
BUSH Y EL MILLENNIUM CHALLENGE ACCOUNT: ¿A FAVOR O CONTRA LOS POBRES?

CARLOS ILLÁN SAILER*

RESUMEN

El artículo pretende hacer un repaso de la iniciativa del Millennium Challenge Account (MCA) lanzada por el presidente Bush en marzo de 2002 y, al mismo tiempo, situarla dentro del actual contexto caracterizado por el retorno de la ayuda al ámbito de la seguridad y la politización de la ayuda humanitaria.

ABSTRACT

The article offers an updated review of the Millennium Challenge Account (MCA), the Aid program launched by president Bush in march 2002, while it also tries to shed some light on the prospects of this initiative in an international context where security and the politization of aid seem to have become a priority on the donors agenda.

RÉSUMÉ

L'article prétend faire un examen de l'Initiative du Millennium Challenge Account (MCA) lancée par le président Bush en mars 2002 et, en même temps, situer celle-ci dans l'actuel contexte caractérisé par le retour de l'aide au cadre de la sécurité et la politisation de l'aide humanitaire.

* Investigador asociado del IUDC-UCM

“La mejor manera de saber lo que pasa es acudir a fuentes objetivas. Y las fuentes más objetivas que tengo son el personal de mi equipo”. Dos palabras: emperador, traje.

Paul Krugman citando a Bush hijo¹.

Introducción

En marzo de 2002, en el contexto de la Conferencia de Financiación para el Desarrollo, el Presidente Bush anunció un nuevo programa bilateral de desarrollo, el Millennium Challenge Account (MCA), para el que solicitaría un incremento de la ayuda de 5 mil millones de dólares hasta 2006 en tres fases: un incremento de 1,7 mil millones en 2004 y otro de 3,3 mil millones en 2005 hasta completar la cifra de 5 mil millones en 2006, un compromiso que se renovarían de ahí en adelante. Estos recursos serán añadidos a los niveles actuales de ayuda (cerca de 10 mil millones US\$) sin que se afecte a los programas que ya están en marcha por parte de la administración estadounidense. Este esfuerzo es, pues, un ejemplo loable que sorprendió a propios y extraños si tenemos en cuenta que el anuncio se enmarca en un contexto donde la ayuda no parece ser un “negocio” que genere excesiva simpatía entre los sectores más conservadores de los Estados Unidos (EE.UU).

El artículo pretende hacer un balance de la propuesta desde su anuncio, revisando las bases que lo sustentan (ideológicas, metodológicas y estructurales), sobre todo a la luz de los acontecimientos que han tenido lugar en los últimos meses en el ámbito de las relaciones internacionales. La tesis que aquí se argumenta es que, si bien la iniciativa puede ser beneficiosa para los intereses a corto plazo de EE.UU podría llegar a ser contraproducente en el medio plazo, no sólo para este país sino para el equilibrio entre el Norte y Sur, pues se basa en la provisión de ayuda a países estratégicos y no a aquellos más necesitados, esos estados frágiles y en descomposición donde las raíces del terrorismo se hunden en lo más profundo de la pobreza y reproducen manifestaciones de violencia para las que la iniciativa no está diseñada. Con ello, no sólo se obstaculiza la actual agenda del desarrollo internacional representada por los Objetivos del Milenio sino que se incrementa la incoherencia entre la política de seguridad interna de EE.UU (un mayor control de la ciudadanía y un recorte de sus libertades) y la política de seguridad externa (lucha contra el terrorismo y defensa de los intereses particulares).

1. Paul Krugman: *A willful ignorance about the sources of terrorism*, The New York Times, 29 octubre 2003.

El MCA en perspectiva

Han pasado ya más de 18 meses desde que Bush hijo lanzara la que para él y su administración, ha sido la iniciativa de ayuda más importante desde el “Plan Marshall” y la “Alianza para el Progreso” de Kennedy. Conforme ha ido pasando el tiempo hemos conocido más sobre los contenidos del programa así como la filosofía que lo sustenta, y si bien algunas dudas más que razonables ya se apuntaban desde su inicio², el paso del tiempo no ha hecho más que confirmar estas primeras impresiones: la iniciativa no complementa los esfuerzos que se llevan a cabo desde otras instituciones como el Banco Mundial o Naciones Unidas sino que corre paralela a la política exterior de EE.UU. Esta política se centra, actualmente, en un retorno de la seguridad a la agenda del desarrollo y a una politización de la ayuda humanitaria con efectos nocivos para el resto de las políticas de ayuda centradas en la lucha contra la pobreza.

El MCA tiene una estructura sencilla en términos generales: el programa está manejado por una instancia “independiente”, la *Millennium Challenge Corporation* (MCC, Corporación a partir de ahora), regida por una Comisión de Responsables al mando del Secretario de Estado, el Secretario del Tesoro y el Director de la Oficina de Gestión del Presupuesto. A ellos se le añade un par de expertos no vinculados al gobierno para dotar a esta Corporación de ideas independientes e innovadoras. La Corporación tendrá una dotación de 100 personas aproximadamente que gestionará un monto de 5 mil millones de dólares destinado a países que cumplan tres requisitos: “buen gobierno”, “inversión en la gente” y “libertad económica”. Cada uno de estos ámbitos está compuesto por una serie de criterios³ que actúan como “filtro” por el que los países deben pasar si quieren acceder a los fondos. Al mismo tiempo, cada uno de los criterios tiene un indicador o medida (para el MCA se ha elegido una media aritmética) que debe alcanzar el país en cuestión si quiere “superar el examen”. Cumplido el expediente, el país puede elaborar una propuesta (parecida a los Documentos de Estrategia de Lucha contra la Pobreza) para firmar un “contrato” y disponer de los recursos que se haya solicitado. Como se puede observar, la propuesta de la administración Bush es sencilla: concentrar los esfuerzos en el crecimiento económico y la lucha contra la pobreza como objetivos únicos, despolitizarse a través de la selectividad usando indicadores de cumplimiento de criterios (esto es, basado en la consecución de unos resultados previos por parte de los países elegibles) y con una Corporación ajena a las presiones políticas y los procedimientos burocráticos que aplicará una gestión basada en los resultados, es decir, que

2. Véase Carlos Illán Sailer “El milagro de Bush”. La iniciativa del Millennium Challenge Account y su repercusión para la lucha contra la pobreza”, *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, nº 11, otoño/invierno 2003

3. <http://www.whitehouse.gov/infocus/developingnations/millennium.html>

premiará a los países que “cumplan” el contrato con más fondos y los retirará a los que no lo cumplan. Estas son las características que quieren hacer de este programa un instrumento “diferente”, algo así como una “talla a la medida de todos”.

Conviene, antes de entrar a valorar los principales defectos que tiene el MCA en cuanto a aspectos metodológicos y de estructura interna (para los cuales existen también centros de investigación de corte conservador dedicados a proponer mejoras⁴, si bien algunos son más críticos que otros), enmarcar bien la génesis de este proyecto en el marco ideológico nacido después de los atentados del 11/S: La Estrategia de Seguridad Nacional de los Estados Unidos⁵. En principio, no podía haber mejor noticia para los paladines de la lucha contra la pobreza: el primer objetivo de la Estrategia relacionado con las causas subyacentes del “terrorismo” es el de “colaborar con la comunidad internacional para fortalecer a los Estados débiles y prevenir la (re)emergencia del terrorismo. Por lo tanto, se reconocen de alguna manera los efectos de las políticas del “menos Estado más mercado” que han conducido a un incremento de la desigualdad y la polarización tanto entre países del Norte y del Sur como al interior de los países desarrollados. El propio Bush afirmaba que “Trabajamos por la prosperidad y las oportunidades porque ayudan a derrotar al terror. Sin embargo, la persistencia de la pobreza y la opresión puede conducir a la desesperación. Y cuando los gobiernos fallan a la hora de proveer las necesidades básicas de sus pueblos, esos Estados frágiles pueden convertirse en paraísos para el terror⁶”. Una cita bastante ilustrativa en lo que se refiere a la distinción entre causas y efectos del terrorismo.⁷

El MCA frente al auge de la militarización

Una de las incoherencias más graves que presenta la ayuda estadounidense, en general, es el gran protagonismo que ha tomado, desde hace unos años, la guerra

4. Véase, por ejemplo, los documentos elaborados por el Center for Global Development de Washington, The Brookings Institution y The Heritage Foundation: “How to improve the Bush Administration’s Millennium Challenge Account” Brett D. Schaeffer & Paolo Pasicolan, Backgrounder 1629, The Heritage Foundation February 28, 2003; “The Millennium Challenge Account: Linking Aid with Economic Freedom”. P.Pasicolan & Sara J. Fitzgerald, Backgrounder 1602, The Heritage Foundation October 18, 2002; “The Millennium Challenge Account: Soft Power or Collateral Damage?”. Steven Radelet & Sheila Herrling, CGD Brief, April 2003, Volume 2, Issue 2

5. <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.html>

6. <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.html>

7. Existe, sin embargo, una línea de pensamiento que argumenta la ausencia de relación entre pobreza y terrorismo. Un ejemplo de esa discusión la podemos encontrar en Lael Brainard, “A turning point for globalization?. The implications for the global economy of America’s campaign against terrorism”, *Cambridge Review of International Affairs*, vol.15, n°2 (Julio 2002) pp.233-44. Más allá de estas opciones, es evidente que en un momento en el que la seguridad estaba en el primer lugar de la agenda política, los expertos de seguridad quedaron perplejos ante una iniciativa que iba en contra de los intereses estratégicos de EE.UU y se dedicaba a un ámbito tan minoritario como la ayuda al desarrollo.

contra el narcotráfico y el terrorismo, lo cual ha tenido como efecto la sobremilitarización de algunas zonas del globo, muy especialmente América Latina. La ayuda militar destinada por EE.UU a esta región se ha visto triplicada por los dos últimos gobiernos de la Casa Blanca, si bien notablemente con la administración Bush. De hecho, el monto total de ayuda militar casi iguala al total de fondos destinados a desarrollo social y económico (para el año fiscal 2004 la administración Bush ha requerido un total de 874 millones US\$ frente a los 946 millones US\$ para programas económicos y sociales)⁸.

¿Cómo encaja el MCA en este contexto que, según los expertos, se va a agudizar en los próximos años?. En primer lugar, existe el riesgo de que el MCA se convierta en la “ventanilla adicional” por la que países como Ecuador, Brasil o Perú consigan recursos extraordinarios. No sería muy descabellado pensar en esa posibilidad cuando la administración Bush prevé reducir la ayuda económica y social que recibe Ecuador de 46 millones US\$ a 40 millones US\$, mientras incrementa la ayuda militar y de seguridad de 30 millones US\$ a 49 millones de US\$; o como el caso de Perú, con una reducción cercana al 20% en ayuda económica y social (de 147 millones US\$ a 115 millones US\$) y una subida del 10% en ayuda militar hasta llegar a 71 millones US\$ o, por citar el último ejemplo, el caso de Bolivia, que desde 2000 ha visto reducir la ayuda para programas sociales y económicos de 159,77 millones US\$ a 81,01 millones US\$ (requerido para 2004) mientras el presupuesto destinado a seguridad se ha incrementado en 6 millones US\$ (requerido para 2004)⁹.

En segundo lugar, de la situación anterior se desprende un resultado cuanto menos desazonador: la vinculación *de facto* que se podría producir entre los programas financiados por el Departamento de Defensa (que es el que destina los fondos para entrenamiento policial y seguridad militar y es ajeno al escrutinio normal que caracteriza a la ayuda exterior auspiciada por el Departamento de Estado), y los programas del MCA. La cuestión que se deben plantear los *halcones* que dominan la administración Bush parece ser clara: ¿por qué no aprovechar unos recursos adicionales para completar la política geoestratégica en América Latina cuando podemos hacerlo?¹⁰.

En todo caso, el tiempo ha puesto las cosas en su sitio pues la guerra de Irak ha demostrado al menos dos cosas: primero que la retórica de la ayuda a los

8. Véase *Paint by Numbers. Trends in U.S military programs with Latin America & challenges to oversight*. Latin America Working Group Education Fund (LAWGEF), The Center for International Policy and Washington Office on Latin America. Washington, August 2003.

9. *Ibid.* P.7

10. Es preciso recordar quien estuvo detrás de la iniciativa del MCA: el Consejo de Seguridad Nacional de la Casa Blanca, bajo la dirección de Condoleezza Rice y el Consejo de Asesores Económicos al mando de Larry Lindsay en coordinación con la Secretaría del Tesoro y el Departamento de Estado.

más pobres como medio de evitar la expansión del terror ha sido sustituida por una política donde las alianzas estratégicas con países considerados clave como Afganistán, Colombia, Turquía, Rusia, Pakistán, Uzbekistán, Egipto o Filipinas nos devuelve a la conocida subordinación de la ayuda a intereses de seguridad propios de época de la guerra fría; y, en segundo lugar, que la iniciativa del MCA se ha visto afectada por este nuevo contexto negativamente. Desde su lanzamiento en 2002, apenas ha sido prioritaria para el gobierno Bush. De hecho, la Cámara de Representantes del Congreso de los Estados Unidos decidió recortar los fondos solicitados para 2004 en 500 millones de dólares (de 1,3 mil millones a 800 millones) debido al gran déficit que arrastra el país en estos momentos y que ha hecho que gran parte del presupuesto vaya dirigido a la lucha contra el terrorismo en países ocupados como Afganistán o Irak, a los que hay que añadir el esfuerzo que está realizando en América Latina (principalmente en Colombia), donde se ha reforzado la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo.

Por último, es difícil saber cual va a ser el futuro a corto plazo de la iniciativa cuando las exigencias presupuestarias para el mantenimiento de las fuerzas de ocupación en Irak y su reconstrucción (el Presidente Bush ha propuesto al Congreso un fondo adicional de 20 mil millones US\$ par el Fondo de Desarrollo de Irak, gestionado por los administradores de la ocupación y las autoridades iraquíes) se unen a los esfuerzos para combatir la lucha contra el SIDA, cuyas estimaciones rondan los 10 mil millones US\$ al año. El peligro real no es que el MCA sobreviva a estas contingencias sino que, más allá de recibir los 5 mil millones US\$ solicitados para la iniciativa a partir de 2006, otros programas administrados por USAID se vean sometidos a tanta presión que dejen de tener la relevancia que poseen en la actualidad.

En resumen, el MCA está sujeto a una máxima en el sistema de cooperación internacional: la ayuda a los aliados está por encima de la ayuda al desarrollo. Los EE.UU necesitan países pivote desde los cuales poder llevar a cabo su “agenda hegemónica”, países que no reúnen los requisitos para poder optar a los fondos del MCA.

Una metodología cuestionada

Si antes mencionábamos la Estrategia de Seguridad Nacional como uno de los pilares ideológicos del MCA en lo que se refiere a la lucha contra el terrorismo a través de la ayuda al desarrollo, existe otra base en la que se sustenta la iniciativa: los trabajos llevados a cabo por Craig Burnside y David Dollar sobre la eficacia de la ayuda en su artículo “Aid, Policies

and Growth” publicado en *The American Economic Review* en 2000. Después de completar un elaborado análisis estadístico llegaron a la conclusión de que, efectivamente, la ayuda promueve el crecimiento económico...siempre y cuando el país receptor tenga un conjunto de políticas fiscales, monetarias y comerciales adecuadas. En cierta manera, esta era la excusa que estaban esperando aquellos que veían cómo los gobiernos y la opinión pública en general criticaban la ayuda al desarrollo: era el pretexto necesario para que el Banco Mundial y otras muchas agencias pudieran legitimarse, una de las razones por la que destinar recursos a países empobrecidos y hacerlos crecer más rápido. En fin, es como si utilizáramos ese dicho religioso de que “antes de Burnside y Dollar sólo había oscuridad”. Si bien ya se ha apuntado en otros lugares¹¹, volveremos más adelante a la crítica que se le ha hecho a este enfoque.

En todo caso, lo que ahora interesa es conocer la deuda del MCA con el paradigma de la selectividad y cómo se ha construido un complejo sistema de criterios con indicadores que actúan como requisitos previos a cumplir por los países que opten a los fondos de este programa. Por razones de espacio, será abordada de manera sintética¹²: a los 16 criterios comentados (entre ellos están, a modo de ejemplo, acabar con la corrupción, promoción de derechos humanos, ajustarse al imperio de la ley, inversión en escuelas, salud e inmunización así como la promoción de políticas que apoyen el mercado, presupuestos sostenibles etc.) se añaden tres requisitos para poder optar a ayuda: los países deben ajustarse a un intervalo de rentas en función del año en que se encuentre el MCA. Para el primer y segundo año son elegibles los países con una renta per cápita inferior a 1.435 \$, para el tercero los países con una renta inferior a 2.975 \$. En segundo lugar, los países deben, necesariamente, puntuar mejor que la media de los indicadores relacionados con la lucha contra la corrupción y, por último, puntuar por encima de la media en 8 o más de los 16 criterios de selección. Además, deben puntuar específicamente por encima de la media en tres de los indicadores relacionados con “gobierno justo”, dos de los relacionados con “inversión en la gente” y tres de los relacionados con “libertad económica”. Los países que pasen estos tres grandes “filtros” serán elegibles para enviar su propuesta y formalizar un contrato con la *Millennium Challenge Corporation (MCC)*.

11. Véase Carlos Illán *op.cit.* y William Easterly, Ross Levine, and David Roodman “New Data, New Doubts: Revisiting “Aid, Policies, and Growth” (Revisado Junio de 2003) CGD Working Paper # 26 , February 2003

12. Véase, por ejemplo Steven Radelet, “Qualifying for the Millennium Challenge Account”, Center for Global Development, December 2002; USAID, “Millennium Challenge Account Update” (http://www.usaid.gov.press/releases/2003/fs_mca.html) y P.Pasicolan & Sara J. Fitzgerald, *op.cit.*

La selección de los países

Hasta ahí ningún problema si no fuera por algunos detalles bastante importantes para ser dejados de lado. En primer lugar está la selección de los países en función de su renta per cápita. Utilizando la metodología propuesta, los países más pobres no tienen acceso a esta ventana de financiación. Es más, los países en los que la iniciativa se concentra tienen menos necesidades urgentes como los Países Menos Avanzados (PMA) y mayores opciones de financiación a través del Banco Mundial, del mercado privado de capitales o bien a través de ahorro interno. Como media, los países propuestos son cuatro veces más ricos que los PMA, tienen una tasa de analfabetismo menor y una mayor esperanza de vida. Y por último, pero no por ello menos importante, la banda 1.435\$-2.975\$ contiene países de importancia estratégica para los EE.UU como son. Uzbekistán, Indonesia, Nicaragua, Pakistán, Guinea o Angola. ¿Casualidad?. En todo caso, los estudios son claros al respecto: medidos en términos de renta per cápita, tasa de analfabetismo, esperanza de vida al nacer y tasa de mortalidad infantil el número de países elegibles con menos de 1.435\$ es de 87 frente a 28 situados en el intervalo 1.435\$-2.975\$¹³. El MCA no está dirigido, pues, a los países más pobres, que cuentan entre sus filas a muchos de los Estados frágiles donde el caldo de cultivo para la violencia, en todas sus manifestaciones, es un aspecto más que los caracteriza.

Unos criterios más que polémicos

Como suele decirse, la belleza depende de los ojos con que se mire. Lo mismo ocurre con los indicadores que servirán para medir el “rendimiento” de los países que quieran entrar en el grupo de los elegidos. Para el caso que describimos, han sido “importados” de organizaciones privadas e instituciones intergubernamentales poco sospechosas de ir contra el “bien general”, que en este caso es el de los conservadores del gobierno Bush. Entre ellas se cuenta el Banco Mundial, The Freedom House, The Heritage Foundation, FMI y The Institutional Investor Magazine. Como puede verse, todas ellas expertas en la lucha contra la pobreza y desarrollo sostenible.

La primera crítica¹⁴ a los indicadores (más allá de las instituciones de donde proceden) es el desigual peso que tienen unos frente a otros, lo cual puede llevar a conflictos o contradicciones entre objetivos legítimos como la democracia o

13. Véase Radelet & Herrling, *op.cit.*, p.5.

14. Véase Nancy C. Alexander, Citizens' Network on Essential Services: “The US's Millennium Challenge Account: New Paradigm for Development Assistance”, en *News and Notices for IMF and World Bank Watchers*, Volume 2, nº 8, Spring 2003.

el desarrollo económico. En este caso, por ejemplo, para el MCA los procesos de fortalecimiento de la democracia son tan importantes como el grado de apertura económica, pero todos los países no han pasado por los mismos procesos históricos y lo que en unos puede ser más importante (darle “voz” a los pobres después de décadas de dictadura) en otros es menos (austeridad presupuestaria después de un plan de ajuste estructural). Dado que muchas veces no se pueden cumplir las dos cosas a la vez, se puede presentar un dilema difícil de resolver sobre qué es lo más importante a la hora de calificar. Además, y con ello pasamos a otra de las críticas, la calidad de los datos para poder decidir si el país ha cumplido o no es, a menudo, ínfima. No puede ser de otra manera: cuanto más pobre es el país, peores son los datos. Por lo tanto, se puede caer en la trampa de elegir a los países con los mejores datos...que no son siempre los más necesitados.

Con otros indicadores se produce una vuelta a debates en torno a lo que es causa y lo que es efecto. En este caso, la cuestión se centra si la “apertura” a los mercados conduce a un mayor crecimiento o si son las naciones con más crecimiento las que se hacen más “abiertas” al mercado. Lo que habría que preguntarse es qué ha producido la riqueza en los países del centro del sistema mundial y por qué quieren que los demás se “abran” a los mercados que ellos controlan: todos los países desarrollados lo fueron por los altos niveles de protección adoptados. Obligar a los países que quieren optar a fondos del MCA a que “se abran como nosotros hicimos” es un tanto ahistórico y engañoso. Por último, en cuanto al criterio de “libertad económica”, no queda claro qué tienen que ver indicadores como el “índice de solvencia”, “inflación menor del 20%” o “control del déficit” con “libertad”. Desde luego, no puede llamarse libertad económica a un criterio que pide la aplicación de algunos ingredientes de la receta del “Consenso de Washington”, sobre todo porque, irónicamente, insistir en unos niveles bajos de inflación y déficit lleva en muchas ocasiones a poner la autonomía del país en manos del FMI y el Banco Mundial.

Todas las críticas apuntan, pues, a un tema central en la propuesta del MCA ya recogida en la Estrategia de Seguridad Nacional: la promoción del libre comercio como un principio moral, incluso mucho antes de que se convirtiera en un pilar de la economía moderna. Ello no es de extrañar si tenemos en cuenta que una de las características del neoliberalismo es su tarea legitimadora de la “receta única” para situaciones muy heterogéneas, propuesta criticada desde diversos sectores aunque quizá la de Joseph Stiglitz sea la más conocida. En resumen y para lo que aquí respecta: liberalización progresiva del comercio, sobre todo en el área de los servicios, que es a donde apuntamos la próxima crítica.

La liberalización en la provisión de servicios como “caballo de Troya”

La situación ha sido bien descrita: en la actualidad la provisión de servicios como agua, luz, educación o salud genera alrededor de un 70% de los ingresos de los países ricos, un 55% en los de renta media y un 44% en países de renta baja¹⁵. En este caso, la discusión sobre qué tipo de régimen (público o privado) favorece más el desarrollo de un país pobre genera siempre una amplia polémica, pues los estudios sobre la liberalización de los servicios básicos no son nada concluyentes sobre el impacto en la economía de los países afectados. A pesar de esta laguna, el MCA es concluyente hasta el extremo del fundamentalismo: se primará a aquellos países que promuevan la liberalización total.

Esta iniciativa viene acompañada por otra anterior y que prepara el terreno a los prestadores de servicios que ya tiene identificados la administración Bush entre sus empresas y ONG: la reforma del FMI y del Banco Mundial. Esta reforma se apuntaba en el conocido “Informe Meltzer”, trabajo realizado por la Comisión Asesora sobre las Instituciones Financieras Internacionales para el Congreso y que concluyó en un documento que sugiere el desmantelamiento del Banco Mundial y su conversión en una agencia que destine fondos en calidad de donaciones y no de préstamos. Fue el propio Bush el que, al calor de la Conferencia de Monterrey, recalcó el papel del MCA como pieza clave para la transformación del Banco Mundial y los bancos regionales así como los programas de desarrollo de los países que integran el G-7 para promover el papel del sector privado. De hecho, a través de las denominadas Estrategias de Desarrollo del Sector Privado que ya han comenzado a implementar tanto el Banco Mundial como los bancos regionales, lo que se intenta es acelerar la prestación de servicios por parte de agentes privados a coste de mercado (es decir, pagando una cuota) que sería cubierta, en un principio, por las donaciones que se pedirían a la Agencia Internacional de Fomento, la ventana de crédito del Banco Mundial.

Como vemos, el negocio es redondo: se obliga a los bancos a dar donaciones (que son a fondo perdido) para que parte de ellas cubran los costes por los servicios que las empresas y ONG vayan a proveer¹⁶. De hecho, los fondos del MCA son prácticamente donaciones en su totalidad. Hay sin embargo, un pequeño detalle que este plan no parece contemplar: la evidencia dice que las privatizaciones no son posibles sin ayuda pública¹⁷. Si en un país como EE.UU hubo problemas con el abastecimiento de electricidad en California a principios de 2003 ¿qué puede ocurrir en los países en vías de desarrollo?.

15. World Bank, *Global Economic Prospects and the Developing Countries*, 2003, Washington D.C, 2002

“Es la selectividad, estúpido”

Ya hemos avanzado algo a lo largo del artículo: el pilar sobre el que se sostiene la iniciativa de Bush se basa en la idea de que la ayuda sólo es efectiva en países con políticas e instituciones sanas, es decir, ajustados a los preceptos del Consenso de Washington. Numerosas han sido las voces críticas¹⁸ que han incidido en las premisas, de dudosa calidad, sobre las que se asientan los trabajos del Banco Mundial y que sirven, como decimos, de soporte a la iniciativa del MCA¹⁹.

Básicamente las críticas se centran en los siguientes apartados: hasta hace bien poco, los trabajos de Burnside y Dollar sobre las políticas fiscales, monetarias y comerciales de una buena muestra de países en desarrollo (56 en total) servían de base para argumentar que el impacto de la ayuda en el crecimiento era positiva en lo que se denominó “entornos apropiados”. Un reciente estudio de William Easterly (al que se le supone experiencia en el tema después de haber trabajado como economista en el Banco Mundial durante 16 años) y otros colegas han replicado la metodología de Burnside y Dollar actualizándola y extendiendo el periodo estudiado originalmente (1970-1993) a 1970-1997, incluyendo datos no disponibles entonces. La conclusión es que no existe tal relación entre ayuda y crecimiento en “entornos apropiados” y que, como moraleja, los políticos deberían ser más cautos a la hora de enarbolar la bandera de la selectividad en relación a sus políticas de desarrollo²⁰.

En segundo lugar, y lo que es más importante, si la selectividad se hubiera incrementado a tenor de los resultados de los estudios del Banco Mundial, las políticas para la reducción de la pobreza hubieran tenido mayor efecto entre los más vulnerables, algo que los datos no parecen corroborar: aunque la proporción de personas que viven con menos de un dólar diario descendió en 7 puntos en la década de los 90, la distribución ha sido desigual, pues exceptuando

16. La enmienda del Senador demócrata Lee para que las pequeñas y medianas empresas estadounidenses participaran tanto como pudieran en la provisión de servicios con fondos del MCA, fue aceptada en la *MCA Authorization and Peace Corps Expansions Act of 2003*, 7/14/2003, Report 108-205, 108th Congress House of Representatives.

17. Para saber más sobre los problemas de algunas empresas (como el gigante Suez/Ondeo) en el sector de aprovisionamiento de agua en lugares como Manila, Buenos Aires o Atlanta ver Nancy C. Alexander *op.cit.* y la versión al respecto de J.F.Talbot, Presidente de otro grande como SAUR International en “Is the International Water Really a Business” *World Bank Lecture Services*, 2/13/2002

18. Véase, entre otros, Ian Vázquez, “The New Approach to Foreign aid: Is the Enthusiasm Warranted?”, *Foreign Policy Briefing* n° 79, September 17, 2003, CATO Institute; William Easterly, *The Elusive Quest for Growth: Economists' Adventures and Misadventures in the Tropics*, Cambridge, Mass.: MIT Press, 2001; William Easterly, Ross Levine, and David Roodman *op.cit.*, H. Hansen & F.Tarp “Aid and Growth Regressions”, *Journal of Development Economics*, vol. 64, 2000 o el clásico libro de Peter Bauer, *Dissent on Development*, Cambridge, Mass: Harvard University Press, 1972.

19. Bush citó el trabajo del Banco Mundial en su discurso ante el Banco Interamericano de Desarrollo, donde dio a conocer la iniciativa del MCA el 14 de marzo de 2002.

20. Easterly *et al*, p.8

Asia, en el resto de regiones del mundo el número de pobres aumentó, especialmente en Africa Subsahariana y Europa Central y Oriental²¹. Es más, a pesar de la retórica de la selectividad, ni el Banco Mundial ni los EE.UU han reducido la provisión de ayuda convencional (es decir, sin aplicar los “criterios selectivos”), de hecho, aunque el Banco afirma que la Asociación Internacional de Fomento se ha hecho más “selectiva” durante la década de los 90, reconoce que los países con “entornos (in)apropiados” reciben en la actualidad más dinero per cápita (2,3\$) que en los 90 (2\$)²². El propio Easterly llegaba a la conclusión de que si las afirmaciones del Banco Mundial sobre su eficacia en la reducción de la pobreza fueran ciertas, el esfuerzo para sacar a cada persona del umbral de pobreza establecido en 365\$/año representaría, en términos de ayuda per cápita, un total de 3.521 \$²³. ¿Selectividad o incremento de la burocracia?

En todo caso, las “buenas políticas” ponen demasiado énfasis en el famoso Consenso de Washington, con un impacto entre los pobres de sobra conocido y cuyos resultados han sido analizados para países que se encuentran en ambos extremos de lo que se considere como “eficacia”: aquellos que lo hicieron bien y aquellos que lo hicieron mal, dejando de lado a los que quedan en un rango intermedio y a aquellos que “lo hacen mal” por causas estructurales más allá de su control. Desde otros ámbitos²⁴ se defiende que la ayuda no se conceda en función de las políticas específicas de apertura y ajuste, sino de acuerdo a los niveles de pobreza y de apropiación y compromiso respecto a las estrategias para combatirla. Como ejemplo, el estudio de gente poco sospechosa de ir contra su organización como Collier y Dollar²⁵, para quienes el impacto de reorientar la ayuda en función de criterios de pobreza es mayor que el de hacerlo de acuerdo a criterios políticos, pues se saca a más gente de la pobreza a través del primer enfoque que del segundo. Por último, una advertencia derivada de estudios recientes²⁶: a medida que el volumen de ayuda se incrementa, los incentivos para mejorar la calidad de las políticas en el país receptor decrecen más rápidamente en el caso de la ayuda condicionada que en otros programas de ayuda, así que las “recetas únicas” deben analizarse caso por caso.

En resumen, el enfoque (aunque podría hablarse de ideología) de la selectividad ha ejercido una enorme influencia en la creación del MCA, un programa que incluso pretende mejorar el enfoque del Banco Mundial pues a los criterios

21. World Bank, *Global Economic Prospects and the Developing Countries 2002*. Washington DC. 2003.

22. World Bank, *A case for Aid*, Washington, 2002, pp. 99-100.

23. William Easterly, *The Cartel of Good Intentions: Markets vs. bureaucracy in foreign aid*, CGD Working Paper n°4, March 2002 (revisado en Abril 2002)

24. EURODAD, “Moving Beyond Good and Bad Performance: Why the emphasis on ‘selectivity’ could

comentados, añade la particularidad de basarse en una planificación basada en resultados esperados y no en recursos invertidos, controlada por una Corporación “independiente” que evalúa a los países y que, a la vez, es evaluada. Algunos deben de estar pensando ¿para qué entonces el Banco Mundial?.

MCA y USAID: ¿complementariedad o solapamiento?

Un programa de tal entidad como el descrito debe construirse desde unas sólidas bases que integren suficiente personal técnicamente adecuado, una menor sujeción a los mandatos legislativos que establece la administración estadounidense y que encorsetan en una tremenda burocracia a los programas de ayuda en la actualidad y, por último, una buena coordinación con la principal (de momento) agencia de ayuda: USAID.

La Corporación que controlará el MCA parece sufrir de un exceso de celo institucional cuando no ha integrado, dentro de su Consejo de Dirección, al administrador de USAID²⁷. ¿Cuál puede ser el significado de tal decisión?. En principio, parece que la administración Bush da una nueva vuelta de tuerca a la situación de desprestigio en la que se encuentra USAID, cosa por otro lado nada sorprendente si tenemos en cuenta que la Casa Blanca ha intentado, durante los últimos 30 años, reformar la agencia...y está cerca de conseguirlo: a la “hemorragia” que ha padecido en el área de recursos humanos hasta 2002 se le une la cada vez más difícil situación en la postguerra de Irak (por la multiplicación de objetivos y tareas) y un presupuesto cada vez más “anémico”, pues de los 2,5 mil millones de US\$ solicitados por Bush para 2004, USAID recibirá menos del 1%.

Por si fuera poco, el MCA podrá disponer de personal de USAID además de otras organizaciones de ayuda de la propia administración para componer su propio equipo. Si tenemos en cuenta que este cuerpo de funcionarios manejará un presupuesto “record” en la historia de la ayuda estadounidense y que, además, deberá haber “representantes del MCA” en cada país para poner en marcha los programas acordados, la cifra se antoja insuficiente y todo indica que serán otras agencias las que, finalmente, tengan que aportar personal técnico²⁸.

En este contexto donde la seguridad impera sobre la atención de las necesidades básicas, las perspectivas de USAID no son muy halagüeñas: convertirse en el

undermine the current focus on ownership, participation and poverty reduction”, 2002, en <http://www.eurodad.org>

25. Paul Collier & David Dollar, “Aid Allocation and Poverty Reduction”, World Bank, Washington, 1999

26. José A. Alonso & Carlos Garcimartín, *Poverty Reduction and Aid Policy*, ICEI Working Papers, Septiembre 2003.

27. El Presidente Bush tiene intención de vetar cualquier enmienda al Reglamento de Creación del MCA

hermano pequeño del MCA y trabajar en aquellas zonas que no resulten elegibles para fondos de este último, sufriendo una mayor presión del Congreso que viene, desde hace algún tiempo, comprometiendo recursos para trabajar en países y con socios vinculados a intereses estratégicos, dejando poco espacio para que sean los expertos los que decidan cómo gastar el dinero de la agencia²⁹. Los resultados ya son conocidos: incluso en condiciones adecuadas de trabajo, la falta de personal, de presupuesto y las actuales deficiencias en la gestión de sus programas retrasarían cualquier avance que se intentara planificar (Irak es un buen ejemplo: la agencia tiene que gestionar 1,7 mil millones US\$ en contratos. El caso de Afganistán es otro: los proyectos rurales y reconstrucción por los que una vez fue respetada, no se han producido dos años después del final del conflicto).

La administración Bush debería, por tanto, dirigir parte de los esfuerzos del MCA a países menos avanzados pues USAID no puede contribuir sola a los intereses exteriores de EE.UU y, al mismo tiempo, prevenir el colapso de Estados frágiles. El hecho de que el actual gobierno rechace tajantemente la subordinación de la Corporación al Departamento de Estado (sujeto a un mayor control de la ayuda por parte del Congreso) y decida ser una entidad “independiente y flexible” en términos burocráticos refuerza la idea expresada en párrafos anteriores: es solo cuestión de tiempo hasta que la vinculación entre seguridad y ayuda a ciertos países clave a través del MCA se cristalice.

Conclusiones

Algunas propuestas se han avanzado aquí, pero sin duda existen trabajos³⁰ que recogen concienzudamente las áreas que deberían ser fortalecidas si realmente el MCA quiere ser diferente. En primer lugar, parece claro que esta iniciativa trae una nueva oportunidad para mejorar significativamente la orientación de la ayuda estadounidense, al tiempo que es un buen balance entre la tradicional política del “palo” y la “zanahoria” en la búsqueda de un mundo mucho más libre, tanto de pobreza como de terrorismo. En segundo lugar, podría servir de ejemplo para el resto de naciones que todavía no han tenido la voluntad política de poner en marcha estrategias claras que acaben con las causas principales de la pobreza, sin que ello suponga una merma a su política exterior.

que incluya a USAID en la Corporación. Esa enmienda (*Biden/Hagel amendment*) se produjo en la sesión de discusión sobre el MCA del Comité del Senado para las Relaciones Internacionales el 21 de mayo de 2003. Los senadores Biden (Demócrata) y Hagel (Republicano) argumentaban que dejar fuera de la Corporación a USAID iba en contra de los planes para fortalecerla bajo el Departamento de Estado.

28. Algunas propuestas apuntan a un número de 250 personas como mínimo. Véase Radelet & Heirring, *op.cit.*, p.5.

29. Shawn Zeller, “Aid Without A.I.D”, *Government Executive Magazine*, 8/15/2003

30. Entre ellos los del Center for Global Development a cargo de Seteven Radelet *Challenging Foreign*

Los verdaderos problemas, sin embargo, van más allá de lo simplemente técnico (mejorar indicadores, adaptar los requisitos para que los países menos avanzados puedan tener acceso a los fondos, reforzar el papel de USAID): la coyuntura en la que se haya EE.UU en estos momentos indica que el MCA puede pasar a ser una bonita idea que nunca tuvo oportunidad de ser implementada adecuadamente. Cuando la iniciativa fue lanzada en marzo de 2002, la guerra contra Irak estaba a un año vista, la popularidad de Bush era relativamente alta y el déficit todavía estaba dentro de unos parámetros manejables. Más de un año después el MCA ha sido relegado a un segundo plano, no se han cumplido sus previsiones presupuestarias (no parece plausible que esto ocurra en el futuro), el superávit de la era Clinton se ha dilapidado, el control de las libertades es cada día más extremo, la guerra de Irak está pasando su particular “peaje” en vidas humanas y recursos financieros y todo apunta a una ocupación que durará más de lo previsto...sin los beneficios hasta ahora esperados.

A ello se le añade el contexto global, caracterizado por una profunda situación de violencia estructural en la que el nuevo ciclo hegemónico estadounidense ha optado por abandonar una globalización que tan bien sirvió a los gobiernos de Clinton y que ahora se legitima en la lógica de la seguridad y de la doctrina del ataque preventivo. Así pues, problemas de legitimación internos pero amparados en la seguridad y el control de la nación y, en el exterior, un incremento de la inestabilidad para la que sólo parece haber una respuesta: la política del palo. Y entre medio el MCA que, no olvidemos, nació de la Estrategia de Seguridad Nacional.

La incoherencia que se plantea es que la forma de resolver los problemas en el exterior no ayudan mucho a mejorar la situación interior, y que la ayuda al desarrollo debería servir para evitar, en la medida de lo posible, que el mundo se convirtiera en un conjunto de zonas depauperadas en las que la violencia se utiliza como una manifestación de frustración contra las otras zonas enriquecidas. Para ser de alguna ayuda, los recursos del MCA deben ir dirigidos, en la medida de lo posible, a favorecer tanto a países estratégicos como a países que se pueden convertir en focos de inestabilidad. Una cosa, sin embargo, parece cierta: para alcanzar los intereses de la política de ayuda exterior en términos de un entorno global más próspero, abierto y justo y, al mismo tiempo, acabar con el terrorismo, la administración Bush debe mirar más allá del MCA, pues en ausencia de un mayor esfuerzo de coherencia entre

Aid: a Policymaker's Guide to the MCA, CGD, Washington 2003 y la Boorkings Institution a cargo de Lael Brainard, Carol Graham, Nigel Purvis, Steven Radelet y Gayle E.Smith *The Other War: Global Poverty and the Millennium Challenge Account*, Brookings Institution Press, Washington D.C 2003.

31. Disponible en <http://www.paris21.org/betterworld>

la ayuda y el resto de políticas exteriores el MCA corre el riesgo de ser cooptado por el criterio más importante de la administración estadounidense en estos momentos: la seguridad.

Las propuestas para luchar contra la pobreza ya han sido formuladas. Una de ellas son los “Objetivos del Milenio” acordados por las máximas autoridades de los organismos financieros internacionales y las grandes agencias de desarrollo internacional y cuyo resultado es el documento *Un mundo mejor para todos. Consecución de los objetivos de desarrollo internacional*³¹, por el que se comprometen a asumir las metas de desarrollo acordadas por la OCDE en las distintas “Cumbres” de Naciones Unidas. El MCA no incluye cual será su contribución a esos objetivos, ni siquiera los menciona y ello nos lleva a hacernos la siguiente pregunta: si el sistema de cooperación al desarrollo ya posee ese marco de referencia, ¿hace falta otra iniciativa que, además de poner en riesgo la consecución de esos objetivos del desarrollo internacional, compromete la labor para la reducción de la pobreza de organismos como el Banco Mundial?.

A estas alturas merece la pena recordar la demanda que hizo el Presidente Bush después de los atentados del 11/S: los países deberían elegir si estaban del lado del EE.UU o de los terroristas. La pregunta que deberíamos hacer a Washington hoy es si está del lado de los pobres o en contra de ellos.