
EL “MILAGRO DE BUSH”: LA INICIATIVA DEL MILLENNIUM CHALLENGE ACCOUNT Y SU REPERCUSIÓN PARA LA LUCHA CONTRA LA POBREZA

CARLOS ILLÁN SAILER*

RESUMEN

En un momento en que la eficacia de la ayuda al desarrollo sigue siendo discutida, la administración Bush lanza, según afirman, un “nuevo paradigma” de ayuda al desarrollo denominada The Millennium Challenge Account (MCA), con el que pretende inyectar considerables recursos financieros, principalmente a través del Banco Mundial, a una lista de países elegibles por los resultados que obtengan en tres áreas específicas: “buen gobierno”, “inversión en la gente” y “apertura de mercado”. Esta iniciativa, concebida como “la” solución a los fallos de la ayuda en países pobres debilita aún más el actual sistema de cooperación al desarrollo al mismo tiempo que busca salida a una coyuntura económica desfavorable a los intereses en el ámbito comercial y de seguridad de EE.UU.

ABSTRACT

Amid growing criticism of aid effectiveness, the Bush administration is ready to implement what is called, according to its officials, a “new paradigm” of Development Assistance

* Carlos Illán Sailer es investigador asociado del IUDC-UCM. carlos_illan@yahoo.es. Agradezco a José Antonio Sanahuja Perales sus valiosos comentarios.

for the 21th Century. The initiative is called The Millennium Challenge Account, which aims to promote growth productivity with new resources channelled through the World Bank while reducing, at the same time, poverty in countries that comply with three "guiding principles": good governance, investment in people and economic freedom. The article focuses on the negative effects that such initiative may bring about to the international co-operation system as well as to other experiences that have been launched to tackle the roots of poverty. While presenting itself as a positive innovation, the MCA could serve as part of the U.S.A security and foreign policy.

RÉSUMÉ

Alors que l'efficacité de l'aide au développement continue d'être discutée, l'administration Bush lance, selon dit, un « nouveau paradigme » appelé The Millennium Challenge Account (MCA) qui prétend injecter de considérables recours financiers, principalement à travers la Banque Mondiale, à une liste de pays éligibles par les résultats qu'ils obtiendraient en trois aires spécifiques: « bonne gouvernance », « investissement dans les gens » et « ouverture de marché ». Cette initiative, conçue comme « la » solution aux fautes de l'aide dans les pays pauvres, affaiblit encore plus l'actuel système de coopération au développement, de même qu'elle cherche une sortie à une conjoncture économique défavorable aux intérêts dans le milieu commercial et de sécurité des Etats Unis.

“Décadas de inmensos recursos de Ayuda al Desarrollo no han conseguido estimular el crecimiento económico en los países más pobres. Peor aún, la Ayuda al Desarrollo ha servido en ocasiones para apoyar políticas erróneas, retrasando las iniciativas para reformarlas y perpetuando la pobreza. Los resultados de la ayuda se han medido habitualmente en dólares gastados por los donantes, no en índices de crecimiento y reducción de la pobreza alcanzados por los receptores. Estos son indicadores de una estrategia fallida”

G.W.Bush hijo, *La Estrategia de Seguridad Nacional de los Estados Unidos*, Consejo de Seguridad Nacional, 29 septiembre 2002

Introducción

Que al actual equipo de la Administración Bush no le acaba de convencer el modelo actual de Ayuda al Desarrollo (AD) y lucha contra la pobreza que llevan a cabo algunas de las instituciones que ella misma apoya —y que le gustaría dejar de apoyar— es algo evidente. No sólo lo hemos sabido por algunas declaraciones de Bush *et al* sino que ahora se impulsa desde la Casa Blanca una nueva estrategia que, según afirman, es la tercera gran iniciativa de Ayuda al Desarrollo de todos los tiempos después del Plan Marshall promovido por Truman y la Alianza para el Progreso que impulsó Kennedy.

La nueva iniciativa se llama *The Millennium Challenge Account*¹ (MCA) (algo así como la “Cuenta para el Reto del Milenio”) y fue lanzado al resto de la comunidad de donantes el 14 de marzo de 2002 en la Conferencia de Monterrey sobre Financiación para el Desarrollo. Con esta iniciativa se pretende promover un nuevo paradigma para alcanzar crecimiento económico y reducción de la pobreza en países con el compromiso político para perseguir dichos objetivos en coordinación con actores no gubernamentales y del sector privado. Para ello, se incrementarán los recursos de la AD en 10 millardos de \$ para 2006 y, en adelante, 5 millardos de \$ por año.

El MCA pasaría a engrosar la larga lista de declaraciones hechas si no fuera por las consecuencias que puede tener para el modelo de lucha contra la pobreza realizado por el Banco Mundial y para el actual sistema de cooperación al desarrollo en general. No hay que olvidar que en su creación han intervenido instituciones poco dadas a los compromisos internacionales de lucha contra la pobreza como el Consejo de Seguridad Nacional de la Casa Blanca, al mando de Condoleezza Rice, y el Consejo de Asesores Económicos al mando de Larry Lindsay en coordinación con la Secretaría del Tesoro, el Departamento de Estado y la Agencia de Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (USAID).

Estas consecuencias, a las que volveremos a lo largo del artículo, se pueden resumir en un abandono de las políticas centradas en la reducción de la pobreza, el cambio a un paradigma que propone el crecimiento de la productividad y el debilitamiento del Banco Mundial así como la iniciativa, puesta en marcha por los organismos internacionales de ayuda al desarrollo, de cumplir los objetivos del desarrollo internacional en el año 2015.

1. “Helping Development Nations: a New Compact for Development”, *National Security Issues*, The White House.

Esta declaración se realiza en un momento donde la eficacia de la ayuda es todavía discutida y se suma a los intentos de la Administración Bush por fortalecer su economía en un período de recesión. No es extraño, pues, que para ello emplee todos los instrumentos puestos a su disposición, incluida la Ayuda al Desarrollo que, en este nuevo paradigma, ayudaría a apuntalar la posición comercial de EE.UU cada vez más amenazada tanto por factores internos (escándalos financieros) como externos (consolidación del euro como moneda fuerte en el mercado mundial junto al dólar) en el sistema mundial.

Esta orientación de la ayuda para los fines de la política exterior estadounidense no es nueva², pues ya en 1994 se presentó un Proyecto de Ley para reformar la Ley de Asistencia de 1961 por parte de los republicanos, que tenían mayoría en el Congreso. El texto de la propuesta rezuma un tono de dureza contra la eficacia de la ayuda parecido al empleado por el actual gobierno Bush, pero en aquel momento la propuesta fue rechazada por el presidente Clinton utilizando su derecho a veto presidencial. Las cosas han cambiado mucho en la actualidad, y con su nueva mayoría, el unilateralismo del núcleo duro republicano empieza a despertar temores en otros ámbitos diplomáticos, y más especialmente el europeo³.

Qué pretende el MCA⁴

En el documento sobre la *Nueva Estrategia de Seguridad de los Estados Unidos*, se hace referencia a una de las "lecciones" que hemos aprendido de la "Historia": las economías abiertas, no reguladas por el Estado, son la mejor forma de promover la prosperidad y reducir la pobreza. En este marco doctrinal, la lucha contra la pobreza debe realizarse, primordialmente, a través del comercio. Con ello lo que Estados Unidos viene a decir es que el paradigma actual de la ayuda ha fracasado, *ergo*, a partir de ahora el éxito de la AD se medirá en función de cuánto se incremente la productividad por cada dólar invertido.

Esta propuesta, que ya ha suscitado diversas reacciones⁵ en los EE.UU aunque en Europa de momento pasa un poco desapercibida, pretende destinar

2. Para una interesante descripción de la evolución de la ayuda externa de los EE.UU ver: SANAHUJA, J.A. *Ayuda económica y seguridad nacional. La ayuda externa de los Estados Unidos, del Plan Marshall a la posguerra fría*. Madrid, Entinema, Serie Con-Textos de Ciencias Sociales, 1999

3. "Europeans see a boost for Bush's world views", *International Herald Tribune*, November 7, 2002

4. USAID, "Millennium Challenge Account Update", FACT SHEET, June 3 2002, en www.usaid.gov/press/releases/2002/fs_mca.html

5. Ver, por ejemplo, Nancy Alexander, Citizen's Network On Essential Services "The U.S Millennium Challenge Account: New Paradigm for Development Assistance?" May 26, 2002 y EURODAD, "Selectivity and the U.S Millennium Challenge Account — Be aware Europeans..." June 2002, en www.eurodad.org

recursos para luchar contra la pobreza en función de unos criterios basados en resultados claros, cuantificables y evaluables. Para ello, se seleccionarán aquellos países que “hagan bien los deberes” en un contexto caracterizado por lo que el Banco Mundial llama “entorno apropiado”, o sea, dar más papel al mercado y restárselo al Estado. Esos “deberes” se centran en tres ámbitos:

1. “Buen Gobierno”: lucha contra la corrupción, respeto a los derechos humanos y al imperio de la ley
2. “Salud y Educación para la gente”: invertir en educación, salud y prevención de enfermedades contagiosas
3. “Políticas Económicas Apropriadas”: más apertura de mercados, presupuestos sostenidos e incentivación de la iniciativa privada

Por supuesto, muchos son los llamados pero pocos los elegidos, pues los principios que guían el reparto de los fondos son: 1) cumplir con los compromisos establecidos en las tres áreas ya citadas, 2) los fondos se repartirán en forma de donaciones 3) los elegidos “participarán” junto con los EE.UU para determinar el uso de los fondos, 4) la distribución de éstos se realizará en función de las prioridades de desarrollo, necesidades de inversión y potencial de crecimiento, 5) se promoverán los partenariados con el sector no gubernamental y privado y 6) se construirán sistemas de seguimiento y evaluación de las políticas puestas en marcha en cada uno de los programas financiados.

A tenor de lo expuesto hay, por lo menos, tres aspectos que conviene destacar y a los que volveremos más adelante. Primero, la idea de que la ayuda sólo es eficaz en “entornos apropiados” como el que define el MCA. Segundo, que la selectividad es el mejor instrumento para que la ayuda tenga un impacto relevante, ya que de otra manera se malgastan recursos en países sin ningún compromiso por reducir la pobreza. Tercero, que las estrategias nacionales de reducción de la pobreza así como las iniciativas llevadas a cabo por los Organismo Financieros Internacionales, y en especial el Banco Mundial, pasan a tener un papel secundario y, en algunos casos, contradictorio con los principios que guían el MCA.

El argumento esgrimido por la Administración Bush para sustentar tal cambio de paradigma es que hay una categoría de países (quizás unos 15 ó 20) con los que se puede “trabajar” porque se comprometen a poner en marcha las políticas enmarcadas en el Consenso de Washington. Existe el convencimiento de que la ayuda retarda las reformas necesarias para atraer los flujos de capital, así que los países que no creen “entornos apropiados” no la recibirán hasta que no adopten las medidas económicas y políticas necesarias para

ser "elegibles". En todo caso, si no se consiguen los objetivos planteados por el MCA, se habrá contribuido a expandir la apertura de las economías de la periferia al mercado mundial⁶. A lo que habría que añadir, por otro lado, un motivo más para desconfiar de la eficacia de la AD.

El papel del Banco Mundial

Mucha gente ha recibido con gran satisfacción la iniciativa del MCA. Los Estados Unidos, que han sido criticados muchas veces por su cicatería a la hora de aportar fondos en los organismos de Ayuda al Desarrollo, lideran lo que en principio podría considerarse como una renovada esperanza para el incremento de la AD por parte de los donantes. El problema, como veremos más adelante, no tendría que ver tanto con la cantidad de recursos extra sino la naturaleza de los mismos para financiar los programas de lucha contra la pobreza.

El Banco Mundial tiene un papel determinante en la puesta en marcha del MCA (a partir del 30 septiembre de 2004, justo al comienzo del año fiscal estadounidense) ya que en su génesis se incorporaron algunas iniciativas destinadas a reforzar el papel del sector privado en el ámbito del desarrollo, como son la propia Estrategia para el Desarrollo del Sector Privado (Private Sector Development), de la que la Administración Bush es la principal responsable, y la Alianza para el Desarrollo Global (Global Development Alliance) de USAID. Además de servir como referente doctrinal para el MCA, el Banco Mundial "presta" su sistema de indicadores y criterios de elegibilidad⁷ a la hora de destinar crédito a los países más pobres. Sólo falta diseñar un buen sistema de seguimiento y evaluación de los resultados obtenidos por los países elegibles, sistema que tendrá que superar las dificultades para recabar datos que han experimentado otras iniciativas como, por ejemplo, la HIPIC, donde sólo dos de los cuarenta y seis países que la integran han aportado datos suficientes para estimar una mejora en la situación de pobreza (en el momento de escribir este artículo en octubre de 2002 todavía se están realizando diversas consultas a instituciones públicas y privadas sobre cuáles serían los más apropiados).

6. Doug Bandow, "Foreign Aid: Help or Hindrance?", especial *Focus on USAID* en *Foreign Service Journal*, september 2002

7. La Asociación Internacional de Fomento (International Development Association en inglés) utiliza el "Country Policy and Institutional Assessment (CPIA) System", compuesto de 20 criterios para medir la gestión de los países de renta baja a la hora de seguir las recetas de ajuste económico del Banco Mundial. Este sistema no sólo representa un premio para quien ha hecho bien los deberes en el pasado sino que también es la receta a seguir en el futuro.

Si bien es cierto que en el seno del Banco Mundial existen posturas a favor de las iniciativas de la Administración Bush, el consenso no es tan generalizado como pudiera inferirse a priori, lo cual habla de la gran pluralidad de enfoques y matices que existen al interior de la institución financiera. No es extraño, pues, que el sector más progresista del Banco Mundial esté intranquilo. Uno de los motivos tiene que ver con el carácter de los fondos destinados a los programas puestos en marcha por el MCA, que significan un cambio en el modelo de financiación basado en préstamos a otro basado en donaciones. La Administración Bush ha presionado para que un 50% de los recursos destinados a la Asociación Internacional de Fomento fueran destinados en forma de donaciones (al final se ha acordado entre el 18-21%), lo cual produjo algunas protestas sobre todo entre los donantes europeos. La cuestión estriba en si el propósito de los EE.UU es convertir al Banco Mundial en una agencia destinada a repartir donaciones, idea ya apuntada por el Informe Meltzer⁸. Además de poner en peligro una de las fuentes de financiación propias del Banco Mundial (pago de la deuda), esta iniciativa preocupa a aquellos que ven a la Asociación Internacional de Fomento como un serio competidor a la hora de captar recursos con otras agencias de desarrollo como Naciones Unidas o el Fondo Europeo de Desarrollo, en un mercado que quedaría saturado por organizaciones con programas de donaciones.

Para algunos observadores⁹ el debate no tiene tanto que ver con el tipo de financiación como con la influencia que se tenga sobre las agencias internacionales de desarrollo, pues las iniciativas de la Administración Bush están encaminadas a demostrar, por un lado, que el Banco Mundial puede “reformarse” y, por otro, a restar los posibles avances que realice la UE en busca de un mayor protagonismo en los organismos internacionales financieros.

Además, con el cambio de préstamos a donaciones, los gobiernos de los países más pobres estarán todavía en posiciones más desventajosas frente al Banco Mundial, pues aunque se consiga “dinero gratis” a cambio de mayores condiciones, el resultado final es reforzar la cultura de dependencia de estos países con respecto a la ayuda internacional. Por si esto fuera poco, parte de estas donaciones serán destinadas a subsidios para las empresas que presten servicios en áreas claves propuestas en el MCA¹⁰ a los beneficiarios, que no

8. El Congreso de EE.UU solicitó en marzo 2000 al Consejo Asesor de Instituciones Financieras Internacionales (IFIAC en inglés) un estudio sobre el futuro de la lucha contra la pobreza llevada a cabo desde los organismos multilaterales de ayuda al desarrollo. El Informe (*The IFIAC Report*, Washington, IFIAC) es más conocido por el nombre de uno de sus autores, Alan Meltzer.

9. Jonathan E.Sanford, “World Bank: IDA Loans or IDA Grants?” Report prepared for the US Congress Congressional Research Service, February 2002

10. Vander Caceres Salazar, “Taken for Granted? US Proposals to Reform the World Bank’s IDA Examined”, en www.brettonwoodsproject.org/topic/reform

podrán pagar en su totalidad el uso de esos servicios, cosa que, por otro lado, ya ha sido desmentida por la Administración Bush.

Por último, cabría preguntarse qué espacio queda para las estrategias nacionales de reducción de la pobreza o los Documentos de Estrategia de Lucha contra Pobreza (DELP) del Banco Mundial y, por ende, de conceptos tan importantes incluidos en ellos como la *apropiación*. Al respecto, los impulsores del MCA admiten que los DELP presentan incoherencias con los principios propuestos por la iniciativa del Gobierno Bush, donde el papel dado al concepto de *partenariado* es el predominante. De hecho, algunas ONGD¹¹ ya han propuesto que el dinero destinado al MCA sirva para financiar el desarrollo de estrategias nacionales de lucha contra la pobreza y que, en todo caso, los DELP deberían ser complementarios a los principios del MCA, y no incompatibles como se afirma desde la Administración Bush.

Más allá de la selectividad

El enfoque puesto en la selectividad se remonta al trabajo realizado por el Banco Mundial para comprobar la efectividad de la ayuda¹². Es, además, interesante que surja en un contexto en el que algunos estudios cuestionan las afirmaciones hechas por el Banco Mundial en Monterrey de que la eficacia de su ayuda ha mejorado notablemente en los países que han seguido sus "políticas apropiadas"¹³.

El centro del debate viene dado por el Informe LICUS (Low Income Countries Under Stress)¹⁴ que lleva la selectividad a límites insospechados, pues la ayuda para este tipo de países (los de renta más baja sometidos a presión) debería consistir en un trasvase de conocimientos, no en instrumentos financieros. Estos países, huelga decirlo, no serían objeto de la iniciativa MCA.

La crítica¹⁵ también se centra en la relación entre la eficacia de la ayuda y la adopción de lo que venimos llamando "buenas políticas". La ayuda tiene efectos

11. Catholic Relief Services, "Improving Effectiveness: Recommendations for the Millennium Challenge Account", June 24, 2002, en www.catholicrelief.org/publications/MCA.pdf

12. World Bank, *Assesing Aid: What work, What Doesn't and Why*, Washington, 1998

13. Peter Nunnenkamp, "The messenger of Good News: A critical look at the World Bank's Success Story of Effective Aid", Kiel Institute for World Economics, Working Paper n° 113, April 2002, en www.uni-kiel.de/ifw/pub/kap/2002/kap1103.htm

14. World Bank, *Low Income Countries Under Stress*, Washintong, April 2002

15. EURODAD, "Moving Beyond Good and Bad Performance: Why the emphasis on 'selectivity' could undermine the current focus on ownership, participation and poverty reduction", June 2002, en www.eurodad.org

positivos independientemente del “entorno político-económico” existente¹⁶. Además, es más efectiva para reducir la pobreza que para producir crecimiento económico. Esto viene a contradecir las expectativas del MCA para incrementar la productividad con un menor gasto de la ayuda al desarrollo... a no ser que esa ayuda no esté destinada a los más pobres.

Esas “buenas políticas” ponen demasiado énfasis en el famoso Consenso de Washington, con un impacto entre los pobres de sobra conocido por todo el mundo y cuyos resultados han sido analizados para países que se encuentran en ambos extremos de la eficacia: aquellos que lo hicieron bien y 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 ámbitos¹⁷ 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, un estudio de gente poco sospechosa como Collier y Dollar¹⁸, 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.

Las alternativas ya han sido formuladas

Ante la situación descrita, es fácil caer en la tentación de afirmar que no hay soluciones simples para los países más pobres y endeudados del sistema mundial, lo cual puede ser cierto, pero también lo es la existencia de otras iniciativas (y no precisamente nuevas) que abogan por otros medios, otros enfoques para luchar contra la pobreza y en donde la estrategia MCA no tiene cabida. Uno de esos enfoques 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*¹⁹, por el que se comprometen a asumir las metas de desarrollo acordadas por la OCDE en las distintas “Cumbres” de Naciones Unidas.

La pregunta es simple: si el sistema de cooperación al desarrollo ya posee ese marco de referencia, ¿hace falta otra iniciativa que, además de poner en

16. P.Nunenkamp, *op.cit.*

17. EURODAD, *op.cit.* June 2002

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

19. Disponible en www.paris21.org/betterworld

riesgo la consecución de esos objetivos del desarrollo internacional, compromete la labor para la reducción de la pobreza de organismos como el Banco Mundial?

Como esta propuesta ya no va a detenerse (aunque pudiera aceptar ciertas modificaciones, pero en ningún caso importantes) lo mínimo que se puede exigir es el respeto de algunos principios básicos en la lucha contra la pobreza, aunque sea por el resto de donantes. En primer lugar, la transferencia de recursos debe estar sujeta a tres condiciones: que sean para satisfacer necesidades derivadas de la pobreza, que exista un compromiso por parte del país receptor para reducir la pobreza y que las partidas sean asignadas específicamente para tal fin.

Por otro lado, existen otras características que la ayuda debe reunir, entre ellas que el nivel de recursos se adecue al nivel de pobreza del país, que éstos se adapten a las circunstancias del país y a su tipo de gobierno (por ejemplo incrementando los fondos para las estrategias de lucha contra la pobreza del país). A ello se añade un requisito previo, los gobiernos deben dar garantías de responsabilidad a la hora de afrontar la lucha contra la pobreza.

Como hemos visto, el milagro que pretende Bush es dar "la" respuesta a cómo debería distribuirse la ayuda en entornos pobres para propiciar un crecimiento que, a lo largo de estas décadas, ha sido esquivo con muchos de los países de la periferia y en especial en África Subsahariana. Ese milagro no se producirá por varias razones. En primer lugar porque el MCA viene a reforzar el modelo de ayuda basado en la discrecionalidad y voluntariedad, es decir, su iniciativa es una clara apuesta de lo que algunos llaman "el modelo liberal-conservador de la ayuda al desarrollo"²⁰, cuya agenda se resume en asegurar la liberalización de los flujos de capitales y el acceso al mercado mundial junto a recetas centradas en el "buen gobierno" y la mejora del "capital humano". En segundo lugar, porque una medida que prescinde en gran parte de los marcos establecidos y consensuados de lucha contra la pobreza supone un nuevo golpe para el actual sistema de cooperación para el desarrollo que, con todas sus debilidades, es mejor que tener un "modelo Bush" de cooperación al desarrollo. En ambos casos, la "terapia" propuesta es parte del problema y no de la solución.

20. Este planteamiento está desarrollado en Sanahuja, J:A "Del interés nacional a la ciudadanía global: La cooperación al desarrollo y las transformaciones de la sociedad internacional", en Gómez Galán, M y Sanahuja, J:A (coords.) *La cooperación al desarrollo en un mundo en cambio. Perspectivas sobre nuevos ámbitos de intervención*. Madrid, CIDEAL, 2001, p.107.

Es conveniente evitar la generalizada visión de que la ayuda no sirve y argumentar con ello que no debe darse en más cantidad tal y como viene siendo habitual estos años. En todo caso, la crítica debería servir como incentivo para seguir investigando en este ámbito y no aceptar propuestas alejadas de los fines que persigue la Ayuda al Desarrollo.