

La ayuda al desarrollo se reduce en 2009 y previsiblemente caerá en 2010

*Iliana Olivé **

Tema: Se han publicado los datos sobre los desembolsos de ayuda al desarrollo en 2009. A pesar de lo que señala la OCDE, la ayuda cae (aunque levemente) en 2009 respecto del año anterior. Este ARI analiza esta reducción y las perspectivas para 2010.

Resumen: La ayuda oficial al desarrollo (AOD) de los países miembros del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE se ha situado en algo menos de 120.000 millones de dólares en 2009.¹ Esta leve reducción de algo menos de 3.000 millones respecto del año anterior viene acompañada de un aumento de la proporción de ayuda reembolsable e implica un aumento del esfuerzo relativo de los donantes (desde el 0,3% hasta el 0,31% del PNB total de los países CAD) como consecuencia de la recesión económica. Previsiblemente, en 2010 la ayuda seguirá cayendo y probablemente con mayor intensidad. Y esto en un año en el que se celebra la cumbre de revisión de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), cuyo logro requiere de un mayor esfuerzo por parte de los donantes. Una de las posibles respuestas a la tensión creada entre los recortes de ayuda y la necesidad de un nuevo esfuerzo para afrontar los ODM será la profundización en la agenda de la eficacia de la ayuda.

Análisis:

La ayuda cae en 2009

Aunque la OCDE insista en que se produce un aumento de la ayuda en términos reales, lo cierto es que en términos corrientes ya se registra en 2009 una leve caída en el total de AOD respecto del año anterior. Concretamente, según datos de la misma fuente, la AOD, que se situaba en cerca de 122.300 millones de dólares en 2008, desciende un 2,2% para situarse en 119.573 millones en 2009. También es cierto que, dada la contracción del PIB del conjunto de los donantes CAD, el esfuerzo relativo de éstos en materia de ayuda al desarrollo aumenta ligeramente del 0,30% del PNB en 2008 al 0,31% en 2009 (Tabla 1). De hecho, si bien la AOD cae en términos absolutos en 14 países, estas caídas se traducen en una caída en términos relativos solamente en 10 de ellos.

* Investigadora principal, Cooperación Internacional y Desarrollo, Real Instituto Elcano

¹ Según la nota de prensa publicada por la OCDE con los datos globales definitivos de la ayuda en 2009: "Development aid rose in 2009 and most donors will meet 2010 aid targets" (http://www.oecd.org/document/11/0,3343,en_21571361_44315115_44981579_1_1_1_1,00.html).

Tabla 1. Ayuda oficial al desarrollo neta de los miembros del CAD

	AOD 2009		AOD 2008		Var. anual	
	US\$ mn	% PNB	US\$ mn	% PNB	US\$ mn	% PNB
Alemania	11.982	0,35	13.981	0,38	-1.999	-0,03
Australia	2.761	0,29	2.954	0,32	-193	-0,03
Austria	1.146	0,30	1.714	0,43	-568	-0,13
Bélgica	2.601	0,55	2.386	0,48	215	0,07
Canadá	4.013	0,30	4.795	0,33	-782	-0,03
Corea del Sur	816	0,10	802	0,09	14	0,01
Dinamarca	2.810	0,88	2.803	0,82	7	0,06
España	6.571	0,46	6.867	0,45	-296	0,01
EEUU	28.665	0,20	26.842	0,19	1.823	0,01
Finlandia	1.286	0,54	1.166	0,44	120	0,1
Francia	12.431	0,46	10.908	0,39	1.523	0,07
Grecia	607	0,19	703	0,21	-96	-0,02
Holanda	6.425	0,82	6.993	0,80	-568	0,02
Irlanda	1.000	0,54	1.328	0,59	-328	-0,05
Italia	3.314	0,16	4.861	0,22	-1.547	-0,06
Japón	9.480	0,18	9.579	0,19	-99	-0,01
Luxemburgo	403	1,01	415	0,97	-12	0,04
Noruega	4.086	1,06	3.963	0,88	123	0,18
Nueva Zelanda	313	0,29	348	0,30	-35	-0,01
Portugal	507	0,23	620	0,27	-113	-0,04
Reino Unido	11.505	0,52	11.500	0,43	5	0,09
Suecia	4.546	1,12	4.732	0,98	-186	0,14
Suiza	2.305	0,47	2.038	0,44	267	0,03
Total	119.573	0,31	122.296	0,30	-2.725	0,01

Fuente: OCDE y cálculos propios.

Los principales donantes en términos absolutos siguen siendo (con ligeras alteraciones en el orden) los que encabezaban la lista el año anterior: EEUU, Francia, Alemania, el Reino Unido y Japón. Lo mismo ocurre con los principales donantes en relación al tamaño de su economía: Suecia, Noruega y Luxemburgo aportan, todos ellos, más del 1% de su PNB como AOD (véase la Tabla 1).

Las principales variaciones son, por una parte, los aumentos registrados por EEUU que, en un contexto de recesión mundial, incrementa sus fondos de ayuda en más de 1.800 millones de dólares, y por Francia, algo más de 1.500 millones de dólares, que se destinan fundamentalmente a préstamos bilaterales y a contribuciones a organismos internacionales. Por otra parte, están las caídas de la ayuda alemana e italiana que alcanzan cerca de 2.000 millones y algo más de 1.500, respectivamente. Para estos dos casos, la nota de prensa de la OCDE señala que la conclusión de los programas de cancelación de deuda vigentes en años anteriores no han dado paso a desembolsos efectivos adicionales de ayuda, sobre todo en Italia.

En el análisis sobre los datos de ayuda realizado hace aproximadamente un año, señalamos que posiblemente en 2009 se darían una serie de presiones tanto al alza como a la baja de la ayuda al desarrollo y que, dependiendo de qué presiones se dieran con mayor intensidad, el volumen absoluto y relativo de la ayuda terminaría incrementándose o disminuyendo a lo largo del año 2009.²

² Iliana Olivie y Federico Steinberg (2009), "La ayuda sube en 2008 (sorprendentemente), pero ¿qué pasará en 2009?", ARI nº 79/2009, Real Instituto Elcano, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano-es/zonas_es/cooperacion+y+desarrollo/ari79-2009.

Por un lado, señalábamos que en algunos donantes con mayor tradición de cooperación oficial al desarrollo, por una cuestión de economía política, sería complicado mantener políticas expansivas dirigidas fundamentalmente al estímulo de la economía nacional sin que redundaran en el aumento, o al menos el mantenimiento, de niveles significativos de AOD. Y parece que así ha sido para los primeros donantes en términos relativos. Además, también indicamos que la vocación más internacionalista (que la de su predecesor en la Casa Blanca) y los anuncios del presidente Obama de mayores compromisos con la ayuda oficial al desarrollo posiblemente se traducirían en mayores desembolsos de ayuda por parte de EEUU. Este punto también parece confirmarse con el incremento de ayuda absoluto y relativo de EEUU (Tabla 1).

También apuntábamos que la previsible contracción del PIB de la OCDE podría arrojar un aumento de los niveles relativos de ayuda. Así ha sido. Como se señala más arriba, si bien el CAD registra para 2009 un volumen absoluto de ayuda menor que el de 2008, el esfuerzo relativo medio para este grupo de países aumenta del 0,30% al 0,31% del PNB de la zona. Aunque ya hemos visto que en 2009 hasta 10 países registran un descenso de los fondos de ayuda en términos absolutos y relativos, también se da el caso de cuatro países en los que, a pesar de registrarse un descenso de la ayuda total, esto supone un aumento de la ayuda en relación al PNB. Estos cuatro Estados son los Países Bajos, España, y, en menor medida, Luxemburgo y Suecia.

Hace aproximadamente un año, también subrayábamos el hecho de que posiblemente, en el actual contexto fiscal, una vía para mantener ciertos niveles de AOD sin incurrir en mayores déficit es la dotación de mayores partidas de ayuda reembolsable. En este sentido, la OCDE señala que buena parte de los aumentos que se producen en 2009 se dan por el incremento de los nuevos préstamos; partida que aumenta en 20,6%.

¿Y para 2010, qué podemos esperar?

Pues mayores caídas de la ayuda, aunque la OCDE señale lo contrario.

Según la OCDE, la ayuda en 2010 podría aumentar hasta 126.000 millones de dólares. Aunque no se trataría de un gran aumento, sí supondría un incremento de algo más de 6.000 millones de dólares respecto de los niveles de 2009.

Pero lo cierto es que esta estimación se basa en la información presupuestaria suministrada por los países CAD a febrero de 2010 y, desde esa fecha, diversos países, entre ellos España (que recorta su ayuda en 800 millones para los próximos dos años), Italia y Grecia ya han anunciado recortes en el gasto público que afectarán también a los fondos destinados al desarrollo internacional.

De hecho, estos anuncios de recortes se producen en el marco de recortes en el gasto social inéditos en muchos países europeos y en cualquier caso supone el fin de la política contracíclica para combatir la crisis financiera internacional y sus consecuencias. En este contexto de caída drástica del gasto social interno en los principales donantes, resultará complejo el aumento (o incluso el mantenimiento) de los niveles de ayuda registrados en 2009.

Además, las previsiones de la OCDE cuentan con el mantenimiento de una política contracíclica y de estímulo fiscal del primer donante mundial en términos absolutos: EEUU. No obstante, hace pocos días, con ocasión de la reunión del G20 en Toronto,

EEUU se sumaba a los países europeos, anunciando un recorte fiscal que llevará su déficit público del actual 11% a la mitad en 2013 y al 3% en 2015.

Por otra parte, este año toca revisar de nuevo el progreso en el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Recuérdese que los ODM se adoptaron a principios del pasado decenio tras un apoyo amplio por parte de la comunidad internacional a la Declaración del Milenio de 2000. Con esta declaración pero, sobre todo, con los ODM, la comunidad internacional llegaba a una definición más o menos consensuada de desarrollo, o, al menos, al establecimiento de unos objetivos concretos en esta materia, de forma que pudiera seguirse su grado de cumplimiento.³ La fecha establecida para el logro de los ODM en el momento de su formulación fue 2015. La reunión anual de la Asamblea General de Naciones Unidas de septiembre de 2005 ya fue dedicada, en buena medida, a evaluar su logro y lo mismo ocurrirá con la reunión del próximo mes de septiembre. Aunque el objetivo de este trabajo no es el valorar el grado de cumplimiento de los ODM, sí cabe señalar que nos encontramos aún lejos de reducir a la mitad los niveles de pobreza registrados en 1990 (por poner sólo un ejemplo de las 18 metas estipuladas en los ODM). Es más, la actual crisis mundial ha supuesto el retroceso en el logro de una parte importante de estas metas.

En otras palabras, este año los ODM vuelven a subir de perfil político, como lo muestra el hecho de que el pasado 23 de junio el secretario general de Naciones Unidas, Ban Ki-moon, anunciaba que el presidente del gobierno español José Luis Rodríguez Zapatero lideraría, junto con el presidente ruandés Paul Kagame, un grupo de trabajo sobre ODM de aquí a la celebración de la Asamblea General de Naciones Unidas del próximo septiembre. Según las Naciones Unidas, la función de este grupo será la de ayudar a generar voluntad política para poner en marcha las medidas necesarias para la consecución de los ODM. Recientemente, en una conferencia celebrada en Madrid bajo la Presidencia española de la UE, la secretaria de Estado de Cooperación Internacional, Soraya Ramos, también señalaba la necesidad de que el conjunto de los países europeos fueran a la Asamblea General del mes de septiembre con una posición común respecto de los ODM. Puede decirse que el logro de los ODM requiere de esfuerzos de diverso tipo: cambios profundos en el funcionamiento del sistema económico internacional (como señala el octavo objetivo del milenio), pero también una transferencia suficiente de fondos hacia los países en desarrollo.⁴

Así, en lo que se refiere a los desembolsos de ayuda al desarrollo, el resto del año 2010 estará previsiblemente dominado por la tensión entre las restricciones presupuestarias de los principales donantes y las necesidades en materia de logro de los ODM.

Si en 2010 y en años sucesivos cae la ayuda, ¿qué se puede hacer?

Sorprendentemente, buena parte de los debates políticos sobre cooperación internacional al desarrollo siguen dominados por el volumen de ayuda: cuánta ayuda es necesaria para erradicar el hambre y la pobreza, y si la ayuda aumenta o disminuye. Si

³ Muy resumidamente, los ODM entienden el desarrollo como la reducción de la pobreza y el hambre, la mejora de las condiciones educativas, sanitarias y medioambientales y el progreso en la equidad de género. Véase <http://www.un.org/millenniumgoals/>.

⁴ Dada la diversidad de problemas a la que se enfrenta cada uno de los países en desarrollo, es prácticamente imposible estimar el coste total que tendría el logro de los ODM en todos los países y para todos los objetivos y metas. Sirva simplemente de referencia que, en 2002, el Banco Mundial estimó este coste en un volumen de entre 40.000 y 60.000 millones de dólares anuales adicionales a los desembolsos de ayuda total efectivos en aquel momento.

resulta sorprendente es porque en el plano académico este debate quedó superado hace décadas. Desde el modelo Harrod-Domar de finales de los años 40, que considera (muy resumidamente) que el desarrollo es, sobre todo, el resultado de una escasez de ahorro e inversión internos que se palia con la transferencia de fondos desde el exterior, se han sucedido todo tipo de teorías del desarrollo (teorías de la modernización, estructuralismo latinoamericano, dependentismo, enfoque de las necesidades sociales básicas, Consenso y post-Consensos de Washington...) que ponen el acento en muy diversas variables (políticas industrial, comercial, fiscal, intensidad en recursos naturales, movilidad social, etc.), además del mero déficit de financiación interna para explicar las causas del subdesarrollo o los obstáculos a mayores niveles de desarrollo.

Si bien es verdad que el debate político no se rige por las mismas lógicas que el académico, también se han sucedido en los últimos años diversas reuniones y cumbres internacionales sobre aspectos que no tienen que ver con la financiación del desarrollo y que, sin embargo, no trascienden de la misma manera a los medios de comunicación o a opinión pública. Es el caso de los avances (políticos, no académicos), en la agenda sobre calidad y eficacia de la ayuda alcanzados en las reuniones de Roma, París y, más recientemente, Accra. Muy resumidamente, la declaración de París de 2005 compromete a la comunidad internacional a trabajar para el logro de mayores niveles de armonización en las prácticas de los donantes, un mayor alineamiento con la agenda de desarrollo de los países receptores de ayuda (y, por tanto, mayor apropiación por parte de estos últimos), una gestión de la ayuda más orientada a resultados y con un sistema de rendición mutua de cuentas entre donantes y receptores. En 2008, se dio un nuevo paso en la agenda, con una reunión en Accra de la que salieron compromisos más concretos sobre predictibilidad de la ayuda, o condicionalidad y desligamiento de la misma. Aunque la retórica de la agenda de la eficacia de la ayuda puede parecer excesivamente técnica y operativa (y a pesar de que diversos análisis señalan la excesiva 'tecnificación' de un problema eminentemente político), lo cierto es que lo que se está debatiendo es la puesta en común (mediante la coordinación, la alineación, la rendición de cuentas...) de unos mismos objetivos de desarrollo, lo que lleva a una política compartida de desarrollo internacional. Además, se abre la puerta a otros debates más políticos (y delicados) pero de suma importancia, como la necesaria división del trabajo entre donantes (delicado porque implicaría seguramente el repliegue geográfico de diversos donantes).

Aunque suene obvio, quizá no está de más mencionar que con una mayor eficacia de la ayuda se lograría un mayor impacto en el desarrollo coincidiendo con un empeoramiento de la situación en los países receptores de ayuda, como consecuencia de la crisis mundial. Además, en un escenario de caída de financiación para la cooperación internacional al desarrollo y también con menores presiones de ejecución de presupuesto en las principales agencias de cooperación, parece el momento idóneo para impulsar de forma contundente esta agenda.

Conclusiones: Ha caído la ayuda al desarrollo en 2009 y, previsiblemente, seguirá cayendo este año. Pero en 2010 también se revisará el progreso en el logro de los ODM y la comunidad de donantes tiene la oportunidad de profundizar en la agenda de eficacia de la ayuda como una de las claves en la consecución de dichos objetivos.

Aparte de las dificultades obvias que puede generar un recorte generalizado en los niveles de ayuda al desarrollo, existe otra derivada que es el riesgo de un cambio de discurso que acabe llevando a una nueva fatiga del donante como la que se dio en los años 90. Diversas declaraciones públicas de mandatarios europeos, y de algunos

responsables de la política de desarrollo internacional en sus países, parecen apuntar en esta dirección. Y es que los discursos pronunciados en las últimas semanas sobre la reducción de los fondos de ayuda han incluido, además, observaciones sobre las limitaciones de la cooperación internacional para mejorar los niveles de desarrollo, a pesar de haber mantenido en ocasiones anteriores la posición contraria. Si los recortes en la ayuda al desarrollo son el resultado de una necesaria política fiscal contractiva como respuesta a la actual crisis económica internacional, y no el resultado de un giro en la política de cooperación internacional al desarrollo o de la política exterior en términos más amplios, entonces es importante que la comunidad de donantes en su conjunto y cada donante de forma individual fije un rumbo claro para la política de cooperación.

Para ello, será importante que los donantes europeos trabajen en una posición única de cara a la próxima reunión para los ODM, al igual que será también importante impulsar de forma decisiva la agenda de eficacia (con la dotación de capacidades que cada sistema de cooperación requiera). En este sentido, la aplicación de los recortes de la ayuda de cada donante a sectores, programas y países receptores en función de los objetivos generales fijados para la política de desarrollo en este nuevo contexto será un elemento clave para el logro de mayores niveles de eficacia y eficiencia de la ayuda al desarrollo.

Iliana Olivé

Investigadora principal, Cooperación Internacional y Desarrollo, Real Instituto Elcano