

VICENÇ FISAS

La ayuda oficial, desarrollo y desafío de las necesidades humanas

En el mundo continúan dándose múltiples situaciones de pobreza, fragilidad, desamparo y desigualdad. Hay poblaciones que no tienen garantizadas sus necesidades básicas, y sociedades enteras se encuentran en situación de peligro y exterminio. La cooperación, la asistencia, la ayuda humanitaria y los programas de emergencia son cuestiones urgentes para discutir. La Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) provista por los Estados o instituciones como la Unión Europea puede desempeñar un papel fundamental en estos campos, pero adolece de una serie de problemas estructurales, y precisa reformas en profundidad, que se analizan en este ensayo, a través de una visión de la cooperación española y la de otros países.

La pobreza y el subdesarrollo están causadas por estructuras y dinámicas internacionales (deterioro de las relaciones de intercambio, pérdida de dinamismo en la exportación de los productos básicos de los países del Sur, creciente sustitución de algunas materias primas por fibras sintéticas, exclusión de países enteros del sistema económico internacional, entre otras causas) que perpetúan la dependencia y la sumisión tanto de unos países sobre otros como a nivel interior de muchos de ellos, debido a la explotación de unas capas sociales sobre otras. La ayuda exterior, en determinadas condiciones, momentos y lugares, puede ayudar a superar una situación de precariedad, reducir el nivel de pobreza y fomentar un cierto crecimiento económico local, pero jamás podrá substituir las reformas económicas y las transformaciones estructurales que un día u otro habrán de llevar a término

Vicenç Fisas es investigador sobre desarme del Centro UNESCO de Cataluña, e investigador asociado del CIP y del Seminario de Investigación para la Paz (Zaragoza). Autor de *España y el dividendo del desarme*, SIP, Zaragoza, 1995.

¿Qué ocurriría si se lograra un pacto mundial para que las materias primas de estos países no bajasen de precio y se pagasen de forma más justa?

las sociedades afectadas. Se puede colaborar con esta gigantesca empresa, ciertamente, pero a condición de que seamos capaces de ver las responsabilidades, tanto para descubrir nuestra participación directa o indirecta en los mecanismos de explotación, como para dar nuestro apoyo a las justas reivindicaciones del Sur.

A nivel mundial en 1993 la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) suponía alrededor de 56.000 millones de dólares (o sea, aproximadamente 61.000 millones en 1992), y representaba el 0'30% del Producto Interior Bruto (PIB) de los países ricos. ¿Qué pasaría, sin embargo, si pudiésemos calcular el tanto por ciento que significa la explotación o discriminación que hacemos hacia los países del Sur? El porcentaje sería, con toda seguridad, muy superior al 0'3 o al 0'7% de nuestro PIB. Unos pocos ejemplos bastan para comprobarlo.¹

Las restricciones que ponemos a los países del Sur (o sea, a países del denominado Tercer Mundo y otros de Europa oriental y la antigua URSS) para que exporten zapatos y productos textiles, por ejemplo, equivalen ya a 50.000 millones de pesetas anuales, casi el mismo nivel de la AOD. Se ha calculado incluso que si los países industrializados abolieran todas las barreras arancelarias que ponen sobre las mercancías de los países pobres, el aumento de las exportaciones de estos países equivaldría al doble de la AOD que ahora reciben. ¿Qué ocurriría si se lograra un pacto mundial para que las materias primas de estos países no bajasen de precio y se pagasen de forma más justa? Cualquier mejora que pueda lograrse a nivel comercial, por tanto, repercutirá de forma positiva e inmediata en los países de Sur.

Según estudios de las Naciones Unidas, las restricciones a la entrada de inmigrantes y a la libertad de desplazamiento de los trabajadores procedentes del Tercer Mundo, priva a los países pobres de unas rentas de 250.000 millones de dólares anuales, más de cuatro veces el importe de la AOD.²

En 1992, los países del Tercer Mundo retornaron a los países ricos 160.000 millones de dólares como servicio de su deuda externa, una cifra 2.5 veces superior a la AOD. A tenor de estos datos y de la larga lista que podría añadirse, cabe preguntarse porqué a nivel internacional no se actúa con mayor énfasis frente a estos tipos de cuestiones estructurales que provocan empobrecimiento y dependencia. La reivindicación de una mayor Ayuda al Desarrollo y el subsiguiente debate sobre el 0.7% pueden darnos luz sobre este tema.

La AOD es puesta en cuestión

En términos generales, la AOD y a diferencia de la ayuda canalizada directamente a través de las ONG, no ha obedecido ni obedece normalmente a los intereses y a

¹ PNUD, *Informe sobre desarrollo humano 1994*, Fondo de Cultura Económica, 1994, 243 p.

² Las remesas de emigrantes han pasado a ser una fuente importante de ingresos para los países del Sur, alcanzando los 20.000 millones de dólares anuales, equivalentes a un tercio de la AOD recibida, y con la ventaja de que no están sujetas a condición alguna, no tienen que reembolsarse y no van a parar a manos de burócratas.

las necesidades de las poblaciones a las que teóricamente va dirigida, sino que responde a las conveniencias estratégicas y geopolíticas de los gobiernos, y a los intereses económicos y comerciales de muchas empresas. Por ejemplo, más de una cuarta parte de la AOD mundial está vinculada a la compra de bienes y servicios de los países donantes.

El último Informe sobre Desarrollo Humano de la Agencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)³ proporciona muchas claves sobre los límites y fracasos de la AOD, cuya eficacia es puesta en duda desde los mismos organismos de Naciones Unidas y por muchas asociaciones e institutos dedicados a temas internacionales, que coinciden en señalar que "la asistencia al desarrollo está gravemente distorsionada y no ayuda en modo alguno a promocionar un desarrollo preservador".⁴

Veamos, a modo de resumen, algunos de los motivos señalados por el mismo Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD):

- 1) La AOD no va dirigida a los sectores más necesitados, sino a los grupos más privilegiados de las zonas urbanas y a los campesinos o terratenientes más ricos de las zonas rurales.
- 2) La AOD no va destinada a los países más pobres, sino a los que tienen un nivel económico superior. El 68% de los pobres del mundo sólo reciben el 32% de la ayuda. Egipto, por ejemplo, recibe 280 dólares por pobre, mientras Bangladesh recibe 17 y la India sólo 7.
- 3) La AOD no está centrada en los campos prioritarios de desarrollo humano (educación básica, atención primaria a la salud, abastecimiento de agua potable, nutrición, etc.). A nivel mundial, sólo el 7% de la AOD bilateral (de Estado a Estado) y el 16% de la realizada a través de los organismos internacionales, va destinada a estos sectores básicos. La construcción de carreteras, autopistas y centrales eléctricas, por el contrario, son los objetivos que reciben más ayuda. Con frecuencia, además, la ayuda a sectores prioritarios sólo beneficia a sectores privilegiados de la población (educación universitaria frente a la básica, hospitales modernos frente a los centros de asistencia primaria, etc.).
- 4) Los diez países que en el cuatrienio 1990-93 recibieron más AOD, sólo han destinado un 8% de la ayuda a los sectores mencionados de prioridad humana. Algunos, como China e Indonesia, no llegan ni al 3%.
- 5) La ayuda no va destinada a los países más pobres, sino preferentemente a países amigos o aliados en los intereses estratégicos del donante. El 68% de la ayuda japonesa, por ejemplo, va destinada a los países asiáticos de su entorno, y el 43% de la norteamericana se dirige a Oriente Medio. Tanto los donantes como los receptores estimulan esas distorsiones. Los donantes quieren que su asistencia coincida con sus intereses comerciales, de manera que prefieren usarla como vehículo para promocionar sus propios equipos y consultores. Por

³ Los datos están contenidos especialmente en el capítulo 4 del Informe.

⁴ Worldwatch Institute, *La situación en el mundo 1991*, CIP/Ediciones Horizonte, Barcelona, 1992, p.274.

Para que la ayuda beneficie auténticamente a los pobres, tendría que estar más centrada en el ser humano y promover en mayor medida la participación.

razones políticas, también quieren que su ayuda sea muy visible. Así, por ejemplo, se preocupan más en la construcción de edificios que en los gastos periódicos necesarios para aprovechar bien esos edificios.

- 6) Los países del Tercer Mundo que destinan más recursos a finalidades militares reciben 2.5 veces más AOD por habitante que los países que, por el contrario, destinan menos dinero en comprar armas o en mantener ejércitos inútiles.
- 7) La mitad de los diez primeros países receptores de AOD, que acaparan un tercio de toda la ayuda mundial, tienen unos gastos militares superiores a la ayuda recibida. Esta ayuda "para el desarrollo", por tanto, les sirve para ahorrar un presupuesto económico que luego destinarán a la compra de armamento. Siete de estos países, además, tienen unos gastos militares superiores al 3% de su PIB, y cuatro superar el 5%, un porcentaje verdaderamente escandaloso.
- 8) Los países donantes de AOD no parecen tampoco preocuparse demasiado por la situación de los derechos humanos de los países receptores, y más bien parecen preferir aquellos en los que impera la ley marcial y el orden militar, al suponer que en esos países habrá más estabilidad política y mejor gestión económica.
- 9) Aunque se sabe que la asistencia técnica es una pieza fundamental de la cooperación, el 90% de la ayuda en este sentido es para pagar a nuestros propios especialistas, y no para formar a la gente de los países receptores.
- 10) Hasta ahora, la AOD ha hecho aumentar la centralización económica, en vez de disminuirla y promover la participación de los municipios, regiones y ONG locales. Para que la ayuda beneficie auténticamente a los pobres, tendría que estar más centrada en el ser humano y promover en mayor medida la participación. El desarrollo no es posible sin un mayor acceso de las comunidades populares a los procesos de toma de decisiones, de manera que el actual sistema de "ayuda al desarrollo" pase a ser un "desarrollo participativo".

A esta crítica del PNUD, podemos añadir también la dependencia del exterior que la AOD ha creado en algunos países, auténticos consumidores de la caridad internacional. En Mozambique, Somalia, Guinea-Bissau, Guinea Ecuatorial y Tanzania, por ejemplo, la ayuda exterior representa más de la mitad de su PIB. En Nicaragua, Laos, Burkina Faso, Malawi, Uganda, Etiopía, Gambia, Zambia y Burundi, sobrepasa la cuarta parte del PIB.

La AOD distribuida a través del Banco Mundial, que representa cerca de un 10% del total, tiene con frecuencia un impacto muy negativo sobre el medio ambiente, al tratarse de proyectos intensivos a cuanto a capital (construcción de carreteras y presas, proyectos de regadío, etc.) que entre otros efectos, contaminan los ríos y queman los bosques tropicales en países que ni siquiera pueden controlar los daños.⁵

Gran parte de la AOD, además, está ligada a la compra de bienes y servicios del país donante, lo que aumenta los costes y limita la libre competencia, frena el desarrollo de las industrias y las tecnologías locales y obliga al país receptor a depender de recambios y sistemas de mantenimiento que pueden resultar costo-

⁵ Worldwatch Institute, *La situación...*, pp. 274-275.

sos e inadecuados. Las ayudas para la creación de infraestructuras suelen resultar más rentables para el país donante que para el receptor, ya que son un medio de penetración comercial. La AOD, en definitiva, se utiliza muchas veces para subvencionar proyectos propuestos por empresas en busca de contratos.⁶

Por ello, las cifras de la ayuda no ligada estén indebidamente infladas por la condonación de deudas impagadas debidas a créditos comerciales (no concesionales) a la exportación, utilizados para la promoción de la industria de los países donantes (1.300 millones de dólares en 1991, equivalentes al 2.2% de la AOD). Además, la ayuda disponible para los programas de desarrollo sostenible está siendo mermada por el creciente uso de la AOD para cubrir gastos públicos que antes eran responsabilidad de otros departamentos ministeriales (costes de los solicitantes de asilo y refugiados, condonación de deudas provenientes de créditos comerciales, etc.).⁷

Hasta el momento, por tanto, la AOD no ha sido un instrumento adecuado para fomentar el desarrollo y la autonomía de los países receptores, sino un mecanismo que ha permitido distraer la atención sobre las auténticas causas internas y externas de la pobreza, la marginalidad y el subdesarrollo económico de muchas sociedades del planeta.

La AOD en los países de la OCDE⁸

En 1993, los 21 países miembros del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) destinaron como Ayuda Oficial al Desarrollo una cantidad equivalente al 0'30% de su PIB, porcentaje que se eleva al 0'43% si consideramos exclusivamente los países europeos y prescindimos de Estados Unidos, Canadá y Japón. En ese año, sólo cuatro países (Dinamarca, Noruega, Suecia y Holanda) superaron con creces la vieja demanda de Naciones Unidas de dedicar el 0'7% del PIB a ese propósito, y diez no alcanzaron la mitad de esa recomendación, es decir, que presentaron niveles inferiores al 0'35%. En el CAD, por tanto, hay planteamientos para todos los gustos y políticas de desarrollo claramente diferenciadas.

El porcentaje del PIB dedicado a AOD, aunque refleja en cierta medida el nivel de interés y el compromiso de un país en el tema, oculta a menudo aspectos cualitativos de gran importancia que conviene resaltar. Ni es oro todo lo que reluce, ni todos los porcentajes tienen el mismo valor.

La AOD está formada por una serie de componentes de muy diferente utilidad (cooperación técnica bilateral, préstamos para el desarrollo, contribuciones a los programas de la Comunidad Europea y a organismos de Naciones Unidas, suscripciones de capital al Banco Mundial y a bancos regionales, etc.). Según la atención y prioridad que los países pongan en unos componentes u otros, podemos distinguir diferentes modelos de política de desarrollo entre los países del CAD. Holanda, Suiza, Austria, Noruega, Suecia y Dinamarca, con niveles totales de

⁶ ICVA/Eurostep, *La Realidad de la Ayuda*, Intermón, 1993, Barcelona, p.14.

⁷ ICVA/Eurostep, *La Realidad de la Ayuda*, p. 47.

⁸ Todos los datos referidos a la AOD proceden del Informe del CAD de 1994: OCDE, *Coopération pour le Développement. Rapport 1994*, Paris, 1995.

AOD bien diferentes (1'03% del PIB en el caso de Dinamarca y 0'30% en el de Austria), tienen el común el dedicar una parte significativa de toda su ayuda a los aspectos que pueden considerarse como prioritarios (salud, enseñanza, potabilización de agua, ayuda alimentaria y socorro de emergencia).

Los países nórdicos dedican también un importante porcentaje de su ayuda a los organismos de la ONU, especialmente al PNUD, aunque algunas de sus cifras de AOD a veces ocultan gastos que otros países no incluyen en la ayuda al desarrollo. Así, por ejemplo, el 20% de la AOD de Austria se refiere a la asistencia a refugiados.⁹

El CAD estima que los gastos de mantenimiento de los refugiados en cinco países (Austria, Dinamarca, Finlandia, Alemania y Holanda) ascendían a 869 millones de dólares en 1993.¹⁰ España, Reino Unido y Bélgica, por su parte, canalizan también una cuarta parte de su AOD a través de la Comunidad Europea y, quizás por ello, son de los que menos colaboran con los organismos de Naciones Unidas.

Tres opciones de AOD multilateral, 1993
(% de la AOD total)

Naciones Unidas		Comunidad Europea		Banco Mundial y bancos regionales	
Noruega	20'8	R.U.	24'3	Japón	23'3
Dinamarca	19'8	España	23'2	Canadá	22'5
Finlandia	14'9	Bélgica	18'9	Austria	18'9
Suecia	14'1	Italia	18'6	EE.UU.	18'0
Bélgica	18'0				

Como ejemplos muy particulares de políticas de cooperación, y muestras de un cierto cinismo en lo que se considera AOD, sobresalen los casos de Japón y España, con "ayudas al desarrollo" basadas en préstamos y líneas de crédito. Estados Unidos y Austria presentan también un porcentaje considerable de sus AODs mediante aligeramiento de la deuda externa, que en el caso de Estados Unidos algunas veces se trata de "deuda geopolítica" creada por la asistencia militar a esos países. Japón y Canadá, finalmente, son dos Estados que en 1993 dedicaron mayor porcentaje de su AOD a los organismos financieros (Banco Mundial y bancos regionales de desarrollo).

⁹ ICVA/Eurostep, *La Realidad de la Ayuda 1994*, Intermón, 1994, p. 53.

¹⁰ OCDE, *Rapport CAD 1994*, p. 91.

Como ejemplos muy particulares de políticas de cooperación, y muestras de un cierto cinismo en lo que se considera AOD, sobresalen los casos de Japón y España, con "ayudas al desarrollo" basadas en préstamos y líneas de crédito.

Modelos de ayuda al desarrollo, 1993

	Ay.Alim % PIB	Ay.Urg. ONG's	ONU	B.M. C.E.	saldo o.f.	C.T. y créditos	otros
DINAMARCA	1'03	6'1	19'8	6'9	17'0	- 1'0	51'2
NORUEGA	1'01	12'2	20'8	-	14'2	0'4	52'4
SUECIA	0'98	15'6	14'1	-	10'6	-	59'7
HOLANDA	0'82	22'2	10'5	9'8	9'4	- 6'6	54'7
FRANCIA	0'63	2'4	2'1	10'5	9'6	20'0	55'4
FINLANDIA	0'45	9'3	14'9	-	16'9	4'2	54'7
CANADA	0'45	22'7	10'2	-	22'5	- 7'4	52'0
BELGICA	0'39	1'7	4'1	18'9	18'0	1'6	55'7
ALEMANOA	0'37	12'3	4'9	16'3	13'8	13'0	39'7
AUSTRALIA	0'35	8'4	8'6	-	17'1	-	65'9
SUIZA	0'33	25'2	13'1	-	6'7	- 0'5	55'5
ITALIA	0'31	14'2	6'1	18'6	11'9	18'5	30'7
REINO UNIDO	0'31	8'9	6'8	24'3	16'9	- 1'5	44'6
AUSTRIA	0'30	24'2	5'5	-	18'9	14'1	37'3
JAPON	0'26	1'9	5'3	-	23'3	31'5	38'0
ESPAÑA	0'25	1'3	1'8	23'2	5'3	53'9	14'5
EE.UU.	0'15	15'0	9'9	-	18'0	-12'1	69'2
C.A.D.	0'30	9'8	7'2	7'3	15'9	10'5	49'3

Como consecuencia de esta diversidad de planteamientos en cuanto a cooperación, varían también los porcentajes de la AOD gratuita y de la que hay que devolver por realizarse mediante préstamos. En 1992, un 31.5% de la AOD bilateral era *ligada*, esto es, vinculada a la compra de bienes del país donante, por lo que constituye un mecanismo para subvencionar las exportaciones del país que ofrece la ayuda. España, Italia y Estados Unidos son los países que mantienen un mayor porcentaje de ayuda ligada.

Porcentaje de la AOD ligada en algunos países, 1992

España	85'8
Italia	63'4
Estados Unidos	50'1
Finlandia	40'3
Suiza	36'6
media del CAD	31'5
Suecia	16'5
Reino Unido	15'0
Austria	12'0
Holanda	10'9

Respecto a la ayuda canalizada a través de la Comunidad Europea, y que, lógicamente, sólo concierne a algunos de los países del CAD, en 1992 supuso un monto total de 4.285 millones de dólares, esto es, el 7'1% de toda la AOD. En virtud de los Acuerdos de Lomé, una parte de esa ayuda comunitaria es repartida a los 69 estados que forman la ACP (África, Caribe y Pacífico), y el resto es repartido a los países en desarrollo de Asia, América Latina y de la región mediterránea.

**AOD de la Comunidad Europea, 1994
(millones de ECU)**

		%
Ayuda alimentaria	380	23'6
Ayuda y reserva humanitaria de emergencia	282	17'5
Cooperación países mediterráneos	254	15'8
Cooperación con A.Latina y Asia	238	14'8
Acuerdos internacionales de pesca	192	11'9
Participación en proyectos de ONGs	78	4'9
Ayudas específicas para Sudáfrica	53	3'3
Otros	132	8'2
TOTAL presupuesto ordinario	1.609	100'0
Fondo Europeo Desarrollo (FED)	1.880	

Los fondos europeos de cooperación se articulan a través de dos instrumentos: el Fondo Europeo de Desarrollo (FED),¹¹ que canaliza la ayuda los países ACP (1.942 millones de dólares en 1992 como AOD), y el presupuesto comunitario ordinario, que se encarga de financiar los proyectos dirigidos al resto de países, incluidos los de Europa del Este (aunque no se contabilizan como AOD), y los programas de Ayuda Alimentaria y Humanitaria.

El FED actualmente vigente (FED-7) es el establecido por el Convenio de Lomé IV. Las inversiones previstas para el quinquenio 1991-1995 ascienden a 10.800 millones de ECs, con la siguiente distribución, en la que España aporta el 5'89%, frente al 8'75% del presupuesto general de la Comunidad:

¹¹ Para conocer los procedimientos de licitación del FED, véase el Boletín Económico de ICE nº 2434, 21-11-94, pp. 3103-3107.

**FED-7 (1991-1995)
(millones de ECUs)**

Proyectos y programas de cooperación	6.215
Sistema de Estabilización de los Ingresos de Exportación de Productos Básicas Agrarios	1.500
Ajuste estructural	1.150
Capitales riesgo	825
Sistema de Financiación Especial de Productos Mineros (SYSMIN)	480
Bonificaciones del tipo de interés	280
Ayuda de emergencia	250
Ayuda a refugiados	100
TOTAL	10.800

La política comunitaria de cooperación al desarrollo no escapa tampoco a las críticas generales sobre la AOD mencionadas anteriormente de forma genérica, ya que en opinión de algunos analistas los Acuerdos de Lomé han sido un importante instrumento de neocolonialismo hacia las antiguas colonias, más que un instrumento para favorecer la independencia económica de los países ACP y un mecanismo para alcanzar un desarrollo autosostenido de los países más pobres. Tampoco ha dado prioridad a la lucha contra la pobreza de esos países.¹²

Desde 1993, la ayuda humanitaria, la ayuda alimentaria de emergencia y la prevención y preparación ante los desastres se canaliza a través del Departamento para la Ayuda Humanitaria de la Comunidad Europea (ECHO), creada oficialmente en abril de 1992. A lo largo de 1994, ECHO ha distribuido ayuda por un valor superior a los 764 millones de ECU, lo que representa sólo una pequeña parte de la AOD comunitaria. En 1993, casi dos terceras partes de la ayuda de ECHO estuvo dirigida a las víctimas del conflicto de la antigua Yugoslavia (395 millones de ECU),¹³ un 16.5% a los países ACP (100 millones de ECU), particularmente para atender a las víctimas de conflictos, sequías y otras catástrofes naturales, y un 8.5% a países de la CEI, especialmente a Azerbaiyán, Georgia y Armenia.¹⁴

En 1994, los países ACP se han llevado el 42.4% de la ayuda humanitaria de la Unión Europea, la ex-Yugoslavia el 35.3%, y la Comunidad de Estados Independientes, otro 11.9%. Aproximadamente el 85% de los recursos administrados por ECHO se canaliza a través de "partenaires": un 42% a través de ONGs, un 33% a través de las agencias de ONU y un 8% a través de otras organizaciones internacionales.

¹² Jaume Munich i Gasa, *La cooperación española con Angola y Mozambique en el marco de la Comunidad Europea*, Fundació CIDOB, 1994, Barcelona, p.23.

¹³ Aproximadamente el 38'3% de este importe se ha distribuido a través de ONGs, el 20'8% a través del ACNUR y el 14'7% a través del PAM.

¹⁴ ECHO, *Informe anual sobre la ayuda humanitaria 1993*, enero 1994, 41 p.

Contratos de la U.E. con ONGs para asistencia humanitaria (millones de ECUs)

	1993	1994
Francia	88'6	89'7
Bélgica	25'1	29'4
Reino Unido	22'8	28'0
Dinamarca	48'7	24'2
Alemania	24'8	22'3
Holanda	15'2	20'9
España	19'0	20'2
Italia	16'4	16'7
Otros	2'9	3'4
TOTAL	263'5	254'8

En términos generales, una parte cada vez mayor de la AOD mundial se dirige a paliar los efectos de conflictos armados, más que a promocionar el desarrollo de los pueblos. En 1992, un 7% de la AOD total era para ayuda de emergencia, frente al 2% de 1987. En la Comunidad Europea, la ayuda de emergencia representa ya el 17% de toda su AOD

La memoria de 1993 de ECHO señalaba, y es bueno recordarlo a quienes olvidan las causas de las situaciones que obligan a desarrollar una actividad humanitaria, que el 93.3% de su ayuda va a parar a las víctimas de desastres, provocados no por desastres naturales, sino por causas derivadas de la acción humana, principalmente guerras civiles y conflictos regionales. Por ello, una quinta parte de las operaciones de ECHO benefician directamente a refugiados, personas desplazadas o repatriadas. En términos generales, una parte cada vez mayor de la AOD mundial se dirige a paliar los efectos de conflictos armados, más que a promocionar el desarrollo de los pueblos. En 1992, un 7% de la AOD total era para ayuda de emergencia, frente al 2% de 1987. En la Comunidad Europea, la ayuda de emergencia representa ya el 17% de toda su AOD.

Si se analiza en particular lo que es la ayuda bilateral realizada mediante programas, se observa igualmente enormes diferencias entre las prioridades de la ayuda de cada país, con la siguiente clasificación:

Prioridades de la ayuda bilateral, 1992 tres primeros países

Salud:	Dinamarca (15%), Bélgica (12'3%), Noruega (10'6%)
Enseñanza:	Francia (24'8%), Bélgica (15'1%), Australia (13'6%)
Agua:	Dinamarca (21'0), Holanda (11'7%), Finlandia (10'7%)
Alimentos:	Canadá (9'6%), Holanda (7'9%), EE.UU. (7'3%)
Socorro emergencia:	Suecia (20'9%), Suiza (18'5%), Finlandia (15'9%)
Producción agrícola:	Holanda (17'8%), Japón (13'6%), Finlandia (12'7%)
Administr. pública:	Australia (9'0%), Canadá (5'6%), Holanda (5'0%)
Deuda externa:	Austria (60'5%), EE.UU. (30'0%), Italia (16%)
Transportes:	España (34%), Japón (15'2%), Italia (10'5%)
Energía:	Reino Unido (20'6%), España (10%), Japón (9'8%)
Ind.manufacturera:	España (23%), Finlandia (16'7%), Italia (9'9%)

Respecto a la parte de AOD que es gestionada por las ONG, esto es, los proyectos que los gobiernos han puesto bajo la responsabilidad de esas organizaciones, la media del bienio 1991-1992 ha sido del 1'4% del total. Sobresalen los casos de Suiza, Canadá y Holanda, con más de un 7% de la AOD canalizada a través de las ONG.

% AOD gestionada por ONG (media 1991-1992)

Suiza	12'1	Finlandia	3'1
Canadá	10'0	Alemania	2'7
Holanda	7'2(*)	Suecia	2'6
Noruega	3'4	media CAD	1'4

(*) 1990-1991

Al margen de la AOD, y por sus propios canales de cooperación, las ONG dedicaron unos 5.600 millones de dólares a tareas de desarrollo a lo largo de 1993. O sea, una cantidad cercana al 10% de la AOD, de la que un 45.6% corresponde a grupos de Estados Unidos, país en el que las ONG mueven un volumen de dinero equivalente a la cuarta parte de su AOD. En cuanto al peso específico e implantación de las ONG en cada país, señalemos que la aportación de Noruega a sus ONG es de 30 dólares por habitante, 20 en el caso de Suiza, y 17 y 15 en Holanda y Suecia, frente a una media de 7 dólares en el conjunto de los países que forman el CAD.

Aportaciones de organismos del sector privado (ONG), en 1993

	millones dólares	dólares por habitante
Estados Unidos	2.567	9'9
Alemania		9'8
Reino Unido	451	7'8
Canadá	284	9'9
Holanda	272	17'8
Francia	190	3'3
Japón	159	0'8
Suiza	144	20'8
Suecia	130	14'9
Noruega	130	30'0
Bélgica	130	12'9
España	71	1'8
media CAD		7'0

*La aportación
de Noruega a
sus ONG es
de 30 dólares
por habitante,
20 en el caso
de Suiza, y 17
y 15 en
Holanda y
Suecia, frente
a una media
de 7 dólares
en el conjunto
de los países
que forman el
CAD.*

Como se ha comentado anteriormente, la AOD suele ir dirigida de forma preferente a un grupo reducido de países. Los diez primeros receptores de ayuda en el cuatrienio 1990-1993 recibieron el 32% de toda la AOD. En casi todos los años, Egipto ha sido el país más beneficiado, y China el segundo. De los diez, seis son asiáticos, dos africanos y dos de Oriente Medio. Ningún país latinoamericano figura en un lugar destacado. Nicaragua, Bolivia y Perú son los que obtuvieron más ayuda en este período, con cifras inferiores a los 2.300 millones de dólares para el trienio.

**Principales receptores de la AOD en
el cuatrienio 1990-1993
(millones de dólares)**

	1990	1991	1992	1993	Total
Egipto	5.446	5.026	3.602	2.256	16.330
China	2.177	2.041	3.058	3.280	10.556
India	1.550	2.750	2.437	1.533	8.270
Indonesia	1.747	1.874	2.095	2.024	7.740
Bangladesh	2.047	1.634	1.719	1.359	6.759
Israel	1.372	1.749	2.066	1.272	6.459
Filipinas	1.284	1.054	1.717	1.485	5.540
Mozambique	996	1.031	1.408	1.155	4.590
Pakistán	1.149	1.223	1.072	1.067	4.511
Etiopía	1.021	1.097	1.143	1.209	4.470
Tanzania	1.147	1.084	1.255	978	4.464
Otros	37.346	39.931	39.119	38.657	155.053
Total	57.282	60.494	60.691	56.275	234.742

Estados Unidos ha centrado su ayuda en Egipto e Israel (23'5%), sus aliados estratégicos en Oriente Medio. Otros países centran o priorizan la AOD en sus antiguas colonias.

Esta distribución no es casual ni inocente. Responde muchas veces a intereses geopolíticos o estratégicos de los países donantes, cuando no a claros intereses comerciales o al deseo de reducir los flujos migratorios y de repatriación de los extranjeros que viven ilegalmente en los países donantes. En el bienio 1991-1992, Estados Unidos ha centrado su ayuda en Egipto e Israel (23'5%), sus aliados estratégicos en Oriente Medio. Otros países centran o priorizan la AOD en sus antiguas colonias: Australia en Papuasía, Francia en la Africa francófona, Portugal en Mozambique, Bélgica en Africa central, Holanda y Nueva Zelanda en sus antiguas posesiones del Pacífico y el Reino Unido en la India. Algunos, como Austria, Italia, Japón, España o Alemania conceden abundante ayuda a los mercados emergentes. Noruega, Dinamarca y Suecia, por el contrario, dedican mayor ayuda a los países más pobres, en crisis o en conflicto.

% de la AOD dirigida a los países más pobres, 1993

Noruega	43
media países nórdicos	34
media del CAD	24
España	11

Otro dato igualmente significativo es que varios de estos países con mayor AOD tienen unos gastos militares bastante o muy elevados, figurando en lugares destacados del *ranking* mundial de compradores de armas. Seis de los once primeros países receptores de la AOD figuran en la tabla de los diez primeros países del Tercer Mundo importadores de armas. En el período 1990-1992, Israel y Mozambique tenían un nivel de gastos militares superior al 10% del PIB, y Pakistán, Tanzania, Turquía y Egipto por encima del 4%. Excluyendo a China, por la dificultad de contabilizar sus gastos militares, los restantes diez países gastaron una media de 24.900 millones de dólares en sus asuntos militares,¹⁵ y realizaron compras de armas pesadas por valor de 5.700 millones de dólares anuales.¹⁶

Todo ello no ha sido obstáculo para que esos mismos países recibieran una AOD anual de 17.470 millones de dólares, poniendo de manifiesto que la ayuda al desarrollo sirve también para que algunos gobiernos puedan dedicar con mayor comodidad sus recursos presupuestarios a fines militares.

Conclusión

La AOD puede llegar a desempeñar un papel sumamente importante como apoyo a la reconstrucción de algunas sociedades, aunque nunca de forma exclusiva (para no crear dependencia) y sin que sirva de excusa para no afrontar las verdaderas causas de la pobreza. Para el PNUD, un nuevo concepto de cooperación para el desarrollo tendría que incluir al menos seis elementos:¹⁷

- 1) Estar vinculada a una política y a una estrategia dirigida a la reducción de la pobreza y a la promoción de oportunidades de trabajo productivo, en vez de servir para el beneficio de los países amigos o aliados.
- 2) Dirigir una parte de la AOD a los países más pobres (el 0'1% del PIB de los países más ricos, por ejemplo) y a las personas más pobres dentro de ellos, con el fin de garantizarles una seguridad social mínima. Estos recursos habrían de orientarse claramente a las prioridades de desarrollo humano básico (educación básica, atención primaria de la salud, eliminación de la desnutrición, agua potable, etc.).

¹⁵ Arms Control and Disarmament Agency, *World Military Expenditures and Arms Transfers 1991-1992*, Washington, 1994.

¹⁶ *SIPRI Yearbook 1994*, Oxford University Press, Oxford, 1994.

¹⁷ PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano*, pp. 5-6.

Muchos proyectos que los países industrializados apoyan en el Tercer Mundo tienen efectos mundiales y, de esa manera, benefician también sus propios intereses. Por ello, el PNUD considera que los fondos que los sufragan no deberían considerarse ayuda, sino un pago por los servicios prestados.

3) Incluir en el concepto de cooperación nuevas corrientes de ayuda, como el intercambio comercial, inversiones, tecnología y mano de obra.

4) Intercambiar ideas sobre nuevas iniciativas de cooperación, como introducir el pago por servicios prestados o indemnizar por daños sufridos.¹⁸

5) Buscar nuevas fuentes de financiación internacional, como el establecimiento de un sistema impositivo mundial para conseguir los objetivos de la seguridad humana mundial, un impuesto fijo al consumo de petróleo o un impuesto del valor de cada transacción mundial de divisas.¹⁹

6) Crear un nuevo marco de gobernabilidad mundial a través de la reforma del sistema de Naciones Unidas.²⁰

Los miembros del CAD han acordado también que el desarrollo participativo y el respeto al medio ambiente son los dos nuevos y principales conceptos que han de orientar la AOD durante la década de los 90, y reconocen igualmente que ello supone un reforzamiento de los sistemas democráticos, un mayor protagonismo de las organizaciones locales, una mayor autonomía administrativa y el respeto por los derechos humanos.²¹

Como complemento a esos criterios, y al menos a nivel teórico, los países donantes se han comprometido a lo siguiente:²²

- a) favorecer el desarrollo participativo, ayudando a los países en desarrollo a mejorar sus recursos humanos y sus sistemas educativos y de formación;
- b) apoyar a las instituciones que apoyan directamente a la población, especialmente a los más pobres y a las mujeres, así como a los grupos comunitarios y organizaciones locales;
- c) apoyar los procesos de democratización de esos países a través del reforzamiento de la sociedad civil, la independencia de los medios de comunicación, la mejora de las instituciones políticas representativas y la educación de las mujeres.

¹⁸ Muchos proyectos que los países industrializados apoyan en el Tercer Mundo tienen efectos mundiales y, de esa manera, benefician también sus propios intereses. Por ello, el PNUD considera que los fondos que los sufragan no deberían considerarse ayuda, sino un pago por los servicios prestados. Ello comportaría, por ejemplo, a compartir el costo de la preservación de los bosques tropicales, indemnizar a los países que no tilicen CFC para sus refrigeradores, financiar programas de conversión de la industria militar o para destruir los arsenales nucleares, luchar conjuntamente contra las enfermedades transmisibles, etc.

¹⁹ El PNUD calcula que una reducción del 3% anual de los gastos militares mundiales generaría un fondo de 14.000 millones de dólares anuales. Un impuesto de un dólar por barril de petróleo supondría otros 66.000 millones, y una tasa del 0.05% al valor de cada transacción mundial de divisas, otros 150.000 millones de dólares.

²⁰ Sobre la reforma de esta organización, véase: Vicenç Fisas, *El desafío de Naciones Unidas ante el mundo en crisis*, Icaria/Seminario de Investigación para la Paz, Zaragoza, 1994, 216 p.

²¹ CAD, *Principes du CAD pour une aide efficace*, OCDE, Paris, 1992, p.7.

²² CAD, *Coopération pour le Développement. Rapport 1993*, OCDE, Paris, 1994, p.34.

- d) mejorar la gestión de los asuntos públicos a través del reforzamiento de los sistemas judiciales, la transparencia en la actividad pública, la lucha contra la corrupción, la reducción de los gastos militares.
- e) sostener la promoción y la defensa de los derechos humanos, y promover la libertad de información.

Para el PNUD, en los próximos diez años habría que conseguir un volumen adicional de 30.000 a 40.000 millones de dólares anuales, para sumarlos a los 60.000 millones dedicados a la AOD, con objeto de hacer realidad seis viejas ambiciones de Naciones Unidas relativas a programas de prioridad humana en los campos de la enseñanza, la salud, la planificación familiar y el agua potable. El problema, no obstante, puede radicar en la deficiente gestión de esos recursos, más que en la posibilidad de obtenerlos. No es suficiente dar (u obtener) dinero, si no se disponen de canales con garantía y de personas preparadas para llevar a cabo esos proyectos de forma directa y sin intermediarios políticos que desvíen esos recursos hacia otros fines.

Objetivos del PNUD para los próximos diez años

	millones de dólares anuales adicionales
Enseñanza básica para todos y reducción del analfabetismo de adultos en un 50%. Conseguir que el analfabetismo de las mujeres no sea superior al de los hombres.	5.000 - 6.000
Atención primaria a la salud para todo el mundo, incluida la inmunización completa para niños y niñas. Reducción de la mortalidad de menores de 5 años a la mitad o al 70 por cada 1.000 nacidos vivos. Eliminación de la desnutrición severa y reducción en un 50% de la desnutrición moderada.	5.000 - 7.000
Conjunto básico de seervicios de planificación familiar a disposición de todas las parejas que lo deseen.	10.000 - 12.000
Acceso universal al agua potable apta para el consumo.	10.000 - 15.000
TOTAL	30.000 - 40.000

Lamentablemente, hasta el presente la AOD no ha sido un instrumento eficaz para conseguir esos perpetuos objetivos de las agencias de Naciones Unidas. No obstante esa aparente imposibilidad de lograrlos, cualquier progreso en esos terrenos continuará siendo el indicador más fiable de la conciencia universal en batallar por la dignificación de la vida de los seres humanos, propósito en el que la AOD no debería estar desvinculada en absoluto.