

La ayuda debe ser más y mejor



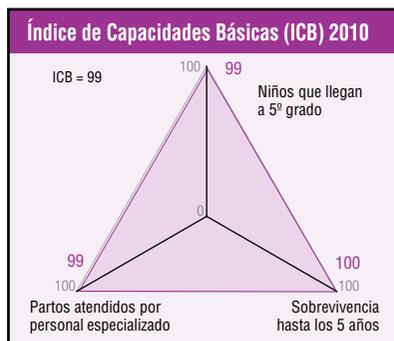
Portugal ha manifestado su intención de cumplir con los compromisos internacionales asumidos en materia de Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD). Sin embargo, los efectos de la crisis económica mundial ponen en duda su cumplimiento. Además de un aumento de los volúmenes de asistencia, es necesario mejorar la transparencia de los procesos, seleccionar los sectores objetivo con criterios más humanitarios y lograr una mayor previsibilidad a mediano y largo plazo. Para ello, la sociedad civil deberá asumir un rol más activo, y sobre todo, más constante, en la vigilancia de las políticas oficiales de ayuda al desarrollo.

Social Watch Portugal; Oikos
 João José Fernandes¹
 Catarina Cordas²

A la Declaración del Milenio, suscrita en el año 2000, le siguieron un conjunto de conferencias internacionales que suscribieron distintos compromisos de ayuda internacional, ya sea en lo relativo al aumento del monto de la AOD o a su calidad y eficacia, de manera de aumentar al máximo sus efectos en la promoción de un desarrollo mundial más justo y equitativo. Así, en las conferencias de Monterrey (2002) y de Doha (2008) sobre el financiamiento del desarrollo, además de las Declaraciones de París (2005) y el Programa de Acción de Accra (2008), se asumieron compromisos importantes sobre la mejora de la eficacia de la ayuda.

El Gobierno de Portugal, en las Grandes Opciones del Plan 2005-2009, estableció que uno de los objetivos de la cooperación portuguesa sería “cumplir los compromisos internacionales sobre la cantidad y calidad de la AOD, ya que el actual contexto internacional (...) requiere un fuerte dinamismo y eficiencia por parte de Portugal, en particular, tratando de dar forma a la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio” (ODM)³. En el mismo sentido, las nuevas Grandes Opciones del Plan 2010-2013 establecen como uno de los objetivos del gobierno “aumentar gradualmente la AOD portuguesa, de acuerdo con los objetivos y el calendario establecidos en el marco europeo de la AOD, y fortalecer la posición negociadora de Portugal en las discusiones multilaterales, haciendo hincapié en los temas de los ODM, que deben marcar todo el año 2010.”⁴

Sin embargo, los efectos de la crisis económica mundial en Portugal han alejado las posibilidades de que el país cumpla con sus compromisos en materia de ayuda. La calidad de la cooperación portuguesa también debería ser revisada ya que, de acuerdo a lo que denuncia la sociedad civil, es muy poco el por-



centaje que se destina, por ejemplo, a la promoción de los derechos humanos. Otro reclamo que se ha hecho a la AOD es el de mayor transparencia y previsibilidad a mediano y largo plazo.

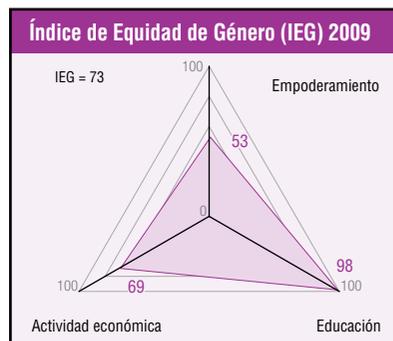
AOD en números

A pesar de los compromisos asumidos por el país, no se registraron mejoras sustanciales en el volumen de la ayuda entre la década de 1990 y el período 2005-2008 (ver figura 1). Excepto en el año 2008, con 0,27%, la AOD como porcentaje del Ingreso Nacional Bruto (INB) osciló entre 0,21% y 0,23%. No se alcanzaron las metas intermedias establecidas sucesivamente para 2006 (0,33%) y 2009 (0,30%). En 2009, la AOD disminuyó 15,7% y representó apenas 0,23% por ciento del INB.

A los efectos de cumplir con lo prometido – una AOD que llegue a 0,7% del INB en 2015 –, en 2009 Portugal elaboró un nuevo cronograma que prevé aumentos graduales de su ayuda y fija como meta intermedia 0,34% del INB para 2010⁵. Sin embargo, teniendo en cuenta la coyuntura de la crisis económica portuguesa – con recortes y políticas presupuestarias restrictivas destinadas a controlar el déficit de las cuentas públicas – es prácticamente imposible que el país alcance el objetivo propuesto en el nuevo programa para 2010. Por ese mismo motivo, resulta poco probable que se logre el 0,7% en 2015.

Asignación y distribución de la AOD

Aunque la mayor parte de la AOD se otorga en forma bilateral, desde 2002 ha habido un esfuerzo impor-



tante para aumentar las contribuciones multilaterales – que representaron el 43% del total de la AOD portuguesa entre 2005 y 2008, contra 27,4% en 1990 y 34% en 2000.

La mayor parte de la ayuda multilateral va al Fondo Europeo de Desarrollo (FED) y al presupuesto de ayuda externa de la Comisión Europea – que financia a aquellos países en desarrollo que no están contemplados en el FED. Estos dos instrumentos absorbieron, en los últimos cuatro años, cerca de EUR 405 millones en contribuciones, lo que representó un promedio anual de 33% de la AOD de Portugal.

La AOD bilateral se destina, principalmente, a países que fueron alguna vez colonias portuguesas, los PALOP⁶ y Timor Leste. Aunque la mayoría de estos países se encuentran en África subsahariana (salvo Timor Leste) y, excepto Cabo Verde, están calificados como “países menos adelantados”, “estados posconflicto”⁷ o “estados insulares”, son los lazos históricos, lingüísticos y culturales los que constituyen el criterio para su elección.

El Gobierno establece los ejes orientadores de su política externa teniendo en cuenta la defensa y la afirmación de la lengua y la cultura portuguesas y, por esa razón, fortaleciendo las relaciones con los países lusófonos. Los sectores en los que tiende a concentrarse la ayuda portuguesa son especialmente la educación, el apoyo a la gobernanza⁸ y la cooperación técnica, con escaso énfasis en los servicios

1 Director de Oikos.

2 Voluntaria de Oikos.

3 Ministerio de finanzas, *Grandes Opciones del Plan 2005-2009*. Disponible en portugués en: <www.gpeari.min-financas.pt/arquivo-interno-de-ficheiros/gop/GOP2005_2009_AR.pdf>.

4 Ministerio de finanzas, *Grandes Opciones del Plan 2010-2013*. Disponible en portugués en: <www.min-financas.pt/inf_economica/OE2010/GOP_2010-2013.pdf>.

5 Ministerio de finanzas, *Informe sobre el presupuesto del Estado para 2009*. Disponible en portugués en: <www.portugal.gov.pt/pt/GC17/Governo/Ministerios/MFAP/Programas_e_Dossiers/Pages/20081014_MEF_Doss_OE_2009.aspx>.

6 Los Países Africanos de Lengua Oficial Portuguesa (PALOP) son un grupo de países formados por cinco antiguas colonias portuguesas (Angola, Cabo Verde, Guinea-Bissau, Mozambique, y Santo Tomé y Príncipe).

7 Angola, Timor Leste y Guinea-Bissau sufrieron conflictos violentos en los últimos 10 años.

8 Programas de capacitación institucional en diversos ámbitos de la Administración Pública y otros órganos del Estado.

sociales – que apenas superaron el 3,1% del total de la AOD bilateral entre 2007 y 2008⁹.

La calidad de la ayuda

El apoyo al sector productivo es casi residual si se lo compara con los componentes de cooperación técnica. Este hecho lleva a algunas organizaciones de la sociedad civil a considerar que a la AOD de Portugal le sigue faltando una orientación efectiva hacia la erradicación de la pobreza. Un aspecto especialmente negativo es la poca inversión en el apoyo a la agricultura y la pesca, sectores fundamentales en la promoción de la seguridad alimentaria de los países en desarrollo. En gran medida, son las organizaciones no gubernamentales (ONG) las que llevan adelante este esfuerzo, aunque reciben, sin embargo, una pequeña porción de la AOD bilateral (1,9% en 2008)¹⁰.

Otra crítica efectuada por las ONG portuguesas y por la confederación de las ONG europeas (CONCORD) a la cooperación portuguesa, es el peso de las líneas de crédito en la AOD bilateral. A título de ejemplo, cabe observar que en 2008 cerca de 25 por ciento de la AOD bilateral se relacionó con la contabilización de EUR 66 millones de una línea de crédito a Marruecos. Finalmente, otro aspecto crítico es la ayuda condicionada a la obtención de bienes y servicios por parte de empresas portuguesas. En efecto, la ayuda condicionada pasó de 17% en 2006 a 42% en 2008. Este aumento está estrechamente relacionado con la contabilización de la concesión de las líneas de crédito¹¹.

Un elemento positivo a destacar de la cooperación portuguesa desde 2005 ha sido el esfuerzo por mejorar la programación de la ayuda y una apertura creciente al diálogo con las distintas partes interesadas, en particular mediante la creación del Foro de Cooperación para el Desarrollo y la realización anual de jornadas nacionales de cooperación – llamados “Días del Desarrollo”. En efecto, además de la aprobación de una estrategia mundial para la cooperación portuguesa¹², se están preparando varias estrategias sectoriales – entre otras, salud, educación, género, gobernanza y desarrollo rural –, algunas ya concluidas al final de 2009 o principios de 2010. Cabe destacar también la aprobación de la Estrategia Nacional de Educación para el Desarrollo, en noviembre de 2009.

Aun así, en el campo de la programación y la previsibilidad queda un largo camino por recorrer. Entre las principales deficiencias de la cooperación portuguesa se cuentan la total ausencia de una estrategia de orientación en materia de ayuda humanitaria, así como la escasa previsibilidad de la ayuda a mediano y largo plazo. Superar estas dos deficiencias no es solamente una cuestión de aumento de los recursos, sino también una clara definición de la arquitectura institucional. Jurídicamente, la coordinación de la cooperación portuguesa corresponde al Ministerio de Asuntos Extranjeros y Cooperación, a través de

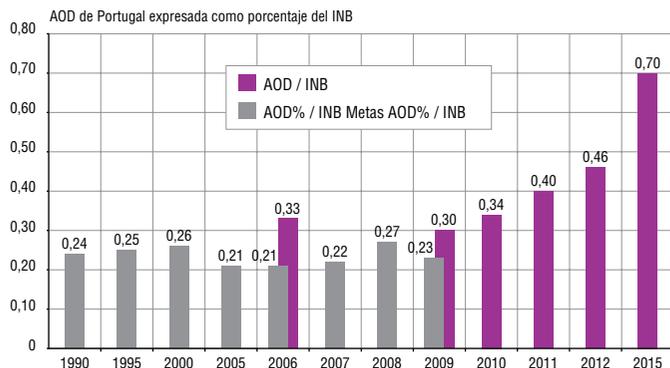
9 Instituto Portugués de Ayuda al Desarrollo. Ver: <www.ipad.mne.gov.pt/index.php>.

10 *Ibid.*

11 *Ibid.*

12 Resolución nº 196/2005, disponible en: <www.ipad.mne.gov.pt/images/stories/Publicacoes/Visao_Estrategica_editado.pdf>.

CUADRO 1. AOD de Portugal expresada como porcentaje del INB



Fuente: Comité de Ayuda al Desarrollo e Instituto Portugués de Ayuda al Desarrollo (IPAD).

CUADRO 2. AOD bilateral y multilateral

	2005	2006	2007	2008
AOD Multilateral	42%	47%	43%	40%
Naciones Unidas	3%	3%	3%	2%
Comisión Europea	34%	31%	30%	26%
FMI, Banco Mundial Y OMC	3%	4%	4%	7%
Bancos Regionales de Desarrollo	1%	8%	4%	4%
Otras Instituciones Multilaterales	1%	1%	2%	1%
AOD Bilateral	58%	53%	57%	60%
PALOP and Timor Leste	74%	75%	61%	49%
Otros	26%	25%	39%	51%

Fuente: IPAD.

la Secretaría de Estado de Cooperación y del Instituto Portugués de Apoyo al Desarrollo. No obstante, en materia de previsibilidad de la ayuda la decisión depende, fundamentalmente, del Ministerio de Finanzas, mientras que en materia de ayuda humanitaria, el Ministerio de Administración Interna y la Protección Civil asumen cada vez más protagonismo.

Por último, una exigencia de la sociedad civil con respecto a la AOD portuguesa es la de aumentar su transparencia. Un paso importante debería ser el de suscribir la Iniciativa Internacional de Transparencia en la Ayuda. Es fundamental aclarar los criterios de contabilización de la AOD y fijar un plazo para disponer de datos desglosados, principalmente en cuestiones controverbiales como la contabilización de los gastos de las Fuerzas Armadas en misiones de paz, los costos y criterios de las misiones humanitarias de la Protección Civil, el gasto de las universidades portuguesas en el apoyo a estudiantes procedentes de países lusófonos, la contabilización de la concesión de líneas de crédito con ayuda condicionada y la adicionalidad de las medidas de apoyo financiero a título de lucha contra el cambio climático.

El rol de la sociedad civil

En los últimos cinco años se realizaron y apoyaron campañas de movilización en torno a los ODM y la erradicación de la pobreza mundial – entre ellas, la

campaña “Pobreza cero”¹³, coordinada por la ONG Oikos, o la “Objetivo 2015”, de la ONU. Sin embargo, según la Plataforma de las ONG portuguesas de desarrollo¹⁴, no existe en Portugal una “cultura de ayuda regular”. Es decir que, por ejemplo, cuando hay una catástrofe natural, se produce una fuerte reacción emotiva y solidaria por parte de los ciudadanos portugueses, pero en la vida de las ONG de desarrollo y de otros movimientos de la sociedad civil organizados en función de la erradicación de la pobreza extrema en el mundo, la participación de la ciudadanía es esporádica y poco clara. ■

13 Ver: <www.pobrezazero.org>.

14 Ver: <www.plataformaongd.pt/>.

Múltiples obstáculos, ritmo lento



Pese a que tras la puesta en práctica del Documento Estratégico para la Reducción de la Pobreza (DERP) se han registrado avances, la lentitud de los mismos y el crítico punto de partida vuelven casi imposible alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en los plazos establecidos. El proceso de reactivación económica, de la salud, la seguridad y la gobernanza que, gracias a la pacificación política, las medidas de gobierno y la ayuda internacional, se está produciendo, enfrenta innumerables obstáculos estructurales. Además, los programas para combatir la pobreza deben cuidar el compromiso con el medio ambiente.

NGO GAPAFOT

Pastor Rodonne Siribi Clotaire

La República Centroafricana (RCA) padece subdesarrollo en todas las áreas pese a su enorme potencial económico, ya que se trata de un país con abundantes recursos minerales, una rica red hidrográfica propicia para la agricultura, la ganadería y la pesca, y más de 6 millones de hectáreas de selva húmeda, al sur del territorio, que albergan un sinfín de riquezas naturales explotables.

Durante años, debido a los conflictos políticos y armados que desgarraron el tejido socioeconómico del país, se incrementaron el desempleo y la pobreza, se debilitó la infraestructura y se generalizaron las actividades informales y precarias en la economía. En este contexto, si no se logra una mejora sensible y duradera de la situación económica, social y de la educación, parece difícil que RCA alcance los ODM en un plazo razonable.

Tras la rebelión del general François Bozize en marzo de 2003 hubo elecciones presidenciales en 2005, en las que Bozize obtuvo la victoria y el reconocimiento internacional. Esta normalización política – aunque todavía parcial debido a que algunos grupos armados continúan ocupando parte del territorio – fue seguida por una muy lenta reactivación económica, impulsada por el Gobierno y apoyada por la comunidad internacional¹. El buque insignia de este proceso es el DERP, que al haber sido elaborado tras una extensa ronda de consultas a todos los actores involucrados cuenta, desde el arranque, con una amplia base de apoyo².

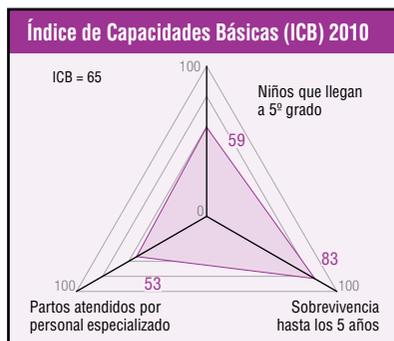
Hacia la reducción de la pobreza

El DERP tiene cuatro objetivos principales:

- Restauración de la seguridad, consolidación de la paz y prevención de los conflictos.
- Promoción de la buena gobernanza y el estado de derecho.

1 El Consenso de Monterrey de 2002 adoptó un marco por el cual los países de bajos ingresos que se comprometerían con la estabilidad económica y la buena gobernanza recibirían mayores montos de ayuda para el desarrollo.

2 El Documento Estratégico para la Reducción de la Pobreza (DERP) fue elaborado por el Ministerio de Economía, Planificación y Cooperación Internacional, adoptado en septiembre de 2007 y presentado a la comunidad internacional un mes más tarde, durante una mesa redonda de los países donantes en Bruselas, Bélgica. Disponible en: <www.cf.undp.org/DSRP/CAR_PRSP_FRA.pdf> [en francés].



- Relanzamiento y diversificación de la economía.
- Desarrollo del capital humano a través de la mejora del acceso de la población a los servicios sociales básicos, sobre todo a la educación y la salud, a fin de reducir la mortalidad materna, de recién nacidos, niños y niñas, y fomentar la lucha contra la pandemia del VIH/sida.

Situación económica

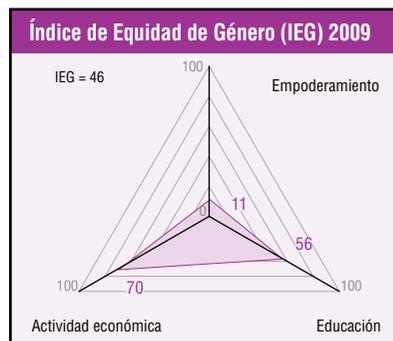
De acuerdo a los datos de la Nota Económica y Social 2008 de la Dirección General de Políticas y Estrategias, la economía nacional mantuvo un crecimiento relativamente escaso en relación a 2007. El PIB, en volumen, pasó de XOF 798.900 millones (unos USD 1.600 millones) en 2007 a XOF 912.000 millones (USD 1.700 millones) en 2008, con una tasa de crecimiento que se redujo de 3,7% a 2,2% para dicho período.

En cuanto a la situación monetaria, los haberes exteriores netos bajaron (USD 62,72 millones en 2008, contra USD 63,23 millones en 2007), pero durante 2008 el crédito interno y la masa monetaria aumentaron.

Las dificultades de aprovisionamiento de electricidad, el enlentecimiento de las principales exportaciones (madera y diamantes) y cierta reducción del poder de compra debido al aumento de la inflación, hicieron que el crecimiento del PIB fuera de 3,5% en 2008. La inflación llegó a 7%, más elevada de lo previsto debido a la evolución de los precios de los alimentos y el combustible.

Situación social

La precariedad de la situación social se refleja en los indicadores del *Índice de Desarrollo Humano*, según el cual el país ocupaba en 2009 el lugar 179 en un



total de 182 países³. En efecto, si bien los esfuerzos realizados (campana de vacunación, distribución de medicamentos y seguimiento) permitieron reducir ligeramente la tasa de enfermedad y mortalidad infantil, la situación sanitaria de las madres sigue siendo preocupante. La tasa de prevalencia de VIH/sida en el país era de 6,2% en 2006, lo que lo sitúa entre los más afectados de África.

La situación de la educación en el país es alarmante: la tasa de analfabetismo es de 51,4%⁴. Un niño o niña centroafricano tiene sólo 40% de posibilidades de acceder a la enseñanza primaria, apenas 30% de las mujeres están escolarizadas, mientras que el porcentaje asciende a 50% entre los hombres. La situación es aún más grave en el medio rural, donde sólo 15% de las mujeres y 40% de los hombres están escolarizados⁵.

Según los resultados del Censo General de Población y Vivienda 2003, más de dos tercios de la población centroafricana (67,2%, es decir, 2,6 millones de personas) viven por debajo de la línea nacional de pobreza, siendo 60% de los habitantes de zonas urbanas y 72% de la población rural. Esta pobreza en las condiciones de vida está ligada a dificultades para satisfacer necesidades básicas tales como el acceso al agua potable, vivienda digna, saneamiento, fuentes de energía para cocinar, centros de atención de salud e ingresos, entre otras.

3 PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano 2009: República Centroafricana*. Disponible en: <www.hdrstats.undp.org/en/countries/country_fact_sheets/cty_fs_CAF.html>.

4 PNUD, *Informe de Desarrollo Humano 2009*. Disponible en: <www.hdrstats.undp.org/es/indicadores/99.htm>.

5 PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano 2007-2008*. Disponible en: <www.hdr.undp.org/en/media/HDR_20072008_SP_Complete.pdf>.