

La ayuda del siglo XXI

Reconocer los éxitos, superar los fracasos



Nosim enseña a su madre Nolmaai sus ejercicios de la escuela. Nosim estaba orgullosa al mostrar los folios de su cartera escolar. “Lo que más me gusta es escribir, y jugar con Rebecca. Ella es mi amiga. En casa me gusta recoger leña, porque así ayudo a mi madre y puedo ir con Lain (una niña más mayor de la aldea). También friego los cacharros y hago los deberes. Pero lo que más me gusta es la escuela. Durante las vacaciones, sólo pienso en volver.” ©Geoff Sayer/Oxfam

La ayuda desempeña un papel clave en la salvaguardia de millones de vidas. En los últimos tiempos se han vertido innumerables críticas sobre la ayuda, y los detractores de la misma han utilizado ejemplos concretos de casos en que la ayuda ha fracasado para argumentar que toda la ayuda es contraproducente y debe por tanto reducirse o eliminarse por completo. Esta afirmación no sólo es incorrecta: es irresponsable. En el presente informe se analizan los hechos, constatando que pese a que el margen de mejora es amplio, una ayuda de calidad en el siglo XXI no sólo salva vidas: es imprescindible para potenciar las capacidades de las personas y de los países pobres para salir por sí mismos de la pobreza.

Resumen

El gobierno de Mozambique cuenta con un plan nacional de actuación frente a la pobreza y la desigualdad, pero no dispone de los recursos públicos suficientes para financiarlo sin ayuda. A pesar de ello, Mozambique, que hace tan sólo 20 años era el país más pobre del mundo, ha incrementado su gasto público en atención sanitaria en más de un 50 por ciento. En los últimos diez años el número de niños que mueren antes de cumplir los cinco años ha disminuido en casi un 20 por ciento.

La ayuda ha jugado un importante papel en la consecución de éxitos de esta naturaleza. Pero a pesar de tales logros, la pobreza sigue ensombreciendo las vidas de casi 1.400 millones de personas en todo el mundo. En Burundi, por ejemplo, el 88 por ciento de la población vive con sólo dos dólares diarios. Una mujer de Burundi tiene una probabilidad entre 16 de morir al dar a luz; las que sobreviven tienen una probabilidad del 50 por ciento de que sus hijos sufran retrasos moderados o graves en el crecimiento antes de cumplir los cinco años. La persistencia de este nivel de pobreza ha puesto en duda la efectividad de la ayuda y suscitado recientemente profundas críticas. Los detractores utilizan ejemplos de situaciones en que la ayuda no funciona para argumentar que toda la ayuda es contraproducente y debe reducirse o eliminarse por completo. Es cierto que no toda la ayuda funciona y que una gran parte de la misma podría funcionar mejor, pero este argumento aporta una razón para mejorar la ayuda, no para eliminarla.

La ayuda que no funciona para aliviar la pobreza y la desigualdad –una ayuda impulsada por intereses geopolíticos, que a menudo se malgasta en remunerar a asesores caros, o que sirve para crear un sinfín de estructuras gubernamentales paralelas que únicamente rinden cuentas a los donantes y no a los ciudadanos– tiene escasas posibilidades de ser eficaz. Lo mismo es cierto de la ayuda diseñada por “expertos” en Washington, Ginebra o Londres e impuesta sin las debidas consultas o la participación adecuada de las personas a las que pretende ayudar.

En el presente informe se analizan experiencias sobre la ayuda, constatando que pese a que la ayuda por sí sola no puede acabar con la situación de necesidad de las personas que viven en la pobreza, ni compensar los desequilibrios extremos de riqueza que caracterizan al mundo de hoy, una ayuda de buena calidad en el siglo XXI no sólo salva vidas: puede resultar imprescindible para incrementar el potencial de las personas pobres para salir por sí mismas de la pobreza.

La necesidad de una ayuda de calidad es más apremiante ahora que nunca. En el año pasado, la crisis económica global atravesó las fronteras de los países pobres, provocando enormes daños económicos y creando un gran agujero fiscal en las economías de los países en desarrollo. Los países de ingresos bajos –ya de por sí afectados por el

impacto prolongado de las crisis alimentaria y del petróleo- han sufrido ahora pérdidas notables en el crecimiento de su producto interior bruto (PIB), sumiendo a millones de personas más en la pobreza. Estas desgracias incrementan aún más la ya de por sí creciente vulnerabilidad de numerosas comunidades ante las cada vez mayores amenazas provocadas por el cambio climático.

Nos encontramos ante una encrucijada. Por un lado, hay una ayuda ineficaz o políticamente motivada que persiste hoy en día. Por otro lado, y de cara al futuro, tenemos que preguntarnos: Es factible la ayuda en el siglo XXI. La ayuda del siglo XXI no debe seguir ligada a los intereses políticos de los países ricos, y debe ir orientada a conseguir avances en la reducción de la pobreza. La ayuda del siglo XXI debe ser innovadora y actuar como catalizador de las economías de los países en desarrollo; una cantidad cada vez mayor de esta ayuda debe aportarse de manera directa a los presupuestos públicos para ayudar a los gobiernos a apoyar a sus pequeños productores, a construir infraestructuras básicas y a prestar servicios públicos básicos como la atención sanitaria y la educación a todos sus ciudadanos. La ayuda del siglo XXI debe ser transparente y previsible. Debe permitir a los ciudadanos exigir cuentas a sus gobiernos, y ayudarles a participar en las decisiones que afectan sus vidas. En los últimos años hemos visto una mayor cantidad de esta ayuda de calidad del siglo XXI, pero se sigue necesitando mucha más, y pronto.

Argumentos en contra de la ayuda

Este informe revisa los argumentos contrarios a la ayuda, reconociéndolos cuando son ciertos y desacreditándolos cuando se basan en mitos. Algunas de las críticas vertidas sobre la ayuda son válidas, y refuerzan por tanto las llamadas para la reforma del sistema, de manera que sirva para reducir la pobreza y la desigualdad. Por el contrario, algunos detractores argumentan que la ayuda es la principal causa de la dependencia económica, la falta de crecimiento, la corrupción e incluso la holgazanería de las personas que viven en la pobreza. Estos detractores prefieren buscar otras alternativas, y argumentan que la ayuda debería reducirse, y posteriormente eliminarse por completo.

La llamada para la reforma del sistema de ayuda es legítima y debe agradecerse. La ayuda no debería ni debe ser concedida por las razones equivocadas, a las personas equivocadas, o por medio de modelos ineficaces. Pese a que son imprescindibles tanto las mejoras como una estrategia para reducir la dependencia sobre la ayuda, eliminar la ayuda ahora, incluso con las alternativas económicas propuestas, podría provocar un enorme aumento de la pobreza.

Los detractores argumentan que la ayuda no llega hasta los beneficiarios más necesitados por culpa de la corrupción. Es cierto que parte de la ayuda se pierde por este motivo, pues la ayuda se invierte en algunos de los entornos más difíciles y peligrosos del mundo. Pero los éxitos logrados en los últimos diez años son prueba de que no toda la ayuda se pierde por culpa de la corrupción, ni se malgasta de otras

maneras. Hoy son cuatro millones de personas más las que reciben tratamiento para el VIH o el SIDA, cuatro millones de niños más los que ahora sobreviven más allá de los cinco años, y hemos visto un enorme incremento también en el número de niños y niñas que asisten a la escuela: todo ello prueba de que la ayuda funciona.

Los donantes han aprendido además cómo velar mejor por que la ayuda no se malgaste. Los gobiernos beneficiarios deben cumplir unos objetivos ligados a la reducción de la pobreza y acordados de antemano con los donantes. También deben establecer mecanismos para la rendición de cuentas y mejorar la gestión del gasto público. Cuanto mayor sea el enfoque de la ayuda de los gobiernos donantes hacia la reducción de la pobreza, menos gastarán en incentivos movidos por razones políticas o económicas. De hecho, en lugar de fomentar la corrupción, la ayuda puede jugar un papel clave en apoyar a las personas que viven en la pobreza para superarla. En Mozambique, el tribunal de cuentas, que recibe fondos de la ayuda, ha mejorado el control del gasto público. En Azerbaiyán y Georgia, la capacitación de las autoridades locales, financiada por la ayuda, ha permitido mejorar la rendición de cuentas hacia los ciudadanos y aumentar el pago de impuestos por parte de la población local.

La corrupción suele persistir cuando por cada persona corrupta existe otra persona dispuesta a ofrecer sobornos. Una de las claves para combatir la corrupción es limitar la capacidad de evadir, lavar o esconder capital (reduciendo por ejemplo la disponibilidad de lugares en los que ocultar activos robados), y que los países ricos aumenten el número de procesamientos a sus propias empresas y en sus propios países cuando sean acusadas de corrupción en otros países. Y esto debe ser así incluso en los casos en que no sea la ayuda lo que esté en juego.

Los detractores de la ayuda argumentan que ésta impide el crecimiento, afirmando que donde hay ayuda no suele darse crecimiento. Afirmar que por el hecho de existir ayuda en los países pobres debe ser la ayuda el motivo de un bajo crecimiento es como afirmar que los bomberos provocan los incendios porque se encuentran allí donde hay casas en llamas. La ayuda se encuentra precisamente en los lugares con mayores problemas porque fue pensada para ayudar a solucionar esos problemas.

Los factores que sí hacen que las personas permanezcan económicamente inactivas son una salud deficiente, una falta de acceso a la educación, a la formación y al empleo en la economía formal, y la exposición a la vulnerabilidad. Las investigaciones demuestran que tan sólo el paludismo provoca pérdidas por valor de 12.000 millones de dólares anuales en África en ingresos dejados de percibir, por los millones de días y de vidas que se cobra la enfermedad; la erradicación del paludismo podría suponer un incremento de un 1,3 por ciento en el PIB del continente africano. Mediante la aportación de decenas de millones de mosquiteras gratuitas en los últimos cinco años, la ayuda ha contribuido al crecimiento económico en todo el mundo.

Los detractores de la ayuda sostienen que en lugar de aceptar ayuda, los países en desarrollo deberían apoyarse en alternativas como la inversión extranjera directa (IED). La IED debería jugar, y de hecho juega, un papel cada vez más importante en el crecimiento de los países en desarrollo, pero son pocos los países pobres donde el crecimiento debido a la IED ha sido suficiente para financiar la prestación de servicios básicos a sus ciudadanos. La ayuda de calidad del siglo XXI debe ayudar a los países a aprovechar las oportunidades económicas para un desarrollo propobre potenciando el capital humano y construyendo infraestructuras rurales como carreteras y redes de suministro eléctrico, de manera que los países resulten más atractivos para los inversores extranjeros.

Los detractores mantienen también que la ayuda debería ser sustituida por impuestos. La recaudación de impuestos es fundamental para reducir la pobreza y fortalecer el funcionamiento eficaz de los gobiernos. A largo plazo, es la mejor opción para aquellos países que ahora dependen de la ayuda. Pero si los impuestos han de servir para sufragar el desarrollo nacional, se necesita algo más que financiación: se necesita un pacto entre los ciudadanos y el Estado de manera que al pagar impuestos, las personas exijan más de sus gobiernos. Los países en desarrollo deben promover una imposición fiscal progresiva que luche contra la desigualdad mediante una redistribución adecuada de los recursos en el país; y la ayuda puede desempeñar un papel fundamental en apoyar a los gobiernos a establecer unos sistemas impositivos internos sólidos y progresivos. Pero incluso con una adecuada recaudación, pocos países en desarrollo son capaces al día de hoy de financiar los servicios básicos sin ayuda exterior. Sacar el mejor partido de la movilización de recursos fiscales propios para financiar el desarrollo también implica ayudar a los países en desarrollo a hacer frente a las prácticas corporativas injustas –e incluso ilegales– de evasión de impuestos que les niegan recursos y en las que tantos países ricos son cómplices al avalarlas.

Por qué se necesitan más recursos

Es evidente que la calidad de la ayuda debe mejorarse, y que esa mejora debe ir ligada a unas reformas sistémicas encaminadas a abordar las causas estructurales subyacentes de la desigualdad y la pobreza. Pero también es necesario aumentar la cantidad de la ayuda. A tan sólo cinco años de cumplirse el plazo para la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), los donantes están aportando mucho menos de la cantidad necesaria.

En aquellos casos en que se ha agilizado la financiación y se ha prestado ayuda de manera efectiva, se han conseguido logros impresionantes en los últimos diez años.

- Hay 33 millones de niños más escolarizados, en parte como consecuencia de mayores recursos aportados a los gobiernos de los países en desarrollo en la última década gracias a la ayuda y a la condonación de la deuda.
- La cobertura de los tratamientos antirretrovirales (ART) para el VIH y el SIDA se ha multiplicado por diez en cinco años.

- En Zambia, el número de personas que reciben ART, imprescindible para salvar vidas, se ha multiplicado por más de 60.

Sin embargo, y en base a las proyecciones actuales, la mayoría de los ODM tardarán aún décadas en cumplirse.

- Tan recientemente como en 2007, nueve millones de niños menores de cinco años murieron de enfermedades en su mayoría evitables.
- En base a las proyecciones actuales, el ODM 4, que busca reducir la mortalidad de niños menores de cinco años en dos terceras partes, no se cumplirá hasta el año 2045.
- Cada año mueren 350.000 mujeres y niñas por complicaciones en el embarazo o el parto –la gran mayoría en los países en desarrollo–.

Pese a unas necesidades cada vez mayores, unos objetivos sin cumplir y un buen número de planes de calidad de países en desarrollo ya elaborados, la cantidad total de ayuda sigue estando muy por debajo del objetivo del 0,7 por ciento del producto interior bruto (PIB) fijado por las Naciones Unidas.

- El déficit en la ayuda no aportada desde 1970, cuando los gobiernos adoptaron el compromiso de esa cifra del 0,7 por ciento, supera ya los 3 billones de dólares.
- En 2009, los únicos países que alcanzaron o excedieron el objetivo de la ONU fueron Dinamarca, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos y Suecia.
- Si los gobiernos hubieran aportado las cantidades prometidas en 1970, la pobreza extrema (medida según niveles de 2005) podría haberse erradicado 22 veces.
- De seguir la tendencia actual, los donantes no llegarán a aportar el 0,7 por ciento hasta 2050.
- Sin un incremento dramático en la ayuda aportada actualmente, Alemania no alcanzará el 0,7 por ciento antes de 2027, y EEUU hasta aproximadamente el año 2055.

Sigue siendo posible cumplir los ODM, pero para ello se necesitará dedicar todos los esfuerzos a este objetivo y contar con la voluntad política de los donantes; es decir, hace falta no sólo *más* sino también *mejor* ayuda. La ayuda por sí sola –incluso la ayuda del siglo XXI– no es suficiente para garantizar que todas las personas que viven en la pobreza puedan llevar una vida plena y digna. Pero ligada a las reformas sistémicas apropiadas, la ayuda sí puede sacar, y sacaría, a millones de personas de la pobreza y la necesidad.

Oxfam insta a los donantes a:

- Velar por que la ayuda se canalice de manera que ayude a prestar apoyo a una ciudadanía activa, construir Estados efectivos como medio para reducir la pobreza y la desigualdad, y apoyar formas diversas de financiación para contribuir al desarrollo.
- Aportar ayuda a través de una diversidad de modelos, incluyendo un aumento de la ayuda presupuestaria siempre que sea posible, y

garantizar que una proporción de los flujos de ayuda se canalicen a través de organizaciones de la sociedad civil de manera que se capacite a las personas para ejercer un mayor control sobre sus gobiernos.

- Mejorar drásticamente la previsibilidad de la ayuda, aumentando la proporción de ayuda aportada al presupuesto público siempre que sea posible, o mediante apoyo sectorial en los casos en que la ayuda presupuestaria no sea una opción factible; y limitar las condiciones impuestas sobre la ayuda a unos indicadores de pobreza fijados de mutuo acuerdo.
- Aportar al menos un 0,7 por ciento del producto interior en ayuda, especificando cómo se alcanzará este objetivo y estableciendo plazos legalmente vinculantes.

Se insta a los gobiernos de los países en desarrollo a:

- Rechazar la corrupción, hacer valer las normas de derechos humanos, y actuar de manera transparente y con rendición de cuentas.
- Crear entornos legales de modo que las organizaciones de la sociedad civil que se encargan de realizar un escrutinio de las actividades del gobierno puedan prosperar; y respetar la independencia de los organismos no gubernamentales como son los tribunales de cuentas y el sistema judicial.

© Oxfam Internacional Abril de 2010

Este documento ha sido escrito por Jasmine Burnley. Oxfam agradece la colaboración de Mark Fried, Richard King, Max Lawson, Duncan Green, Ed Cairns, Rob Bailey, Elizabeth Stuart, Chris Roche, Sasja Bokkerink, Anna Marriott, Emma Seery, Nancy Holden en su elaboración. Forma parte de una serie de documentos dirigidos a contribuir al debate público sobre políticas humanitarias y de desarrollo.

El texto puede ser utilizado libremente para la incidencia política y campañas, así como en el ámbito de la educación y de la investigación, siempre y cuando se indique la fuente de forma completa. El titular del *copyright* requiere que todo uso de su obra le sea comunicado con el objeto de evaluar su impacto. Para la reproducción del texto en otras circunstancias, o para uso en otras publicaciones, en traducciones o adaptaciones, debe solicitarse permiso y puede requerir el pago de una tasa. Correo electrónico: publish@oxfam.org.uk.

Para más información sobre los temas tratados en este documento, por favor envíe un mensaje a advocacy@oxfaminternational.org.

La información contenida en esta publicación es correcta en el momento de enviarse a imprenta.



Oxfam Internacional www.oxfam.org

Oxfam Internacional es una confederación de 14 organizaciones que trabajan conjuntamente en más de 100 países para encontrar soluciones duraderas a la pobreza y la injusticia: Oxfam América (www.oxfamamerica.org), Oxfam Australia (www.oxfam.org.au), Oxfam Bélgica (www.oxfamsol.be), Oxfam Canadá (www.oxfam.ca), Oxfam Francia - Agir ici (www.oxfamfrance.org), Oxfam Alemania (www.oxfam.de), Oxfam Reino Unido (www.oxfam.org.uk), Oxfam Hong Kong (www.oxfam.org.hk), Intermón Oxfam (www.intermonoxfam.org), Oxfam Irlanda (www.oxfamireland.org), Oxfam México (www.oxfamexico.org), Oxfam Nueva Zelanda (www.oxfam.org.nz), Oxfam Novib – Países Bajos (www.oxfamnovib.nl), Oxfam Quebec (www.oxfam.qc.ca)

Las siguientes organizaciones son miembros observadores de Oxfam Internacional que trabajan hacia la afiliación total:

Oxfam India (www.oxfamindia.org)

Oxfam Japón (www.oxfam.jp)

La siguiente organización está vinculada a Oxfam Internacional:

Oficina de Campaña de Oxfam Internacional y Ucodep (Italia)

Correo electrónico: ucodep-oi@oxfaminternational.org

Para más información, por favor llame o escriba a alguna de las agencias o visite www.oxfam.org.

Correo electrónico: advocacy@oxfaminternational.org