

69/2011

4 octubre de 2011

Juan Ferrer Rodríguez

ESTADO ACTUAL Y PERSPECTIVAS DE LA
FINANCIACIÓN DE LA AYUDA AL
DESARROLLO

ESTADO ACTUAL Y PERSPECTIVAS DE LA FINANCIACIÓN DE LA AYUDA AL DESARROLLO

Resumen:

Como resultado del nuevo escenario estratégico introducido por la crisis económica global, los actores globales tienen el reto de evaluar los mecanismos de financiación actuales para poder proyectar seguridad. En este artículo nos centramos en el caso de la financiación del tercer pilar de la seguridad, el desarrollo, que deberá adaptarse al nuevo escenario mediante la introducción de nuevos mecanismos de financiación y la adopción de estructuras flexibles que permitan proyectar flujos de seguridad predecibles y también en situaciones no previstas de crisis humanitaria.

Abstract:

As a result of the new strategic scenario related to the financial crisis, global actors face the challenge of assessment existing financing mechanism in order to project security. In this article we focus in the case of the financing of the third pillar of security, development, that should adapt to the new scenario introducing new financing mechanisms and adopting flexible structures that should allow to project security in a predictable framework as well as in unexpected human crisis situations.

Palabras clave:

Seguridad, Ayuda Oficial Desarrollo, 3Ds, instrumentos alternativos de financiación.

Keywords:

Security, Official Development Aid, 3Ds, alternative financing instruments.

INTRODUCCIÓN

El análisis de los desafíos relacionados con estados fallidos, amenazas asimétricas y situaciones complejas, así como por las lecciones aprendidas en misiones internacionales recientes, han desplazado al factor militar como solución única y las conocidas como las “tres Ds”, defensa, diplomacia y desarrollo, se han convertido en las herramientas clave de la proyección de seguridad de los actores globales.

En la actualidad, la financiación de la proyección de seguridad en un sentido amplio y también la relacionada con el desarrollo, se establece principalmente a través del recurso a la financiación presupuestaria. La crisis económica global primero y la actual crisis de deuda soberana convierten a las herramientas de planificación presupuestaria tradicionales en inútiles y están provocando en la financiación al desarrollo el fenómeno conocido como fatiga del donante, por lo que es necesario revisar las diferentes estrategias de financiación en la medida que el actual marco económico va a afectar materialmente a la capacidad de proyectar seguridad a través de la cooperación al desarrollo, donde el factor de predictibilidad de los flujos de ayuda es considerado clave, aspecto ya presente en la Declaración de París de 2005 y en el Programa de Acción de Accra.

Por tanto, el objetivo de este artículo de opinión es analizar el estado actual de la financiación al desarrollo en España, la Unión Europea y los Estados Unidos para concluir con una perspectiva sobre la misma.

RETOS PRESUPUESTARIOS Y RESTRUCTURACIÓN DE LA FINANCIACIÓN DEL DESARROLLO EN ESPAÑA.

La AOD (“Ayuda Oficial al Desarrollo”) de España alcanzó en 2010 los 6.197 millones de dólares, lo que supone una disminución del 5,9% respecto de 2009. El Gobierno de España se había impuesto unas metas muy exigentes en materia de ayuda al desarrollo en línea con los establecido en los objetivos del Objetivos de Desarrollo del Milenio (“ODM”) de reducción de la pobreza y ha realizado un esfuerzo importante en incremento de su AOD en los últimos años pasando de tener un ratio de AOD/RNB del 0,27% en 2005 al 0,43% en 2010.

Como resultado de esta ambiciosa política, España se convirtió en 2006 en el octavo donante a nivel mundial (y el 14 en términos relativos respecto de su renta) situando la política de cooperación en uno de los ejes principales de la política exterior nacional. Sin embargo, la crisis económica y la necesaria restructuración de las finanzas públicas ha provocado que los niveles de AOD caigan en 2011 hasta niveles de 2007¹, poniendo en cuestión la predictibilidad del modelo de ayuda español. No obstante, seguimos siendo el séptimo donante individual en 2010, y el 11 en términos relativos.

Por otro lado, la recientemente aprobada Estrategia Nacional de Seguridad² establece que “Muchas

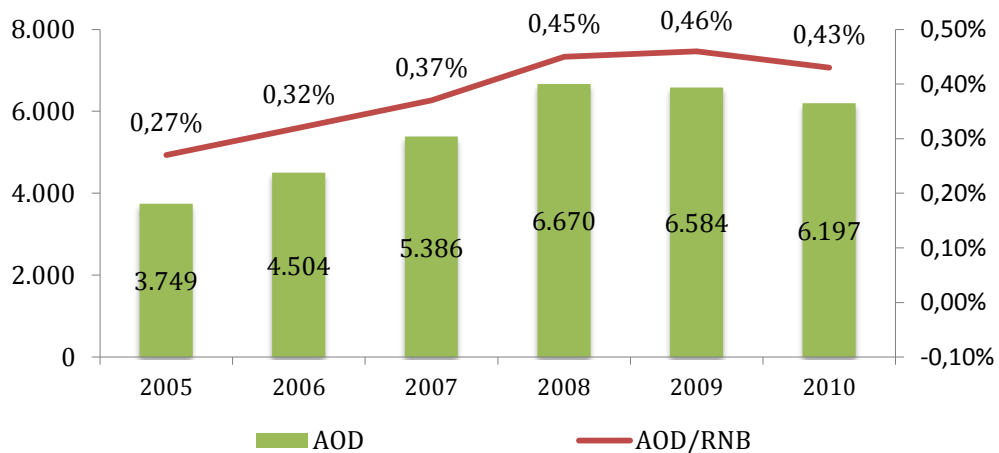
¹ INTERMON OXFAM (2011) La realidad de la ayuda 2010 [en línea] disponible en http://www.intermonoxfam.org/UnidadesInformacion/anexos/12115/110209_realidadayuda.pdf [accedido el 29 de julio de 2011]

² SOLANA, Javier (2011) *Estrategia Nacional de Seguridad de España: Una responsabilidad de todos*. Madrid, Gobierno de

de las amenazas y riesgos que afrontamos en España y Europa están íntimamente ligadas a la pobreza y la desigualdad extrema de esta y otras regiones. La inversión española en cooperación al desarrollo también contribuye a nuestra seguridad, respondiendo a las causas estructurales –socio-culturales, económicas y medioambientales- de los conflictos y a las situaciones de fragilidad que viven muchos Estados”.

En el citado documento se establece entre otros, la importancia estratégica del desarrollo económico de África para la seguridad de España y en concreto de la zona del norte de África y África Subsahariana así como la necesidad de un modelo institucional integrado. En este sentido el Ministerio de Defensa ha aumentado su contribución al total de la AOD neta, situándose en 2009 en un 0,91% del total de AOD neta con 43 millones de euros (frente al 0,1% de 2005). Sin embargo este protagonismo es bajo si lo comparamos con otros países de nuestro entorno.

Tabla 2.1 Ayuda Oficial al Desarrollo de España (en millones de dólares constantes de 2009) y esfuerzo en ayuda oficial al desarrollo (%RNB)



Fuente: OECD Database (2011)³

En España, la arquitectura de la cooperación al desarrollo se establece a través del Plan Director de la Cooperación Española, que a su vez se concreta en una evaluación y seguimiento programático anual en los Planes Anuales de Cooperación Internacional. En dicho plan se “promueve activamente la contribución del conjunto de políticas públicas del estado y su acción exterior, y de todos los actores públicos y privados, a los objetivos globales de desarrollo y la erradicación de la pobreza”. En él se definen los principales objetivos estratégicos y prioridades sectoriales y geográficas. El principal objetivo del citado plan es el incremento del volumen de ayuda, con el objetivo de alcanzar el 0,7% de la Renta Nacional Bruta en 2012, tres años antes que el compromiso de la Unión Europea⁴.

Por otro lado, el plan establece una serie de objetivos, prioridades temáticas, ámbitos y líneas estratégicas y planes de acción que incluyen la asociación en el terreno con los países socios para

España.

³ http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=ODA_DONOR

⁴ DIRECCIÓN GENERAL DE EVALUACIÓN Y PLANIFICACIÓN DE POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO (2011) Plan Anual de Cooperación Internacional 2011. Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación.

conseguir una ayuda eficaz y de calidad, la participación en foros y organismos multilaterales, la integración y coherencia del conjunto de las políticas públicas sobre el desarrollo, la educación para el desarrollo de la ciudadanía, y el conocimiento al servicio del desarrollo así como de las capacidades institucionales y humanas apropiadas. De acuerdo con el Plan Anual de Cooperación Internacional 2011, el objetivo de AOD para España para el 2011 es alcanzar el 0,4% del PNB con un importe total que asciende a 4.233,71 millones de Euros y como consecuencia del escenario económico, se ha retrasado el objetivo de alcanzar el 0,7% de la RNB hasta 2015. Sin embargo y de acuerdo con el último *peer review* de la OECD⁵ de 2007, la ayuda al desarrollo en España se caracteriza por no conseguir aumentar de forma relevante su carácter bilateral en los últimos años, pasando de un 61,7% en 2005 al 67,5% en 2009, así como por el agotamiento del recurso a las condonaciones de deuda para generar AOD, que en 2005 ascendían a 20,68% de la AOD neta total, en 2006 del 14,08% pasando a ser en los últimos años del 5 % de la AOD neta total⁶. La ayuda al desarrollo de España se caracteriza también por su dispersión, si bien existe un objetivo concreto en la última planificación de adjudicar el 85% de la AOD a un grupo concreto de países. La complejidad de los actores implicados hace que sea un objetivo que está lejos de alcanzarse. Adicionalmente, se han detectado duplicidades y problemas de gestión, que parcialmente se han corregido mediante la reestructuración y potenciación de la AECID.

En línea con lo anterior, en España existe una gran variedad de agentes financiadores ligados a la ayuda al desarrollo que algunos autores han identificado como posibles fuentes de descoordinación y falta de coherencia de las acciones desarrolladas. Lo relevante en España es el mayor peso comparativo de la llamada ayuda descentralizada en relación con el resto de países donantes, proveniente de las Comunidades Autónomas y entes locales, con un fuerte vínculo con las ONGs. En España dicha ayuda asciende al 12,54% de la AOD neta en 2009 (en 2006 era del 15%). El Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012 establece la mayor cercanía al ciudadano y su especialización en el desarrollo de la educación como las principales bondades de esta modalidad de cooperación. Por otro lado, dicha ayuda también ha sido analizada en detalle recientemente por Pérez⁷, que indicando que existen argumentos en contra sobre la duplicidad de estas estructuras, concretamente en lo referente a duplicidad de administraciones, falta de capacidades especializadas y el hecho de favorecer una fragmentación en la gestión en la ayuda que dificulta su control y eficacia. Como consecuencia de la crisis económica y presupuestaria, es fácil prever que en los próximos cinco años la capacidad de las comunidades autónomas y entes locales estará materialmente mermada para seguir contribuyendo con los volúmenes de AOD de los años anteriores y siendo una de las palancas a través de la cual es previsible que se reestructure el sistema de financiación de la cooperación al desarrollo en España.

Otro de los retos principales a los que se enfrenta la financiación de la ayuda al desarrollo en España es el recurso frecuente en el pasado a las condonaciones de deuda como motor del crecimiento de la

⁵ DEVELOPMENT ASSISTANCE COMMITTEE (2007) Spain peer review [en línea] disponible en <http://www.oecd.org/dataoecd/21/14/39710206.pdf> [accedido el 10 de agosto de 2011].

⁶ La Ley 38/2006, de 7 de diciembre, reguladora de la gestión de la deuda externa contempla que en el momento en que la AOD alcance el 0,7% del PIB, España dejará de contabilizar las operaciones relacionadas con la deuda externa como recursos destinados a la cooperación internacional para el desarrollo.

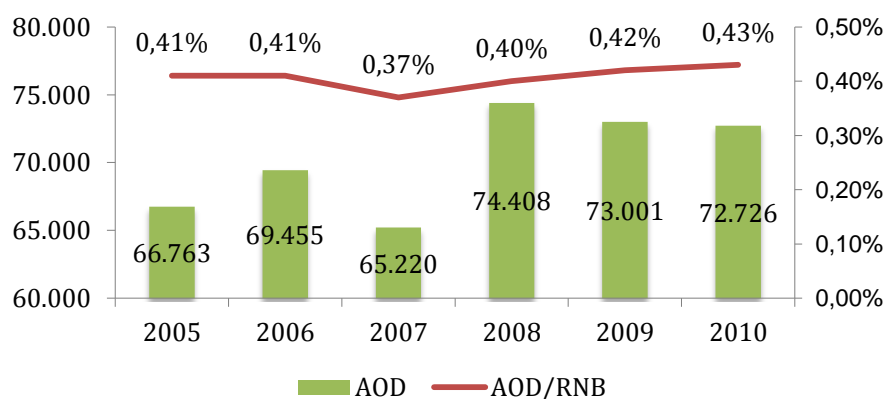
⁷ PÉREZ, Aitor (2011). *Crisis y debate en la cooperación descentralizada*. Madrid, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales.

AOD, recursos que ha desdibujado el alcance de la ayuda. Por lo tanto, la financiación deberá ser en el futuro vía presupuesto, donde los recursos en los próximos años tendrán que competir con otros conceptos de gasto dedicados a la reestructuración económica del país y al impulso del crecimiento. Podemos concluir que España ha realizado en los últimos años un esfuerzo muy relevante en lo referente a la financiación de la AOD pero es poco probable que en la actual coyuntura de crisis económica se alcancen los objetivos establecidos en el Plan Director de la Cooperación Española⁸.

LA UNIÓN EUROPEA Y LA FINANCIACIÓN DE LA AYUDA AL DESARROLLO EN EL CONTEXTO DE LAS PERSPECTIVAS FINANCIERAS 2014-2020 Y LA CRISIS DE DEUDA SOBERANA.

La Unión Europea es en conjunto el mayor donante colectivo a nivel mundial. En 2010 los países miembros de la Unión Europea proyectaron una AOD que asciende a 72.726 millones de dólares, que representan aproximadamente más de la mitad del total de flujos globales de AOD, de los que 13.546 millones de dólares corresponden a las instituciones de la Unión Europea, siendo su renta aproximadamente un quinto de la mundial. Como media, el esfuerzo en ayuda a la cooperación se sitúa en 2010 en el 0,43% de la RNB, siendo el objetivo para 2010 del 0,53% para conseguir el objetivo del 0,7% en 2015 y la cooperación multilateral representa aproximadamente el 20% del total a nivel agregado y de un 8% si consideramos exclusivamente a la Comisión. Por otro lado, la Comisión es el principal donante dentro de la Unión en términos de AOD neta, con niveles similares a los de los principales países y es relevante indicar que sus niveles de fragmentación de la ayuda se sitúan por debajo de la media de los países miembros⁹.

Tabla 3.1 Ayuda Oficial al Desarrollo de la Unión Europea (en millones de dólares constantes de 2009) y esfuerzo en ayuda oficial al desarrollo (%RNB)



Fuente: OECD Database (2011)

⁸ La Unión Europea ha publicado en julio de 2011 un análisis detallado sobre la posible evolución de tendencia de la AOD española hasta 2015 disponible en http://ec.europa.eu/europeaid/how/accountability/eu-annual-accountability-reports/documents/working-document-vol2_en.pdf

⁹ KITT, Florian (2010) *EU Aid Architecture: Recent Trends and Policy Directions*. Nueva York, Banco Mundial.

Sin embargo, a pesar de la introducción del Tratado de Lisboa y de la puesta en marcha del Servicio Externo, la Unión Europea aún está lejos de ser considerado como un actor unitario y global en la medida que cada país miembro tienen sus propias estructuras de ayuda oficial al desarrollo, que conviven con las de la Comisión, de tal forma que operan conjuntamente 46 unidades a nivel nacional (sin contar, las unidades de cooperación descentralizada existentes en varios países como España), produciéndose por tanto una duplicación de estructuras e instituciones y la existencia de costes de transacción. La arquitectura de financiación de la Unión Europea la componen los estados miembros, la Comisión y el Banco Europeo de Inversiones. En línea con lo anterior, la financiación de la Comisión Europea proviene de dos fuentes diferenciadas:

- El presupuesto de la Unión Europea, a través de de las contribuciones fijas de los estados miembros y de los ingresos procedentes de impuestos como el IVA, aranceles, etc.
- El Fondo Europeo de Desarrollo, que representa aproximadamente el 30% de la financiación de la ayuda oficial al desarrollo y está fuera del presupuesto de la Unión. Además, se caracteriza por ser plurianual y estar financiado por aportaciones voluntarias de los países miembros para periodos de seis años, lo que le confiere un carácter predecible.

En este sentido, la política de ayuda al desarrollo de la Unión Europea fue actualizada en 2005 cuando los jefes de estado acordaron una visión conjunta, conocida como European Consensus on Development, que clarificaba la función de la Comisión, su valor añadido y su rol coordinador y armonizador de políticas y se institucionalizaba el objetivo común de reducir la pobreza y cumplir los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Por otro lado, se acepta que “los instrumentos temáticos dan prioridad a los objetivos globales de la UE. A diferencia de los geográficos que, en principio, deben basarse en análisis compartidos sobre necesidades y condiciones locales y estrategias conjuntas de respuesta, los primeros se articulan exclusivamente en las propias consideraciones estratégicas de la Unión. Se entrelazan así los fondos de AOD y los no relacionados con ella”¹⁰. Como resultado de esta reforma de la arquitectura de financiación a la ayuda a la cooperación que la Comisión realizó en 2006, se redujeron de 35 a 9 los instrumentos financieros para el desarrollo y se espera una reducción adicional del número de los mismos en 2013¹¹.

El Banco Europeo de Inversiones fue establecido por el Tratado de Roma en 1958 y se especializa en ayuda reembolsable relacionada con financiación de concesiones de infraestructuras, sector privado, energía y apoyo a proyectos relacionados con la sostenibilidad medioambiental. Su propiedad es de los miembros de la Unión y sus operaciones de financiación fuera de la Unión Europea se lleva a cabo conforme a una garantía presupuestaria de la UE, recogida en los denominados mandatos exteriores para las actividades del BEI en las distintas regiones del mundo. En la actualidad se está realizando una reflexión interna sobre su futuro para potenciar su mandato exterior, de acuerdo con la revisión

¹⁰ GAVRAS, Michaela (2010). *Financing European development cooperation: the Financial Perspectives 2014-2020*. Londres, Overseas Development Institute.

¹¹ DEVELOPMENT ASSISTANCE COMMITTEE (2007) European Union peer review [en línea] disponible en <http://www.oecd.org/dataoecd/43/6/48434536.pdf> [accedido el 18 de agosto de 2011].

del Acuerdo de Cotonu, relacionado con la financiación de la cooperación al desarrollo y alinear sus acciones externas con la política exterior de la Unión Europea, apalancándose en sus capacidades complementarias de financiación de infraestructuras para conseguir el objetivo del crecimiento.

El presupuesto de la Unión Europea para el capítulo 4 (*Europa como actor global*) en el periodo 2007-2013 es de 56.000 millones de Euros e incluye conceptos diversos que no son contemplados técnicamente como AOD. El citado presupuesto financia 4 fondos geográficos y 6 fondos temáticos (estabilidad, ayuda humanitaria, seguridad, cooperación y derechos humanos)¹². Como resultado de la publicación a finales de 2010 del informe de revisión del presupuesto, se ha identificado en el área de financiación que el mismo es poco flexible en lo que respecta a transferencias entre capítulos, situación que es relevante a la hora de responder a las crisis humanitarias y situaciones no previstas por lo que los fondos de emergencia que operan fuera del capítulo 4 es posible que se fusionen.

Adicionalmente, el entorno estratégico de crisis de deuda soberana, donde se van a llevar a cabo las negociaciones sobre el presupuesto plurianual de la Unión Europea 2014-2020, pueden afectar materialmente a la visión y política de financiación al desarrollo de Europa y su protagonismo en la arquitectura de ayuda al desarrollo global, al existir una competición por la asignación de partidas como la financiación requerida por las nuevas competencias y estructuras introducidas por el Tratado de Lisboa como el nuevo Servicio Europeo de Acción Exterior y el peso de factores que tradicionalmente han tenido gran importancia para el presupuesto como es el caso de la Política Agraria Común y las políticas de cohesión y fondos estructurales.

En este sentido, se está replanteando revisar el carácter extrapresupuestario del Fondo Europeo de Desarrollo y existen argumentos a favor de su inclusión en el presupuesto de la Unión Europea, en la medida que su carácter geográfico (Asia, Pacífico y el Caribe) se considera redundante y por otro lado existe un interés del Parlamento Europeo y la Comisión en supervisar el mismo. Por otro lado, otros países consideran que significaría un mayor coste para ellos, mermaría la capacidad de estos países de influir en la gestión del fondo y reduciría en todo caso los flujos de AOD. También se está analizando la posibilidad de sustituir las fuentes de financiación del presupuesto por tasas sobre las transacciones financieras y otros mecanismos de financiación innovadora del desarrollo.

A finales de junio de 2011 la Comisión ha manifestado su ambición de que el capítulo 4 “Una Europa Global” ascienda a 70.000 millones de Euros dentro del presupuesto (14.000 millones adicionales), así como 30.321 millones de euros fuera de presupuesto para el Fondo Europeo de Desarrollo, un fondo de reserva para crisis humanitarias de 2.500 millones de Euros¹³ y plantea profundizar en nuevas formas alternativas de financiación del presupuesto, de manera que contribuyan a aliviar el esfuerzo presupuestario de los países miembros que están reestructurando sus economías. El debate de la financiación al desarrollo en la Unión Europea se centrará no sólo en determinar el importe presupuestario final que se va a asignar a esta política de influencia como actor global en el 2014-2020, sino también en introducir una mayor simplificación y flexibilidad de sus herramientas

¹² VVAA (2011) *The EU's Multi-Annual Financial Framework post-2013: Options for EU development cooperation*. European Think Thanks Group.

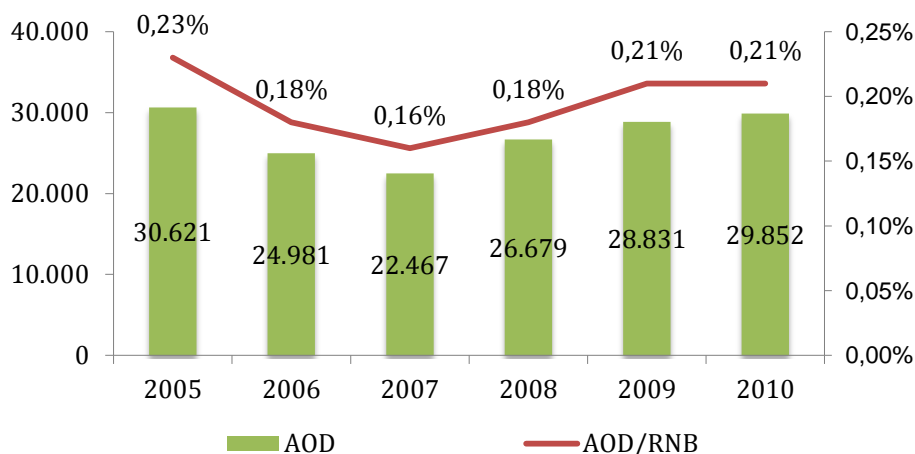
¹³ http://europa.eu/press_room/pdf/a_budget_for_europe_2020_en.pdf

financieras para atender a situaciones imprevistas relacionadas con crisis humanitarias y al mismo tiempo asegurarse la predictibilidad de los flujos de AOD.

ESTADOS UNIDOS: EL QUADRENNIAL DIPLOMACY AND DEVELOPMENT REVIEW DE 2010 Y LOS NUEVOS VEHÍCULOS DE FINANCIACIÓN DEL DESARROLLO.

Los Estados Unidos son en la actualidad el primer donante global individual en términos absolutos, con un AOD en 2010 que asciende a 29.852 millones de dólares y como consecuencia de los nexos de unión entre su estrategia de seguridad nacional y su política de desarrollo, ha hecho un esfuerzo considerable a partir de los atentados del 11-S y del despliegue militar en los teatros de operaciones de Irak y Afganistán para aumentar su esfuerzo en términos relativos, aumentando sus flujos de AOD incluso en un entorno de recesión económica, pasando de un 0,1% de su RNB en 2001 a un 0,21% en 2010. El componente bilateral de la ayuda norteamericana se sitúa de media en el 89%, se caracterizan por su poca dispersión y se han realizado importantes esfuerzos para enfocar el desarrollo como parte de una política de enfoque integral.

Tabla 4.1 Ayuda Oficial al Desarrollo de Estados Unidos (en millones de dólares constantes de 2009) y esfuerzo en ayuda oficial al desarrollo (%RNB)



Fuente: OECD Database (2011)

Los flujos de ayuda se planificaban tradicionalmente a través de la US National Security Strategy, que establece que los flujos de AOD son vitales para la seguridad nacional y donde se puede observar el importante papel que realiza el Departamento de Defensa en la arquitectura del sistema, suponiendo el 8,5% de la AOD neta en 2010, si bien se está trabajando para mejorar la cooperación con el Departamento de Estado y equilibrar las tres Ds, a través de dos nuevos documentos publicados por primera vez en 2010, the Presidential Policy Directive on Global Development y el Quadrennial Diplomacy and Development Review¹⁴ ("QDDR"), publicado por el Departamento de Estado,

¹⁴ UNITED STATES DEPARTMENT OF STATE (2010) Leading through Civilian Power: The first United States Quadrennial Review [en línea] disponible en <http://www.state.gov/documents/organization/153108.pdf> accedido el 9 de agosto de 2011]

destinado a considerar el desarrollo como uno de los pilares fundamentales de las relaciones exteriores de los Estados Unidos y va a suponer un impacto material en la arquitectura de financiación de la ayuda al desarrollo en los Estados Unidos, estableciendo un enfoque de trabajo basado en el principio de “joint strategic planning, budgeting, and accountability for results”.

La QDDR también resalta la necesidad de la reconstrucción de las capacidades humanas y estructurales del USAID y reforzar su papel en el Consejo de Seguridad Nacional y dotarle de una mayor visibilidad y liderazgo en la coordinación de los actores implicados. Por otro lado y desde un punto de vista de financiación de los flujos al desarrollo, se establece una mayor coordinación interministerial y la planificación unificada en materia de presupuestación para financiar los flujos de AOD, principalmente con el Departamento de Defensa.

La financiación del presupuesto de ayuda al desarrollo se realiza en los Estados Unidos a través de una estructura compleja de agentes de financiación, donde intervienen más de 27 entidades federales, lo que da lugar a la fragmentación del presupuesto y sobre todo a unos complejos mecanismos de control y reporting que dificultan la eficacia de la ayuda y la gestión del sistema. Por otro lado, la imputación de la AOD se hace en relación a prioridades establecidas por más de 40 iniciativas presidenciales y no menos de 400 actuaciones del Congreso, si bien la nueva QDDR ha establecido adicionalmente apropiaciones específicas de presupuesto por países objetivo, principalmente en los relacionados con la reconstrucción de Irak y Afganistán. De esta forma, la QDDR identifica que la transición de un mecanismo de asignación de fondos por agencias a un mecanismo de fondo “pool” único es uno de los principales retos de financiación de la ayuda al desarrollo en los Estados Unidos. Por otro lado, es también característico la transferencia de fondos entre el Departamento de Estado y el Departamento de Defensa y el alto nivel del componente de ayuda humanitaria a zonas de postconflicto.

Por esta razón, una de las lecciones aprendidas de Irak y Afganistán es la necesidad de contar con una planificación presupuestaria flexible y plurianual de al menos cinco años vista, a diferencia de la actual que se realiza principalmente a través de apropiaciones anuales a presupuesto. En este sentido están considerando la implementación de los siguientes instrumentos financieros¹⁵:

- Creación de un fondo global de contingencias de seguridad (Global Security Contingency Fund) atribuido conjuntamente a los Departamentos de Defensa y de Estado con gran flexibilidad plurianual para efectuar ayuda al desarrollo.
- La creación de un presupuesto global de seguridad nacional (National Security Budget), que sirva para alinear y coordinar los esfuerzos de los distintos organismos, principalmente Defensa y Estado.

Como resultado de admitir que las restricciones presupuestaria van a afectar de forma de forma material la forma de financiar la ayuda al desarrollo, se está realizando un gran esfuerzo por simplificar y coordinar las estructuras vinculadas a la seguridad nacional y se están realizando

¹⁵ DEVELOPMENT ASSISTANCE COMMITTEE (2011) United States peer review [en línea] disponible en <http://www.oecd.org/dataoecd/43/6/48434536.pdf> [accedido el 2 de agosto de 2011].

cambios cualitativos en su enfoque de financiación para conseguir el objetivo de “working smarter” en esta área y romper así las inercias y las cajas negras de la planificación presupuestaria que son comunes en las organizaciones.

CONCLUSIONES Y PROSPECTIVA

El Secretario General de la OTAN Anders Fogh Rasmussen ha afirmado recientemente que “la defensa inteligente (smart defence) esta basada en proporcionar seguridad con menos dinero, trabajando juntos y siendo más flexible”¹⁶. La gestión de recursos financieros dedicados a la ayuda al desarrollo es una labor exigente por la complejidad de las organizaciones y el número de agentes implicados, cada uno con diferentes expectativas que deben ser tenidas en cuenta. Las limitaciones presupuestarias que impone el escenario actual de crisis económica van a limitar el recurso tradicional al presupuesto del estado para financiar la AOD, lo que hace que en este entorno frágil tengamos que reinventar y reestructurar los instrumentos financieros que nos permiten proyectar seguridad. Una de las lecciones aprendidas de los actores analizados se dirige a dotar de mayor flexibilidad a los instrumentos financieros para poder abordar crisis humanitarias y eventos no predecibles. Por otro lado, el carácter anual de los presupuestos provoca que se ponga el foco en el grado de ejecución de los mismos y no en la calidad de las actuaciones. En este sentido, existen oportunidades de mejora de la eficiencia financiera tales como las relacionadas con la disminución de los costes de administración de los fondos destinados a AOD (que en muchos casos superan el 7% del total de AOD neta) mediante la racionalización de los instrumentos, estructuras, reingeniería de la cadena de valor, el establecimiento de incentivos y objetivos cuantificables, la creación de fondos comunes destinados a financiar la proyección de seguridad y la revisión de los swaps o acuerdos de conversión de deuda por desarrollo existentes.

Como consecuencia de los problemas evidentes de alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio, se ha analizado introducir instrumentos alternativos de financiación, como la tasa Tobin que grava las transacciones financieras globales, impuesto sobre los billetes aéreos, la Facilidad Financiera Internacional sobre las Inmunizaciones, el uso de las loterías nacionales y los compromisos adelantados de mercado para fomentar la investigación en vacunas, entre otros. En opinión del autor, la posible aplicación íntegra de todos estos instrumentos para evitar el recurso al presupuesto tiene pocas probabilidades de ejecución real en lo que respecta a la financiación concreta de la ayuda al desarrollo por la falta de consenso entre los actores globales implicados en un contexto de inestabilidad financiera¹⁷. Sin embargo, el enfoque puede ir orientado a proporcionar incentivos fiscales, promover el uso de flujos privados de capital y reestructurar los mecanismos de financiación existentes para la ayuda al desarrollo, y en un sentido amplio equilibrar la financiación de las 3D's de la seguridad: defensa, diplomacia y desarrollo.

Juan Ferrer Rodriguez

Las ideas contenidas en los Documentos de Opinión son de responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

¹⁶ http://www.nato.int/cps/en/natolive/news_70327.htm

¹⁷ <http://blogs.reuters.com/great-debate/2011/08/17/merkel-and-sarkozy-are-right-about-a-tobin-tax/>