



La Cuenta para el Desafío del Milenio: de la teoría a la práctica

Inmaculada Montero Luque *

Tema: Este artículo valora los tres primeros años de funcionamiento de la Cuenta para el Desafío del Milenio, el contexto político en el que desarrolla sus actividades y sus principales logros hasta la fecha

Resumen: En marzo de 2006 se cumplen cuatro años del anuncio del presidente George W. Bush del lanzamiento de la Cuenta para el Desafío del Milenio (*Millennium Challenge Account*, MCA), el instrumento de ayuda externa norteamericana más innovador de los últimos tiempos. Durante este tiempo se ha creado una nueva agencia de gestión de la ayuda externa dedicada exclusivamente a la asignación de los fondos de la MCA, la Corporación para el Desafío del Milenio (MCC), se han aprobado los primeros planes bilaterales en cinco países y se ha establecido un *modus operandi* que ha estado sujeto a un intenso escrutinio por parte de universidades, institutos de investigación y actores de la cooperación al desarrollo¹. Este artículo presenta un análisis crítico de las actividades hasta ahora desarrolladas por la MCC, estudia las limitaciones a las que ha estado y continúa estando sometida y hace una valoración de la capacidad de esta iniciativa para responder a los objetivos que se marcó

Análisis:

Introducción

Puede afirmarse que en el lanzamiento de la Cuenta para el Desafío del Milenio (*Millennium Challenge Account*, MCA) en marzo de 2002 confluyeron intereses políticos de diversa naturaleza. Por un lado, la MCA nació como parte de la respuesta del gobierno norteamericano al contexto de inseguridad nacional creado por los atentados del 11 de septiembre de 2001. El Departamento de Estado argumentaba que a través del apoyo a procesos de crecimiento económico en economías frágiles se evitaría que se convirtieran en potenciales amenazas para la seguridad norteamericana. A través de la MCA, la guerra contra el terrorismo se lucharía en el frente económico. Por otro lado, la MCA fue concebida como un instrumento para mejorar la eficacia de la ayuda externa. En un intento de alejarse de las políticas tradicionales de reducción de la pobreza, la MCA puso su énfasis en promover el crecimiento económico en aquellas economías en las que tenía más oportunidades de prosperar. La MCA se concentraría en países pobres pero comprometidos con políticas de desarrollo económico y el grado de compromiso de dichos países se mediría a través de una serie de indicadores objetivos reconocidos

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

¹ Steve Radelet del Center for Global Development, Lael Brainard de la Brookings Institution así como el Mercatus Center de la Universidad George Mason, siguen muy de cerca el desarrollo de la MCA y han escrito documentos muy útiles al respecto.

internacionalmente.²

A la hora de juzgar los méritos de esta iniciativa, es importante recordar estos dos elementos, porque la ineficacia de la MCA hasta la fecha reside parcialmente en la imposibilidad de servir estos dos objetivos políticos al mismo tiempo. Junto a las limitaciones metodológicas asociadas a la selección de indicadores y al problema derivado de establecer comparaciones entre países con los mismos niveles de renta *per cápita* pero enmarcados en contextos socio-políticos radicalmente diferentes, figuran otras razones que se describen en este análisis y que han dificultado el que este instrumento de ayuda externa consiga promover el crecimiento económico y la reducción de la pobreza en aquellos países frágiles que representan una amenaza potencial para los EEUU.³ El análisis del desempeño de la Corporación para el Desafío del Milenio (MCC), organismo encargado de gestionar la MCA, nos ofrece pistas para entender porqué la MCA no ha respondido enteramente a las expectativas que se generaron con su lanzamiento y a los objetivos que en su día se marcó.

Los aspectos de la gestión de la MCC en los que se centra este análisis son los siguientes: los países seleccionados hasta la fecha, la dotación presupuestaria de la MCA y la naturaleza y el tipo de programas que han sido financiados hasta ahora.

La selección de países susceptibles de recibir los fondos de la MCA

La MCC elabora anualmente una lista de países, por grupos de renta *per cápita*, susceptibles de recibir ayuda. El análisis de estas listas permite establecer las siguientes tendencias:

- (1) El número de países que superan los criterios establecidos aumenta año tras año. Este aumento se debe principalmente al “efecto incentivo” que supone superar los criterios y acceder a los fondos de la MCA⁴ y al compromiso de la MCC de comenzar a financiar a países de renta media-baja (PRMB⁵) a partir del año fiscal 2006 (FY06). Este año, la MCC ha seleccionado a tres PRMB: El Salvador, Namibia y Cabo Verde.
- (2) El número de países seleccionados en la región de África Subsahariana se ha doblado entre FY05 y FY06, pasando de seis a doce.
- (3) La MCC ha ejercido una discrecionalidad creciente a la hora de excluir de la lista de elegidos a aquellos que superaban los criterios y de incluir en dicha lista a países que no los superaban. En FY04 la MCC eligió tan solo a 13 de los 22 países que superaron los criterios⁶ e incluyó a Bolivia, a Georgia y a Mozambique

² Recordemos brevemente que los 16 criterios que los países deben superar para poder tener acceso a la ayuda de la MCA se engloban en tres grupos: buen gobierno (6 criterios), inversiones enfocadas en las personas (4 criterios) y liberalización económica (6 criterios). Los países deben superar la media al menos en la mitad de los criterios de cada uno de los grupos, además de superar la media con respecto al criterio de corrupción, que es un criterio excluyente en sí mismo.

³ www.realinstitutoelcano.org/analisis/349.asp

⁴ El Banco Mundial recoge en su informe *Doing Business in 2005: Removing Obstacles to Growth* que la MCA ha servido como incentivo para animar a los países a eliminar las barreras para establecer un negocio, concepto que se recoge en dos de los criterios elegidos por la MCA “Coste de establecer un negocio” y “Número de días para establecer un negocio”.

⁵ El MCA utiliza la clasificación establecida por el Banco Mundial según la cual los PRMB son países con una renta *per cápita* comprendida entre 1.500 y 3.000 dólares.

⁶ Los 16 países elegidos en FY04 fueron: Armenia, Benin, Bolivia, Cabo Verde, Georgia, Ghana, Honduras, Lesoto, Madagascar, Malí, Mongolia, Mozambique, Nicaragua, Senegal, Sri Lanka y

que no los superaban. En FY05 eligió a 14 de entre 24 que cumplían con los criterios,⁷ y se incluyó a Marruecos⁸ que no los superaba. En FY06, la MCC escogió a 23 países⁹ de los 34 que superaron los criterios, incluyendo por primera vez a los tres PRMB ya mencionados.

Cabe preguntarse si las tendencias observadas en la selección de países van en la dirección de permitir a la MCA cumplir con sus objetivos. En cuanto al nivel de renta de los países elegidos, muchas veces se han opuesto a la apertura de la MCA a los PRMB. Se arguye que, siendo los fondos de la MCA donaciones y no préstamos, la MCA debería concentrarse en los países menos adelantados (PMA), que son los beneficiarios de la Asociación Internacional de Fomento (AIF), la ventanilla blanda del Banco Mundial, y los que necesitan en mayor medida la ayuda externa. Los PRMB, aún no teniendo acceso a la AIF, pueden acceder con mayor facilidad que los PMA a los mercados privados de capitales y a los préstamos del Banco Mundial a través de su ventanilla “dura”, el BIRF (Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento). Parecería, por lo tanto, razonable que la MCA se concentrara exclusivamente en los PMA.

Esta idea se ve también apoyada por otro argumento de peso: dado que los PMA tendrán que hacer mayores esfuerzos que los PRMB para superar con éxito los criterios establecidos por la MCC, limitar el acceso de estos últimos a los fondos contribuiría a aumentar el incentivo económico para los primeros. Por lo tanto, la apertura en FY06 de la MCA a tres PRMB no parece favorecer la consecución de los objetivos declarados de la MCA. Por lo que respecta al número creciente de economías de la región del África Subsahariana que cumplen con los criterios de acceso a la ayuda, esta tendencia facilitará una mayor concentración de los fondos de la MCA en aquellos países que registran mayores tasas de pobreza en proporción con la pobreza nacional y que han acogido en sus fronteras, al menos en algunos casos, a movimientos terroristas que han supuesto una amenaza para la seguridad norteamericana.

En FY06, la MCC ha incluido por vez primera a Tanzania en la lista de los elegidos. Tanzania es justamente el tipo de país que lograría que la MCA satisficiera sus dos objetivos al mismo tiempo: por un lado, los fondos de la MCA ayudarían a combatir la pobreza (objetivo número uno) en un país en el que el 35% de la población vive bajo la línea de la pobreza¹⁰ y, por otro, harían de Tanzania un país aliado de EEUU en la lucha contra el terrorismo (objetivo número dos), contribuyendo así a limitar las amenazas terroristas contra intereses norteamericanos que se han vivido en el pasado en dicho país.

Finalmente, sería muy deseable que se limitaran al máximo las elecciones de países no basadas en criterios claramente establecidos. Los analistas del Center for Global Development, un *think tank* con sede en Washington, llaman la atención sobre el hecho de que la MCC parece eliminar de la lista a aquellos países que, aún superando la prueba de los criterios, no son democracias. Si un nuevo criterio destinado a medir el

Vanuatu. Los excluidos aún cumpliendo los criterios fueron Birmania, Guyana, Kiribati, Mauritania, Tonga y Vietnam.

⁷ Los 16 países elegidos en FY05 fueron: Armenia, Benin, Bolivia, Georgia, Ghana, Honduras, Lesoto, Madagascar, Malí, Mongolia, Marruecos, Mozambique, Nicaragua, Senegal, Sri Lanka y Vanuatu. Los excluidos aún cumpliendo los criterios fueron: Birmania, Burkina Faso, China, Yibuti, Egipto, Guyana, Nepal, Filipinas, Suazilandia y Vietnam.

⁸ Georgia firmó su plan bilateral de cooperación en agosto de 2005 por un valor 295 millones de dólares.

⁹ Los 23 países elegidos en FY06 son: Armenia, Benin, Bolivia, Burkina Faso, Cabo Verde, El Salvador, Gambia, Georgia, Ghana, Honduras, Lesoto, Madagascar, Malí, Mongolia, Marruecos, Mozambique, Namibia, Nicaragua, Senegal, Sri Lanka, Tanzania, Timor Este y Vanuatu.

¹⁰ Datos para el año 2000 (fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo).

grado de implantación de la democracia no se incluye explícitamente entre los criterios de selección ya aceptados, se pondrá en tela de juicio la validez del proceso. Los países no podrán estar seguros de que su progreso se vea recompensado y la credibilidad del programa quedará en entredicho.

Las dotaciones presupuestarias de la MCC

Uno de los elementos clave de la MCA consiste en inyectar un volumen de fondos considerable en aquellos países que superen los criterios exigidos. Este aumento significativo de la ayuda externa norteamericana pretende ser lo suficientemente importante como para “transformar” a las economías receptoras. La MCA prometió un aumento progresivo de la ayuda externa en el período 2004-2006 hasta alcanzar 5.000 millones de dólares en 2006 y mantener ese volumen de fondos de ahí en adelante. Lamentablemente, las cámaras se han ocupado de frustrar las expectativas del presidente Bush por tercer año consecutivo. En 2004, el MCA recibió 1.000 millones de dólares, un 25% menos de los 1.300 millones solicitados. En 2005 y 2006, los recortes fueron del 40% (1.500 millones de dólares en vez de los 2.500 millones solicitados y 1.770 millones en vez de los 3.000 millones de dólares solicitados, respectivamente). Razones de diversa naturaleza explican los recortes presupuestarios que ha sufrido la MCA desde su lanzamiento:

- (1) La escasa visibilidad de la MCA entre el público norteamericano, que es quién ejerce presión sobre el Congreso. En contraste con el Fondo de Emergencia del presidente Bush para luchar contra el HIV/SIDA (*President's Emergency Plan for AIDS Relief*, PEPFAR), que en los tres últimos años ha recibido incluso montantes superiores a los solicitados, la MCA no ha recibido ni el apoyo de las cámaras del que se beneficia el PEPFAR ni el apoyo del electorado, quién desconoce en gran parte la actividad desarrollada hasta ahora por la MCC.
- (2) Las difíciles relaciones de la MCC con el Congreso, quién era reacio a la creación de una nueva agencia de gestión de la ayuda externa en un contexto marcado por la multiplicidad de agencias. Los escasos montantes comprometidos por la MCC en países seleccionados (hasta agosto de 2005, tan sólo cinco planes por valor de 900 millones de dólares habían sido aprobados) no han contribuido a mejorar la imagen de la agencia entre los miembros del partido republicano en el Congreso. Esta falta de entendimiento se saldó con la dimisión del presidente de la MCC, Paul Applegarth, tan sólo un año después de acceder al cargo.
- (3) La creciente competencia entre distintos objetivos de la ayuda externa y entre la política de ayuda externa y las políticas internas en un contexto de aumento imparable del déficit presupuestario norteamericano. El enquistamiento de la situación post-conflicto en Irak así como los devastadores efectos del huracán Katrina son algunos de los factores que explican la menor dotación presupuestaria para la MCA.

Las consecuencias para la MCC del recorte de fondos son desalentadoras: no sólo se limitará el número de países que puedan acceder a los fondos sino que el montante atribuido a cada plan bilateral se verá forzosamente reducido, poniendo en tela de juicio la capacidad transformadora de la MCA. A continuación se exponen las consecuencias sobre los planes financiados hasta la fecha.

Naturaleza y tipo de programas financiados

Cinco son los planes que han sido aprobados por el MCA hasta la fecha: Madagascar, Honduras, Cabo Verde, Nicaragua y Georgia. J. Fox y L. Rieffel de *The Brookings Institution* han realizado un estudio de estos planes que presenta las siguientes conclusiones preliminares:

- (1) En cuanto a la naturaleza de los planes, los autores señalan su carácter convencional, poco innovador, así como una cierta semejanza con la ayuda que proporcionan otros donantes, más concretamente el Banco Mundial. Aproximadamente la mitad de los fondos se han destinado a proyectos de infraestructura pero, cosa sorprendente, ni la salud ni la educación han recibido la más mínima atención, siendo como son sectores a los que los PMA destinan sistemáticamente dotaciones presupuestarias inadecuadas.
- (2) En cuanto al volumen de fondos comprometidos, los planes aprobados no parecen contar con los fondos suficientes como para hacer de la ayuda norteamericana una fuerza transformadora en el país. Tan sólo en Cabo Verde, la ayuda de la MCA representa un 20% del total de la ayuda oficial al desarrollo (AOD) que recibe el país. En el resto de los casos, no alcanza el 10% de la AOD.
- (3) En cuanto a la gestión de los planes, los autores señalan que su rápida aprobación (unos seis meses tras la presentación de propuestas por parte de los países elegidos) hacen de la MCA un instrumento de ayuda bilateral que se diferencia claramente de otros donantes internacionales, cuyos plazos de gestión de planes son dos y tres veces más largos.

¿Qué información podemos extraer de las conclusiones del estudio de Fox y Rieffel para juzgar la eficacia de la MCA? Vayamos punto por punto:

- (1) En cuanto a la naturaleza de los proyectos financiados, su escasa orientación hacia sectores tradicionalmente vinculados con la reducción de la pobreza no comprometería, en principio, la eficacia de la MCA puesto que otros donantes podrían erigirse en *chef de file* en dichos sectores. Para ello, haría falta que la MCA actuase en coordinación con el resto de donantes. El problema es que la MCA tiene una identidad propia y una filosofía subyacente con la que no todos los donantes coinciden, lo que dificulta la coordinación y reparto de prioridades de financiación. La coordinación con el resto de donantes se ve además entorpecida por la adopción por parte de la MCA de una metodología para el desembolso de los fondos –el enfoque de proyecto– que no está en sintonía con la tendencia cada vez más extendida entre otros donantes de utilizar el enfoque de apoyo presupuestario.
- (2) En cuanto al volumen de fondos disponibles, no parece fácil que en el futuro la MCA vaya a poder aumentar dramáticamente las dotaciones de sus planes en los países elegidos. Los recortes de fondos impuestos por las cámaras así como el aumento de países que superan los criterios año tras año no contribuyen a que la MCA se convierta, tal y como se planeaba, en una de las fuentes principales de ayuda externa en los países receptores y produzca los efectos transformadores que se persiguen.
- (3) Finalmente, la MCC parece poseer una ventaja comparativa frente a otros donantes en lo que respecta a la rápida aprobación de los planes bilaterales. Sin embargo, para ser completamente eficaz, la MCA tendrá que prestar mayor atención a los análisis de impacto de los proyectos enmarcados en dichos planes. A los ojos de los expertos, el tiempo necesario para realizar de forma adecuada estos análisis de impacto sobrepasa ampliamente los seis meses que se emplean para la aprobación de los planes.

Conclusiones: Cuatro años desde el lanzamiento de la MCA no bastan para proporcionarnos todos los elementos necesarios para juzgar la eficacia de esta iniciativa. Este análisis ha presentado una serie de tendencias que ayudan a entender su rumbo y el riesgo de fracaso, que hoy por hoy, sigue estando presente. Para lograr sus objetivos, la MCA deberá resolver una serie de tensiones que tienen que ver con distintos aspectos de su funcionamiento:

- (1) La tensión entre el número creciente de países que superan los criterios y que son elegibles para beneficiarse de estos fondos y la necesidad de que los fondos de la MCA se concentren en un número reducido de países para lograr el “efecto transformador” deseado. Si un porcentaje significativo de los países que superan los criterios no reciben la ayuda esperada, más pronto que tarde el “efecto incentivo” de los criterios se perderá y con ello una de las ventajas más evidentes de esta iniciativa y que consiste en que los criterios actúan como incentivos para la reforma antes incluso de que se desembolse ningún fondo.
- (2) La tensión entre la calidad y la cantidad de fondos que se desembolsan en cada país beneficiario. La MCA necesita demostrar rápidamente ante el Congreso que es capaz de comprometer y desembolsar montantes significativos en los países elegidos, pues de ello dependen las futuras asignaciones de esta iniciativa. Sin embargo, si la MCA no quiere desaparecer antes de demostrar sus potenciales beneficios, debe tener presentes las consecuencias nefastas que la presión por el desembolso rápido originó en los países beneficiarios durante la década de los ochenta. Más no es mejor, el Banco Mundial lo sabe bien.

Aún resolviendo sus tensiones internas, la MCA no logrará sus objetivos a menos de que se integre en una política de ayuda externa coherente. El pasado mes de enero, el director ejecutivo saliente de la agencia de cooperación al desarrollo norteamericana (USAID), Andrew Natsios, se refería precisamente a la falta de coherencia del conjunto de la ayuda externa de este país,¹¹ a la multiplicidad de agencias encargadas de llevarla a cabo y a los centenares de disposiciones que regulan sus dotaciones presupuestarias. Aunque el montante de la ayuda externa norteamericana ha crecido bajo la administración Bush más que en ningún otro período desde la administración Kennedy (pasando de 6.000 millones de dólares en 2003 a 9.000 millones de dólares en 2005), la presente administración no ha emprendido más que parcialmente una reforma global para mejorar tanto la gobernabilidad de las agencias de ejecución de la ayuda como la eficacia de la ayuda desembolsada. Por un lado, se está discutiendo si USAID debería continuar su andadura como agencia independiente o debería pasar bajo el control del Departamento de Estado. Por otro, la secretaria de Estado, Condoleezza Rice, acaba de lanzar una nueva iniciativa –“la diplomacia transformadora”– por la que la transformación de las economías en desarrollo en democracias y la lucha contra el terrorismo se consolidan como grandes objetivos de la política exterior norteamericana. De llevarse a la práctica esta iniciativa, la MCC debería poder beneficiarse de este impulso político para hacerse con un lugar de privilegio en la política de ayuda externa norteamericana. Para conservar ese lugar, deberá mostrar resultados en los países en los que ha comenzado a desembolsar la ayuda. Sin duda, los tres próximos años serán la prueba de fuego que permita a la MCA consolidarse o morir.

Inmaculada Montero Luque
Experta en cooperación al desarrollo y en economía africana

¹¹ Un análisis más completo de los problemas de la ayuda externa norteamericana puede encontrarse en <http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/607.asp>