

Capítulo 1

LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL
NO REEMBOLSABLE: TENDENCIAS A NIVEL GLOBAL

Capítulo 1

LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL NO REEMBOLSABLE: TENDENCIAS A NIVEL GLOBAL

1.1 Visión General

La comunidad mundial ha reafirmado a través de diferentes foros¹ su decisión de erradicar la pobreza y el hambre en el mundo. Durante el siglo XXI la ayuda al desarrollo ha mantenido un ritmo creciente acorde con el avance que a partir de 2002 experimentó la economía mundial, interrumpido el tercer trimestre de 2008 por la crisis económica en los países desarrollados.

En la actualidad, la fuerte recesión que afecta a Estados Unidos de América (EEUU) y Europa, principales cooperantes de la ayuda internacional, y la propagación de la crisis a las economías en desarrollo constituyen las principales amenazas ante las cuales la comunidad internacional tiene que redoblar su compromiso de alcanzar los objetivos del milenio.

Según información de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), la ayuda internacional oficial² a nivel global registró un ligero incremento debido al crecimiento que experimentó la economía mundial en el año 2007, interrumpido en el tercer trimestre de 2008 por el inicio de la crisis económica en los países desarrollados.

TABLA 1
AYUDA INTERNACIONAL A NIVEL MUNDIAL DISTRIBUIDA EN 2007 Y 2008
MILES DE MILLONES DE DÓLARES AMERICANOS

Origen de los Recursos	2007		2008*	
	Cooperación Mundial	% del total	Cooperación Mundial	% del total
Oficial	127,937	87	128,024	..
Privado	18,607	13	Aún no determinado	..
Total	146,544	100	Aún no determinado	100

1 Declaración del Milenio (8 de setiembre de 2000), Consenso de Monterrey (22 de marzo de 2002), Declaración de Roma (25 de febrero de 2003), Declaración de París (2 de marzo de 2005) y Programa de Acción de Accra (4 de setiembre de 2008).

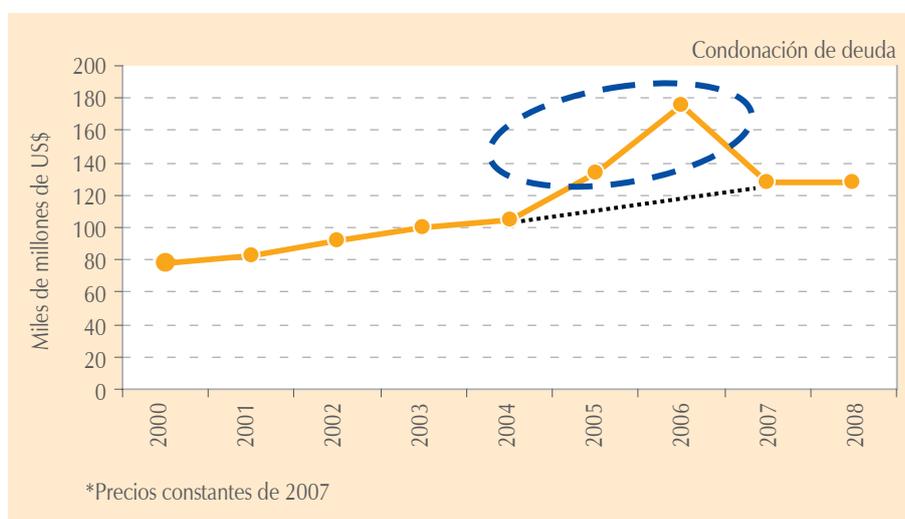
2 Según el origen de los recursos, la cooperación internacional puede ser oficial (denominada también ayuda oficial al desarrollo o AOD) o privada. De acuerdo con el régimen financiero de la ayuda, ésta puede ser reembolsable o no reembolsable (en tanto tenga un alto "grado de concesionalidad" o condiciones ventajosas para el deudor. La estadística solo muestra los flujos no reembolsables en ambos tipos de la cooperación internacional.

Como se puede apreciar en la Tabla 1, la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) mundial en 2008 se incrementó en 0,07 puntos porcentuales sobre los desembolsos de 2007, la cual por su parte significó una disminución de 23% en relación con lo registrado en 2006.

Sin embargo, la importancia de los desembolsos alcanzados en los años 2007 y 2008 radica en que, a diferencia de lo ocurrido en 2005 y 2006, los volúmenes están exentos de las operaciones de condonación de deuda que engrosaron los registros en dichos años, como se ha demostrado en publicaciones anteriores³.

En consecuencia, los niveles aparentemente menores de la ayuda en 2007 y 2008 (Ilustración 1) constituyen –por el contrario– incrementos reales en los desembolsos de la ayuda internacional a nivel mundial, como consecuencia del renovado compromiso de la comunidad internacional en torno a la agenda global de los Objetivos del Milenio y el Consenso de Monterrey sobre el financiamiento de la Ayuda⁴.

ILUSTRACIÓN 1
TENDENCIA DE LA AOD MUNDIAL 2000–2008



Fuente: OCDE, Elaboración: APCI

³ APCI. Situación y tendencias de la Cooperación Internacional en el Perú 2006. Capítulo 1. Lima, 2008.

⁴ Olivé, Eliane y Steinberg, Federico. "La ayuda sube en 2008 sorprendentemente". Real Instituto El Cano. ARI. Mayo de 2009.

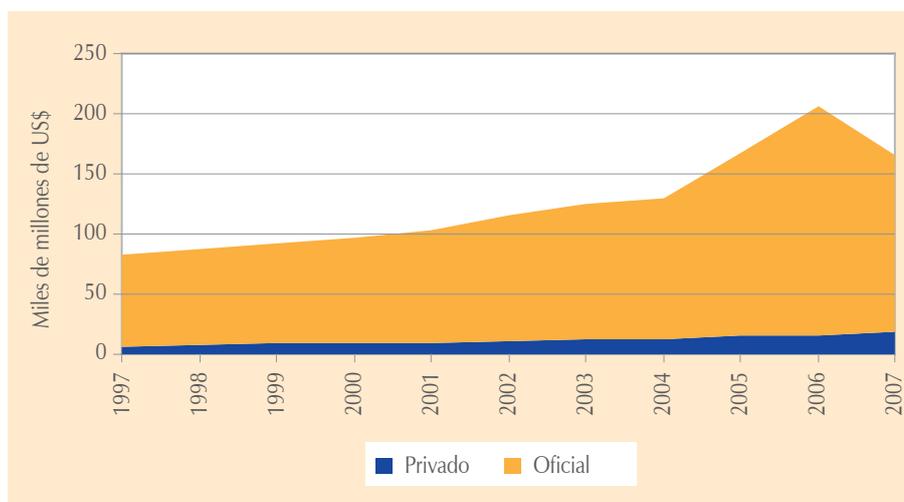
1.2 Tendencia de la Cooperación Internacional durante el periodo 1997-2007

El análisis retrospectivo de los flujos de la cooperación internacional muestra que la cooperación internacional, a nivel mundial, ha venido manteniendo una tendencia creciente durante el decenio 1997-2007. El pico mostrado en los años 2005 y 2006 no es sino efecto de las ingentes inyecciones de condonaciones de deuda realizadas a favor de países asiáticos y africanos, como se ha analizado en el documento anterior; por lo tanto, se encuadra en de la tendencia creciente que manifiesta la ayuda internacional mundial en el siglo XXI.

En 2008, la AOD tuvo los mismos niveles que el año anterior. La crisis por la que atravesaron los países cooperantes a fines del 2008 no impidió el cumplimiento de los compromisos de ayuda. La incógnita se plantea para los años venideros en que la cooperación, sobre todo la bilateral, puede reflejar las dificultades económicas de los países cooperantes.

ILUSTRACIÓN 2

TENDENCIA DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL A NIVEL MUNDIAL 1997–2007



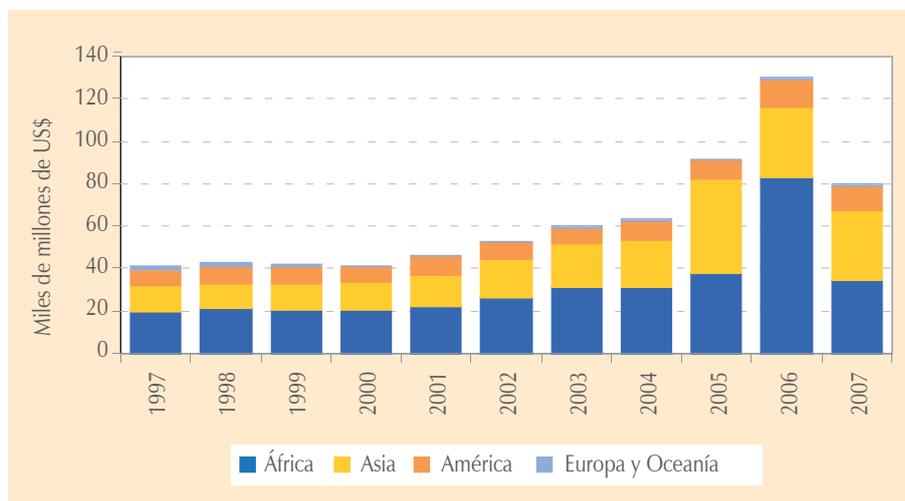
Fuente: OCDE, Elaboración: APCI

A pesar del continuo crecimiento mostrado por la cooperación privada, que pasa de 7.000 millones de dólares americanos, en 1997, a más de 18.000 millones de dólares americanos, en 2007, (dólares americanos constantes del 2007), la AOD sigue siendo la principal fuente de ayuda y dentro de ella, la ayuda bilateral es la más relevante.

1.3 Tendencia de la Cooperación Internacional en los cinco continentes

El análisis de la tendencia de la AOD desembolsada durante el decenio 1997–2007 hacia los cinco continentes muestra que los ingentes recursos destinados a África, durante 2006, se redujeron a los niveles anteriores a dicho año en 2007.

ILUSTRACIÓN 3
TENDENCIA DE LA AOD DISTRIBUIDA A NIVEL CONTINENTAL DURANTE 1997-2007



Fuente: OCDE, Elaboración: APCI

La tradicional preeminencia de la ayuda internacional al continente africano se debe a las características de extrema pobreza de sus habitantes, la escasez de recursos de sus economías y las consecuencias de guerras civiles, que han generado una alta demanda de ayuda internacional. Es África el continente que muestra el mayor rezago en cuanto a avances hacia los objetivos del milenio, en especial la región Subsahariana, y es el que más ha sentido el impacto de la crisis alimentaria⁵; con una alta dependencia de la CINR como el caso extremo de Liberia en el cual la ayuda internacional supera su PNB⁶.

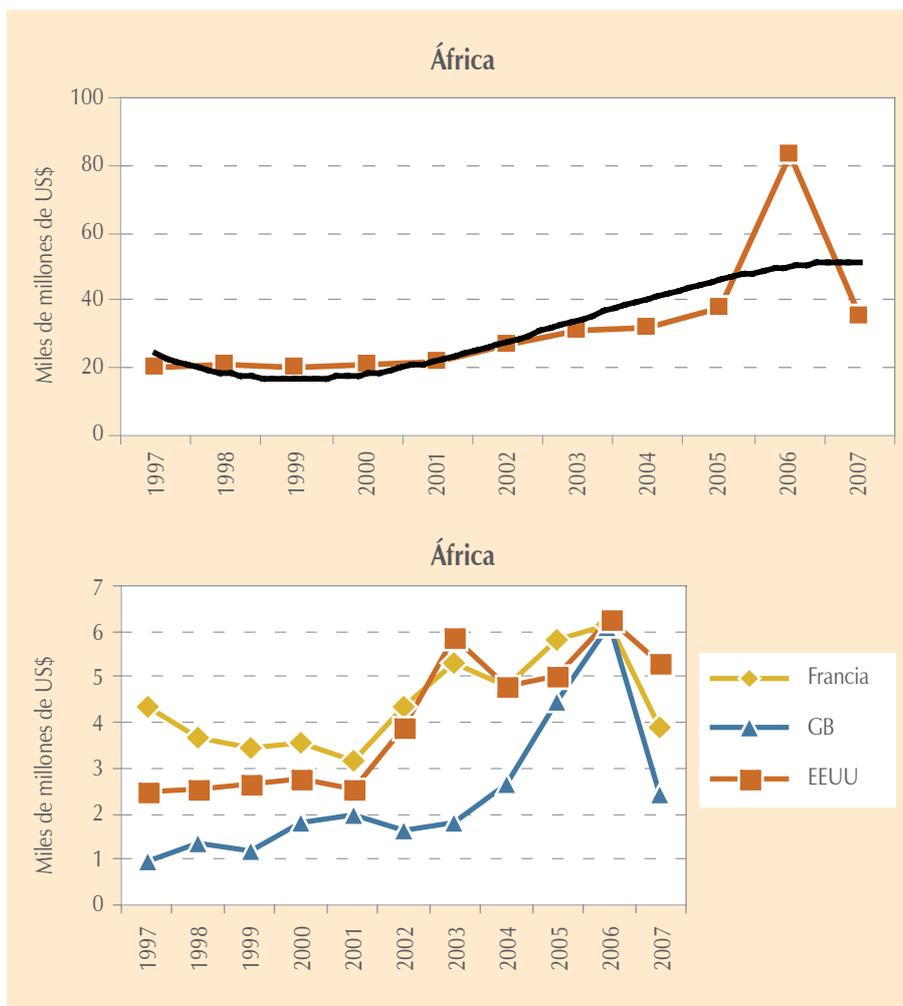
En el año 2007, los recursos destinados a este continente muestran una reducción significativa (58%) con respecto al 2006, esto debido a que en dicho año no se realizaron las operaciones de condonación de deuda, que en 2006 se concentraron en dicho continente.

Como se puede apreciar en la Ilustración 4, la ayuda al África proviene básicamente de Francia, Reino Unido y de Estados Unidos (EEUU). Los vínculos del Reino Unido y Francia con los países africanos (ex colonias inglesas y francesas) determinan sus niveles de desembolso. No obstante, en el año 2007 los flujos hacia dicho continente muestran una importante reducción precisamente porque dichos cooperantes retiraron las inyecciones de condonación de deuda, muy significativas en el caso del Reino Unido, que asignaron hacia los países de dicho continente en 2006.

5 "En el año 2008 en África Subsahariana y Asia oriental (exceptuando China) hay más hambre que en el año 2000." Naciones Unidas. *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe 2009*. Pág. 11.

6 OCDE, Base de Datos DAC. Tabla 2A. Fecha de acopio: Setiembre de 2009.

ILUSTRACIÓN 4
TENDENCIA DE LA AOD DISTRIBUIDA HACIA ÁFRICA
Y PRINCIPALES COOPERANTES

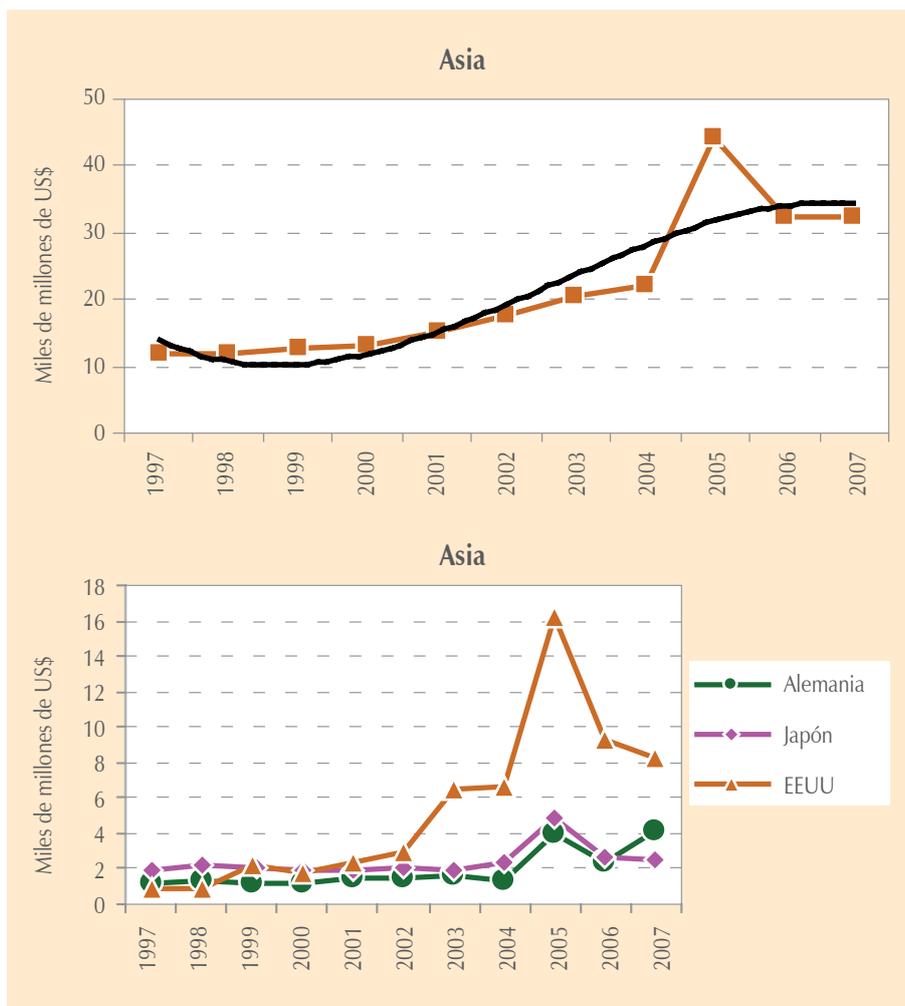


Fuente: OCDE, Elaboración: APCI

La existencia de grandes conflictos por resolver en Asia (Irak, Afganistán, Palestina) y el carácter estratégico de estos conflictos determinan la importante captación de recursos provenientes sobre todo de EEUU. La ayuda internacional destinada a dicho continente mostró una tendencia creciente hasta 2005, año en que se inyectaron ingentes paquetes de condonación de deuda, los cuales no fueron asignados en los años siguientes.

Además de EEUU, Japón y Alemania ayudan a dicho continente como principales cooperantes.

ILUSTRACIÓN 5 TENDENCIA DE LA AOD DISTRIBUIDA A NIVEL MUNDIAL EN ASIA Y PRINCIPALES COOPERANTES

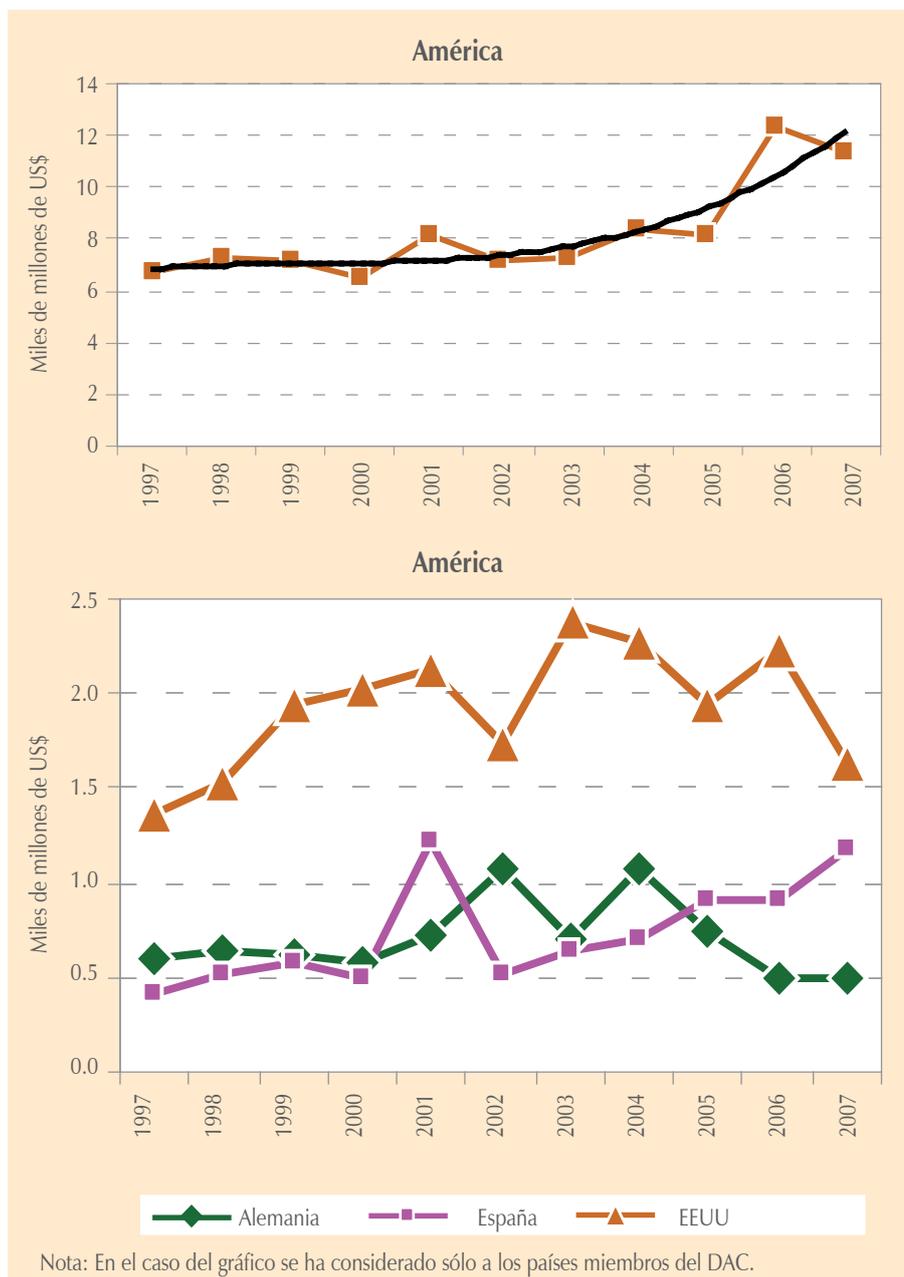


Fuente: OCDE, Elaboración: APCI

En el caso de América, la ayuda muestra un comportamiento regular hasta el año 2006 en que los flujos se incrementaron en razón de una concentración de recursos hacia los países más pobres de la región y en 2007 dicha orientación se mantuvo, aunque con menor intensidad. En dicho año más de un 60% de la ayuda ha sido destinado a tres Países de Renta Media Baja: Nicaragua, Bolivia y Honduras. En el caso de Colombia, dicho país recibe importantes montos de ayuda debido a los conflictos internos por el narcotráfico.

La participación de Europa y Oceanía es mínima por razones obvias. Europa capta el 4,6% de la ayuda y Oceanía solo el 1,6%. En el caso de Europa la ayuda se concentra en los países integrantes de la desintegrada Yugoslavia y está liderada por EEUU, Alemania y Francia. La ayuda a Oceanía es realizada básicamente por Australia, Francia y EEUU.

ILUSTRACIÓN 6
TENDENCIA DE LA AOD DISTRIBUIDA EN AMÉRICA Y PRINCIPALES COOPERANTES

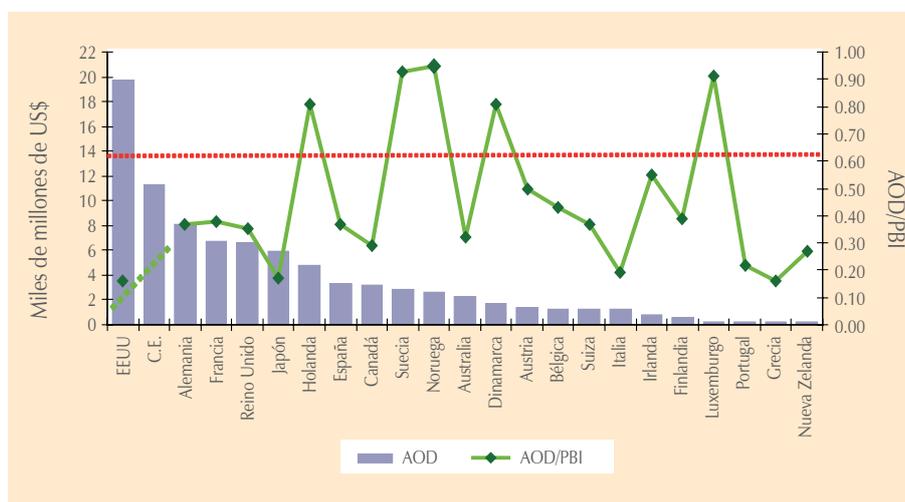


Fuente: OCDE, Elaboración: APCI

1.4 Principales Países Cooperantes

El desembolso de la cooperación bilateral es la principal fuente de recursos de la ODA, ella representa las tres cuartas partes de la ayuda oficial y el 70% de toda la ayuda internacional global. Dicha ayuda expresa el nivel de compromiso de los gobiernos de los países cooperantes con la lucha contra la pobreza y a favor del desarrollo mundial.

ILUSTRACIÓN 7
PRINCIPALES COOPERANTES EN 2007 Y SU CONTRIBUCIÓN DE AOD
CON RESPECTO AL PBI



Fuente: OCDE, Elaboración: APCI

Como se puede apreciar en la Ilustración 7, EEUU es el primer donante absoluto en términos de volumen de recursos desembolsados, pues por sí solo representa el 23% de la ayuda mundial. Le siguen la Comisión Europea, Alemania, Francia y el Reino Unido.

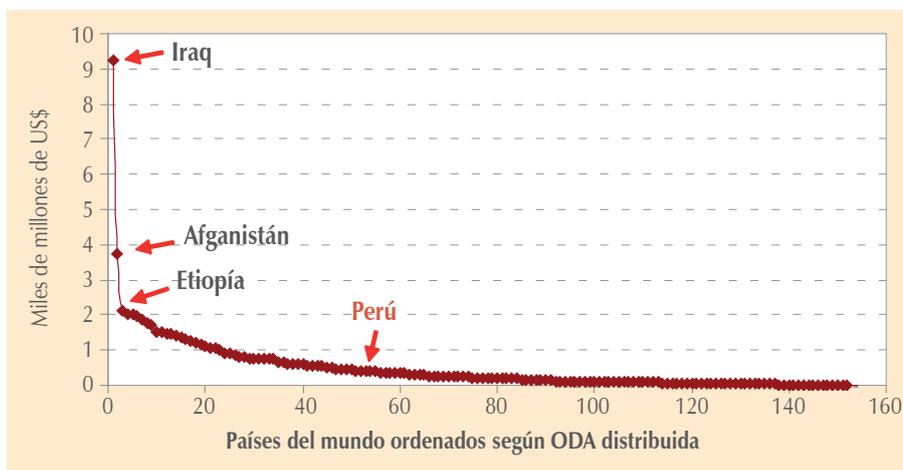
Sin embargo, considerando el viejo y reiterado compromiso de los cooperantes en orientar el 0,7% de su riqueza nacional para la ayuda internacional⁷, la ilustración anterior nos muestra que solo algunos países –la mayoría nórdicos– han cumplido la meta. Así, EEUU y los principales países cooperantes están muy lejos de cumplir dicho compromiso, pues en promedio su contribución bordea el 0,3% de su PBI.

1.5 Desembolsos de la AOD por Países Receptores

La siguiente ilustración nos muestra para el año 2007 la distribución de los recursos de la ayuda oficial por país receptor. Así, observamos que de los siete primeros países, cinco son países que se encuentran o han salido recientemente de conflictos internacionales o guerras civiles. De los 25 principales países receptores, más del 50% pertenecían al continente africano y manifestaban un alto grado de dependencia con respecto a la ayuda. Así, solo a Iraq se ha destinado el 12% del total de recursos, más de lo que se ha distribuido a todo el continente de América en dicho año.

⁷ Compromiso que viene desde la década del 70 y que fue ratificado en el Consenso de Monterrey sobre el Financiamiento de la Ayuda en el año 2003.

ILUSTRACIÓN 8
DISTRIBUCIÓN DE LA AOD MUNDIAL POR PAÍSES EN 2007



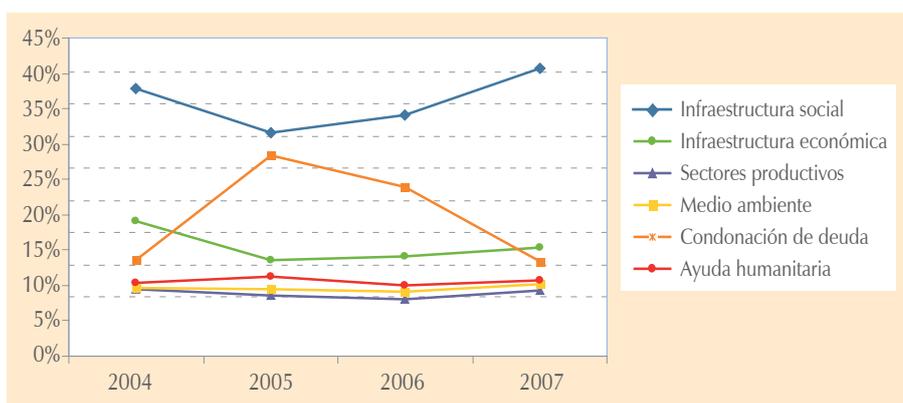
Fuente: OCDE, Elaboración: APCI

1.6 Distribución sectorial de la AOD y por modalidades de ayuda

La composición sectorial de la Ayuda Oficial al Desarrollo ha variado de acuerdo a las necesidades de los países en desarrollo. La condonación de la deuda que absorbió coyunturalmente casi la cuarta parte de la ayuda en 2005 (27%) y 2006 (22%), en 2007 regresó a un nivel normal (10%), volviendo a ser la infraestructura social el principal sector al que se dirige la ayuda (41% del total).

Entre los aspectos positivos de estos cambios se pueden señalar que la AOD ya no se orientó a condonar deudas (que no implican una entrada directa de recursos al país receptor), sino hacia sectores de infraestructura social y en menor medida, de infraestructura económica, sectores muy ligados al logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

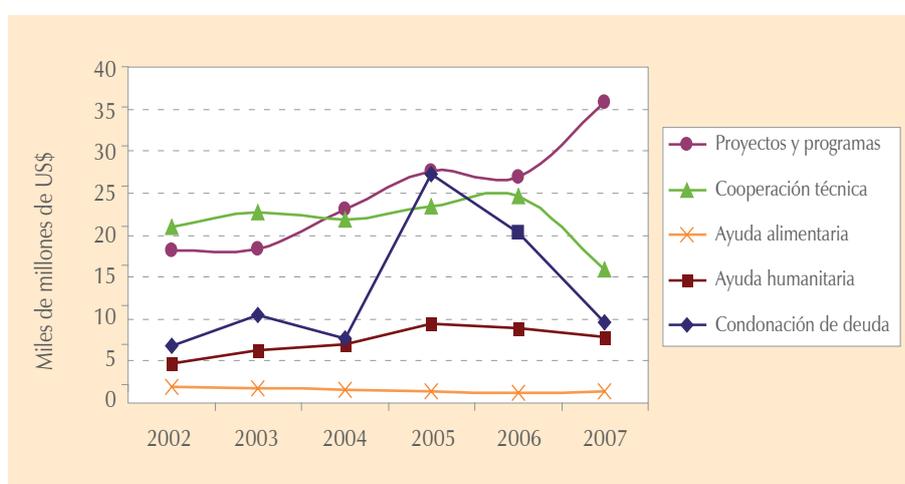
ILUSTRACIÓN 9
TENDENCIA DE LA DISTRIBUCIÓN SECTORIAL DE LA AOD



Fuente: OCDE, Elaboración: APCI

La ayuda a sectores productivos es la más baja (5%), siendo preocupante que la ayuda destinada a la agricultura, por ejemplo, no haya mostrado una mayor prioridad, “teniendo en cuenta que el 75% de los pobres vive en el campo y la efectividad de la ayuda a este sector para reducir la pobreza rural es crucial”⁸.

ILUSTRACIÓN 10
TENDENCIAS DE LAS MODALIDADES DE LA AOD A NIVEL MUNDIAL



Fuente: OCDE, Elaboración: APCI

Asimismo, durante el año 2007 hubo cambios importantes en las modalidades de ayuda, acordes con los cambios de orientación de los sectores y reflejando el interés por alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) para 2015. La modalidad de ayuda que experimentó un crecimiento espectacular fue la de proyectos y programas, que compensó la caída de las demás modalidades como la de condonación de deuda.

1.7 Tendencia de la AOD según el nivel de renta de los países

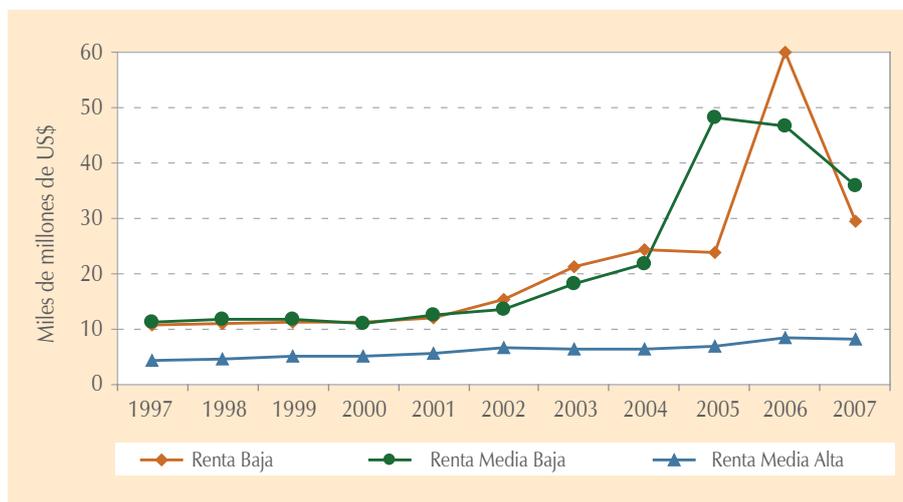
El comportamiento de los recursos de la ayuda oficial según la renta de los países es marcadamente diferenciado. Así la asignación de la ayuda hacia los países de ingresos bajos o medio bajos ha sido similar hasta 2005. Mientras la ayuda a los países de ingresos medio altos es mínima.

Como se ha señalado en publicaciones anteriores⁹, las operaciones de condonación de deuda en el año 2005 se orientaron fundamentalmente a los países de Renta Media Baja (fundamentalmente países asiáticos) y en 2006 se concentraron en los Países de Renta Baja (África Subsahariana).

⁸ Banco Mundial. Informe del Desarrollo Humano 2008. http://siteresources.worldbank.org/INTIDM2008INSPA/Resources/FINAL_WDR-OV-Spanish-text_9.26.07.pdf

⁹ APCI. Situación y Tendencias de la Cooperación Internacional en el Perú 2006, pág. 128.

ILUSTRACIÓN 11
TENDENCIA DE LA AOD SEGÚN EL NIVEL DE RENTA DE LOS PAÍSES 1997-2007



Fuente: OCDE, Elaboración: APCI

La reducción al mínimo de las operaciones de condonación de deuda en el año 2007, como se aprecia en la ilustración 11, determinó la caída de los flujos tanto en los países de ingresos bajos como en los de renta medio bajo.

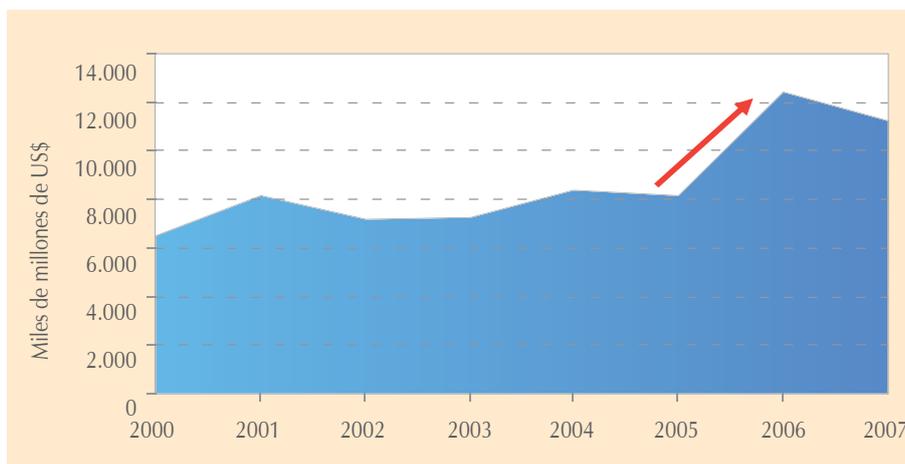
1.8 Cooperación en América Latina y el Caribe (ALC)

1.8.1 Tendencia de la Cooperación Internacional en (ALC)

En términos de cifras absolutas, la tendencia de los desembolsos de la AOD hacia la región de América Latina y el Caribe presentó entre el periodo de 2001 a 2005 un comportamiento casi lineal, el cual fue revertido por el notable aumento del año 2006 (ver ilustración siguiente). En el año 2005 la cooperación bordeaba los 8 mil millones de dólares americanos (similar al monto de 2001) y en 2006 superaba los 12 mil millones de dólares americanos; es decir, hubo un incremento en más del 50% con respecto al año anterior. A pesar que en el año 2007 experimentó una caída en 8,3%, esta cifra es todavía superior al promedio 2001-2005.

Sin embargo, el análisis de los flujos hacia la región, como proporción de la ayuda mundial, muestra la importancia en términos relativos que tiene la región con respecto a otras regiones del mundo. Así, como se puede apreciar en la Ilustración 13, desde el año 2002 la región viene sufriendo una reducción en términos proporcionales de los flujos de la ayuda, por las consideraciones de elegibilidad de los cooperantes respecto al PBI de los países en detrimento de la región más desigual del planeta. En el año 2007 se observa una recuperación, pero sin llegar a los niveles anteriores de 2002.

ILUSTRACIÓN 12
COOPERACIÓN INTERNACIONAL NO REEMBOLSABLE (GRANTS) DESTINADA A ALC DURANTE LOS AÑOS 2000 -2007



Fuente: OCDE, Elaboración: APCI

ILUSTRACIÓN 13
TENDENCIA DE LA AOD A AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE EN PROPORCIÓN DE LA AOD MUNDIAL



Fuente: OCDE, Elaboración: APCI

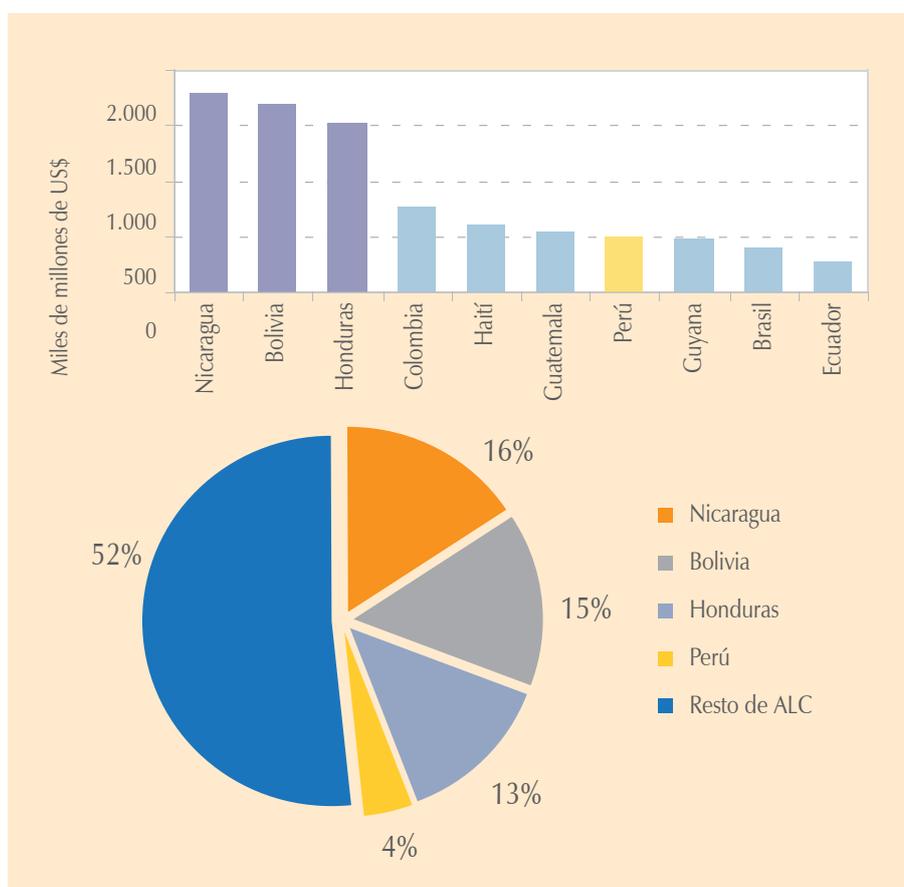
1.8.2 Principales países receptores en la región, años 2007–2008

La repartición de colaboración a los países latinoamericanos en el año 2007 fue de 11.632 millones de dólares americanos, donde el 31% es otorgado a los 10 primeros países receptores de América Latina y el Caribe (ALC).

Entre los países beneficiarios, se puede identificar claramente dos grupos de países. El primero agrupa a Nicaragua, Bolivia y Honduras. Estos tres países concentran el 44% de la totalidad de

la ayuda no reembolsable que se destina a la región. En estos países los montos de cooperación superan los 1.500 millones de dólares americanos (Colombia que es el cuarto país receptor, recibió menos de la mitad de este monto).

ILUSTRACIÓN 14
PRINCIPALES PAÍSES RECEPTORES DE LA AYUDA NO REEMBOLSABLE EN ALC
ANÁLISIS ABSOLUTO Y ANÁLISIS RELATIVO (PORCENTAJE DEL PAÍS RESPECTO AL TOTAL),
AÑO 2007



Fuente: Base de datos de la OCDE, Elaboración: APCI

Un punto interesante es ver la importancia del Perú respecto a los países de la región. Como se observa en la ilustración 14, los montos de ayuda están cercanos a los 500 millones de dólares americanos (casi la tercera parte de lo que recibe Nicaragua), y en términos porcentuales, solo representa un 4% del total.

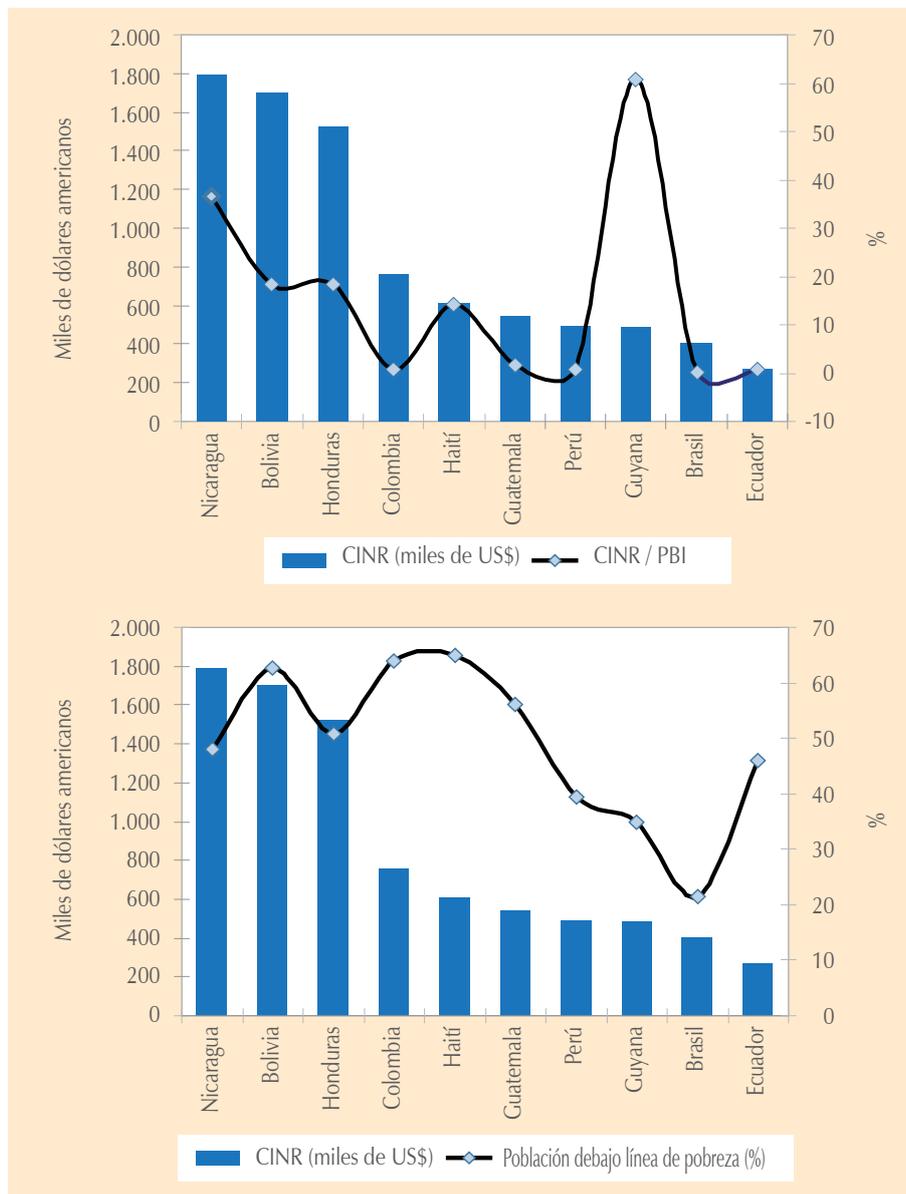
Un tipo de análisis que se puede realizar es el de comparar los 10 países con mayores montos de cooperación en la región con dos variables: dependencia de la ayuda (Cooperación / PBI) y nivel de pobreza. Este ejercicio nos permitirá comprobar si los cooperantes realmente destinan la ayuda a los países con mayores necesidades.

Precisamente, la ilustración siguiente muestra la dependencia de los 10 primeros países con respecto a sus donaciones. En el caso de Nicaragua, la cooperación cubre el 36,35% del PBI total. Se puede observar, igualmente, una tendencia decreciente a los siguientes países, con una clara excepción: Guyana.

Asimismo, se demuestra que los países que reciben mayores flujos de cooperación (Nicaragua, Bolivia y Honduras) son aquellos con mayor dependencia a esta. El caso contrario vendría a ser el Perú, cuya dependencia a la ayuda es mínima, pues esta solo alcanza el 0,5% del PBI.

ILUSTRACIÓN 15

ANÁLISIS TRANSVERSAL DE LOS MONTOS DE COOPERACIÓN RECIBIDA POR LOS 10 PAÍSES DE ESTUDIO EN RELACIÓN CON SU PBI Y POBLACIÓN POBRE, AÑO 2007



Fuente: Base de datos de la OCDE / Banco Mundial, Elaboración: APCI

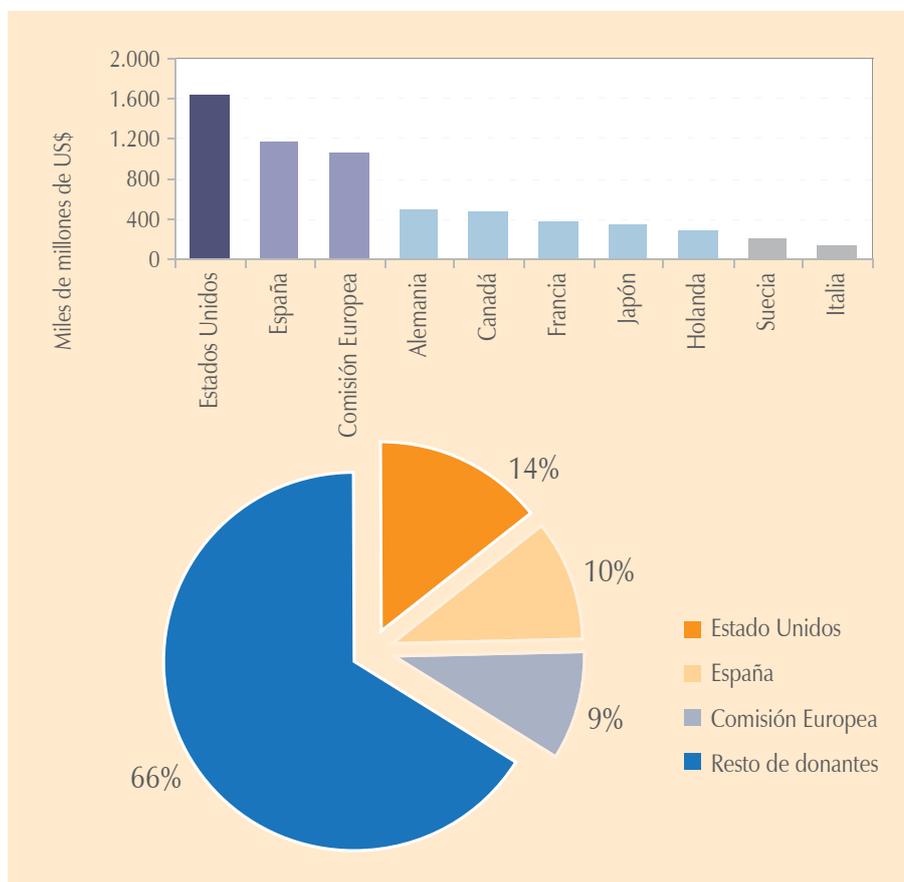
Con respecto a los niveles de pobreza, la relación no es tan clara como en el caso anterior, pues la mayoría de países en esta muestra tiene niveles de pobreza similares. Un caso interesante vendría a ser Haití, pues es el país de ALC con mayores niveles de pobreza; sin embargo, no es precisamente el mayor receptor.

1.8.3 Principales cooperantes en la región, año 2007

Habiendo analizado la situación de los principales receptores de cooperación en ALC, es conveniente realizar el análisis de los cooperantes. Al respecto, en esta sección se identificarán los principales cooperantes de la región.

Como ya se mencionó en 2007, la cooperación en ALC alcanzó los 11.362 millones de dólares americanos. De este monto, el 54% fue otorgado por 10 países, destacando claramente EEUU, España y la Unión Europea. En la ilustración 16 siguiente se visualizan los principales países en términos monetarios y porcentuales.

ILUSTRACIÓN 16
 PRINCIPALES PAÍSES COOPERANTES DE LA AYUDA NO REEMBOLSABLE EN ALC
 ANÁLISIS ABSOLUTO Y RELATIVO (PORCENTAJE DEL PAÍS RESPECTO AL TOTAL), AÑO 2007



Fuente: Base de datos de la OCDE, World Development Indicators (Banco Mundial), Elaboración: APCI

Como se ve el país que otorga los mayores flujos de cooperación es EEUU con 1.633 millones de dólares americanos, le sigue España con 1.176 millones de dólares americanos y la Comisión Europea con 1.051 de millones de dólares americanos. Estos tres cooperantes otorgan la tercera parte del total de cooperación destinada a ALC.

Como punto complementario al análisis de esta sección, es pertinente indicar la clasificación actual por nivel de renta de los países de la región. Todos los años, el Banco Mundial renueva la clasificación de los países¹⁰.

En el año 2009 hubo algunos movimientos importantes en la clasificación de los países de la región. Como se observa en la tabla siguiente, Colombia, República Dominicana y Perú se encuentran ahora categorizados como países de ingreso medio alto; por otro lado, Belice es ahora un país de ingreso medio bajo.

TABLA 2
NUEVA CLASIFICACIÓN DE PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, AÑO 2009

Haití	Nicaragua Guyana Bolivia Honduras Paraguay Guatemala El Salvador Ecuador	Perú Rep. Dominicana Colombia Dominica Jamaica Granada Costa Rica Panamá Argentina Brasil Uruguay Cuba Venezuela Chile México	Puerto Rico
Renta Baja	Baja	Alta	Renta Alta
Renta Mediana			

Fuente: Banco Mundial, Elaboración: APCI

Esta nueva situación, particularmente para Perú, puede llevar a una reducción en los flujos de cooperación futuros, en vista de que –como se ha mostrado en el presente capítulo– los países de este grupo no son los más apoyados por los países cooperantes.

¹⁰ El Banco Mundial utiliza el indicador de Ingreso Nacional Bruto per cápita para su clasificación. Para la clasificación del año 2009 se ha tomado en cuenta la información del año 2008.

1.8.4 Principales temas de la Región

Los temas que son apoyados por los países cooperantes en la región son variados, y hay varias formas de medirlos. Para este caso, se procederá a tomar la base de datos de la OECD, específicamente la base de datos Credit Report System (CRS). En esta base de datos los países cooperantes indican a qué sectores (temas) van dirigidas sus intervenciones; debido a la mejor calidad de la información, se ha tomado el año 2007. A continuación, se presentan los hallazgos encontrados:

TABLA 3
SECTORES APOYADOS EN ALC EN EL AÑO 2007

Sector	Porcentaje
I.5. Gobierno y sociedad civil	23,70
IV.2. Asuntos Multisector (transversal)	18,10
II.5. Negocios	13,40
I.6. Infraestructura social y servicios	8,00
I.1. Educación	6,70
I.3. Políticas reproductivas y de población	6,30
VIII.3. Prevención y preparación de desastres	4,90
IV.1. Protección del medio ambiente	3,80
III.3.a. Políticas de comercio y regulación	3,00
VIII.1. Respuesta a emergencia	2,80
I.2. Salud	2,60
II.2. Comunicaciones	1,90
XII. Sin especificar	1,50
III.2. Industria, minería y construcción	1,00
III.1. Agricultura, silvicultura y pesca	0,90
II.4. Servicios financieros y banca	0,40
II.3. Energía	0,30
III.3.b. Turismo	0,20
IX. Costo administrativo de los cooperantes	0,20
I.4. Agua y desagüe	0,10
II.1. Transporte	0,10
X. Apoyo a ONGs	0,10
XI. Apoyo a refugiados	0,10
VI.1. Apoyo presupuestario	0,00
VI.2. Ayuda alimentaria	0,00
VI.3. Otra asistencia (commodities).	0,00
VIII.2. Reconstrucción, ayuda y rehabilitación	0,00
Total	100,00

Fuente: CRS-OECD (2007), Elaboración: APCI

Los resultados encontrados muestran claramente los nuevos temas de cooperación, tales como los referidos al Gobierno y Sociedad Civil, Asuntos Multisectoriales y Negocios, los cuales concentran casi el 55% de la cooperación en la región; mientras que los temas tradicionales como Infraestructura Social, Educación y Políticas reproductivas y de población concentran aproximadamente un 21% de la cooperación.