



UNIVERSIDAD PONTIFICIA COMILLAS  
Facultad de Ciencias Humanas y Sociales

Grado en Relaciones Internacionales

Trabajo Fin de Grado

El debate de la eficacia de la ayuda

Estudiante: Paz Álvarez Vereterra

Director: María Natalia Millán Acevedo

Madrid, Junio de 2018

## Índice

1. Introducción	1
1.1. Objetivos	4
1.2. Metodología	5
1.3. Estado del arte	5
1.4. Definición de AOD	8
1.5. Tipología	10
2. Marco teórico	13
2.1. Historia de la AOD	13
2.1.1. 1945 – 1960. Institucionalización de la AOD	14
2.1.2. 1970 – 1980. Inestabilidad internacional	16
2.1.3. 1980 – 1999. Conferencias y Cumbres	17
2.1.4. 2000 – Actualidad. ODM y ODS	18
2.2. Desarrollo sostenible	21
2.3. La AOD, en cifras	23
2.4. Cooperación efectiva	26
3. La ayuda al desarrollo: positiva y necesaria	29
3.1. La ayuda al desarrollo como imán de inversión	29
3.2. La ayuda al desarrollo como vehículo del cambio	30
4. La ayuda al desarrollo: negativa y prescindible	31
4.1. La ayuda al desarrollo como herramienta de influencia	31
4.2. La ayuda al desarrollo como medida insuficiente	33
4.3. La ayuda al desarrollo como generadora de dependencia	34
5. Conclusiones	37
6. Bibliografía	39

## 1. Introducción

El mundo hasta la fecha ha sido regido por un sistema de claras asimetrías entre estados, actores e individuos. Sin embargo, al ser uno de los principales actores en el ámbito internacional en la actualidad y el centro de los estudios internacionales hasta la segunda mitad del siglo XX, el análisis de las relaciones entre estados siempre ha tenido una especial relevancia en dicho campo. Con respecto a éstos, las dicotomías tales como primer y tercer mundo, países en desarrollo y desarrollados o economías maduras y emergentes son ampliamente utilizadas para categorizarlos y plasmar sus diferencias. Estas diferencias no son fruto de la casualidad, sino que elementos como la geografía, la política, la cultura o la religión mayoritaria pueden ser determinantes en el futuro desarrollo de los estados. De esta manera, y con el paso del tiempo, diferentes estudios acerca de la reducción de estas diferencias han ido tomando mayor relevancia y han contribuido al ámbito de estudio, introduciéndose paulatinamente en las agendas nacionales de los diferentes estados.

En este sentido, gracias a la globalización e interdependencia que caracterizan las relaciones entre los diferentes actores que conforman el sistema internacional, multitud de países han ido incluyendo en sus agendas diversos objetivos en relación con el desarrollo sostenible, principalmente gracias a foros mundiales tales como la Cumbre del Milenio. Esta Cumbre (la cual marcó un antes y un después en la agenda internacional del desarrollo), entre otros eventos de la historia reciente, han supuesto puntos de inflexión en la configuración de una agenda internacional del desarrollo, y a partir de éstos los estados comenzaron a tomar conciencia de la importancia del desarrollo. Teniendo en cuenta que el elemento económico ha sido el elemento al cual se ha ligado siempre el desarrollo, los estados hasta la fecha habían enfocado sus esfuerzos en potenciar sus economías dejando al margen otros elementos que son, sino igualmente importantes como es el caso de la pobreza, de la desigualdad de género o de las cuestiones de medioambiente.

Esta asociación desarrollo-crecimiento económico no es solamente incompleta, sino extemporánea y limitante, y se puede observar en multitud de casos la incorrección de dicho razonamiento. Para que sirva de ejemplo, los países que conforman el grupo BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica), cuyo crecimiento económico en las últimas décadas es, cuanto menos, innegable, estando 3 de los 5 miembros entre los 10 estados con mayor volumen de Producto Interior Bruto mundial según datos del FMI. Sin embargo, en términos de desarrollo, si analizamos su Índice de Desarrollo Humano (el indicador de desarrollo más ampliamente

conocido), observamos que estos estados ya no lideran la lista, sino todo lo contrario: Rusia es el país con el IDH más alto (ostentando el puesto 49), e India está a la cola, con el puesto 131. Este simple ejemplo muestra la importancia de crear un desarrollo que contemple todas las dimensiones sin dejar relegado ningún elemento que conforme el concepto tan complejo de desarrollo.

El estudio de la reducción de dichas desigualdades y de la búsqueda de un crecimiento económico que no atente contra los elementos que conforman el desarrollo ha sido uno de los elementos con mayor relevancia analítica de la Cooperación Internacional desde hace décadas. El estudio de la reducción de las desigualdades y la promoción del desarrollo es uno de los elementos principales en la cooperación internacional; y dentro de este marco analítico, la AOD es un instrumento clave para reducir dichas desigualdades.

La Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) ha sido desde sus inicios un elemento que ha ido ganando mayor relevancia en los últimos treinta años. Los países desarrollados han aportado desde el siglo XIX ayuda económica e inversión de diferentes formas, aunque no fue hasta 1969 cuando se oficializó el término por el Comité de Asistencia al Desarrollo de la OCDE. Así, la AOD puede definirse *como* aquellos flujos a países y territorios incluidos en la Lista de receptores del Comité de Ayuda al Desarrollo y a instituciones multilaterales que son proporcionados por organismos oficiales, incluidos los gobiernos estatales y locales, o por sus agencias ejecutiva. También es AOD cada transacción que se administra con el objetivo la promoción del desarrollo económico y el bienestar de los países en desarrollo y que además sea de carácter concesional y tiene ligado un elemento de subvención de al menos el 25 por ciento (calculado a una tasa de descuento del 10 por ciento (OCDE, s.f.). En este sentido, entendemos la AOD como uno de los principales medios para llegar a un fin, que en pocas palabras es la reducción de la pobreza, en consonancia con la doctrina internacional sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo.

Sin embargo, y como cualquier elemento en el ámbito internacional, la ayuda al desarrollo no es un elemento aislado con un output específico, sino que su impacto es difícilmente cuantificable debido a las sinergias creadas por tal ayuda en el contexto nacional, y tiene muchos matices. Podríamos decir que es una herramienta mediante la cual países tienen limitados recursos para su financiación por diferentes motivos (por su inestabilidad política o cambiaria, por ejemplo) puedan acceder a ellos, bien en forma de donaciones como de préstamos. También podríamos afirmar que es un modelo mediante el cual los estados comparten conocimientos técnicos entre sí para mejorar sus infraestructuras y fortalecer sus

sistemas de gobierno, una medida de promoción de la cultura, de impulsar la investigación de problemas que afecten de manera directa a los países en desarrollo (como las enfermedades tropicales) (OECD, 2008).

No cabe duda alguna de que el concepto de desarrollo humano ha sido fundamental para el desarrollo teórico y la praxis de la cooperación al desarrollo. El debate teórico (en definitiva, las diferentes teorías existentes sobre el desarrollo) ha mejorado este campo de estudio, lo que a largo plazo podría tener un impacto positivo de manera más directa y práctica. Sin embargo, existen dos posturas acerca la ayuda al desarrollo que son interesantes de analizar: hay autores que defienden, por un lado, que la ayuda al desarrollo es un elemento fundamental para el desarrollo, y para la lucha contra la pobreza.

Otros autores, sin embargo, argumentan que la ayuda al desarrollo no es un elemento cuyo objetivo sea la promoción del desarrollo, por diferentes razones. La creciente relevancia de los asuntos migratorios, diversos intereses geopolíticos o económicos o la necesidad de los líderes mundiales de recursos naturales y energéticos son elementos prioritarios en detrimento de la promoción del desarrollo.. No hay que confundir esta perspectiva como un realismo puro, donde los intereses nacionales están por encima de las demás entidades del ámbito internacional. Tampoco hay que confundir la ayuda al desarrollo con la filantropía tradicional, ni con el denominado paternalismo occidental del postdesarrollo de Arturo Escobar, ni con un neocolonialismo. Sin embargo, arguyen que hay elementos que coexisten y tienen la misma relevancia que la necesidad de aportar ayuda a dichos países en desarrollo. No son pocos los casos en los que la ayuda se otorgaba como método para obtener ventajas políticas o para favorecer relaciones comerciales a través de la ayuda condicionada (Unceta y Yoldi, 2000).

La existencia de estas dos posturas antagónicas da lugar a un debate que lleva décadas siendo el centro del análisis de la cooperación internacional. ¿Cuál es la realidad de la cooperación en la actualidad? ¿Hasta qué punto la AOD es eficaz y necesaria para los países cuyas condiciones políticas, económicas y sociales impiden dicho desarrollo? ¿En qué medida puede considerarse como una mera herramienta geopolítica de neocolonialismo, como los autores estructuralistas defienden? Ese es el objetivo principal de este trabajo: analizar la eficacia de la ayuda al desarrollo a través de una serie de elementos clave, intentando cuadrar dichas justificaciones dentro de las corrientes de pensamiento mencionadas anteriormente.

La estructura del presente Trabajo de Fin de Grado será la siguiente: en primer lugar, se plantearán los diferentes objetivos que se irán respondiendo a lo largo del trabajo, así como la

metodología utilizada. Posteriormente, se realizará una síntesis general que abarcará algunas de las principales teorías que estudian el concepto de desarrollo. Una vez realizada dicha síntesis, se realizará una definición del concepto de la ayuda al desarrollo, una revisión histórica de la evolución de dicho concepto, se explicarán las diferentes tipologías de AOD y se formalizará el concepto de desarrollo, que serán las bases de nuestro análisis. Una vez expuesto lo anterior, se explicará la corriente de pensamiento que defiende la necesidad de la ayuda al desarrollo en la actualidad, aportando una serie de justificaciones por las que la AOD es necesaria. Posteriormente, se analizará la corriente crítica que defiende que la ayuda al desarrollo posee otros elementos que, de alguna manera, relegan el objetivo de reducción de la pobreza a un segundo plano, con sus correspondientes justificaciones teóricas. Para finalizar, se realizará una síntesis con una comparativa de ambas teorías, con una breve conclusión analizando el posible futuro de la ayuda al desarrollo para aumentar su eficacia.

### 1.1. Objetivos

La ayuda al desarrollo, como se ha explicado anteriormente, ha sido susceptible tanto de críticas como de elogios. Por un lado, la corriente más crítica hace mención a la multitud de casos en los que ésta ha sido fallida o, al menos, insuficiente en el cumplimiento de su principal fin: la reducción de la pobreza y la promoción del desarrollo sostenible en los países en los que se implementa. Algunos autores creen, incluso, que la ayuda ha sido perjudicial y contraproducente, ya sea porque responde a otros intereses distintos al de la cooperación al desarrollo (McGillivray, 2005). Por otro lado, hay autores que defienden que la AOD no solo promueve la reducción de la pobreza, sino que facilita el crecimiento en países en desarrollo (Sawada, 2010).

Es precisamente este debate lo que da razón de ser al presente trabajo: el propio análisis del por qué en unos casos la ayuda al desarrollo ha sido efectiva mientras que, en otros, su implementación ha sido cuanto menos ineficiente. Es por ello que el desarrollo de este estudio se basará en cinco objetivos diferentes, que se cubrirán en las diferentes partes que el mismo contiene:

1. Definir qué es la AOD y explicar cada una de las fases por las cuales este concepto ha pasado en las últimas décadas, para así obtener una visión completa e integral acerca de la materia analizada. Además, se definirá el concepto de desarrollo sostenible como objetivo para obtener un desarrollo orgánico y completo.

2. Estudiar las dos posturas existentes en la actualidad acerca de la cooperación al desarrollo: la que considera que es positiva y necesaria, y la que considera que es negativa y perniciosa para los países en desarrollo. Dentro de las mismas corrientes, se expondrán algunos de los principales argumentos a favor o en contra de su utilización.
3. Realizar una serie de reflexiones en base a lo analizado a lo largo del presente trabajo, y plantear una serie de recomendaciones para que la AOD sea más eficaz en el futuro.

## 1.2. Metodología

La metodología escogida para la realización de este Trabajo de Fin de Grado se basa en el análisis teórico del concepto de desarrollo, y de su aplicación a través de proyectos de AOD. En el siguiente apartado, se expondrán cada una de las perspectivas que han sido adelantadas en las páginas anteriores. En este sentido, en base al concepto de desarrollo planteado en el presente capítulo, se explicitarán las fortalezas y debilidades identificadas en la aplicación de estas medidas en los países en desarrollo, estudiando las dos corrientes críticas de pensamiento actuales.

En aras de elaborar un Trabajo de Fin de Grado lo más completo posible, se han empleado dos tipos de fuentes bibliográficas. Con respecto a las fuentes primarias, se han utilizado diferentes papers que traten el debate de la eficacia de la ayuda, informes de Organizaciones Internacionales tales como el Banco Mundial, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), o la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), y datos acerca de los flujos de AOD de fuentes oficiales. Además, se ha empleado los apuntes obtenidos de la asignatura de Cooperación Internacional al Desarrollo, impartida este año.

Con respecto a las fuentes secundarias, se han empleado definiciones proveídas por dichos organismos mencionados anteriormente, enciclopedias y diversos artículos de revistas y journals.

## 1.3. Estado del arte

El fenómeno del desarrollo ha sido un elemento ampliamente estudiado por multitud de expertos en Economía y en Relaciones Internacionales desde hace décadas. Sin embargo, al ser la Cooperación al Desarrollo un campo de estudio perteneciente a las Ciencias Sociales, no existe una sola teoría que se adecúe a la perfección a la realidad. Es por ello que en este apartado se realizará una aproximación a ciertas teorías con relevancia en la literatura. Así, este apartado

se divide en dos subpuntos diferenciados: por un lado, se explicarán tres teorías tradicionales que correlacionan el desarrollo con el crecimiento económico; por otro lado, se analizarán otras tres teorías más contemporáneas, que entienden el desarrollo como un elemento heterogéneo y que se acercan más al concepto actual.

### 1.3.1. Desarrollo como crecimiento económico.

Las teorías más primigenias acerca del desarrollo centraban el análisis en el crecimiento económico, y este era tanto el foco de estudio como el objetivo principal a conseguir por los estados en desarrollo. Algunas de las teorías principales son las siguientes:

1. Modelo de Harrod – Domar. Este modelo estipula que los aumentos en la inversión producen un doble efecto en las economías emergentes. Por un lado, se acelera la capacidad de producción de la economía receptora de dichos flujos (en definitiva, el stock de capital). Por otro, los individuos miembros de una sociedad, debido a este aumento de la capacidad productiva, aumentan su nivel de ingresos y, por ende, su nivel de ahorro (Franco, 2005). Así, se crea un ciclo creciente: a mayor inversión, más ahorro en capital, mayores inputs, mayor ingreso y mayor ahorro, que podrá ser reinvertido de nuevo en la economía, creando así una situación de crecimiento económico en los países en desarrollo (Pintor, 2017).
2. Modelo de las Etapas de Rostow. Rostow entendía el crecimiento económico como un proceso dividido en una serie de fases muy diferenciadas entre sí, por las que un estado tiene que pasar para alcanzar el desarrollo. Las fases son las siguientes: sociedad tradicional, condiciones previas al impulso inicial, el despegue, el camino hacia la madurez, la era de consumo masivo y la era postindustrial. Así, identifica el desarrollo como el proceso de cambio desde una sociedad tradicionalmente agraria o centrada en el sector primario hasta una sociedad de consumo (Mesino, 2007).
3. Modelo de Rosestein – Rodan. Estos dos autores defendían que para alcanzar un desarrollo real en las economías emergentes era necesario un “big push” o gran impulso en forma de inversión. Es decir, en vez de realizar inversiones de menor tamaño y más extendidas en el tiempo, era necesario realizar una inversión a gran escala. Solo de esta manera los países pueden salir de la denominada “trampa del equilibrio” en un nivel inferior al que podrían estar con la suficiente inversión (Brito y Garrido, 2015).



Como ha sido mencionado anteriormente, esta concepción de desarrollo como crecimiento económico se evidenció extemporánea y poco realista con el avance de las décadas. Es por ello que otros autores buscaron una perspectiva nueva acerca del desarrollo, complementando dicha definición con otros elementos sociales, culturales, medioambientales o políticos, complejizando el concepto.

### 1.3.2. Desarrollo como concepto heterogéneo.

A medida que el campo de estudio fue avanzando, y las relaciones entre estados fueron complejizándose, los estudiosos comenzaron a percatarse de que no todos los países en los que se observa crecimiento económico son sujetos de desarrollo. Así, esta dicotomía comenzó a ser cuestionada, y diversos autores comenzaron a desarrollar su teoría propia sobre este fenómeno.

Uno de los primeros autores en realizar esta distinción fue el economista Gunnar Myrdal, ganador del Premio Nobel de Economía compartido con Friedrich Hayek. Ambos fueron galardonados con este premio por ser pioneros en el estudio de la interdependencia entre los factores económicos, sociales e institucionales en los estados (The Washington Post, 1987). Sus estudios sobre la pobreza en el continente asiático fueron claves en la correlación de desarrollo con más elementos que el puramente económico, arguyendo que solo mediante la democratización la pobreza podría reducirse en el medio y largo plazo (Pintor, 2017).

Algunas de las teorías más destacables dentro de este ámbito son las siguientes:

1. Teoría del Desarrollo Sostenible de Dudley Seers. Según este autor, para poder hablar de desarrollo real no solamente se debe prestar atención al desempeño económico, sino a otros indicadores de corte social tales como el desempleo, la pobreza o los niveles de desigualdad. Hace especial hincapié en que, a pesar de que la economía experimente un crecimiento sustancial, no es posible hablar de desarrollo si dicho crecimiento se da en detrimento de los otros elementos sociales (Arencibia, 2006). Así, su definición de desarrollo fue una de las primeras en contener otros elementos además del meramente económico.
2. Teoría de las Necesidades Básicas de Paul Streeten. Según este autor, el primer paso para alcanzar un desarrollo completo es la satisfacción de las necesidades básicas, es decir, proporcionar a los miembros de un estado aquellos elementos que hagan que puedan tener una vida plena (Jiménez, 2014). En su obra “Lo Primero es lo Primero” (1982) explica que elementos como la salud, la educación y la nutrición son elementos esenciales para alcanzar el desarrollo, ya que solamente mediante la

abolición de la pobreza los países en desarrollo pueden mejorar sus condiciones internas.

3. Teoría del Desarrollo Humano de Amartya Sen. Esta teoría defendía que no es posible alcanzar un desarrollo real en un estado si los individuos que lo conforman poseen sus necesidades cubiertas en términos de libertades (económicas, pero también políticas, sociales, de seguridad y de transparencia) (Pintor, 2017). Esta teoría será desarrollada más ampliamente en el siguiente capítulo.

#### 1.4. Definición de AOD

Para poder analizar la eficacia de la ayuda hasta la fecha, es necesario realizar una aclaración acerca de dicho concepto. ¿Qué es la AOD? ¿En qué se diferencia de otro tipo de flujos financieros, como la Inversión Extranjera Directa o las donaciones *per se*?

La AOD es un término acuñado por la OCDE en 1969, a posteriori del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD). Se puede definir como aquellos flujos financieros provenientes del gobierno para promover el desarrollo económico y el bienestar de los países en desarrollo (OECD, s.f.). Así, entendemos que este tipo de ayuda es una medida creada, en principio, para el desarrollo económico y social de ciertos países cuya posición es desventajosa en el ámbito internacional. Las condiciones necesarias para que sea considerada ayuda al desarrollo según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico son las siguientes:

1. Que provenga de organismos oficiales como el Banco Mundial, organismos gubernamentales (tanto a nivel estatal como local o comunitario) u otras agencias.
2. Que sean administradas con el objetivo primordial de promover el desarrollo.
3. En el caso de que sean préstamos, éstos deben tener carácter concesional; es decir, que ofrezcan unas ventajas notables en términos de coste cuando son comparadas con otros métodos de financiación tales como la deuda pública o privada, por ejemplo (Alonso, 2015). Además, deben de contener un componente de donación de al menos un 25% del total.

No todo país que lo solicite puede acceder a este tipo de financiación. No todos los estados poseen las mismas necesidades y carencias, por lo que se estipularon una serie de condiciones mínimas para tener derecho a recibir este tipo de financiación. En este sentido, para poder recibir AOD el estado en cuestión debe formar parte de la lista de receptores del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), en el cual están los países de rentas medias y bajas. Por otro lado,

también son susceptibles de recibir esta financiación los denominados Países Menos Adelantados, que se definen como “países que se caracterizan por un reducido nivel de PIB per cápita, la falta de recursos humanos y un elevado grado de vulnerabilidad económica” (CEPAL, s.f.). Esta categoría fue creada por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC) En la actualidad existen 49 países dentro de esta categoría, 33 de los cuales se encuentran en el continente africano.

Para entender el alcance de este tipo de medidas, no hay que perder de vista que el momento en el que se comenzó a institucionalizar dicho término el mundo estaba sufriendo una serie de cambios drásticos con el proceso de descolonización de multitud de estados de África, Asia y América Latina. Si tenemos en cuenta este hecho, entendemos la función intrínseca de esta herramienta financiera: motivar la independencia económica de aquellos estados cuyos ingresos hasta la fecha dependían exclusivamente de los ingresos provenientes de las relaciones comerciales con la metrópolis.

De acuerdo a ciertos autores, las asimetrías de poder creadas bajo el modelo colonial generaban una situación de vulnerabilidad en las colonias más que evidente, ya que estaban sometidas a un modelo de dependencia perfectamente creado para impedir el desarrollo industrial de los mismos, manteniendo el poder de las metrópolis sobre ellos (Adeyeri y Adejuwon, 2012). Dado que la mayoría de imperios coloniales se justificaban en la necesidad de materia prima para productos de carácter industrial para los países occidentales, esta relación comercial truncaba el potencial de crecimiento de estos estados, ya que al no recibir los inputs necesarios la creación de una industria sólida y contemporánea era, sino imposible, muy complicada de obtener. Así, las necesidades de los países no pertenecientes a la órbita occidental ya no solo quedaban en segundo plano, sino que eran totalmente obviadas. Dentro de este marco se comprende la necesidad de la ayuda al desarrollo tanto como la de otros flujos financieros: el período colonial provocó siglos de retraso en multitud de países de África, Asia y América Latina por el ordenamiento político y social presente (North, D. C.; Summerhill, W.; Weingast, B; 1999).

De esta manera, la ayuda al desarrollo se centra principalmente en los estados con mayores debilidades en el ámbito económico, político y social, que en su gran mayoría han sido en el pasado parte de imperios coloniales como el británico, el portugués o el francés.

## 1.5. Tipología

Una vez definido el concepto de AOD anteriormente en este capítulo, es necesario destacar que existen multitud de tipos de AOD, ya que ésta se puede enviar de diferentes maneras, a través de diferentes canales, con objetivos diferentes. En este sentido, podemos realizar varias clasificaciones en función de donde esté puesto el foco. La ayuda al desarrollo, así, podemos diferenciarla según tres criterios principales: según el número de estados que intervienen en dicha cooperación, según el origen de dichos estados y según el tipo de asistencia proveída:

### 1. Según el número de partes intervinientes

Podemos distinguir entre ayuda bilateral y ayuda multilateral. La ayuda bilateral es aquella que es enviada de manera directa y sin ningún tipo de intermediación de un organismo gubernamental a otro. Un ejemplo de ello puede ser la ayuda enviada por España a Haití, por ejemplo.

La ayuda bilateral ha sido susceptible de críticas. Una de las principales es su empleo como una herramienta política, ya que la aportación de la AOD mediante acuerdos bilaterales es más susceptible de estar fundada en intereses privados, y el deseo de éxito a nivel político es el *driver* principal de esta ayuda (Verdier, 2008). Como la AOD puede ser empleada de manera discrecional, los objetivos detrás de su uso generalmente son distintos a los de la promoción de desarrollo.

Por otro lado, la ayuda multilateral es aquella en la que el donante canaliza los flujos financieros a través de un organismo internacional, y es éste el que se encarga de realizar el envío de dicha ayuda al estado receptor en cuestión.

La ayuda multilateral ha sido igualmente cuestionada, debido a que al realizar esta transferencia con un intermediario, pierde eficiencia y eficacia, además de que la totalidad de lo aportado por países del Norte nunca llega a los donantes, debido a que parte de dicho monto está destinado a cubrir gastos generales de la organización internacional en cuestión. Además, expertos en la materia subrayan que, al no realizarse dichas transferencias de manera directa, el efecto de dichas ayudas se diluye, debido a que estas agencias carecen del conocimiento específico de las condiciones de los receptores de dicha ayuda. Además, como explica Homi Kharas (2010) el multilateralismo está siendo cuestionado porque su razón de ser inicial ha desaparecido. Cuando la Asociación Internacional de Desarrollo se fundó en 1960 como brazo de préstamos concesionales del Banco Mundial, se concibieron los enfoques de ayuda multilateral para alentar dos elementos: por un lado, la concesión de la AOD; por otro, el

reparto equitativo de la carga entre donantes, reduciendo los costos de transacción al agrupar recursos en programas nacionales a mayor escala. Hoy, el volumen de la ayuda ya no está vinculado a los compromisos multilaterales, y los costes de transacción son sustancialmente menores a los de la ayuda bilateral.

## 2. Según el origen de las partes intervinientes

El modo más tradicional de cooperación en este aspecto es la cooperación Norte-Sur, mediante la cual un país donante en términos de solidez de su sistema político, económico y social envía ayuda a un país en desarrollo. Esta definición no se limita exclusivamente a la ayuda bilateral, sino que puede hacer referencia a organizaciones del Norte. Una de las principales críticas a este tipo de cooperación es que las relaciones de poder son desiguales entre los partícipes, dejando al país del Sur en una situación de desigualdad con respecto al donante, y no se genera una relación de igualdad entre los mismos (Rosseel et al, 2009).

Sin embargo, no es el único modelo de cooperación. A raíz de la Conferencia de Bandung (1955), el primer hito que aunó las fuerzas de multitud de países en desarrollo de África y Asia para poder tener voz en el ámbito internacional, caracterizado por una fuerte aversión al neocolonialismo occidental. Y uno de los principales resultados de dicha conferencia fue la creación del MPNA (Movimiento de Países No Alineados), además de ser una llamada de atención a los países tradicionalmente poderosos para que fuesen conscientes de que el status quo estaba sufriendo una serie de modificaciones a raíz de la independencia de multitud de países no alineados (Acharya, 2016). Gracias a esta conferencia comenzó a plantearse la posibilidad de que los países del Sur no dependiesen en demasía de los países del Norte, y por ello se comenzó a esbozar este tipo de cooperación. Se basa, al contrario que en la cooperación Norte-Sur, en la ayuda proveída por un país en desarrollo a otro. Normalmente esta cooperación se establece entre un estado con una industrialización relativamente reciente y en crecimiento y un estado con menores niveles de desarrollo, en el ámbito económico, técnico o político, entre otros (Corbin, 2016). Uno de los principales argumentos a favor de este planteamiento es que la eficiencia podría ser mayor, debido a que al tener unas características socioeconómicas similares, los donantes comprenderían mejor las necesidades de los receptores y, así, la ayuda sería mejor focalizada, evitando ineficiencias que provengan del desconocimiento de las condiciones del receptor. Además, fortalece las relaciones entre países en desarrollo, promoviendo su autonomía e independencia con respecto a los países del Norte; la concepción paternalista de los países desarrollados a través de esta cooperación no tendría cabida.

Un último modelo de cooperación es una combinación de ambos modelos: la cooperación triangular o Norte-Sur-Sur. En este modelo intervienen tres partes: un socio donante, un país considerado como de renta media, y un receptor con un nivel de desarrollo menor al de los otros agentes intervinientes (Gómez, Ayllón y Albarrán, 2011). Son muchos los beneficios implícitos en este tipo de cooperación: menores costes de transferencia de conocimiento, es una plataforma de co-creación de ideas, puede implementar de una manera más efectiva una agenda de prioridades en los países receptores, aporta niveles de responsabilidad acordes a las capacidades de cada estado partícipe, mejora las relaciones entre sus estados miembros... (OCDE, 2014). Sin embargo, también posee una serie de críticas, como la posible falta de experiencia de los países emergentes en este tipo de modelos de cooperación, unos costes de transacción más elevados por tratarse de un modelo con tres estados involucrados, o un posible efecto negativo en las políticas de armonización a nivel internacional, ya que estaría limitándose la ayuda internacional a movimientos intraestados, dejando a un lado el rol de las organizaciones internacionales creadas a tal efecto y eliminando el elemento regulador de dichas relaciones (Ashoff, 2010).

### 3. Según el tipo de ayuda aportada

La ayuda al desarrollo puede ser, además, de dos tipos: financiera (flujos económicos propiamente dichos, tales como donaciones o préstamos) y no financiera (como por ejemplo la asistencia técnica). Este último tipo de ayuda ha ido ganando relevancia con el paso de las décadas, debido a que pueden proveer a los países en desarrollo no solo los medios, sino conocimiento y especialización en multitud de ámbitos (agricultura, pesca, ganadería...). Como explican Godfrey et al (2000), la relevancia de la ayuda técnica ha seguido una tendencia creciente en los últimos años, pasando de representar el 19% de la ayuda total en 1992 al 57% en 1998, debido al papel de las crisis económicas y financieras de la década de los 90. En la actualidad, ambos tipos de ayuda son ampliamente utilizados, y su elección varía en función del estado en el que se implemente y de sus necesidades puntuales.

## 2. Marco teórico

Para comprender el impacto de la ayuda al desarrollo en la actualidad y las raíces del debate acerca de su eficacia, es necesario cubrir dos áreas temáticas clave. En primer lugar, realizaremos un breve análisis histórico de la ayuda al desarrollo desde su creación hasta la actualidad, explicando cómo los diferentes eventos en el ámbito internacional iban dando forma a dicho concepto. Posteriormente realizaremos una definición formal de la idea de desarrollo sostenible, término que en la actualidad es la guía por la cual este tipo de ayuda debería regirse. Finalmente realizaremos un breve resumen que condense cómo se encuentra la ayuda al desarrollo en la actualidad, a raíz de lo analizado en los epígrafes anteriores.

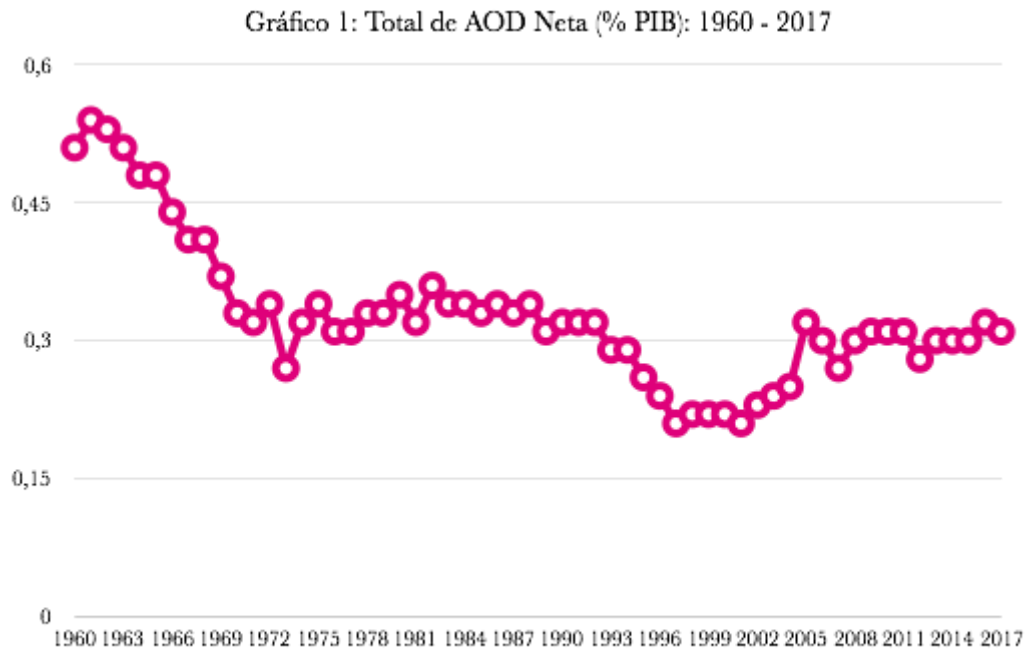
### 2.1. Historia de la AOD

Los flujos de AOD a lo largo del siglo XX y sus fluctuaciones poseen una relación directa con todos los eventos relevantes en el ámbito internacional. El siglo anterior ha sido uno de los más convulsos de la historia. Para Ferguson (2006), los horrores cometidos por la humanidad a lo largo del siglo anterior han causado el mayor número de muertes y los mayores niveles de violencia que se hayan visto hasta la fecha. Al mismo tiempo, la sociedad vio florecer el concepto de cooperación internacional, se crearon multitud de instituciones internacionales cuyo objetivo era la reducción de la pobreza y se trabajó codo con codo para la reconstrucción de las sociedades devastadas por los diversos conflictos. Se establecieron objetivos comunes, metas por las cuales los estados sin importar las diferencias, comenzaron a luchar por un mundo mejor; además se creó un sistema internacional que rigiese las relaciones entre los diferentes actores.

Los flujos de AOD desde el fin de la Segunda Guerra Mundial poseen una correlación directa con los eventos internacionales desde la fecha. La polarización ideológica causada a raíz de la Guerra Fría, los diferentes conflictos armados, guerras civiles y procesos de independencia en África, Asia y América Latina marcaron la cantidad y el tipo de ayuda al desarrollo enviada por los diferentes actores que conformaban el sistema de cooperación internacional. En este sentido, y para obtener una visión orgánica de la ayuda internacional y comprender cómo interactúan dichos flujos con las condiciones del panorama internacional, realizaremos en este apartado un breve resumen histórico de los flujos de AOD desde la década de los 40 hasta la actualidad en cuatro etapas.

En el gráfico siguiente podemos observar de manera condensada las fluctuaciones de la ayuda al desarrollo neta por porcentaje de PIB a nivel mundial, desde 1960 (desde la creación de la

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico y del Comité de Ayuda al Desarrollo) hasta la actualidad.



Fuente: Elaboración propia. Datos obtenidos de la OCDE

### 2.1.1. 1945 - 1960. Institucionalización de la AOD

A pesar de que la AOD ha sido un concepto de reciente creación, el sentimiento de los países de occidente de colaborar en el bienestar de los países menos desarrollados ha estado siempre latente. Ya en el siglo XVIII se realizaban donaciones de carácter internacional, como las realizadas por la Iglesia católica u otras organizaciones. Tal y como explica Eleanor Davey (2013), las creencias religiosas, y especialmente el pensamiento cristiano sobre el empleo de la caridad jugaron un rol clave en el continente europeo y en América desde el siglo IX.

No es riguroso hablar de ayuda al desarrollo *per se* hasta el siglo XX, cuando al finalizar la Segunda Guerra Mundial comenzó el primer plan de ayuda a través de flujos financieros a aquellos estados que, tras el fin de este conflicto bélico, quedaron arrasados. Este proyecto fue el Plan Marshall, uno de los proyectos a mayor escala que se habían realizado hasta la fecha. Esta medida, sin embargo, no estuvo exenta de intereses geopolíticos, ya que cuando se planteó el Plan el objetivo primordial era debilitar el régimen comunista de la Unión Soviética mediante la búsqueda de alianzas estratégicas con aquellos estados interesados en recibir tal ayuda. En tan solo una década, la ayuda financiera aportada por el Plan Marshall representaba un tercio del total de flujos financieros globales (Davey et al, 2013). Este conjunto de medidas fue un



hito a nivel mundial y que comenzó a perfilar la ayuda al desarrollo, y demostró que el presidente Truman había conseguido unificar a las naciones para un bien mayor.

A este plan masivo de ayuda al desarrollo se le unieron otros posteriores que, aunque poseían una escala menor, también son ejemplos del papel de la ayuda en el contexto del inicio de la Guerra Fría, como el Plan Expandido de Asistencia Técnica (1949) o el Plan Colombo (1950). Estos primeros casos de ayuda eran fundamentalmente asistencia técnica, y el elemento ideológico cobraba relevancia con el paso del tiempo. Es interesante mencionar las políticas contrapuestas de la *One China* y de la Doctrina Hallstein, que pusieron de manifiesto la importancia de las posturas ideológicas para recibir cualquier tipo de ayuda o financiación (tanto del bloque comunista, en el primer caso, como del occidental, en el segundo). Es una época en la que las tensiones escalaron rápidamente, y la ayuda al desarrollo en este momento era empleado para “*comprar influencias*” (Stone, 2010).

Un momento clave para el campo de estudio de la cooperación al desarrollo fue la Conferencia de Bandung en 1955, la primera Conferencia a escala mundial que aunó a veintinueve representantes de diferentes países en desarrollo de Asia y África. El planteamiento era el siguiente: que los estados con dificultades y retos similares podrían establecer relaciones mediante las cuales obtendrían una posición de mayor relevancia en el ámbito internacional. De esta manera, la Conferencia de Bandung buscaba proteger los intereses de los estados en desarrollo, y buscar un nuevo orden mundial dejando atrás la dicotomía comunista-capitalista, y que su rol en el ámbito internacional no se limitase a ser meros instrumentos de las potencias mundiales (Dirlik, 2015). Al mismo tiempo, buscaba reenfocar las relaciones entre los estados de Asia y África y sentar las bases para un regionalismo más fuerte entre los estados menos desarrollados de dichas regiones, y promover la descolonización y fortalecer la aplicación de los derechos humanos y del rol de Naciones Unidas en dicho proceso (Acharya, 2016). El legado de Bandung se puede observar en la actualidad en ejemplos como la emergencia de casos de cooperación Sur-Sur, en el fortalecimiento de las relaciones diplomáticas entre países en desarrollo y en sus relaciones con las potencias mundiales. Los principios de interés mutuo, la solidaridad entre estados en desarrollo y el respeto de la soberanía nacional (Pintor, 2017).

Durante los años 60, esta dinámica de inyección de ayuda a los países en desarrollo continuó con una dinámica creciente estable, aunque este tipo de ayuda se enfocó a proyectos de corte más industrial a gran escala, y que otorgarían unos retornos más positivos, debido a la inexistencia de un sector privado que invirtiese en este tipo de proyectos (Moyo, 2009). Por otro lado, esta década es relevante porque marcó el inicio de la institucionalización del sistema

de ayuda internacional, ya que en 1960 se crearon tanto la OCDE y el Comité de Ayuda al Desarrollo (principal institución enfocada únicamente a la ayuda al desarrollo, que regula y estudia las diferentes políticas de desarrollo de sus estados miembros). La creación de dicho comité tiene una importancia especial, ya que es la primera vez que un organismo se dedica a la recopilación de información acerca de políticas de desarrollo y a la elaboración de recomendaciones para implantar programas más eficaces (Báez, 2008).

#### 2.1.2. 1970 - 1980. Inestabilidad internacional

La década de los 70 fue un periodo de especial inestabilidad económica y política en la mayoría de los estados, tanto desarrollados como en desarrollo. Las crisis del petróleo de 1973, su posterior recesión económica a nivel global, y el hundimiento posterior con la segunda crisis de 1979 contribuyeron a una situación generalizada de malestar. Conflictos armados como la guerra de Yom Kipur, los últimos rescoldos de la guerra de Vietnam y numerosas guerras civiles en países africanos comenzaron en dicho periodo. A raíz de este incremento en la magnitud de los conflictos internacionales en los años setenta, los presupuestos de las dos superpotencias comenzaron a aumentar por el lado armamentístico, debido a la mayor relevancia al armamento nuclear de la época y a la denominada “Guerra de las Galaxias”, una de las consecuencias más tangibles de la Guerra Fría entre Estados Unidos y la Unión Soviética. Por otro lado, la crisis económica global afectó incluso más a los países en desarrollo, ya que a raíz de la misma muchos comenzaron a endeudarse y a pedir préstamos a diferentes instituciones internacionales tales como el FMI o el Banco Mundial. Sin embargo, estos flujos financieros poseían unos intereses especiales (las ampliamente conocidas condicionalidades), ya que para poder acceder a ellos los estados debían realizar cambios sustanciales en sus economías, a través de los denominados Programas de Ajuste Estructural. Dichos programas conllevaban la implementación de diferentes medidas, tales como la devaluación de sus monedas con respecto al dólar, incrementar las importaciones y restringir las exportaciones, mantener presupuestos equilibrados sin excesos de gastos y eliminar controles sobre precios y subsidios estatales (The Whirled Bank Group, s.f.). Evidentemente los PAE traían consigo repercusiones muy negativas para los sectores más vulnerables de los estados, ya que estos programas se centraban en implementar medidas macroeconómicas agresivas, cortando en los servicios sociales. El impacto de estas medidas afectaba a muchos otros ámbitos del estado más allá de los esperados. Puyana y Ong’Wen explican que, a pesar de que los PAE conseguían alcanzar los objetivos de crecimiento establecidos, traían consigo un impacto negativo en algunos elementos clave tales como la reducción de los ingresos de los grupos sociales más

vulnerables o el recorte en los servicios sociales (educación y salud, principalmente) para conseguir la reducción de los déficits fiscales, entre otros. Por lo tanto, había un vínculo visible entre los programas de ajuste y la creciente pobreza y desigualdad (2011).

Los flujos de AOD sufrieron un descenso considerable en la mayoría de los estados donantes, a pesar de que fue en 1970 cuando Naciones Unidas estableció como objetivo de ayuda al desarrollo el 0,7% del Producto Interior Bruto. Aunque este descenso se puede observar en el gráfico de AOD neta, sí se pudo apreciar una expansión en los tipos de ayuda al desarrollo: una diversificación de las actividades de cooperación más allá de los modelos clásicos. También se puede observar un incremento de donaciones de entidades privadas y de gobiernos como nuevos donantes de AOD, y en consecuencia un incremento de la ayuda bilateral.

### 2.1.3. 1980 - 1999. Conferencias y Cumbres: redescubriendo la pobreza

Los años 80 supusieron un punto de inflexión en la historia de la ayuda al desarrollo. La creación por diferentes estudiosos de informes técnicos centrados en la ayuda internacional y su eficacia contribuyeron a una mejor focalización de la ayuda a nivel mundial. Es interesante observar que, a pesar de que la AOD había ido ganando más y más relevancia con el paso de las décadas, la pobreza no era un ítem sobre el cual se discutiese al hablar de ayuda internacional. Así, el concepto de AOD poseía un enfoque incompleto, sin situar a las personas en el centro. Es por ello que conceptos como redistribución del ingreso o la cobertura de las necesidades básicas de las personas comenzaban a cobrar una relevancia especial, uniéndolos directamente al nuevo objetivo primordial: la erradicación de la pobreza y la garantía de unas condiciones de vida dignas a cualquier ser humano (Pintor, 2017).

Una de las principales causas de este descenso en la AOD fue el fin de la Guerra Fría. La AOD hasta la fecha se había empleado como herramienta de influencia entre las dos superpotencias para conseguir alianzas y fortalecer su posición en el ámbito internacional. Así, tras el fin de la Guerra Fría, dejó de tener sentido su utilización a los niveles empleados hasta la fecha, lo que causó una sustancial reducción de los flujos netos de AOD.

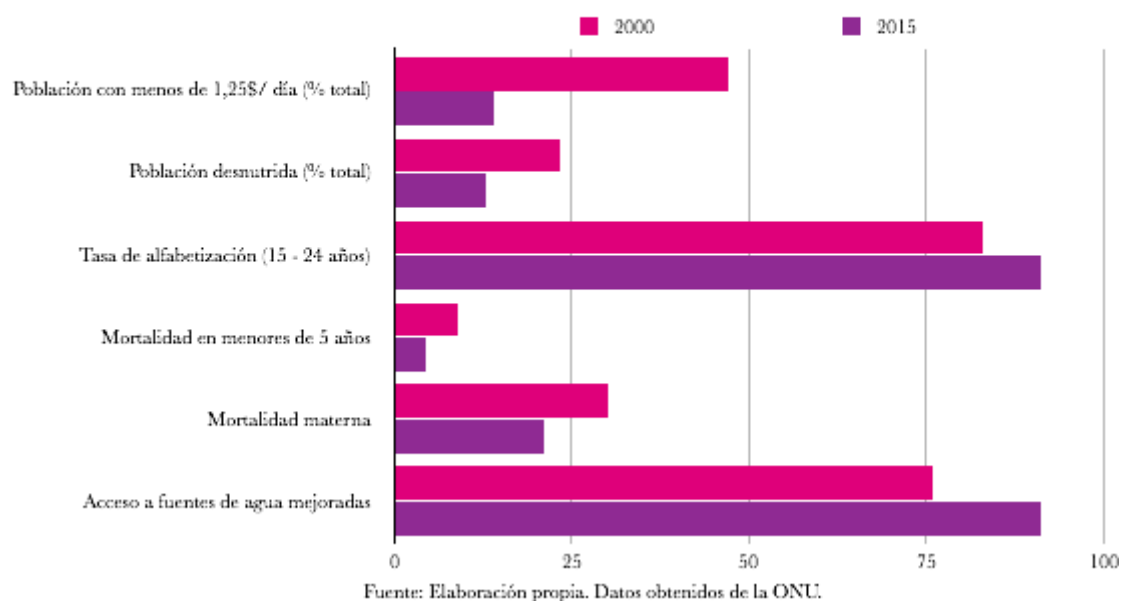
Con respecto a la dialéctica de la ayuda al desarrollo en sí, esta etapa en el ámbito de la cooperación internacional es conocida como “la etapa del multilateralismo”. El concepto fue definido en 1990 por Robert Keohane como “*la práctica de coordinar las diferentes políticas nacionales en grupos de tres o más estados, a través de acuerdos ad hoc o a través de instituciones*”. En este sentido, este periodo se ve especialmente marcado por las numerosas conferencias en el seno de las Naciones Unidas realizadas para aunar esfuerzos y crear agendas

de desarrollo comunes, causando que los estados se comprometiesen a establecer medidas con respecto a problemas globales. Además de realizar medidas en pos de una cooperación efectiva, el multilateralismo aportaba una serie de conocimientos específicos de las condiciones de vida de los estados, y permitía el aprendizaje mutuo para que dicha implementación fuese realmente efectiva. Estas cumbres fueron uno de los ejes principales de la diplomacia internacional en la época debido a que fueron tratados multitud de temas relacionados de manera directa con el desarrollo. Algunos ejemplos de los temas centrales de dichas conferencias son la protección de la infancia (con la Cumbre Mundial en Favor de la Infancia en 1990), el medio ambiente (con la Conferencia de la Tierra de 1992) o la igualdad de género (Conferencia Mundial sobre la Mujer en 1995), entre otros.

#### 2.1.4. 2000 - Actualidad. ODM y ODS: ¿un cambio en el modelo de cooperación?

El culmen del multilateralismo y que dio comienzo a una nueva etapa fue la denominada “Cumbre del Milenio”. Las anteriores conferencias internacionales fueron sentando las bases para crear el mayor proyecto común en la historia de la cooperación al desarrollo. En septiembre del año 2000, los dirigentes de la mayoría de los estados del mundo se reunieron en la sede central de Naciones Unidas para crear una agenda común en materia de cooperación con un horizonte temporal finito: 15 años. Los objetivos seguían una máxima común: conseguir mediante la cooperación la mejora de las condiciones de vida de la población a nivel global. Los objetivos fueron los siguientes: erradicar la pobreza extrema y el hambre, lograr la enseñanza primaria universal, promover la igualdad de género y la autonomía de la mujer, reducir la mortalidad infantil, mejorar la salud materna, combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades, garantizar la sostenibilidad del medio ambiente y fomentar una asociación mundial para el desarrollo. Algunos de los principales cambios producidos a raíz de los ODM se pueden observar en el gráfico siguiente:

Gráfico 2: Objetivos de Desarrollo del Milenio: Resultados (en Paridad de Poder Adquisitivo)



En el gráfico anterior se observa la gran mejora obtenida tras la aplicación de los ODM, siendo especialmente destacable la reducción de la población bajo el umbral de pobreza extrema, habiendo pasado de casi el 50% al 15% aproximadamente. Sin embargo, aunque el resto de elementos expuestos en la siguiente tabla no poseen cambios tan drásticos durante el periodo de los ODM, la tendencia decreciente se observa en todos los ámbitos, con lo cual se puede afirmar que han tenido un impacto muy positivo en términos generales.

A pesar de que es innegable que ha habido una serie de mejoras sustanciales con respecto al periodo pre Cumbre del Milenio, una de las principales críticas a dicha agenda es que contenía una serie de objetivos que a tan corto plazo eran inabarcables, además de ser demasiado generales. Por ejemplo, a pesar de que se ha reducido la población que vive en condiciones de pobreza extrema, todavía existen 1.200 millones de personas que viven bajo el umbral de la pobreza extrema (es decir, con menos de 1'25 dólares por día); las diferencias entre continentes y la consecución de objetivos es notable (siendo África el que menos mejorías ha obtenido de esta agenda); las diferencias salariales y la marginación de las mujeres en sociedades siguen siendo una realidad...

A raíz de los resultados obtenidos de la Agenda del Milenio, en 2015 se decidió crear una agenda más compleja, amplia e integral, que contuviese nuevos objetivos cuyos fines fuesen la erradicación de la pobreza y la protección del planeta a través de un desarrollo sostenible. Ahora bien, ¿qué entendemos por desarrollo sostenible? Según la Organización de las Naciones

Unidas, se define como la capacidad de satisfacer las necesidades actuales de la sociedad sin comprometer las necesidades de las generaciones futuras. En otras palabras: el desarrollo sostenible busca el crecimiento económico, medioambiental y social a través del uso responsable de los recursos. Históricamente el concepto se había esbozado de manera más genérica en la Cumbre de la Tierra, debido a las preocupaciones a nivel global acerca de la utilización eficiente y responsable de los recursos comenzaba a emerger en la década de los 90. Sin embargo, no fue hasta 2015 cuando se formalizó el término, estipulando una serie de objetivos necesarios a nivel mundial para *“asegurar la prosperidad para todos como parte de una nueva agenda de desarrollo sostenible, con metas específicas a obtenerse en un plazo de 15 años”* (Naciones Unidas, s.f.).

Éstos son los 17 ODS:

Imagen 1: Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)



Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo:

<http://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals.html>

Los ODS son un listado más complejo de objetivos que los ODM, debido a la aparición de nuevas prioridades y necesidades en el ámbito internacional. Los ODS, en este sentido, incluyen cuatro nuevos elementos que los ODM no contemplaban, que según Olivie y Pérez (2015) son los siguientes:

1. Preservación de mares y océanos.
2. Ampliación de los objetivos sociales.
3. Ampliación de los resultados con respecto a objetivos formulados en los ODM. Los objetivos ya no se plantean de manera genérica, sino que se establecen benchmarks concretos. A modo de ejemplo, en los ODM se aspira a “erradicar para todas las personas y en todo el mundo la pobreza extrema” (ODS 1), “poner fin al hambre” y “poner fin a todas las formas de malnutrición” (ODS 2), “asegurar que todas las niñas y todos los

niños terminen la enseñanza primaria y secundaria” (ODS 4), “poner fin a todas las formas de discriminación contra todas las mujeres” (ODS 5).

4. En cuarto lugar, los ODS incorporan nuevas dimensiones del desarrollo. Así, se reconoce la complejidad y multidimensionalidad de dicho término. Gracias a los ODM, el desarrollo introduce una serie de dimensiones económicas (infraestructuras e industrialización), de seguridad (sociedades pacíficas) y de valores (la educación para el desarrollo sostenible y los estilos de vida sostenibles).

En la actualidad estamos viviendo una de las etapas más ricas para el debate de la eficacia de la ayuda al desarrollo. Las diferentes agendas de desarrollo promovidas por Naciones Unidas han supuesto un punto de inflexión en la forma de cooperar a través del establecimiento de objetivos concretos. Ahora está por ver cuáles serán los próximos pasos a dar una vez se finalice el periodo de vigencia de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

## 2.2. Desarrollo sostenible

En el apartado anterior hemos explicado brevemente el concepto de desarrollo sostenible empleado para la creación de los ODS. Pero en aras de observar la eficacia de cualquier medida de ayuda al desarrollo, es de especial relevancia realizar una definición de desarrollo sostenible más profunda. Para ello, es de vital importancia clarificar las ideas que están detrás de dicho concepto, dándole sentido y forma.

Por un lado, la palabra “desarrollo” ha sido durante mucho tiempo un concepto erróneamente ligado a “crecimiento” en el sentido puramente económico. Como se ha explicado anteriormente, esta es una de las dicotomías cuya razón de ser se basa en el sistema capitalista de economía de mercado, donde el desempeño de un estado y el de su economía poseían una relación directa y bidireccional: si un estado posee una economía fuerte y estable, la conclusión es que dicho estado era sujeto de desarrollo (en mayor o menor medida). Sin embargo, en la actualidad sabemos que este binomio no se cumple en la mayoría de las veces, ya que siguiendo esta línea argumentativa estados con un crecimiento económico ejemplar son desarrollados. Un ejemplo de esta idea podría ser el estado brasileño, que posee una de las 10 economías líderes en la actualidad pero que dicho crecimiento es generado a costa de otros elementos clave, como son las ínfimas inversiones en educación, salud, innovación y, en definitiva, servicios públicos (causando que ostente el puesto número 79 en el ranking del IDH en 2015). En este sentido, el concepto de desarrollo posee de manera intrínseca multitud de matices, de

definiciones y de elementos, y es un concepto demasiado amplio con el que operar de manera formal.

No podemos hablar de desarrollo sin hacer mención a uno de los principales teóricos dedicados a estudiar el impacto del desarrollo en el crecimiento: Amartya Sen. Su teoría sobre desarrollo humano supuso un punto de inflexión en el mundo de la cooperación. Hasta la fecha, una de las principales carencias del concepto de crecimiento fue que éste no incluía un elemento tan importante como es la pobreza. Sin embargo Sen en 1990 fue el principal editor del Informe sobre el Desarrollo Humano anual, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), y su concepto de desarrollo humano fue incluido como una parte fundamental a tener en cuenta en cualquier política de cooperación internacional. Sus contribuciones a la dialéctica de la cooperación, a la justicia social y a la economía del bienestar le llevaron a ganar el Premio Nóbel. En términos más concretos a nuestro ámbito de estudio, es reseñable su denominada Teoría de Desarrollo Humano. La teoría de Sen estipula que, para hablar de manera correcta de desarrollo hay que analizar las condiciones de vida de la sociedad a analizar, dejando atrás la dicotomía extemporánea de desarrollo-crecimiento económico. Así, el desarrollo será “*el desarrollo de las personas en una sociedad*” (London y Formichella, 2006). Así, el desarrollo se centraría por primera vez no en términos puramente económicos, sino poniendo a las personas en el centro, alcanzando un desarrollo con una perspectiva más humana y orgánica, que no dejase aparte ninguno de los elementos que deberían conformar un estado de derecho.

Amartya Sen estipuló que el desarrollo debería ser medido en capacidades, pero no solamente con la definición utilitarista en términos de producción, sino a través de una visión más completa e integral: comprender capacidades como las libertades reales de los individuos. En este sentido, la definición de pobreza y en consecuencia la desigualdad pierden su carácter general o estatal para poseer un corte totalmente individualizado; la pobreza es la privación de las necesidades básicas de los individuos de un estado. A través de esta aproximación se crea un nuevo binomio en la economía del bienestar, donde el desarrollo y las libertades individuales son indivisibles, sustituyendo las perspectivas tradicionales de desarrollo-crecimiento del PIB, desarrollo-industrialización o desarrollo-progreso técnico. Únicamente mediante esta perspectiva humanista se consigue un desarrollo real, ya que potencia la capacidad de elección de los individuos y, en definitiva, su libertad (O’Hearn, 2009).

Por otro lado, el concepto de sostenibilidad es de reciente creación. El origen del concepto se sitúa a principios de la década de los años 80, a partir de la creciente preocupación social por el medioambiente y el futuro del mismo. Numerosos estudios y publicaciones comenzaron a



hacerse eco de esta realidad, entre los que se encuentra el ampliamente conocido Informe Brundtland de 1987. Fue elaborado por la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de las Naciones Unidas, y en dicho informe se remarcaba la importancia de realizar cambios sustanciales en la manera de hacer las cosas, como se explica en el prólogo del informe: *“desde el espacio, vemos una bola pequeña y frágil dominada no por la actividad humana y el edificio, sino por un patrón de nubes, océanos, vegetación y suelos. La incapacidad de la humanidad para encajar sus actividades en ese patrón está cambiando los sistemas planetarios, fundamentalmente. Muchos de esos cambios van acompañados de peligros que amenazan la vida. Esta nueva realidad, de la que no hay escapatoria, debe ser reconocida y gestionada. (...) Esta Comisión cree que las personas pueden construir un futuro que sea más próspero, más justo y más seguro. (...) Vemos en cambio la posibilidad de una nueva era de crecimiento económico, que debe basarse en políticas que sostengan y amplíen la base de recursos ambientales. Y creemos que ese crecimiento es absolutamente esencial para aliviar la gran pobreza que se está profundizando en gran parte del mundo en desarrollo”* (World Commission on Environment and Development, 1987, página 16)

De la combinación de ambos conceptos (y del propio Informe Brundtland) surge la idea de desarrollo sostenible, que se define como la satisfacción de las necesidades de la población sin comprometer las necesidades de las futuras generaciones.

El concepto de desarrollo sostenible es vital para comprender el alcance y el objetivo de la ayuda al desarrollo en la actualidad, ya que ya no se trata de el método extemporáneo de *“pumping money into an economy”*, sino que se basa en este desarrollo de capacidades y de velar por el bienestar de la población. Gracias a este concepto el campo de estudio de la Cooperación Internacional se vio muy enriquecido. Reflejo de este hecho son las múltiples conferencias y cumbres sobre las cuales se ha tratado en este mismo capítulo: un mayor foco en la obtención de resultados tangibles, con objetivos más concretos y con una perspectiva más humana de la ayuda al desarrollo.

### 2.3. La AOD, en cifras

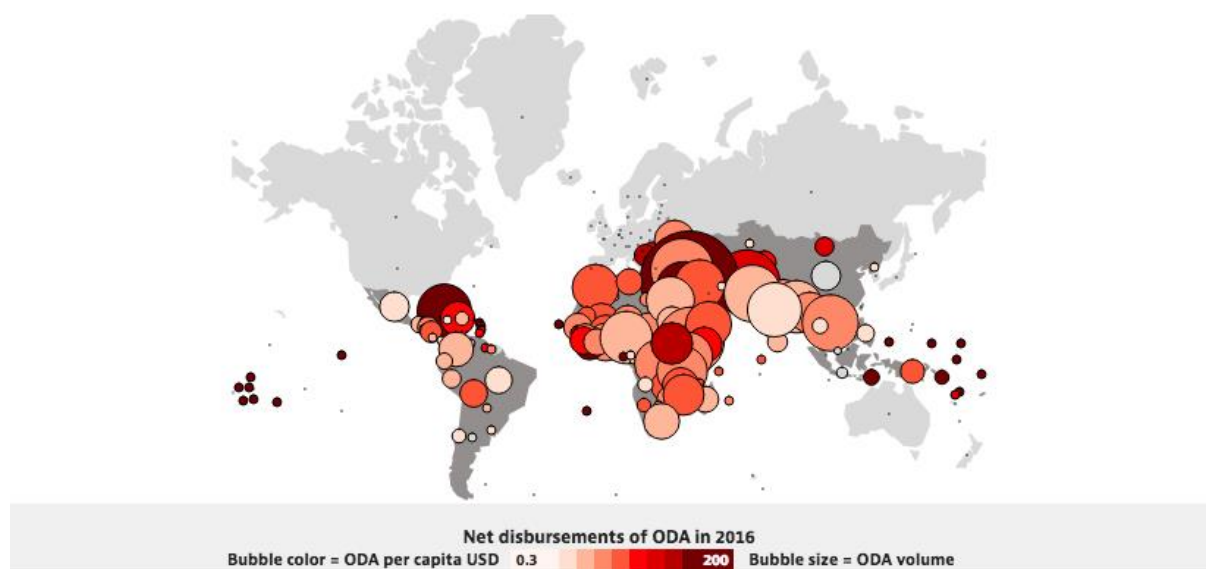
Para obtener una visión global acerca del estado de la ayuda al desarrollo en la actualidad y comprender las críticas y alabanzas de este sistema, es necesario realizar una breve explicación acerca de cómo se encuentra el sistema de ayuda internacional en el presente y cuáles son los principales desafíos que se encuentran en la actualidad.

Los principales receptores de ayuda al desarrollo en la actualidad se dividen en cuatro categorías, en función del nivel de ingresos de cada una:

1. Países Menos Adelantados (PMAs). Para que un estado sea considerado PMA, debe poseer un PIB per cápita inferior a 905\$ durante tres años consecutivos, niveles de respeto a los DDHH muy bajos y una especial vulnerabilidad económica.
2. Estados con nivel de ingresos bajo, con un PIB per cápita menor o igual que 1.025\$.
3. Países con nivel de ingresos medio-bajo, con un PIB per cápita entre 1.026\$ y 4.125\$.
4. Países con nivel de ingresos medio-alto, con un PIB per cápita entre 4.126\$ y 12.745\$.

En la actualidad existen 47 estados considerados como PMA, 4 de ingreso bajo, 36 de ingreso medio-bajo y 58 de ingreso medio-alto. La distribución en la actualidad de los receptores de AOD a nivel global es la siguiente:

Gráfico 3: Desembolsos netos de AOD por continente (2016)



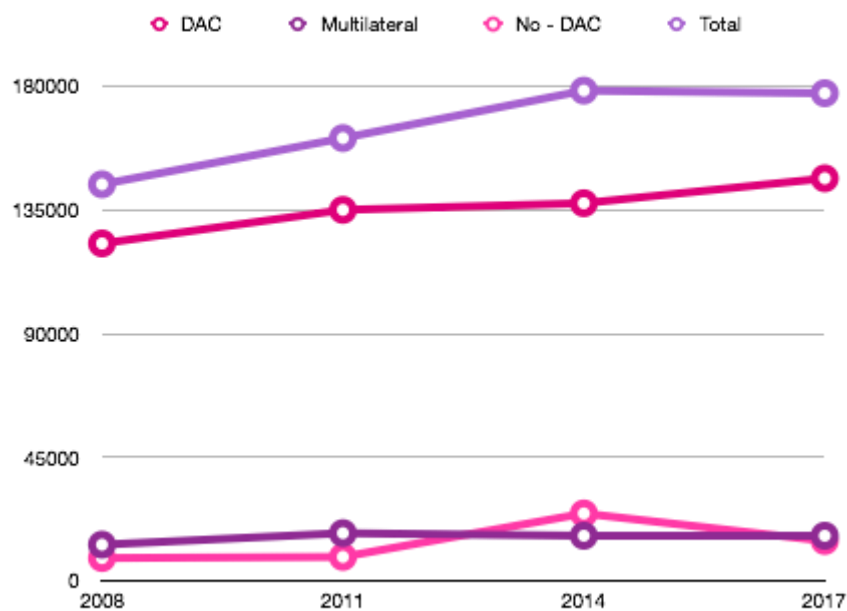
Fuente: OCDE

Es interesante analizar cómo se produce una especial concentración de los receptores de la ayuda al desarrollo en continentes perfectamente diferenciados: África, por un lado, es el continente que percibe mayores niveles de ayuda al desarrollo, seguido de la región centroamericana y de Asia. El continente africano es, por antonomasia, el principal receptor de ayuda al desarrollo hasta la fecha.

Los principales sectores a los que se destina la ayuda al desarrollo son el social, económico, producción, humanitario, multisector, programas de ayuda general, deuda y otros.

Es interesante analizar la distribución de la ayuda al desarrollo en la actualidad. El Informe de Filantropía Global elaborado anualmente por el Instituto Hudson (uno de los think tanks más relevantes en la actualidad) muestra cómo se encuentra la ayuda al desarrollo dividido por fuentes. En este sentido, es interesante observar cómo ha evolucionado la ayuda al desarrollo por tipo de donante en los últimos años:

Gráfico 4: AOD por tipo de donante (miles de USS). 2008 - 2017



Fuente: Elaboración propia. Datos obtenidos de OECD.stat

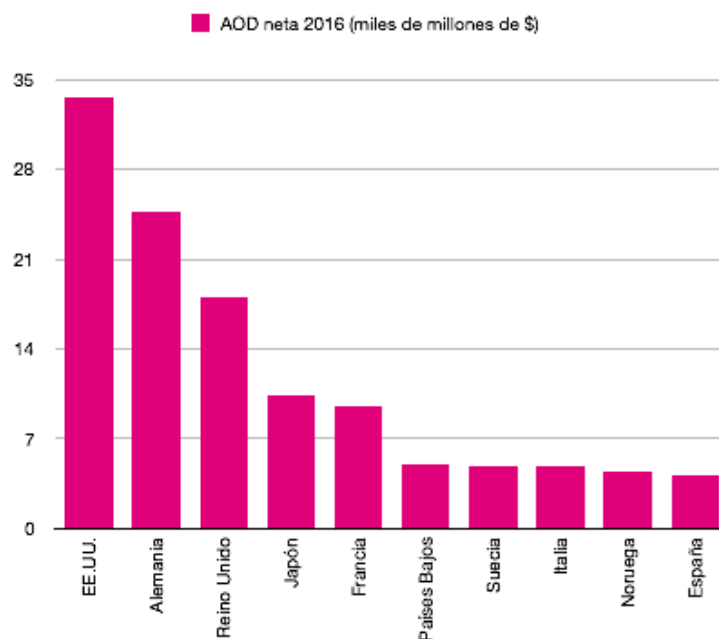
La predominancia de la ayuda proporcionada por miembros del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) es reseñable, ya que representan en la actualidad el 82'7% del total de ayuda, mientras que la multilateral y de países no miembros del CAD representan un 9'26% del total. La tendencia al alza en el total de ayuda en los últimos 10 años es igualmente reseñable, ya que el total de ayuda al desarrollo pasó de ser en 2008 de 144.421'68 millones de dólares a 177.595'05 millones de dólares en 2017, lo que representa un crecimiento de 22'97% de crecimiento en 10 años. Este crecimiento en los flujos de AOD se justifica con la implementación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, debido a que en los primeros años de dicha agenda el aumento de la ayuda al desarrollo no fue tan sustancial como en la segunda mitad de dicho periodo.

Por otro lado, el ranking de los principales donantes por monto total no ha variado de manera significativa en los últimos años, manteniéndose a la cabeza la Unión Europea (como institución), Estados Unidos, Reino Unido, Alemania, Japón y Suecia, entre otros. Sin

embargo, cuando hablamos de AOD en términos de porcentaje de PIB, los países nórdicos son los que están a la cabeza de los donantes a nivel mundial, alcanzando (y en algunos casos, superando) el objetivo del 0,7% del PIB. Algunos ejemplos son Noruega, Dinamarca y Suecia (Development Initiatives, 2013).

Los esfuerzos por aumentar el porcentaje anual de AOD se reflejan año a año en los porcentajes cada vez mayores de este tipo de flujos de manera generalizada. En el siguiente gráfico podemos observar la aportación en AOD neta en 2016 de los principales donantes miembros del CAD:

Gráfico 5: AOD neta por donante (millones de US\$). 2016



Fuente: Elaboración propia. Datos obtenidos de la OCDE

El sistema internacional de cooperación se caracteriza por ser bastante estático, ya que los principales donantes se han mantenido prácticamente desde el principio en dicha posición.

#### 2.4. Cooperación efectiva

Una vez hemos explicado las distintas fases en las cuales la ayuda al desarrollo ha ido formándose, la situación de la AOD en la actualidad con unas cifras básicas para comprender el alcance y destino de las mismas y definido qué entendemos por desarrollo sostenible (el fin último de la ayuda al desarrollo en el presente), es necesario realizar una breve explicación acerca de qué consideramos como cooperación efectiva. Una de las principales críticas desde sus inicios a la AOD es su falta de eficacia en la asignación de los recursos, y este elemento se

ha convertido en uno de las principales preocupaciones del sistema de cooperación internacional (Kaufmann, 2009). Ahora bien, ¿qué entendemos por cooperación efectiva?

No podemos hablar del concepto de cooperación efectiva sin hacer mención al IV Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda de Busan de 2011, el último de los cuatro Foros cuyo centro era la eficacia de la ayuda al desarrollo (Roma en 2003, París en 2005 y Accra en 2008). En este foro se estableció el marco normativo internacional que debería regir todas aquellas acciones en materia de cooperación a partir de dicho momento, a raíz de los resultados poco tangibles que se habían obtenido en los Foros anteriores. Como explica un informe de Oxfam Intermón, el balance de las medidas propuestas por los anteriores foros habían sido insuficientes: *“Las conclusiones de las encuestas y de la evaluación final de París eran claras y decepcionantes: apenas se había logrado avanzar. Solo se había alcanzado uno de los 13 objetivos acordados, relacionado con la coordinación de la cooperación técnica (la manera en que los donantes colaboraban sobre el terreno)”* (Oxfam Intermón, 2012, página 4). Con tal motivo, en esta Conferencia se buscó establecer una serie de principios y objetivos comunes que armonizaran todas las acciones relacionadas con los compromisos que conformaban el sistema de cooperación: derechos humanos, medio ambiente, discapacidad, trabajo decente e igualdad de género. En la medida en la que estos cuatro principios puedan ser aplicados a cualquier política de cooperación, podemos hablar de una cooperación eficaz real.

Hay que tener en cuenta que estos cuatro principios son el resultado de las distintas conferencias que comprenden desde 2003 (Roma) hasta 2014 (México). Los principios básicos creados a raíz de estas conferencias son los siguientes:

1. Las alianzas para el desarrollo deberán ser lideradas por los países en desarrollo, implementando propuestas adaptadas a las situaciones y necesidades específicas del país, por el conocimiento inherente de las debilidades y necesidades comunes.
2. Enfoque en los resultados. Toda acción llevada a cabo a través de la cooperación tiene que poseer como fin último la erradicación de la pobreza, la reducción de las desigualdades, el desarrollo sostenible y en la mejora de las capacidades de los países en desarrollo.
3. Alianzas incluyentes para el desarrollo. La apertura, la confianza, el respeto y el aprendizaje mutuo son la esencia de las alianzas eficaces en apoyo a los objetivos de desarrollo, reconociendo la diversidad y complementariedad de todos los actores.

4. Transparencia y responsabilidad compartida. La responsabilidad mutua y transparencia deben ser la base para lograr resultados a largo plazo.

Los dos primeros principios fueron generados a raíz de la Conferencia de París. La Conferencia de Busán aunó los principios anteriores con dos nuevos, los puntos tres y cuatro.

Además de estos principios base, en el IV Foro se creó la denominada Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo (AGCED): una plataforma para supervisar y promover que las diferentes políticas de cooperación se implementen bajo los principios del IV Foro, además de realizar revisiones periódicas de dichos avances. Mediante dichos informes periódicos, se podría comprobar las fallas y las mejoras del sistema de cooperación actual, y a su vez promover medidas para crear de manera paulatina un sistema con menores ineficiencias. Los resultados del último informe publicado de la AGCED muestran una serie de avances: una mayor inclusión en las agendas nacionales de elementos de cooperación al desarrollo, agendas más incluyentes en términos de cooperación, mayor diálogo público-privado acerca esta materia, mayores niveles de transparencia del importe recibido como AOD en los presupuestos nacionales... (AGCED, 2017).

### 3. La ayuda al desarrollo: positiva y necesaria

A raíz del debate dialéctico del que hemos hablado en apartados anteriores surge la necesidad de estudiar el por qué la AOD es en la actualidad un elemento necesario para promover el desarrollo sostenible en los estados en desarrollo. ¿Qué hace de la AOD que sea un elemento clave para dicho fin? ¿Por qué esta herramientas y no otras como el comercio tradicional o las Inversiones Extranjeras Directas? ¿Cuáles son los motivos por los que se justifique su existencia y su utilización en la actualidad? En este apartado explicaremos las diferentes razones por las cuales la ayuda al desarrollo es un elemento clave.

#### 3.1. La ayuda al desarrollo como imán de inversión

Una perspectiva inicial para entender por qué la AOD es necesaria en la actualidad es la puramente económica. A pesar de que sabemos que entender desarrollo como crecimiento económico es un planteamiento erróneo y extemporáneo, es innegable que la AOD pueda tener efectos positivos en las economías de los estados en desarrollo. En este sentido, no entendemos la ayuda al desarrollo únicamente como un instrumento para el crecimiento económico, pero reconocemos que su utilización puede, a la larga, promover dicho crecimiento entre otros efectos positivos de la AOD.

Jeffrey Sachs, director del Earth Institute de la Universidad de Columbia, explica las razones por las cuales los países con altos niveles de pobreza no pueden dejar de serlo con facilidad en su libro *“The End of Poverty: How We Can Make It in Our Lifetime”*. En esta obra, Sachs (2005) afirma que en multitud de ocasiones un estado no puede mejorar las condiciones de vida para sus ciudadanos por las características intrínsecas del mismo. Los estados sin salida al mar, con temperaturas extremas y con baja seguridad sanitaria poseen, de manera general, menores niveles de productividad, lo que les lleva a la necesidad de financiación para resolver dichos problemas coyunturales. Pero precisamente por su condición de estados pobres, las instituciones financieras no depositan su confianza en dichos estados, por lo que el acceso a esta financiación en multitud de ocasiones es denegado. Esto es lo que Sachs entiende como “la trampa de la pobreza”: un círculo vicioso muy difícil de romper. En este sentido la AOD puede parar este círculo, ya que a través de la misma les permite a estos estados invertir dicha ayuda en la construcción de infraestructuras de las que carecen, fortaleciendo el estado de manera generalizada al poder proveer de más servicios a su población. Esto derivaría, en última instancia, en el posterior acceso a los mercados financieros para la obtención de más recursos, lo que incrementará las posibilidades de que dichos estados salgan de la pobreza.

Esta teoría tiene una relación muy estrecha con las teorías de desarrollo de los años 60, como la teoría del “despegue” defendido por autores tales como Rosenstein-Rodan o Ragnar Nuske en la que también hablaban de la trampa de la pobreza y de la necesidad de inyectar en las economías en desarrollo sustanciales paquetes de AOD para promover el desarrollo. Por tanto, la AOD puede tener un impacto positivo de manera indirecta en las economías de los estados en desarrollo.

### 3.2. La ayuda al desarrollo como vehículo del cambio

La ayuda al desarrollo es un vehículo perfecto para promover los ideales con los cuales se alinean los Objetivos de Desarrollo Sostenible por propia definición. Como hemos mencionado anteriormente, los ODS son un grupo de 17 metas entre las que se encuentran la erradicación de la pobreza y de las enfermedades endémicas, la obtención de la igualdad de género y la promoción de valores feministas, la protección al medio ambiente, la seguridad internacional y el establecimiento de alianzas más fuertes, trabajo decente para todos o la mejora de la educación a nivel global, entre otros. Por otro lado, la AOD busca la obtención de un desarrollo sostenible. Ambas generan el complemento perfecto para la consecución de dichos objetivos.

En este sentido, la AOD puede contribuir a la progresiva reducción de las disparidades, la obtención de una mayor homogeneización de los estados en el marco internacional, un incremento de la participación de los estados en el mismo, un incremento de competencias clave y la atracción de financiación a futuro, lo que derivaría en una mayor productividad en los procesos de producción.

Sin embargo, es especialmente importante el elemento innovador de los ODS en la eficacia de la ayuda: centrarse en los objetivos a conseguir, creando una hoja de ruta que englobe a nivel general todas las necesidades actuales de los estados en desarrollo: *“aid clearly can be useful and has certainly contributed to economic development and improvements in quality of life variables in many countries. Evidence for successful aid is particularly strong in targeted programs with defined objectives”* (Moss, Pettersson y Van de Walle, 2006, página 5). Así, la ayuda al desarrollo es un elemento complementario para poder alcanzar un estatus de desarrollo sostenible en aquellos estados en los que no es una realidad.



## 4. La ayuda al desarrollo: negativa y prescindible

En el capítulo anterior hemos desarrollado cuáles son los motivos por los cuales la ayuda al desarrollo es un elemento igualmente importante que otros más puramente económicos para la consecución de los objetivos estipulados en la Agenda del Milenio y en la Agenda de Desarrollo 2030. Tras la postura optimista acerca de la AOD en las décadas de los 60, 70 y 80, y viendo los pocos avances que se habían conseguido hasta la fecha, el debate comenzó a cobrar mayor relevancia. Es por ello que en el presente apartado realizaremos una breve síntesis acerca de las diferentes posturas críticas acerca de la ayuda al desarrollo, exponiendo sus principales motivos para obtener una visión más amplia de esta herramienta.

En este sentido, se identificarán las principales fallas del sistema de cooperación actual y se relacionarán con diversos autores que sustenten dichas críticas. A efectos de este Trabajo de Fin de Grado, y por la multitud de fuentes existentes, hemos seleccionado dos problemas clave en la actualidad de la AOD: por un lado, la baja eficacia de la ayuda en ciertos estados en desarrollo; y por otro lado, su utilización como herramienta de influencia (principalmente en los casos de la ayuda bilateral), alejándose de los objetivos principales por los cuales la AOD debería ser aplicada en última instancia.

### 4.1. La ayuda al desarrollo como herramienta de influencia

Una de las principales críticas al sistema de cooperación internacional actual es el empleo de la AOD como instrumento de influencia para la consecución de los intereses de un estado, conjunto de estados u otros actores. Esta idea se basa en el concepto realista de sobreponer los intereses nacionales siguiendo un comportamiento totalmente racional. Este comportamiento hobbesiano y la presunción de que la ayuda se empleará con fines muy diferentes a los que en teoría es la base de esta corriente crítica de la ayuda al desarrollo. Sin embargo, debido a la amplia diversidad de beneficios que se pueden obtener a través de esta ayuda al desarrollo, existen múltiples teorías cuyas divergencias se basan en las ganancias concretas de la cooperación.

La corriente del postdesarrollo, en primer lugar, defiende que la ayuda al desarrollo es simplemente un neocolonialismo camuflado, en el que debido a las asimetrías existentes entre estados en desarrollo (receptores) y desarrollados (donantes), los primeros puedan ejercer su influencia sobre los segundos a cambio del acceso a los flujos de AOD. Las posturas más radicales de esta corriente crítica defienden que la aceptación de la AOD implicaba la erradicación de la identidad cultural de los países en desarrollo por la cultura occidental de

manera camuflada, a través de las condicionalidades. A través de la dialéctica de la necesidad de la ayuda al desarrollo, se hacía especial hincapié en las deficiencias de sus sistemas y se daba como solución la occidentalización de sus modelos estatales, perdiendo así su identidad (Ahorro, 2008). Los autores de esta corriente plantean la posibilidad de crear una etapa nueva, en la que el desarrollo ya no estuviese controlada “*bajo la mirada de Occidente*” (Mohanty, 1991). El postdesarrollo, así, se basaba en buscar alternativas para el modelo tradicional donante-receptor, sin que los países en desarrollo dominasen la dialéctica y la práctica de estos procesos.

Uno de los principales autores de la teoría del postdesarrollo es Arturo Escobar, profesor de la Universidad de Chapel Hill. Dicho autor defiende que las ideas de países subdesarrollados y en desarrollo fue parte del discurso del presidente Harry S. Truman para justificar la necesidad de reorganizar el sistema internacional post Segunda Guerra Mundial (Escobar, 1995).

Otra de las posibles utilidades de la AOD según ciertos autores críticos es la de emplearla como una herramienta geopolítica, a través de la creación de relaciones bilaterales entre estados a razón de los intereses de los donantes en la región. Tanto el envío como la recepción de AOD son el reflejo de políticas estatales determinadas, y pierden el foco que debería tener la ayuda por su propia naturaleza: promover la erradicación de la pobreza, la eliminación de la desigualdad de género, la protección del medioambiente...

Clair Apodaca explica que en determinados casos la ayuda al desarrollo se utiliza principalmente para promover los intereses geopolíticos y estratégicos de los donantes en las lugares a las que donan (a nivel país o región). Estos intereses se manifiestan de diversas formas: mediante la construcción de bases militares, mediante el fortalecimiento de alianzas estratégicas tradicionales o la creación de alianzas nuevas: Apodaca (2017) explica la multitud de usos posibles de la AOD: para mantener alianzas anteriores, para intentar ganar aliados extranjeros, o para ganar “*los corazones y las mentes de una población*”. A través del apoyo de la opinión pública los donantes pueden moldear las políticas nacionales bajo sus intereses privados. Por ejemplo, la asistencia extranjera se considera un instrumento importante en la prevención de ataques terroristas al reducir el atractivo de la ideología terrorista. Ésto no solo se limita a la cooperación Norte-Sur, sino que también entre estados homónimos, con iguales problemas económicos, sociales y políticos. Ahora bien, ¿qué intereses pueden incentivar el uso de la ayuda al desarrollo como instrumento de política exterior? Políticas migratorias, tratados de libre comercio, políticas de defensa y seguridad nacional...

Así, cuando la cooperación al desarrollo es empleada como herramienta con fines geoestratégicos, los estados modulan sus acciones de política exterior alrededor de dichos intereses, y esto afecta de manera inequívoca a la AOD de igual manera. Así, el papel de la AOD queda reducido a un instrumento más de política exterior, lo que atenta contra el corazón conceptual de dicho elemento.

#### 4.2. La ayuda al desarrollo como medida insuficiente

Una de las principales carencias de la ayuda al desarrollo es su bajo impacto en estados cuyas infraestructuras políticas, sociales y económicas no son lo suficientemente sólidas. A raíz de un estudio publicado por el Banco Mundial en 1999 titulado *“Assessing Aid: What Works, What Doesn’t and Why”*, en el cual se realizó un balance de la efectividad de la ayuda desde el inicio hasta la actualidad, multitud de críticas al sistema de cooperación comenzaron a surgir. En dicho informe se culpabilizaba del fracaso de la implementación de la ayuda al desarrollo principalmente al bajo nivel de involucración de los gobiernos receptores, debido a que sus estructuras internas no eran lo suficientemente sólidas como para que la ayuda tuviese un impacto real. Este informe afirmaba que cualquier estado que careciese de unas infraestructuras sólidas y de un gobierno involucrado en la efectiva implementación de estas medidas, resulta casi imposible obtener resultados positivos. A pesar de que la responsabilidad de la ineficacia de la ayuda residía mayoritariamente en los estados donantes, al no existir una infraestructura lo suficientemente sólida en los estados en desarrollo ésta no podía ser efectiva. El informe afirmaba que muchos fracasos involucraron inversiones basadas en consideraciones estratégicas y geopolíticas causadas por el *status quo* de la Guerra Fría. En este sentido, la AOD debe ser el motor del cambio en los estados en desarrollo. En los entornos que los autores de dicho informe consideraban como “difíciles”, en los cuales los servicios públicos son deficientes o inexistentes, la AOD no puede ser eficaz.

Esta incapacidad de gestionar los recursos eficientemente tiene dos consecuencias principales. Por un lado, esta ineficacia de la ayuda viene dada por los niveles de corrupción en los organismos gubernamentales, que truncan su efectividad. Numerosos estudios se han realizado con respecto al binomio corrupción-eficacia de la ayuda, y ésta posee un carácter bidireccional. Dambisa Moyo en su libro *“Dead Aid”* (2009) explica esta relación causal entre ayuda al desarrollo y corrupción, y las perniciosas consecuencias para el desarrollo de aquellos estados corruptos: la corrupción comienza un círculo vicioso de la ayuda. Según Moyo, la AOD provee a los estados corruptos de una fuente cuasi-inagotable de recursos financieros, los cuales la emplean bajo sus propios intereses. Por otro lado, los gobiernos corruptos no atraen la nueva

inversión, por la opacidad burocrática y el descontento social generalizado, lo cual genera unos mayores niveles de pobreza. En este sentido, la ayuda al desarrollo fomentaría la persistencia de actividades corruptas por parte de los gobiernos, truncando el desarrollo económico, político y social de un estado para así condenarlo a permanecer en las mismas condiciones de pobreza, inequidad y malestar para la población.

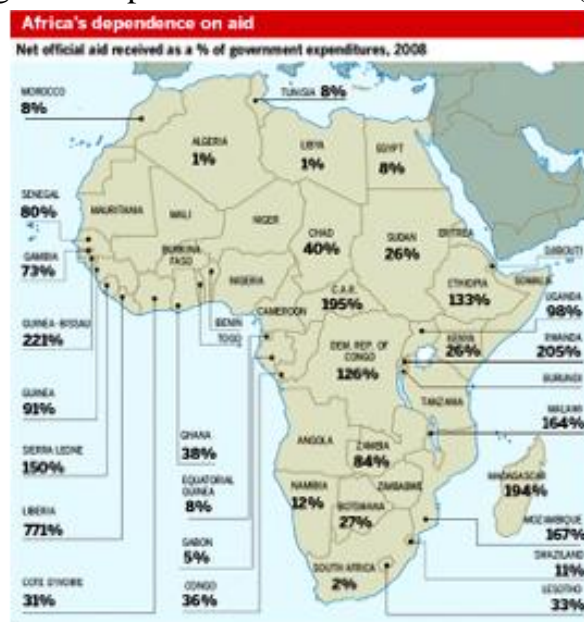
#### 4.3. La ayuda al desarrollo como generadora de dependencia

Una de las consecuencias de la incapacidad de gestionar los recursos de manera eficiente es la generación de dependencia del receptor con respecto al donante. Un estado en desarrollo, al recibir de manera constante flujos de ayuda externos, trunca su propia capacidad de generar crecimiento económico, bienestar social o una infraestructura política más sólida. Cuando la ayuda se emplea con vistas a largo plazo y no como una medida provisional para promover el desarrollo es cuando se genera la dependencia, debido a que los gobiernos no realizan esfuerzos por generar infraestructuras e industrias propias (Stanford, 2015). Es decir, en estos casos la ayuda consigue solucionar problemas a corto plazo que por sí mismos los estados no han podido solventar. Sin embargo, si dichos fondos no se invierten para mejorar las condiciones de vida de un estado, fortalecerlo y sentar las bases para un desarrollo a medio-largo plazo, la ayuda al desarrollo pasa a tener un papel de “parche” más que de inversión a futuro.

El efecto de dicha dependencia lo explican Moss, Pettersson y van de Walle (2006), los cuales ejemplifican el caso de la AOD con los subsidios: ambos se entiende que proporcionan ayuda temporal con el fin de incentivar una serie de comportamientos a largo plazo tales como la recaudación de ingresos, la inversión en capital humano, el establecimiento de las instituciones de un estado de desarrollo, etcétera. Sin embargo, en la mayoría de los casos la ayuda no es temporal ni ayuda a los estados a la consecución de sus objetivos. En estos casos, la ayuda podría verse no solo como una muleta que retrasa el desarrollo institucional, sino que potencialmente socava esos esfuerzos

África es un ejemplo de la sobredependencia de la ayuda al desarrollo, como se puede observar en el siguiente mapa, en el que se muestra la AOD neta como porcentaje del gasto público:

Imagen 2: Dependencia de África en la AOD (2008)



Fuente: Eriswiss.com

En este sentido, según estos autores se evidencia que la ayuda al desarrollo en estados cuyas condiciones internas no son favorables puede tener efectos perniciosos en sus economías y, en definitiva, imposibilitar su desarrollo a largo plazo.

De manera análoga a la excesiva dependencia de los recursos proveídos por el sistema de cooperación internacional surge el concepto de fungibilidad de la ayuda. El concepto de fungible, según la Real Academia Española, hace referencia al consumo causado por la utilización de un bien, servicio u otro elemento. Como explica José Antonio Alonso en “*La Eficacia de la Ayuda: un Campo Discutido*”, la fungibilidad de la ayuda se define como “*la capacidad de manejo discrecional de la ayuda por parte de quien la recibe. Aunque el donante se esfuere por precisar los ámbitos a los que se debe aplicar la ayuda, la recepción de recursos externos motiva una liberación de los recursos domésticos, que se pueden emplear en aque-llo que el receptor desee, con independencia de los propósitos originarios de la ayuda. En estos casos, la ayuda se comporta como sustitutiva, más que como complementaria, de los recursos domésticos comprometidos por el beneficiario en la promoción del desarrollo*” (Alonso, 2008, página 17). En este sentido, cuando hablamos de la fungibilidad de la ayuda, hacemos referencia a la manera en la que la AOD es consumida por los países receptores, de manera sustitutiva a los fondos gubernamentales. El empleo de la ayuda al desarrollo como elemento sustitutivo (y no complementario) por parte de los gobiernos causa el mismo efecto

que una elevada dependencia de la ayuda al desarrollo: por un lado, no se destinan de manera eficiente los flujos de AOD (lo cual dificulta la aproximación de los estados a un escenario de desarrollo sostenible), y por otro lado no promueve la creación de las infraestructuras necesarias para alcanzar dicho objetivo.

## 5. Conclusiones

Después de haber realizado un análisis en profundidad acerca del fenómeno de la AOD y del debate de su eficacia, la pregunta que surge es la siguiente: ¿es la AOD eficaz realmente?

No es fácil aportar una respuesta universalmente válida para una cuestión que posee de manera intrínseca tanta complejidad. La AOD podría entenderse como una herramienta igual que la democracia: es la menos mala de todas las soluciones. Así, tras haber realizado un análisis exhaustivo, podemos afirmar que la AOD es uno de los vehículos clave mediante los cuales se puede alcanzar una implementación de los ODS más eficaz, permite la promoción de la pobreza a un nivel más profundo que la mera ayuda financiera o las Inversiones Extranjeras Directas. Sin embargo, esta herramienta también posee una serie de carencias en ciertos aspectos, como la desviación de dichos fondos a fines diferentes con las que fue enviada, a su bajo impacto a corto y medio plazo en los gobiernos receptores...

Sin embargo, es necesario realizar una reflexión doble con respecto al fenómeno de la AOD. No se puede situar la culpa de la ineficacia solamente en uno de los lados de esta relación. Así, se realizará una crítica tanto al país donante como al receptor, para realizar una serie de reflexiones acerca del sistema de ayuda internacional actual.

En primer lugar, una de las principales trabas en contra de la eficacia de la ayuda y por ende una de las principales críticas mencionadas anteriormente es la ineficacia de la ayuda en estados en los que no existe una infraestructura sólida y un gobierno fuerte e implicado en la promoción del desarrollo. Con respecto a los donantes, éstos han de hacer un esfuerzo especial en que la AOD tenga un efecto positivo, promocionando la construcción de una serie de infraestructuras que son la clave para el funcionamiento correcto de la AOD. Solo mediante la promoción de un sistema de gobierno sólido, sin corrupción y mediante una cooperación efectiva entre donante y receptor la eficacia de la ayuda puede mejorar de manera sustancial. Por otro lado, los receptores de AOD también deben tener un rol activo en la constitución de un sistema capaz de localizar los flujos de AOD de manera eficiente, mediante la creación de sistemas de prevención de la corrupción y promoviendo la transparencia en todos los niveles de la burocracia nacional.

En segundo lugar, e íntimamente ligado con el punto anterior, encontramos el elemento de la sobredependencia de los receptores de la AOD. Así, por un lado, los donantes han de trabajar mano a mano con los estados receptores para que la AOD se convierta en un elemento temporal, y no en un pilar de la economía nacional, como sucede en ciertas economías en desarrollo en

la actualidad. Por otro lado, los receptores deben potenciar el empleo de otras fuentes de financiación con el objetivo de promover su desarrollo, tanto económico como político y social. Si los estados en desarrollo contaran con la AOD como un elemento complementario además de otros tipos de inversión, el desarrollo sería una consecuencia casi inevitable, ya que aumentaría el bienestar de la población de manera casi inmediata. La sobredependencia, como ha sido explicado en las anteriores páginas, la creación de infraestructuras es esencial para que la ayuda sea efectiva, eliminando así la dependencia de la misma en el medio y largo plazo.

Por último, no debemos perder de vista que la AOD debe ser, en última instancia, un medio para alcanzar un fin: el desarrollo. Como se ha explicado anteriormente, este es un concepto multidimensional que contempla una serie de elementos más allá del puramente económico, que es la más tradicional de las perspectivas. Así, el empleo como instrumento geopolítico por parte de los donantes o el mal uso de la misma por parte de los receptores trunca el desarrollo, debido a que se aleja de su objetivo principal. Tanto donantes como receptores deben realizar esfuerzos por conseguir una mayor transparencia dentro del ámbito de la cooperación internacional, lo que a la larga causará una mayor eficacia de la AOD.

En definitiva, la AOD es una solución imperfecta para un sistema imperfecto, que es en el que la sociedad vive actualmente. A pesar de que las voces críticas dentro del ámbito de la AOD han tenido más peso dentro de la corriente crítica de pensamiento, no significa que no sea relevante o necesaria. Nada más lejos de la realidad: la corriente crítica del sistema de cooperación es lo que enriquece el campo de estudio de la cooperación internacional. Mediante la crítica, se detectan las carencias de un conjunto de medidas, teorías o ideas. Mediante la crítica, los gobiernos e instituciones pueden mejorar y aprender de los errores cometidos en el pasado. Mediante la crítica, la ciencia avanza y los estados se desarrollan. Así, el ámbito científico debe seguir promoviendo el análisis en profundidad del fenómeno de la AOD, ya que solo mediante el estudio de la misma la sociedad podrá llegar a un punto en el que ésta ya no sea necesaria, y que las asimetrías se hayan reducido al mínimo. Así, deben realizarse más estudios que versen sobre la AOD, para que tanto donantes como receptores aprendan de sus errores y creen un sistema de cooperación más perfecto, transparente y eficaz.



## 6. Bibliografía

- Acharya, A. (2016). *Studying the Bandung Conference from a Global IR Perspective*. Australian Journal of International Affairs, vol. 70, n° 4, pp 342 - 357.
- Adeyeri, O.; Adejuyon, K. D. (2012). The Implications of the British Colonial Economic Policies on Nigeria's Development. *International Journal of Advanced Research in Management and Social Sciences*, volumen 1, número 2.
- Ahorro, J. (2008). *The waves of post-development theory and a consideration of the Philippines*. Edmonton: University of Alberta.
- Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo (2017). Hacia una cooperación al desarrollo más eficaz: Informe de Avances 2016. Recuperado de <http://effectivecooperation.org/wp-content/uploads/2016/11/2016-progress-report-Resumen-ESP-v2.pdf>
- Alonso, J. A. (2008). La eficacia de la ayuda: un campo discutido. *Instituto Complutense de Estudios Internacionales*, página 17.
- Alonso, J. A. (2015). Movilizando los Recursos y los Medios de Apoyo para hacer realidad la Agenda de Desarrollo post-2015. Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo, página 14.
- Apodaca, C. (2017). *Foreign Aid as Foreign Policy Tool*. Oxford Research Encyclopedia of Politics, página 6.
- Arencibia, M. (2006). *Una Gráfica de la Teoría del Desarrollo: del Crecimiento al Desarrollo Humano Sostenible*. Página 56.
- Ashoff, G. (2010). Triangular Cooperation Opportunities, risks, and conditions for effectiveness. Development Outreach, World Bank Institute, pp. 22 - 24.
- Báez, J. M. Un Análisis Crítico del Actual Sistema Internacional de Cooperación al Desarrollo. *Estudios Económicos de Desarrollo Internacional*, Volumen 8-2, páginas 24 - 25.
- Banco Mundial (1998). *Assessing Aid: What Works, What Doesn't, and Why*. Oxford University Press, páginas 115 - 116.
- Brito, C.; Garrido, V. (2015). Armadilha de lucratividade e Big Push: considerações a partir de Rosenstein-Rodan. *Economia e Sociedade*, volumen 4, número 3, páginas 576 – 582.

CEPAL (s.f.). Países Menos Adelantados. Recuperado de <https://www.cepal.org/cgi-bin/getprod.asp?xml=/iyd/noticias/paginas/9/32529/P32529.xml&xsl=/iyd/tpl/p18f.xsl&base=/iyd/tpl/top-bottom.xsl>

Corbin, G. (2006). South-South Cooperation defies the North. Global envision. <http://www.globalenvision.org/library/8/1371/>

Davey, E. (2013). A history of the humanitarian system. Western origins and foundations. Humanitarian Policy Group, pp. 5 - 15.

Development Initiatives (28 de agosto de 2013). 0.7% aid target factsheet. *Development Initiatives*. Consultado el 12 de mayo de 2018. Recuperado de <http://devinit.org/post/0-7-aid-target-2/>

Escobar, A. (1995). *Encountering Development: The Making and Unmaking of the Third World*. Princeton University Press, Nueva Jersey.

Escobar, A. (2005). *El postdesarrollo como concepto y práctica social*. Políticas de economía, sociedad y ambiente en tiempos de globalización. Caracas.

Ferguson N. (2006). *The War of the World: Twentieth-Century Conflict and the Descent of the West*. Penguin Group, página 4.

Franco, H. (2005). El modelo Harrod-Domar: implicaciones teóricas y empíricas. *Ecos de Economía*, volumen 9, número 21, páginas 133 – 137.

Godfrey et al (2010). Technical Assistance and Capacity Development in an Aid-dependent Economy: the Experience of Cambodia. Cambodia Development Resource Institute, Phnom Pehn, pp. 30 - 32.

Gómez Galán, M.; Ayllón Pino, B.; Albarrán Calvo, M. (2011). *Reflexiones Prácticas sobre la Cooperación Triangular*. CIDEAL.

Humanitarian Policy Group (April 2002). The New Humanitarianisms: a Review of Trends in Global Humanitarian Action. *HPG Report*, número 1, página 20.

Jiménez Castillo, M. A. (2014). El enfoque de necesidad desde la concepción de desarrollo como capacidad. *Revista de Filosofía Eikasia*, página 212.

Kaufmann, D. (2009). *Aid Effectiveness and Governance: the Good, the Bad and the Ugly*. Brookings Institution

- Keohane, R. O. (1990). Multilateralism: An Agenda for Research. *International Journal*, Vol. 45, núm. 4, páginas 731 - 764.
- Kharas, H. (2009). *The emerging middle class in developing economies*. OECD Development Centre, N° 285.
- London, S.; Formichella, M. M. (2006). *El concepto de desarrollo de Sen y su vinculación con la Educación*. Economía y Sociedad, Volumen IX, número 17, página 19.
- McGillivray, M. (2005). *Is aid effective?* World Institute for Development Economics Research, United Nations University, pág. 1.
- Mesino, L. (2007). *Las Políticas Fiscales y su Impacto en el Bienestar Social de la Población Venezolana. Un Análisis desde el Paradigma Crítico (1988 – 2006)*. Universidad de Zulia, Venezuela, páginas 103 – 105.
- Moss, T.; Pettersson, G.; Van de Walle, N. (2006). An Aid-Institutions Paradox? A Review Essay on Aid Dependency and State Building in Sub-Saharan Africa. *Center for Global Development*, número 74, páginas 5- 6.
- Mohanty, C. (1991) *Under Western Eyes. Feminist Scholarship and Colonial Discourses*. Indiana University Press.
- Moyo, D. (2009). *Dead Aid: Why Aid is not Working and How there is Another Way for Africa*. Penguin Group, Nueva York, páginas 14 - 15, 49.
- North, D. C.; Summerhill, W.; Weingast, B (1999). *Order, Disorder and Economic Change: Latin America vs. North America*. Yale University Press, pp. 1-12.
- OCDE (2014). *Promoting Better Triangular Co-operation: Where Have We Got to Since Busan and Where to Next After 2015?* Recuperado de [http://www.oecd.org/dac/dac-global-relations/Aug%202014%20-%20Focus%20Session%20Triangular%20Co-operation\\_FULL%20SUMMARY.pdf](http://www.oecd.org/dac/dac-global-relations/Aug%202014%20-%20Focus%20Session%20Triangular%20Co-operation_FULL%20SUMMARY.pdf)
- OCDE (s.f.). *Official Development Assistance: Definition and Coverage*. Recuperado de <http://www.oecd.org/dac/stats/officialdevelopmentassistancedefinitionandcoverage.htm>
- OCDE (s.f.). Definition of Net ODA. Recuperado de <https://data.oecd.org/oda/net-oda.htm>)
- OCDE Factsheet (November 2008). *Is it ODA?* Recuperado de <https://www.oecd.org/dac/stats/34086975.pdf>

OECD (11 de abril de 2017). Development aid rises again in 2016. Recuperado de <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-data/ODA-2016-detailed-summary.pdf>

O'Hearn, D. (2009). *Amartya Sen's Development as Freedom: Ten Years Later*. Policy and Practice, Issue 8. Recuperado de <https://www.developmenteducationreview.com/issue/issue-8/amartya-sens-development-freedom-ten-years-later>

Olivié, I.; Pérez, A. (2015). Cooperación española 2030: ideas para contribuir eficazmente a los Objetivos de Desarrollo Sostenible. *Real Instituto Elcano*.

Oxfam Intermón (21 de septiembre de 2012). Las claves de Busan: Los próximos pasos de la Alianza Mundial para una Cooperación al Desarrollo Eficaz. Recuperado de [https://www.oxfamintermon.org/sites/default/files/documentos/files/Informe\\_oxfam\\_busan\\_eficacia\\_ayuda\\_cooperacion.pdf](https://www.oxfamintermon.org/sites/default/files/documentos/files/Informe_oxfam_busan_eficacia_ayuda_cooperacion.pdf)

Pintor, H. (2017). *Session II: Historical Overview of ODA* [Diapositivas de PowerPoint]. Recuperado de <https://sifo.comillas.edu/course/view.php?id=17845>

Pintor, H. (2017). *Session III: Development Theories* [Diapositivas de PowerPoint]. Recuperado de <https://sifo.comillas.edu/course/view.php?id=17845>

Pintor, H. (2017). La nueva configuración geopolítica de la cooperación al desarrollo en el continente latinoamericano: el impacto de china como nuevo donante-inversor en la región. *Revista Brasileira de Planejamento e Desenvolvimento*, Curitiba, Vol. 6, Número 1, página 64.

Puyana, A.; Ong'Wen, S. (2011). Strategies against Poverty Designs from the North and Alternatives from the South. CLACSO-CROP, Buenos Aires, página 25.

Rosseel, P.; De Corte, E.; Blommaert, J.; Verniers, E. (2009). Approaches to North-South, South-South and North-South-South Collaboration. MCR, 3rd edition.

Sachs, J. (2005). *The End of Poverty: How We Can Make It Happen In Our Lifetime*. Penguin Group.

Sawada, Y. (2010). *On the Role of Official Development Assistance in Facilitating Growth and Reducing Poverty: Views from Japan and East Asia*. JICA Research Institute, Tokyo, página 4.

Stanford, V. (2015). *Aid Dependency: The Damage of Donation*. This Weeek in Global Health. Recuperado de <https://www.twigh.org/twigh-blog-archives/2015/7/31/aid-dependency-the-damage-of-donation>

Streeten, P. (1982). *Lo Primero es lo Primero: Satisfacer las Necesidades Básicas en los Países en Desarrollo*. Editorial Tecnos, Madrid, página 25.

Unceta, K.; YoldiI, P. (2000). *La cooperación al desarrollo: surgimiento y evolución histórica*. Cooperación Pública Vasca. Manuales de formación N° 1. Vitoria Gasteiz: Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco.

Verdier, D. (2008) 'Multilateralism, Bilateralism, and Exclusion in the Nuclear Proliferation Regime'. *International Organization* 62(3): 439-476 (<http://doi.org/10.2307/40071900>).

The Washington Post (18 de mayo de 1987). Gunnar Myrdal, Swedish Economist who Shared Nobel Prize, Dies at 88. *The Washington Post*. Consultado el 6 de junio de 2018. Recuperado de

[https://www.washingtonpost.com/gdpr-consent/?destination=%2farchive%2flocal%2f1987%2f05%2f18%2fgunnar-myrdal-swedish-economist-who-shared-nobel-prize-dies-at-88%2f16ed2c6c-99c8-4efc-a9ae-666ab67ead48%2f%3f&utm\\_term=.016d427c8de8](https://www.washingtonpost.com/gdpr-consent/?destination=%2farchive%2flocal%2f1987%2f05%2f18%2fgunnar-myrdal-swedish-economist-who-shared-nobel-prize-dies-at-88%2f16ed2c6c-99c8-4efc-a9ae-666ab67ead48%2f%3f&utm_term=.016d427c8de8)

The Whirled Bank Group (s.f.). Structural Adjustment Programs. Recuperado de <http://www.whirledbank.org/development/sap.html>

World Commission on Environment and Development (1987). *Our Common Future: From One Earth to One World*. Oxford University Press, página 16