



## ***Bush o Kerry, sin novedad en el frente: el dilema de la cooperación al desarrollo norteamericana***

*Inmaculada Montero Luque\**

**Tema:** Este artículo evalúa la política de cooperación al desarrollo norteamericana y sus perspectivas tras las elecciones estadounidenses.

**Resumen:** La cooperación al desarrollo norteamericana arrastra problemas estructurales profundos tales como una falta de visión estratégica del conjunto de la ayuda, una gestión fragmentada, una falta de adecuación entre la ayuda y los compromisos internacionales y un nivel de financiación que no responde a la ambición de sus objetivos. Cuatro años de administración republicana no han servido para corregir estos problemas; las numerosas iniciativas presidenciales inconexas, el predominio del desembolso bilateral de la ayuda y las insuficientes dotaciones presupuestarias han venido a complicar la ya difícil situación de la ayuda externa. Este análisis presenta las perspectivas de esta política para los próximos cuatro años en base al resultado de las elecciones presidenciales norteamericanas.

### **Análisis:**

#### *Antecedentes*

Bush inició sus pasos en la Casa Blanca en un contexto marcado por amplios recortes de los presupuestos para la ayuda externa. El control Republicano de ambas cámaras desde 1994 había hecho posible una disminución año tras año de las asignaciones hasta dejar la ayuda externa norteamericana en sus niveles más bajos en términos reales en 50 años. USAID, la agencia líder para la cooperación al desarrollo, cerró delegaciones en más de 24 países y despidió al 10% de su personal en Washington. La ayuda se concentró en un puñado de países aliados de Estados Unidos y en programas, tales como el Fondo para la salud y la supervivencia infantil, protegidos por las cámaras. A finales de los noventa, el volumen de fondos invertidos por el gobierno norteamericano en ayuda oficial al desarrollo (AOD) se había reducido en un 50% con respecto a la situación a finales de los ochenta hasta alcanzar un mínimo histórico de 0,11% de su PNB. Los Estados Unidos se convirtieron en el donante menos generoso del mundo.

Los ataques del 11 de septiembre de 2001 contribuyeron a alterar esta situación. La administración Bush revolucionó la política exterior norteamericana y el papel de la política de cooperación al desarrollo en un marco de inseguridad nacional. Entre 2001 y 2004, los objetivos, las prioridades y el volumen de la ayuda externa cambiaron radicalmente. En septiembre de 2002 el presidente Bush presentó su Estrategia de Seguridad Nacional, haciendo de la política de cooperación al desarrollo uno de los pilares de la seguridad nacional norteamericana y dando así a entender que la pobreza y

---

\* *Experta en cooperación al desarrollo y en economía africana*

la desigualdad reinantes en grandes áreas del mundo podían constituir una amenaza para el pueblo norteamericano. Este reconocimiento abrió la puerta a un aumento de los fondos para la ayuda externa. Las cámaras apoyaron las prioridades establecidas por el Presidente, aceptaron nuevas propuestas legislativas y autorizaron el mayor aumento de recursos financieros para ayuda externa en medio siglo. La AOD pasó del 0,11% PNB en 2001, al 0,13% en 2002 y al 0,14% en 2003.

*La política de Bush y sus consecuencias para la ayuda externa norteamericana*

Muchos interpretaron el renovado interés por la ayuda externa como una oportunidad para dotar de mayor eficacia a una ayuda caracterizada por una falta de visión estratégica y unos fondos insuficientes para llevar a cabo sus objetivos. Sin embargo, el balance de cuatro años de administración republicana no puede ser más desalentador. Bush ha perdido una oportunidad de oro para introducir los cambios necesarios para hacer de la ayuda un verdadero mecanismo de lucha contra la pobreza que contribuya a mejorar la seguridad nacional estadounidense. Básicamente, los problemas no resueltos por la administración se enmarcan en tres categorías:

(1) *Una falta de visión estratégica para el conjunto de la ayuda externa.* La administración Bush no ha hecho el esfuerzo de lanzar un debate nacional sobre el papel de la ayuda externa en los objetivos de política exterior ni sobre la manera de aumentar la eficacia de la ayuda. En su lugar, la Casa Blanca lanzó nuevas iniciativas que a menudo respondían a intereses puntuales y a objetivos totalmente dispares. En cuatro años, Bush dejó un reguero de unas 15 o 20 iniciativas presidenciales en campos tan diversos como el agua potable, la lucha contra la tala ilegal o la libertad digital. Se propuso un nuevo Fondo contra el Hambre y un Fondo de Emergencia para Crisis Complejas en el Exterior, la Cuenta para el Desafío del Milenio (MCA), el Plan de Emergencia para combatir el SIDA, la malaria y la tuberculosis (HIV/SIDA) y otras medidas especiales enmarcadas en su “guerra contra el terror”, tales como los paquetes de ayuda especial a países que colaboran en esta lucha y las asignaciones especiales para la reconstrucción en Irak y Afganistán. Todas estas iniciativas se sumaron a las ya existentes sin una estrategia que hiciera posible su integración en un conjunto coherente con unos objetivos claros.

La consecuencia que se deriva de esta falta de estrategia es que, hoy por hoy, la ayuda externa no se concentra ni en los países mas necesitados ni en aquellos que llevan a cabo reformas políticas y económicas. Hay fondos que se otorgan a países que cumplen una serie de criterios pre-establecidos como el buen gobierno y la liberalización económica, como en el caso del MCA; otros fondos se desembolsan en función de la percepción de una necesidad, como aquellos de la iniciativa HIV/SIDA, destinados a países con una alta incidencia de SIDA, tuberculosis y malaria; otros fondos son distribuidos por el Departamento de Estado en base a criterios geoestratégicos y no persiguen ningún objetivo de desarrollo ni dependen de ningún tipo de reforma económica o política. Y todavía otra categoría se invierte en reconstrucción post-conflicto (como en el caso de Irak) sin que haya siquiera un fondo de prevención de conflictos.

(2) *La ausencia de coordinación interna y con el resto de donantes.* La ayuda externa norteamericana esta gestionada por una multitud de agencias y departamentos quasi-autónomos. Aunque todos operan bajo el control del Secretario de Estado, la comunicación entre ellas es escasa y la coordinación aún menor. Existen, al menos, 16 agencias y departamentos encargados de gestionar distintos aspectos de la ayuda externa. USAID es la agencia líder en cooperación al desarrollo pero solo controla la mitad de la AOD norteamericana. Entre los que controlan el resto del presupuesto podemos citar el Departamento de Estado, el

Tesoro, los Departamentos de Defensa, Agricultura, Comercio, Salud, *Peace Corps* y la Corporación para los Desafíos del Milenio (MCC) que gestiona el MCA. Todo ello aumenta la carga administrativa y disminuye la eficacia de la ayuda.

A nivel internacional, los Estados Unidos han optado por un estilo propio en materia de cooperación al desarrollo, lo que ha limitado la cooperación con otros donantes y su participación en iniciativas multilaterales. Alrededor del 70% de la ayuda externa norteamericana se desembolsa de forma bilateral, lo que implica que los esfuerzos multilaterales no reciben los fondos que necesitan. La etapa Bush se ha caracterizado por una desconexión total entre los compromisos globales de las cumbres mundiales y la política interna. Las dos grandes iniciativas presidenciales demuestran tal desconexión: el MCA propone un esquema propio para distribuir sus fondos de acuerdo a una serie de criterios donde se mezclan criterios admitidos internacionalmente (provenientes del Banco Mundial), con criterios de organizaciones norteamericanas como *Freedom House* y *Heritage Foundation*. Sin embargo, no está claro que el diseño del MCA sea el más eficaz para lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio<sup>1</sup>. La iniciativa HIV/SIDA responde a un desafío global pero opta por una estrategia bilateral, en vez de multilateral, al dedicar un escaso 9% de sus fondos en 2004 al Fondo Global para combatir el HIV/SIDA, la malaria y la tuberculosis (FG) que es el fondo internacional que recibe contribuciones de los gobiernos. Las críticas internacionales a esta actitud parecen haber surtido efecto puesto que el porcentaje atribuido al FG en 2005 es de un 45% (1.256 millones de dólares) aún muy por debajo de los US\$3.000 millones anuales que serían necesarios por parte de Estados Unidos para combatir el SIDA en países en desarrollo.

(3) *La escasez de fondos.* Aunque la Ayuda Oficial al Desarrollo que proporcionan los Estados Unidos es la más elevada del mundo (US\$15.791 millones en 2003), representa el porcentaje más pequeño respecto al PNB de todos los países donantes de la OCDE (un 0,14% PNB), lejos del 0,20% que alcanzó en los años setenta y más lejos aún del objetivo del 0,7% fijado hace tres décadas por las Naciones Unidas y renovado en la Cumbre Mundial sobre Financiación para el Desarrollo de Monterrey de 2002.

A pesar del aumento notable de los fondos de la ayuda externa, los presupuestos actuales son insuficientes para responder a los objetivos marcados. Jeffrey Sachs, a través del *Millennium Project*, apuesta por un objetivo menos ambicioso pero más realista que el de Monterrey, como lograr que los Estados Unidos aumenten su AOD hasta un 0,3% PNB, lo que les pondría en la media de otros países donantes. Esto requeriría un desembolso adicional de US\$20.000 millones anuales. Aunque parecen cifras imponentes, basta decir que sólo la cooperación militar con el gobierno de Israel prevista para 2005 supera esta cifra.

#### *Perspectivas de la ayuda externa para el próximo mandato presidencial*

La gravedad de los problemas de la ayuda externa y el papel que ésta está llamada a jugar en la política exterior norteamericana han pasado largamente inadvertidos en las campañas de los candidatos presidenciales. Las vagas referencias a la ayuda externa en los programas de seguridad nacional no pasan de ser meras declaraciones de intenciones que no reflejan en ningún caso una reflexión seria sobre el futuro de la ayuda.

El Comité de Relaciones Internacionales de la Cámara de Representantes tomó la iniciativa, en febrero de 2004, de invitar a una serie de expertos en ayuda externa a

<sup>1</sup> <http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/349.asp>

presentar sus ideas sobre cómo racionalizar la ayuda externa y hacerla más eficaz. En base a las recomendaciones de los expertos y dependiendo de los resultados de las próximas elecciones, se pueden establecer las siguientes perspectivas para la ayuda externa:

*(1) No es probable que se redefinan significativamente los objetivos de la ayuda externa ni que cambie su papel en el marco de la política exterior.* La continuidad de Bush en la Casa Blanca hace poco probable que se introduzca una nueva visión estratégica de la ayuda externa. Bush no admitirá una modificación de sus prioridades ni estará en posición de lanzar grandes ni nuevas iniciativas para luchar contra la pobreza o para prevenir conflictos en países no cubiertos por las iniciativas existentes. La probable marcha de Colin Powell privará a la Casa Blanca de la visión internacionalista y la “guerra contra el terror” y la reconstrucción de Irak seguirán siendo la primera prioridad de la ayuda externa. Los socios de las nuevas alianzas seguirán recibiendo un volumen importante de ayuda externa de acuerdo a criterios políticos y geoestratégicos y las dos grandes iniciativas presidenciales, el MCA y la iniciativa HIV/SIDA serán mantenidas y protegidas.

Si Kerry gana las elecciones es poco probable que consiga alterar el orden de prioridades de la administración Bush. Si ambas cámaras retienen la mayoría republicana, gran parte de la ayuda seguirá distribuyéndose bilateralmente por razones meramente estratégicas. Si el Senado pasa a manos demócratas, puede que los programas orientados a la reducción de la pobreza sufran menos recortes de los esperados porque Kerry ha hecho de las inversiones en educación una de sus grandes prioridades. Asimismo, Kerry mantendrá las dos iniciativas presidenciales porque son expresión del “*soft-power*” norteamericano. El MCA responde a la filosofía demócrata de invertir en los países que llevan a cabo reformas y la iniciativa HIV/SIDA responde a la voluntad norteamericana de liderar la lucha contra el SIDA en el mundo.

*(2) La coordinación interna y la cooperación con otros donantes puede verse favorecida con Kerry.* Mejorar la coordinación interna de la ayuda externa norteamericana pasa por una completa reorganización de los programas y de las agencias y departamentos que la gestionan. En este punto, probablemente ni Bush ni Kerry tengan una idea clara sobre como articular el trabajo de estas agencias. La tarea más importante será la de redefinir el papel de USAID y coordinarlo con el del MCC puesto que ambas instituciones son, junto con el Departamento de Estado que coordina la iniciativa HIV/SIDA, los pilares de una ayuda comprometida con el desarrollo. Un segundo mandato de Bush podría complicar esta tarea puesto que las prioridades definidas por Bush para la ayuda externa suponen una erosión de la influencia del Departamento de Estado y de USAID en la manera de distribuir los fondos de la cooperación. Baste decir que los fondos para Irak son administrados directamente por la Casa Blanca, sin que el Congreso o el Senado deban autorizar el destino final de los mismos

Por lo que respecta a la coordinación con otros donantes, la reelección de Bush consagraría la tendencia republicana al unilateralismo por lo que no se debería esperar un giro hacia una mayor participación de la administración en iniciativas multilaterales. Por el contrario, la llegada de Kerry a la Casa Blanca puede implicar una mejora de la coordinación de la ayuda con otros donantes, una mayor participación en iniciativas multilaterales y un cumplimiento parcial de los compromisos internacionales. El contexto económico actual norteamericano hace prácticamente imposible que los Estados Unidos cumplan enteramente con dichos compromisos. Cumplir con el objetivo del 0,7% PNB le supondría al país un

desembolso adicional de US\$60.000 millones anuales, lo que está fuera de alcance mientras las cámaras permanezcan bajo control republicano.

*(3) La ayuda externa no experimentará los grandes aumentos presupuestarios de los últimos años y continuará siendo insuficiente para los objetivos actuales.* Aunque los presupuestos solicitados por el Presidente Bush para la ayuda externa en 2004 y 2005 suponen el mayor aumento de la ayuda externa en los últimos años, las cámaras, aunque bajo control republicano, han recortado las aspiraciones presidenciales (de US\$18.900 millones a US\$17.500 millones en 2004 y de US\$21.320 millones a US\$19.400 millones en 2005, esto es, un 7,5% y un 9% menos respectivamente). Varios programas han sufrido las consecuencias de estos recortes: (a) El MCA recibió US\$1.000 millones en 2004, 25% por debajo de los US\$1.300 millones solicitados, y US\$1.256 millones en 2005, un 50% por debajo de los US\$2.500 millones solicitados; (b) USAID (el programa que debe proporcionar ayuda a los países mas pobres que no cumplen con los criterios del MCA) recibió US\$4.700 millones en 2004 y US\$4.200 millones en 2005, confirmando la tendencia decreciente de los últimos años (una reducción del 22,4% en los últimos cinco años). Sin embargo, la iniciativa HIV/SIDA ha corrido mejor suerte porque está fuertemente protegida por las cámaras: En 2004 recibió US\$2.200 millones, un 10% más de lo solicitado y en 2005 recibió exactamente lo solicitado, US\$2.800 millones.

El recorte de las asignaciones para la ayuda externa refleja la creciente preocupación de las cámaras por el aumento del déficit presupuestario norteamericano que pasó de US\$374.000 millones en 2003 a US\$413.000 millones en 2004. Si Bush resulta reelegido no se modificarán las prioridades y los gastos de reconstrucción de la guerra en Irak y los países de la coalición contra el terror seguirán absorbiendo aproximadamente el 50% del presupuesto de la ayuda externa. La promesa presidencial de limitar el aumento del gasto en programas que no sean defensa y seguridad nacional hará prácticamente imposible que el Presidente cumpla con los compromisos adquiridos nacional e internacionalmente y la competición por los fondos se acentuará.

Si Kerry gana las elecciones heredará los problemas presupuestarios y dos cámaras con mayoría republicana. Kerry se verá atrapado entre su fuerte apoyo a un aumento de la ayuda externa y la promesa de contención del gasto federal que condenará a la ayuda externa a un crecimiento cero en términos reales y limitará la expansión prevista de los programas existentes en los años venideros. Muy probablemente, Kerry mantendrá las dotaciones económicas de las grandes iniciativas de Bush.

**Conclusiones:** Las consecuencias de los ataques terroristas han fomentado el reconocimiento de un papel más relevante de la política de ayuda externa en la política exterior. Lamentablemente, la administración Bush no ha sabido aprovechar la oportunidad de elevar el perfil de la ayuda externa y convertirla en un auténtico mecanismo que promueva la seguridad nacional norteamericana aumentando la inversión en regiones empobrecidas e inestables que pueden transformarse en potenciales amenazas para los Estados Unidos.

El peso de las nuevas alianzas internacionales en la “guerra contra el terror” ha provocado una reasignación de las prioridades y los fondos de la ayuda externa y limitado el impacto de las dos nuevas iniciativas presidenciales, especialmente el MCA, que no ha recibido las asignaciones previstas. Las posibilidades de Kerry para alterar este panorama son inciertas. Las limitaciones presupuestarias y la mayoría republicana de las cámaras limitarán el margen de maniobra del senador. Quizá Kerry consiga hacer

cambios menores en los programas ya existentes y mejorar el perfil de Estados Unidos en los organismos internacionales, pero no serán cambios que marquen su Presidencia ni consigan hacer frente a los grandes desafíos de la ayuda externa.

*Inmaculada Montero Luque*

*Experta en cooperación al desarrollo y en economía africana*