

Tendencias de la ayuda oficial al desarrollo en los países andinos (2000-2010)

Diana Carolina Castro Salgado*
Edgar Alberto Zamora Avilés**



Resumen:

Se analizan las principales tendencias de la ayuda oficial al desarrollo (AOD) en los países andinos (2000-2010) constatando a nivel agregado: i) disminución de la importancia de la AOD frente a otros flujos externos de financiación; ii) caída de la participación de la región en la AOD global en el marco de la reasignación geográfica impuesta por la agenda de objetivos de desarrollo del milenio (ODM); iii) securitización de la agenda y presencia de Estados Unidos (EUA) como principal donante, evidenciados en los sectores de destino donde destaca el control de narcóticos.

Palabras clave:

Países andinos, cooperación internacional, ayuda oficial al desarrollo, agenda internacional de desarrollo, securitización.

* Estudiante de la Maestría en Relaciones Internacionales, con mención Cooperación Internacional para el Desarrollo, en la Universidad Andina Simón Bolívar (UASB-E), Sede Ecuador; Licenciada en Estudios Internacionales por la Universidad del Azuay.
Contacto: <dicastroalgado@gmail.com>.

** Estudiante de la Maestría en Relaciones Internacionales, con mención en Cooperación Internacional para el Desarrollo de la UASB-E; Politólogo por la Universidad Nacional de Colombia, Bogotá; miembro del Grupo Interdisciplinario de Estudios Políticos y Sociales Theseus, adscrito al Departamento de Ciencia Política de la UNAL-Sede Bogotá.
Contacto: <edgarzamora27@gmail.com>.

La cooperación internacional para el desarrollo (CID) puede estudiarse desde dos enfoques: uno se centra en analizar la “industria de la ayuda”¹ (flujos, actores y prácticas) que debería “desarrollar” a sus clientes, y otro analiza la CID (incluida la AOD) como parte del sistema internacional y sus relaciones de poder.

Aunque este trabajo retoma la pauta analítica sobre la AOD de Tezanos y Martínez (2010), para el caso específico de los países andinos (en adelante PA): Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, durante la primera década del siglo XXI; pretende incluir ciertos elementos de análisis crítico en el marco de las relaciones de poder del sistema internacional que caracterizan la CID.

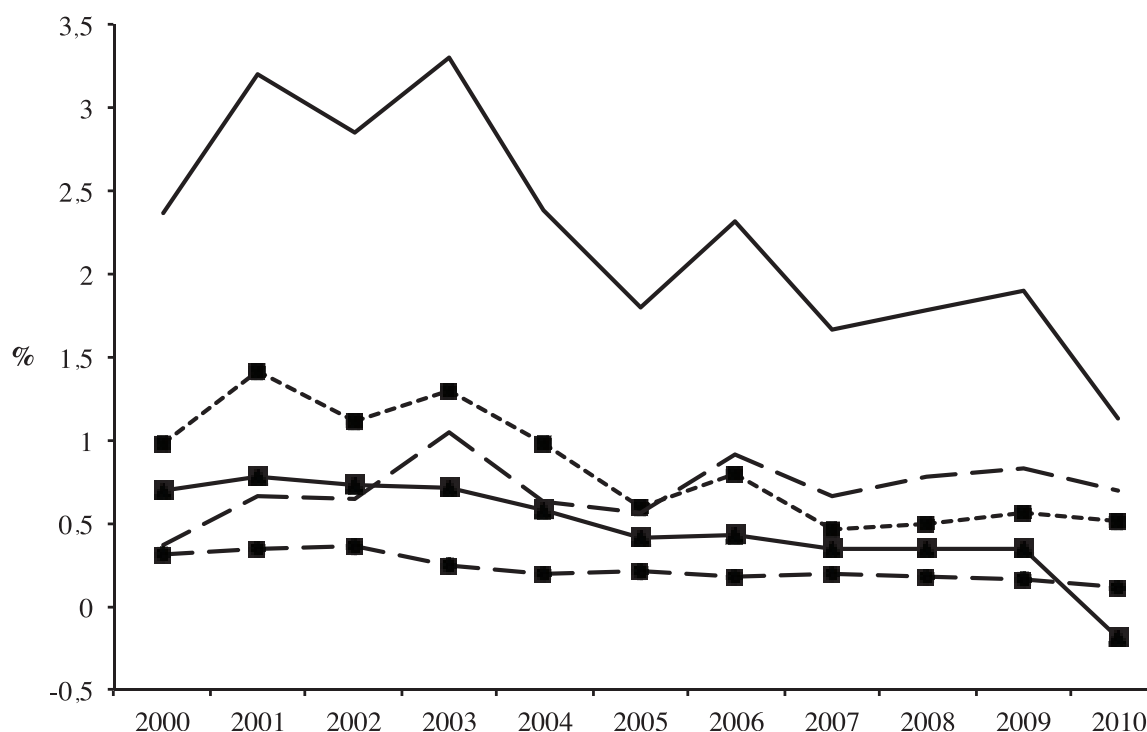
En la primera parte, se contextualiza la evolución de la AOD en función de otros flujos externos de financiación, de la participación de los PA en la AOD global y de la agenda internacional de desarrollo. En segundo lugar, se analiza la distri-

bución sectorial de la AOD y su relación con los principales donantes y sus agendas de política exterior. En tercer lugar, se presentan unas consideraciones finales.

Evolución de la AOD en los PA y tendencias globales

Durante las dos últimas décadas del siglo XX, los PA casi duplicaron su participación en los desembolsos globales de AOD. Esta tendencia se invertiría en la primera década del siglo XXI, cuando dicha participación cayó desde niveles ligeramente superiores al 3% en 2001, hasta un nivel mínimo de 1,12% en 2010. Adicionalmente, para este último período, el comportamiento de la AOD ha sido más volátil y, en términos absolutos, fluctuó alrededor de US \$ 2 mil millones (-precios de 2010-) (gráfico 1). Por países, Bolivia y Perú evidencian los mayores descensos de AOD, mientras que Colombia presenta una ligera tendencia al alza.

Gráfico 1. Participación de los países andinos en la AOD global, 2000-2010



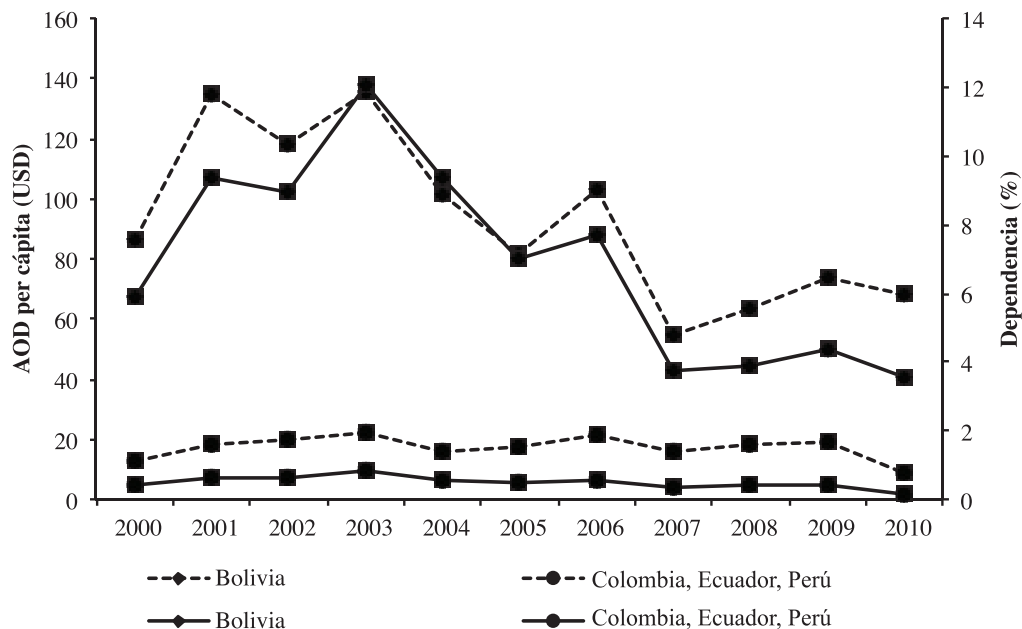
Fuente: elaboración propia con datos CAD, 2013.

Los PA en conjunto no evidencian dependencia de la ayuda (AOD/PNB), indicador que descendió en el período de análisis. Por países, Bolivia es el único que muestra niveles de dependencia comparativamente altos, puesto que la AOD llegó a representar el 12% del PNB en 2003 y al cerrar la década se ubicó en niveles cercanos al 4%. En este país, también existe una dinámica particular en cuanto a la AOD *per cápita*,

la cual se mantuvo aproximadamente en US \$ 100 durante la primera mitad de la década y cayó a US \$ 70 al finalizar (gráfico 2). Según cifras del CAD, en conjunto los PA mantienen niveles similares a los del conjunto de países en desarrollo (PED), alrededor de US \$ 20 de AOD *per cápita*.

Los flujos de financiación externa de los PA casi se han triplicado en la última década. La inversión

Gráfico 2. Países andinos: AOD per cápita y dependencia de la ayuda, 2000-2010



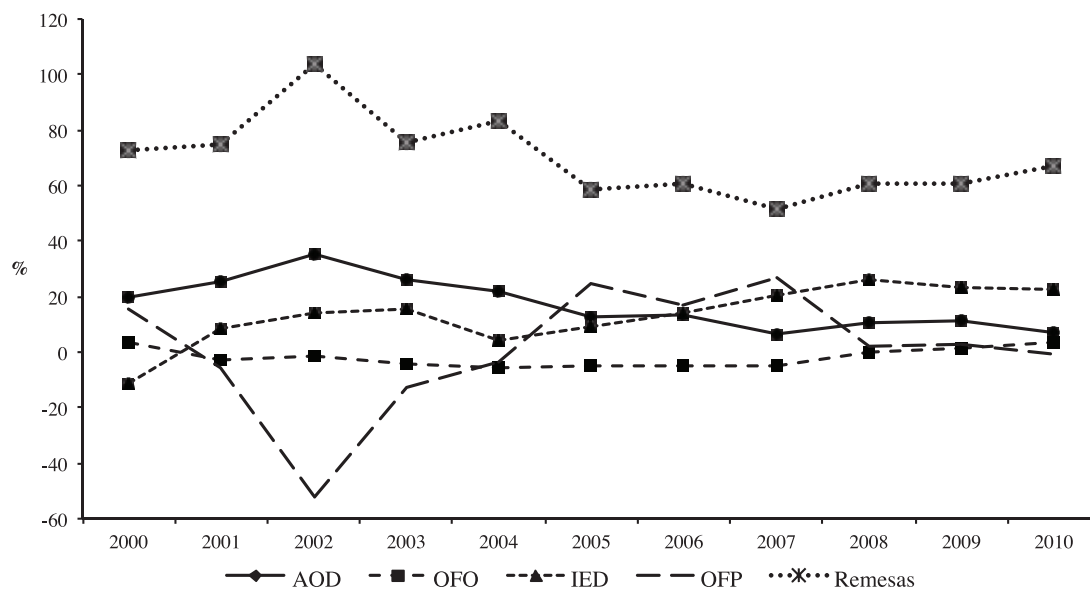
Fuente: elaboración propia con datos CAD, 2013.

extranjera directa (IED) aumentó hasta posicionarse por encima de la AOD en la segunda mitad del período –tendencia impulsada por Colombia, y por Perú, país con mayor crecimiento–. Las remesas se mantienen como el principal flujo de capital, superando ampliamente a la AOD, la IED, los otros flujos oficiales (OFO) –negativos en buena parte del periodo por pagos de deuda- y los otros flujos privados (OFP) –con un punto de inflexión en 2002

explicado por la salida de capitales de Colombia en medio del cambio de gobierno luego del fallido proceso de paz con las guerrillas–. En relación a estos flujos, la participación de la AOD descendió (gráfico 3).

El comportamiento de la AOD debe ser analizado en el contexto de, por lo menos, tres tendencias globales características de la década.

Gráfico 3. Países andinos: Flujos de Financiamiento externo, 2000-2010



Fuente: elaboración propia con datos CAD, 2013, y para Remesas Banco Mundial, 2013.

La primera de ellas es el crecimiento económico sostenido. Esta explica, por un lado, que la caída de los flujos absolutos de AOD en la Región haya sido leve, confirmando que en medio de la bonanza ser solidario es más fácil. Por otro lado, explica el crecimiento de la IED por aumento de la demanda de bienes primarios que sigue caracterizando el modelo exportador de la región (hidrocarburos, minería y agrocombustibles).

Adicionalmente, este crecimiento económico ha posicionado a los países emergentes: Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica (BRICS). Estos han entrado en competencia frente a los donantes tradicionales, y demandan la reconfiguración del escenario global de la CID con base en su nuevo poder político y económico.² Este nuevo escenario ha sido aprovechado por los donantes tradicionales para intentar aliviar la presión fiscal que genera la ayuda, en medio de la crisis económica al finalizar la primera década del siglo XXI (Domínguez, 2011; Severino y Ray, 2009).

El segundo hecho que marca tendencia es la constitución de los objetivos de desarrollo del milenio (ODM) en la agenda de desarrollo, a la cual se suma la agenda de “eficacia+eficiencia” de la ayuda (Tezanos y Martínez, 2010). Esta nueva agenda ha tenido como resultado la reasignación geográfica de la ayuda hacia los países de renta baja con mayores niveles de pobreza, hecho que explica la caída de la participación de los PA en la AOD global.

Se espera que esta tendencia se profundice debido a que, en 2010, los PA (excepto Bolivia) pasaron a ser países de renta media alta en la clasificación de receptores de ayuda del Banco Mundial (BM); formando parte de “la aristocracia de la desgracia” en el mapamundi de la pobreza. Sin embargo, en el debate sobre reconfiguración actual de la agenda de desarrollo, los PA y, en general, América Latina podrían reaparecer como receptores de ayuda debido a sus altos niveles de desigualdad en la distribución del ingreso. Este tema ha sido promovido por algunos donantes para perpetuar relaciones paternalistas con países en donde han influido históricamente (Sumner, 2010).

La tercera tendencia es la securitización de la ayuda (Sanahuja, 2011: 204) encabezada por Estados Unidos (EUA), después de los ataques a las Torres Gemelas en 2001. Este es un hecho de gran relevancia para los PA ya que son considerados grandes productores de coca y el control de narcóticos se incluye como tema de seguridad en la política exterior de EUA, con lo cual se explica que este país se mantenga como el principal donante y el control de narcóticos como su principal sector de ayuda. Además del “terrorismo” y el narcotráfico, el discurso de los “Estados fallidos” aplicado a los PA contribuyó a consolidar la agenda de securitización y el rol de la AOD (Guzmán, 2005).

Esta securitización de la ayuda confirma los problemas constitutivos y las contradicciones inherentes del sistema de ayuda (Domínguez, 2011): cuestiona la idea de compromiso moral de la cual parte la ayuda, y permite explicar por qué, más allá de una agenda oficial, la ayuda sigue atada a los intereses de política exterior de los donantes, evidenciando la importancia de analizar la CID en el marco del sistema internacional para poder entender sus lógicas.

Distribución sectorial de la AOD en los PA y agenda de los principales donantes

Como se viene discutiendo, las políticas de ayuda hacia los PA no han escapado de estas tendencias globales, las cuales se expresan en las agendas de los principales donantes y los sectores a los que dirigen su asistencia en la primera década del nuevo siglo.

Durante este período de análisis, el principal donante en el conjunto de PA es EUA, cuyas aportaciones representan el 38,17% del total de AOD recibida; le siguen España (11,26%), Alemania (6,85%), Holanda (4,82%) y Japón (3,11%) (ver tabla 1). A nivel multilateral, el principal donante es la Unión Europea (7,67%). En este sentido, se puede constatar que mientras la AOD bilateral y multilateral mundial tienden a converger progresivamente en las últimas décadas, en los PA sucede lo contrario: la AOD bilateral (82,30%) es mucho mayor que la AOD multilateral (17,53%), lo que evidencia el peso significativo que tienen las agendas propias de los países cooperantes.

Tabla 1. Países andinos: principales donantes 2000-2010 (%)

	BOLIVIA	COLOMBIA	ECUADOR	PERÚ	P. ANDINOS
Total AOD neta (US \$ 2010 Mill.)	9220.41	8418.59	2505.86	5022.98	25167.84
T. países CAD	69,17	92,54	88,58	86,13	82,30
Bélgica	2,23	0,47	6,99 (4)	3,15	2,30
Canadá	2,44	1,90	3,19	4,08 (5)	2,66
Francia	2,45	4,02 (3)	1,87	2,09	2,84
Alemania	7,45 (3)	3,86 (4)	9,39 (3)	9,48 (3)	6,85 (3)
Japón	6,81 (5)	-0,55	3,12	2,45	3,11 (5)
Holanda	7,32 (4)	3,56 (5)	4,11 (6)	2,68	4,82 (4)
España	8,18 (2)	7,32 (2)	23,30 (2)	17,50 (2)	11,26 (2)
Suiza	2,38	1,65	4,14 (5)	4,19 (4)	2,68
Estados Unidos	18,20 (1)	65,17 (1)	28,25 (1)	34,55 (1)	38,17 (1)
T. Multilateral	30,79	7,31	11,15	13,51	17,53
UE institucional	6,43 (3)	6,38 (1)	12,22 (1)	9,85 (1)	7,67 (1)
AIF (BM)	9,66 (2)	-0,11	-0,59	0,00	3,44 (2)
BID (Fondo Esp.)	11,79 (1)	-1,97	-8,34	-1,72	2,49 (3)

Fuente: Elaboración propia con datos CAD, 2013.

Si por un lado los ODM y la reasignación geográfica de la ayuda dan cuenta del descenso de la participación de la AOD en los PA, la securitización de la agenda internacional explica, por otro lado, la priorización sectorial de la ayuda por parte de los donantes, particularmente de EUA. Para el caso de los PA, esta securitización se ve reflejada, como muestra la tabla 2, en los tres principales sectores de destino de AOD: control de narcóticos (16,23%), gobierno y sociedad civil (11,92%) y desarrollo de agricultura alternativa

(4,90%). Estos tres sectores en conjunto constituyen el 33% de la AOD total. Además de estos tres sectores, las operaciones de alivio de deuda han representado el 13,51% para los PA; dicha participación se explica

(2,40%) –prioritaria para todos los países, excepto para Colombia–; desarrollo judicial y legal (2,33%) –liderado por Colombia–; participación democrática y sociedad civil (2,13%), y derechos humanos (1,38%).

Tabla 2. Países andinos: distribución sectorial de la AOD 2002-2011 (%)

SECTORES	BOLIVIA	COLOMBIA	ECUADOR	PERÚ	PÁISES ANDINOS
Total AOD Bruta	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Total sector imputable (I, II, III, IV)	57,29	88,46	86,57	76,24	74,29
I. Infraestructura y servicios sociales	34,62	68,87	49,69	47,11	49,53
I.1. Educación	6,70 (5)	5,67 (5)	11,44 (2)	6,67	6,85 (5)
I.2. Salud	4,74	0,67	5,01	5,18	3,65
I.3. Población y salud reproductiva	1,82	0,53	2,10	2,97	1,75
I.4. Abastecimiento de agua y saneamiento	3,96	0,93	6,18	13,60 (2)	5,67
I.5. Gobierno y sociedad civil	10,38 (2)	17,73 (2)	9,94 (4)	7,87 (5)	11,92 (3)
I.6. Otras infraestructuras y servicios sociales	7,02 (4)	43,35 (1)	15,02 (1)	10,82 (3)	19,69 (1)
II. Infraestructura económica y servicios	6,42	3,12	4,85	6,76	5,36
II.1. Transporte y almacenaje	4,24	1,69	0,94	1,31	2,42
II.2. Comunicaciones	0,22	0,11	0,41	0,35	0,24
II.3. Energía	0,61	0,39	0,79	2,88	1,13
II.4. Servicios bancarios y financieros	0,92	0,57	1,86	1,69	1,10
II.5. Negocios y otros servicios	0,43	0,35	0,85	0,53	0,47
III. Sectores productivos	11,13	10,29	13,73	12,13	11,38
III.1. Agricultura, silvicultura y pesca	9,37 (3)	9,47 (3)	9,77 (5)	9,90 (4)	9,57 (4)
III.2. Industria, minería y construcción	1,39	0,55	2,66	1,33	1,25
III.3. Políticas y regulaciones comerciales	0,24	0,23	0,97	0,70	0,43
III.4 Turismo	0,14	0,03	0,32	0,20	0,14
IV. Multisector	5,13	6,18	18,29	10,24	8,02
IV.1. Protección del medio ambiente	2,10	2,33	10,44 (3)	4,01	3,47
IV.2. Otros	3,03	3,85	7,85	6,23	4,55
Ayuda productos básicos/Ayuda programática	4,41	0,29	1,48	3,53	2,66
Apoyo presupuestario general	1,04	0,00	0,04	1,10	0,64
Ayuda alimentaria / seguridad alimentaria	3,07	0,12	1,44	2,39	1,85
Ayuda otros productos básicos	0,29	0,16	0,00	0,04	0,16
Alivio de deuda	35,01 (1)	0,12	2,47	3,80	13,51 (2)
Condonación de deuda	33,78	0,11	1,98	2,95	12,82
Ayuda humanitaria	0,93	7,72	1,86	2,31	3,41
Respuesta a emergencias	0,61	7,49 (4)	1,28	1,29	2,92
Costes administrativos de los donantes	0,26	0,21	0,49	0,32	0,28
Refugiados en países donantes	0,00	0,51	0,01	0,01	0,16
Sin asignar / sin especificar.	2,10	2,70	7,11	13,79 (1)	5,69

Fuente: Elaboración propia con datos CAD, 2013.

principalmente por la dinámica de la deuda boliviana. El sector “Otras infraestructuras y servicios sociales” recibe el 19,69% de la AOD total en los PA. De este monto, el 82% se destina al control de narcóticos, donde el principal donante es EUA. De hecho, de los US \$ 9.607 mil millones de AOD de EUA a los PA, US \$ 4.723 mil millones (50%) van destinados a este sector y, de este monto, Colombia se lleva el 74% (US \$ 3.497 mil millones) de los recursos.

La ofensiva política y geoestratégica de EUA se concretiza en la iniciativa regional andina contra las drogas, cuyas implicaciones en los PA se ven reflejadas en la relevancia que adquieren estos tres sectores. En Colombia esta ofensiva se evidencia en los diferentes planes de tipo cívico-militar: Plan Colombia, Plan Patriota y Plan Consolidación, los cuales han marcado una agenda de “lucha anti-drogas y anti-terrorista” alineada a la política exterior de EUA. Es por esto que, según Sanahuja (2011: 37), Colombia ahora es vista como el prisma de la “guerra global contra el terrorismo” en la agenda mundial luego del 11-S.

En el caso de Gobierno y sociedad civil, las principales áreas receptoras de AOD son: políticas públicas

En este último sector, EUA aporta el 30,76% (cerca de mil millones de dólares) de los fondos; seguido por las instituciones multilaterales (UE, AIF y BID), que en conjunto representan el 15,31%, España (14%) y Alemania (10%).

En cuanto al sector agrícola, más de la mitad (51%) está destinado para desarrollo de agricultura alternativa; sector donde EUA aporta el 92,69% y la UE 5,73%. Sin embargo, el desarrollo agrícola alternativo tiene un contenido muy singular, totalmente alejado de la agricultura: tanto desde el lado estadounidense como del europeo, el desarrollo alternativo implica estrategias cívicas de control de narcóticos bajo la égida de los diversos programas de sustitución de cultivos de uso ilícito (véase para el caso europeo Molano, 2009), con fuerte énfasis en el caso colombiano. Por tanto, puede afirmarse que el 21,13% del total de ayuda que reciben los PA está ligada a la agenda antinarcóticos sobre la cual están de acuerdo europeos y estadounidenses.

Además de los tres sectores hasta aquí analizados, importa destacar las operaciones de Alivio de Deuda en el agregado de PA, que representan el 13,51% del

total de la AOD en la década. De este monto, el 91% corresponde a Bolivia, país donde la condonación de deuda ha adquirido gran importancia (40% bilateral y 60% multilateral). A nivel bilateral los países que más han condonado deuda a Bolivia son Japón (19,02%) y Alemania (15,90%). Los dos países lo hicieron prácticamente en una sola operación en 2004 (87%) y 2002 (90%), respectivamente. A nivel multilateral, los principales condonadores de deuda han sido el Banco Mundial, a través de la Asociación Internacional de Fomento (AIF) con 50,60% del total de deuda condonada en la década, y le sigue el FMI con 9,55%. Las dos organizaciones condonaron el 60,15% del total, y lo hicieron prácticamente en una sola operación en 2006.

Consideraciones finales

En primer lugar, es evidente que el análisis de la AOD debe situarse dentro de las dinámicas propias del sistema internacional, si se quiere dar cuenta de algo más que un conjunto de estadísticas y actores. Para el caso de los PA, resulta claro que la dinámica de la AOD se explica por los elementos estructurales que caracterizan su inserción económica (primario-exportadora) y política que configuran las relaciones internacionales con sus principales donantes.

Los PA no han escapado a la reasignación geográfica de la ayuda que ha inducido la agenda internacional “oficial” de desarrollo de los ODM. Sin embargo, el desarrollo que supone ser considerados países de renta media alta debe ser visto en contexto, puesto que en estos países persisten los problemas de pobreza y, sobre todo, se han profundizado las desigualdades de distribución del ingreso; tendencias que pueden ser leídas como herencia del proceso de neoliberalización de las décadas anteriores, propiciado por el club de la OCDE y las instituciones de gobernanza del desarrollo (BM y FMI).

Respecto de los donantes y los sectores de destino, se confirma que la CID en los PA sigue atada a los intereses de política exterior de los donantes y sus agendas propias. Así, para la región resulta más determinante la securitización de la agenda de desarrollo impulsada por EUA (“antinarcóticos”, “antiterrorista”, “Estados fallidos”) que la agenda “oficial” de los ODM. Esta agenda “oculta” explica que la caída de la AOD sea leve, y da cuenta de las diferencias entre los países: Colombia sigue siendo el mayor socio de EUA en la región, precisamente porque se alinea con la agenda de seguridad.

Desde el campo de la AOD, se constata igualmente que el tema del control de narcóticos sigue estando en la primera plana de las relaciones internacionales de los PA. En este tema, tanto los EUA como la UE parecen converger en el área de securitización de la

agenda de desarrollo, a la cual han sumado iniciativas de corte cívico-militar como el desarrollo de agricultura alternativa.

Y aunque en este trabajo no se ha considerado el tema, debe señalarse que el análisis de la CID en los PA requiere incluir la discusión sobre las perspectivas o concepciones del desarrollo que países como Ecuador y Bolivia han posicionado en la agenda internacional, a través de sus apuestas hacia el Buen Vivir (Sumak Kawsay).

Bibliografía

- De Hann, Arjen, “Aid: the drama, the fiction, and does it work?”, Working Paper #488. International Institute of Social Studies, Países Bajos, en <<http://repub.eur.nl/res/pub/18705/wp488.pdf>>, 2009.
- Domínguez, Rafael, “La crisis de identidad del sistema de ayuda”, en <<http://www.fundacioncarolina.es/esES/nombrespropios/Documents/NPDomínguez1105.pdf>>, 2011.
- Guzmán, Alicia, *Plan Colombia y asistencia internacional. Recreando el Estado en los Andes*, Quito, UASB / Abya-Yala / CEN, 2005.
- Molano, Giovanni, “El apoyo de la unión europea a los programas de desarrollo alternativo en Colombia: Cooperación para el combate contra el terrorismo y el tráfico ilícito de estupefacientes”, en # *Análisis Político*, vol. 22, No. 66, Bogotá. IEPRI. 2009.
- Sanahuja, José Antonio, “Entre los objetivos de desarrollo del milenio y la cooperación Sur-Sur: actores y políticas de la ayuda al desarrollo en América Latina y el Caribe”, en *Pensamiento Iberoamericano*, No. 8, Madrid, AECID-Fundación Carolina, 2011.
- Severino, Jean Michel, y Oliver Ray, “The end of ODA: death, rebirth of a global public policy”, Working Paper #167, Center for Global Development, en <http://www.cgdev.org/files/1421419_file_End_of_ODA_FINAL.pdf>, 2009.
- Sumner, Andy, “Global Poverty and the New Bottom Billion: What if Three-quarters of the World’s Poor Live in Middle-income Countries?” Working Paper 349, Institute of Development Studies, en <<http://www.ids.ac.uk/files/dmfile/GlobalPovertyDataPaper1.pdf>>, noviembre de 2010.
- Tezanos, Sergio, y Aitor Martínez, “América Latina y el Caribe: ayuda oficial al desarrollo en el punto de inflexión del milenio”, en *Problemas del Desarrollo*, No. 162, vol. 41, México DF, UNAM, julio-septiembre de 2010.

Notas

1. Concepto acuñado por De Hann para referirse a las “instituciones y organizaciones que se han profesionalizado progresivamente y para las cuales su principal actividad es distribuir ayuda, la AOD como la define el CAD de la OCDE y el creciente número de ONG” (De Hann 2009: 6).
2. El posicionamiento de los BRICS en la CID se relaciona con la reemergencia de la Cooperación Sur-Sur (CSS). Aunque en este trabajo no desarrollaremos el tema, la CSS puede ser considerada como otra tendencia, que ha permitido que los PA participen con dinamismo en ciertos espacios internacionales.