las tres motivaciones: económica, política y moral, por la presión a donar, por cuanto que el grado de éxito de la organización se mide por la cartera de donaciones, y no por cuánto la AOD se utiliza para el fin diseñado y porque los donantes son incapaces de acordar qué países son corruptos y cuáles no. Ejemplo. Que la corrupción en el uso de la AOD sea positiva o negativa depende de dónde se inviertan los fondos que han sido apropiados. Puede resultar positiva si se reinvierte en el país, es negativa si se saca fuera del mismo.

^{xxv} Históricamente, la implantación de impuestos obedecía a la amenaza de guerra, que forzaba a los gobiernos a defenderse con grandes ejércitos que debía financiar mediante tributos.

^{xxvi} El mal holandés puede darse incluso bajo tipo de cambio fijo: en tal contexto, el gasto de la AOD conduciría a mayor inflación posiblemente encareciendo asimismo otros bienes, como el empleo cualificado, y deteriorando por esta vía la competitividad del sector exportador. El gobierno podría elevar los tipos de interés para combatir la inflación, lo que tendría un impacto negativo sobre la demanda y el crecimiento.

^{xxvii} El tipo de gasto favorecido por las ONG tiende a requerir mayor liberalización del comercio que el gasto directamente favorecedor del crecimiento, como la contratación de personal experto extranjero, o el gasto en infraestructuras.

^{xxviii} La Comisión for Africa creada por Tony Blair produjo inicialmente un informe amplio y ambicioso de retos y actuaciones de carácter general, pero durante la campaña presidencial sólo se preocupó en doblar su presupuesto de AOD.

^{xxix} <http://www.aefjn.org/index.php/370/articles/capital-flight-and-its-impact-on-africa.html>. El dinero evadido mediante una factura que distorsiona al alza el coste de los bienes importados, vuelve en ocasiones al país, en la forma de inversión directa, beneficiándose así de los incentivos fiscales que muchos países en desarrollo tienen establecidos para atraer capitales extranjeros.

^{xxx} En dólares constantes de 2010

^{xxxi} En Guinea Ecuatorial, el gasto de los ingresos por petróleo está considerado como secreto de Estado.

^{xxxii} <http://eiti.org/document/standard>

^{xxxiii} El Kimberley Process es otra iniciativa conjunta de gobiernos, industria y sociedad civil para truncar el flujo ilegal de diamantes: diamantes utilizados por movimientos rebeldes para financiar guerras contra gobiernos legítimos.

^{xxxiv} Existen muchos productos que parecen sagrados para Occidente: acero, azúcar, algodón, arroz, trigo, maíz, soja, miel, lana, leche, cacahuetes, lentejas, etc.. No se trata únicamente de los países desarrollados; también China concede grandes subsidios al sector del algodón, al igual que lo hacen Turquía, India, Brasil, México, Egipto. CONTINUA EN DAMBISA.

^{xxxv} Los países de la OCDE (EEUU y UE) gastaron en 2005 casi 3 veces más en subsidios agrícolas que en la ayuda total a naciones en desarrollo. Hay estimaciones que sugieren que África pierde todavía mucho más que esa cifra cada año, debido a embargos de comercio restrictivos. El CAP (Common Agricultural Policy) de la UE agota la mitad del presupuesto anual de la UE de 127 m.m. de euros; los subsidios directos son 40 m.m de euros. Esto significa que cada vaca en la UE recibe un subsidio diario de 2,50 \$US, más de lo que disponen mil millones de personas para su subsistencia.

^{xxxvi} Recientemente, Drugs for Neglected Diseases initiative ha recibido en 2012 el Premio Fundación BBVA Fronteras del Conocimiento en la categoría de Cooperación al Desarrollo.

^{xxxvii} Chang (2007).

^{xxxviii} El 26,5% de la población de Swazilandia está infectada, mientras que en Lesotho y Bostwana son un 23% y en Sudafrica un 18%. World Health Organization <http://www.who.int/gho/hiv/en/>. Swazilandia tiene una esperanza de vida 48 años y una mortalidad infantil de 55/1000. Lesotho tiene esperanza de vida 47 años y una mortalidad infantil de 65/1000. Bostwana tiene una esperanza de vida 53 años y una mortalidad infantil de 36/1000.

^{xxxix} En definitiva, el régimen actual de patentes impide a los países pobres hacer lo que los países ricos hicieron cuando eran pobres: copiar tecnología extranjera.

^{xl} El Consorcio, creado en Julio de 2010 con el apoyo de UNITAID, persigue colaborar con compañías farmacéuticas para facilitar el acceso global a terapia antiretroviral a través de la licencia de patentes.

^{xli} Además de recibir el respaldo del Consejo de Derechos Humanos, el Marco ha sido apoyado o utilizado por gobiernos, empresas y asociaciones empresariales, organizaciones de la sociedad civil y de trabajadores, instituciones nacionales de derechos humanos e inversores. También lo han utilizado instituciones multilaterales, como la Organización Internacional de Normalización y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo, en sus propias iniciativas en relación con la cuestión de las empresas y los derechos humanos. Otros procedimientos especiales de las Naciones Unidas lo han invocado ampliamente.