

ASISTENCIA AL DESARROLLO

Tendencias poco alentadoras

La asistencia oficial al desarrollo – como donaciones y préstamos blandos – ha dejado de ser la principal fuente de ingresos externos para la mayoría de los países de ingresos medios, aunque no para los más pobres. Desde 1997, para cancelar compromisos de deuda los países en desarrollo han transferido hacia los países desarrollados más recursos financieros que los recibidos, con un saldo neto negativo. A la vez, ha decrecido la ayuda de los países donantes como porcentaje de su PBI.

Equipo de Investigación de Social Watch¹

Indicador seleccionado:

- Asistencia Oficial al Desarrollo de los países integrantes del Comité de Asistencia al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos y de las organizaciones multilaterales (% del INB)

En el camino hacia el desarrollo tanto económico como social de las naciones y en la lucha contra la pobreza la cooperación internacional desempeña un papel importante.

En este ámbito, la ayuda financiera cumple un rol relevante y es un tema que influye fuertemente en el devenir de algunos países más desaventajados. El aporte de la cooperación internacional a los estados que tienen importantes limitaciones de recursos puede ser fundamental para el cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales de sus ciudadanos. De hecho la cooperación internacional forma parte de los instrumentos internacionales de derechos humanos².

Existen asimismo compromisos de voluntad política internacional que cuantifican la ayuda hacia los países más pobres. Los gobiernos de los países más desarrollados se comprometieron en las últimas décadas a destinar una parte fija de sus recursos con este fin. En 1995, el Compromiso 9 de la declaración final de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, celebrada en Copenhague, se acordó 0,7% de los recursos del Ingreso Nacional Bruto (INB) de los países donantes para la asistencia oficial al desarrollo (AOD).

De acuerdo a la definición de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), la AOD se compone de las donaciones y préstamos en condiciones financieras blandas³,

realizados por las instituciones públicas nacionales de los países desarrollados con el objetivo de promover el desarrollo económico y el bienestar en los países en desarrollo⁴.

Los principales debates actuales sobre la asistencia oficial y el desarrollo se enmarcan en las grandes tendencias que han manifestado los flujos financieros oficiales. En los últimos años, la evolución de los flujos globales netos hacia los países en desarrollo da cuenta de tres tendencias⁵:

- una pérdida de la importancia relativa de las fuentes oficiales de recursos frente al aumento de las fuentes privadas en la financiación del desarrollo, principalmente a través de la inversión directa (triplicó entre los períodos 1990-1994 y 2000-2004), y frente al crecimiento significativo de los flujos de remesas provenientes de los emigrantes (de USD 40.000 millones a USD 99.000 millones, más del doble en los mismos períodos)⁶.
- una tendencia decreciente en los flujos netos oficiales, que a su vez manifiestan una alta volatilidad. La evolución de la AOD fue creciente entre 1970 y 1990, para luego decrecer – el promedio anual bajó de USD 52.000 millones entre 1990 y 1994 y a USD 36.000 millones entre 2000 y 2004.
- se han producido cambios en la modalidad de los flujos tanto privados como oficiales. En el ámbito privado, la inversión extranjera directa y accionaria ha ganado lugar frente a las deudas con los bancos privados y los mercados

Con el Objetivo de Desarrollo del Milenio (ODM) 8, que se propone fomentar una asociación mundial para el desarrollo, se asume el compromiso de la asistencia al desarrollo por parte de los países más ricos y la responsabilidad de los países que reciben esa asistencia de canalizarla en favor del desarrollo social. El aporte de la cooperación internacional necesario para que los ODM puedan hacerse realidad supera ampliamente la meta planteada de 0,7% del INB de los países donantes. ■

de capital. De cierta manera, la inversión directa es considerada como más estable y duradera frente a deudas con acreedores privados internacionales.

En el entorno oficial, las fuentes oficiales de financiamiento han ido reduciendo las colocaciones en préstamos y han aumentado las donaciones, de un promedio anual de USD 9.500 millones en las décadas de 1970 y 1980 a USD 31.000 millones en la de 1990. La idea subyacente es lograr que los países de ingresos medios avancen en la obtención de financiamiento en el mercado de capitales y canalizar la AOD principalmente hacia los países más pobres, en especial hacia África Subsahariana⁷. Solo en esta región y en Asia Meridional, donde se concentran los países más pobres del planeta, los flujos oficiales han superado a los privados desde la década de 1990.

En los últimos años, los flujos financieros hacia los países en desarrollo se han canalizado a través de nuevos y diferentes instrumentos, por lo que la AOD, como se la definió originalmente, ha dejado de ser la principal fuente de financiamiento externo para la mayoría de los países de ingresos medios. No así para los países más pobres, donde sigue representando más de 7% del INB.

La importancia creciente que han adquirido los flujos privados respecto de los oficiales en el

1 Los integrantes del Equipo de Investigación en Ciencias Sociales de Social Watch se detallan en la página de Créditos, al inicio del libro.

2 Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC).

3 Que tienen al menos 25% en carácter de donación y con intereses muy bajos (cerca de 1% anual) a plazos muy largos (30 o 40 años).

4 Asistencia Oficial al Desarrollo (AOD), Desembolsos netos de préstamos y subsidios otorgados a países y territorios que figuran en la parte I de la Lista de Receptores de Ayuda del Comité de Ayuda para el Desarrollo (CAD) (a) realizados por el sector oficial; (b) con el objetivo fundamental de promover el desarrollo económico y el bienestar; (c) otorgados en términos financieros concesionales (si se trata de un préstamo, al menos con un 25% de componente de subvención). Incluye, además de los flujos financieros, la Cooperación Técnica. Se excluyen subsidios y préstamos para propósitos militares. Pagos por transferencias a privados (por ejemplo, pensiones, reparaciones o pagos de seguros) generalmente no se incluyen.

5 Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA) (2005). *La Ayuda Oficial para el Desarrollo en América Latina y el Caribe: contexto y perspectivas*.

6 Desde mediados de la década de 1990 el monto de las remesas recibidas por los países en desarrollo en su conjunto excedió lo recibido por concepto de AOD.

7 Las principales agencias de Reino Unido, Países Bajos y Canadá, entre otros países donantes, indican que se concentrarán progresivamente en los países de ingresos más bajos.

COMPROMISOS ASUMIDOS POR PAÍSES DE LA UE INDIVIDUALMENTE:		
Bélgica		0,7% 2010
Francia	0,5% 2007	0,7% 2012
Suecia	1% 2006	
España	0,33% 2006	0,5% 2008
Reino Unido	0,47% 2008	0,7% 2013

financiamiento para el desarrollo no puede presentarse como una alternativa general, ya que estos flujos de inversión extranjera directa se concentran en algunos países emergentes y en particular en sectores específicos en su interior (cinco países concentraron 65% de estos flujos entre 2000 y 2004: China, India, Brasil, Rusia y México).

Los flujos recibidos por concepto de AOD cambiaron de dirección después de la crisis asiática de 1997. En su conjunto, para cancelar compromisos de deuda, los países en desarrollo han transferido hacia los países desarrollados más recursos financieros que los recibidos, con un saldo neto negativo. Si bien el saldo dejó de ser negativo a partir de 2004, algunos países en desarrollo acumularon reservas favorecidos por el aumento de los precios de sus exportaciones y dedicaron parte de los recursos al pago total o a adelantos de pago de la deuda externa.

La evolución reciente de la AOD muestra que entre 2000 y 2004 creció alrededor de USD 12.000 millones. No obstante, al evaluar la ayuda como porcentaje del PBI de los países donantes se observa una tendencia decreciente; esta proporción alcanzó apenas 0,25% del PBI, una cifra muy lejana del 0,7% acordado por los países donantes en los 1960 y lejana también del 0,5% efectivizado durante esa década.

Los únicos países que en 2004 superaron la meta de las Naciones Unidas de 0,7% del INB son Dinamarca, Luxemburgo, Países Bajos, Noruega y Suecia. Los países de la Unión Europea aumentaron de un promedio de 0,35% en 2003 a 0,36% en 2004, pero algunos miembros aún se encuentran por debajo del 0,33% que la UE dispuso para sus estados integrantes después de la Cumbre de Monterrey (2002) y e incluso más lejos del 0,39% que se fijaron como meta para 2006.

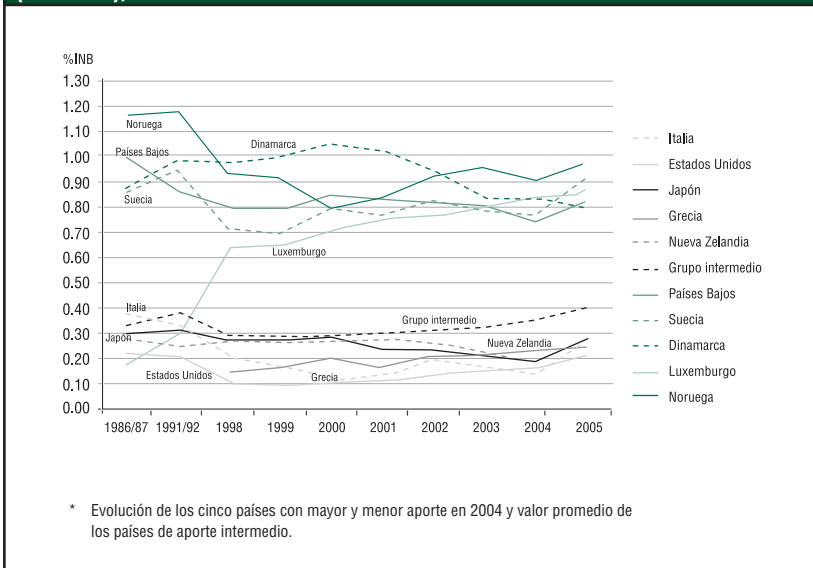
La evaluación sobre la ayuda al desarrollo no puede limitarse únicamente a la cuantificación de fondos. Una preocupación creciente gira en torno a la calidad de esa ayuda: la eficacia, la transparencia y el impacto real de la misma. Para ello, se están implementando herramientas de evaluación que permitirán mejorar sustancialmente el seguimiento de los logros obtenidos.

Haciendo una revisión del período 2000-2004 puede observarse que el incremento en la AOD estuvo encabezado principalmente por el aumento en

TABLA 1. Variaciones en la AOD anual 2003-2004:

AUMENTOS IMPORTANTES	%	RAZÓN
Austria	22,0	Principalmente por condonación de deuda
Grecia	13,1	Aumento de cooperación técnica y asistencia a emergencias
Canadá	12,2	Debido a que desistió de recibir repagos de India
Luxemburgo	10,5	Aumento de la cooperación con los bancos regionales de desarrollo
Portugal	187,5	Condonación a Angola de una abultada deuda
España	14,5	Contribución a organizaciones internacionales
Reino Unido	8,8	Condonación de deudas y aumento en la ayuda para programas y proyectos
Nueva Zelanda	8,2	Incluye un aumento significativo de donaciones a organismos del Pacífico Sur
AUMENTOS LEVES		
Dinamarca	3,5	
Finlandia	5,9	
Francia	4,3	
Australia	2,3	
Irlanda	2,2	
Suecia	1,4	
DISMINUCIONES		
Bélgica	-30,3	En relación a 2003, año en que realizó un gran alivio de la deuda de la República Democrática del Congo
Italia	-9,7	Debido a la reducción de cancelación de deudas
Países Bajos	-4,0	Debido a la devolución de préstamos de ayuda de parte de India
Suiza	-3,0	
Noruega	-2,9	

GRÁFICO 1. Desembolsos netos de AOD en precios y tipos de cambio corrientes (% del INB), 1986-2005 *



la cooperación técnica (46%), la condonación de la deuda de los países más pobres (32%), las contribuciones a los organismos multilaterales (21%) y la ayuda para emergencias (15%). A la vez, decrecieron otros rubros como préstamos y otras donaciones (-14%).

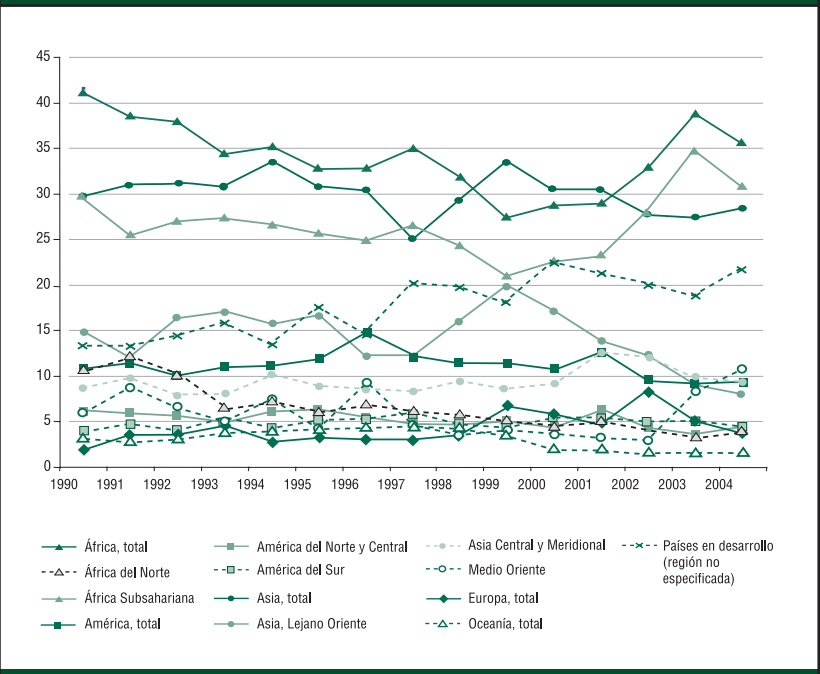
Los compromisos asumidos en Monterrey proponían pasar del 0,25% alcanzado en 2004 a 0,30% en 2006. Sin duda esta proporción se podría ver incrementada a partir del anuncio realizado en septiembre de 2005 por el Grupo de los Ocho (países más industrializados más Rusia, G8)⁸, relativo a asumir el costo asociado a la condonación de la deuda de 40 países con los organismos multilaterales.

De acuerdo a estimaciones del Comité de Ayuda para el Desarrollo de la OCDE, las contribuciones anuales de la OCDE aumentarán en USD 50.000 millones entre 2004 y 2010, alcanzando USD 130.000 millones en 2010, lo que significaría lograr 0,36% del PBI en 2010, apenas la mitad de lo que se comprometieron a donar en la década de 1960.

Según recientes anuncios del Banco Mundial, el 1 de julio de 2006 entra en vigor esta Iniciativa para el Alivio de la Deuda Multilateral (IADM), con la cual se cancelaría la deuda que mantienen algunos de los países más pobres del mundo con la Asociación Internacional de Fomento. En este marco, esta Asociación del Banco Mundial entregará unos USD 37.000 millones en alivio de la deuda durante los próximos 40 años, cifra que se suma a alrededor de USD 17.000 millones en alivio de la carga ya comprometidos por dicha asociación en el marco de la Iniciativa de reducción de la deuda para los Países Pobres Muy Endeudados (PPME).

Según el Banco, aquellos países que se han 'graduado' de la Iniciativa para los PPME podrían optar por el alivio adicional de la carga de la deuda.

GRÁFICO 2. Evolución del destino de la AOD (1990-2004)



Serían 19 los países que en primera instancia recibirían la cancelación total "de aquella deuda que reúna los requisitos" (Benín, Bolivia, Burkina Faso, Camerún, Etiopía, Ghana, Guyana, Honduras, Madagascar, Malí, Mauritania, Mozambique, Nicaragua, Níger, Rwanda, Senegal, Tanzania, Uganda y Zambia). Los demás países PPME deberían completar los requisitos del programa para poder acceder a los mecanismos de cancelación de deuda.■

⁸ En la Cumbre del G8 de julio de 2005 en Gleneagles, Escocia, estos países se comprometieron a cancelar la deuda de los países más endeudados del mundo, la mayoría africanos. La Asociación Internacional de Fomento del Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y el Fondo Africano de Desarrollo otorgarán la cancelación de la deuda a aquellos países que se hayan "graduado" (esto es, que hayan alcanzado el "punto de culminación") de la iniciativa reforzada para los PPME. En marzo de 2006, los donantes acordaron un paquete de financiamiento para la IADM que contempla aportes adicionales de su peculio en el tiempo a fin de asegurar la entrega de recursos frescos para la lucha contra la pobreza. El financiamiento compensatorio que se entregará durante el período que cubren los préstamos cancelados se sustentará en los sólidos compromisos ya asumidos, y los donantes están tomando medidas adicionales en sus países de origen para satisfacer el financiamiento complementario comprometido en el tiempo.