



Sergio Tezanos Vázquez
Cátedra de Cooperación Internacional y con Iberoamérica
Universidad de Cantabria.

Ayuda Oficial al Desarrollo: Retos para la financiación del desarrollo después de la emergencia

Uno de los grandes retos de la comunidad internacional de donantes consiste en diseñar un sistema de ayuda internacional capaz de operar en las situaciones de emergencia humanitaria con garantías de impulsar la recuperación de los países afectados hacia sendas sostenidas de desarrollo. Para diseñar un sistema de ayuda humanitaria que vincule emergencia y desarrollo en un *continuum* de actuaciones hay que considerar la complejidad de estas situaciones y su dilación en el tiempo, para realizar, en primer lugar, las tareas de *emergencia* y para dar paso después a las labores de *rehabilitación* y de *prevención* de nuevas crisis, de modo que se impulsen cuanto antes los procesos de *desarrollo*.

Para avanzar en este “*continuum* humanitario” hace falta implementar una nueva estrategia que reduzca los “desincentivos” que afectan a los donantes para financiar el desarrollo con el mismo ímpetu que financian la

as de emergencia, a pesar de que las labores de reconstrucción, rehabilitación, prevención e impulso del desarrollo se prolongan durante años –e incluso décadas– y requieren cantidades muy superiores de ayuda. La re-

nantes deben financiar políticas públicas de cooperación internacional para el desarrollo (la llamada Ayuda Oficial al Desarrollo, AOD) acordes a la dimensión de los desastres. Además, los estudios especializados sobre eficacia de la ayuda revelan que ésta ha resultado especialmente eficaz en los países afectados por efectos climáticos adversos (Guillaumont y Chauvet, 2001) y en los periodos posteriores a los conflictos armados (Collier y Hoeffler, 2004), lo que constituye un sólido argumento para enfatizar el uso de estas políticas internacionales y avanzar en las reformas adecuadas para aumentar su impacto.

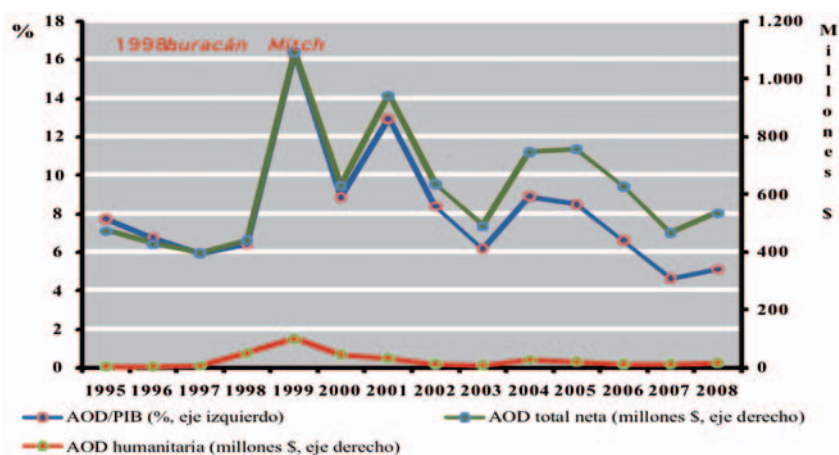
De las experiencias recientes de ayuda humanitaria se pueden extraer algunas lecciones para

La reconstrucción de una población que ha sufrido un desastre humanitario debe utilizarse como una oportunidad para impulsar procesos de desarrollo sustentados sobre bases sólidas, y para ello los países donantes deben financiar políticas públicas de cooperación internacional para el desarrollo.

asistencia de emergencia. Y es que la historia reciente revela que el esfuerzo de los países donantes se disipa rápidamente una vez concluidas las primeras tare-

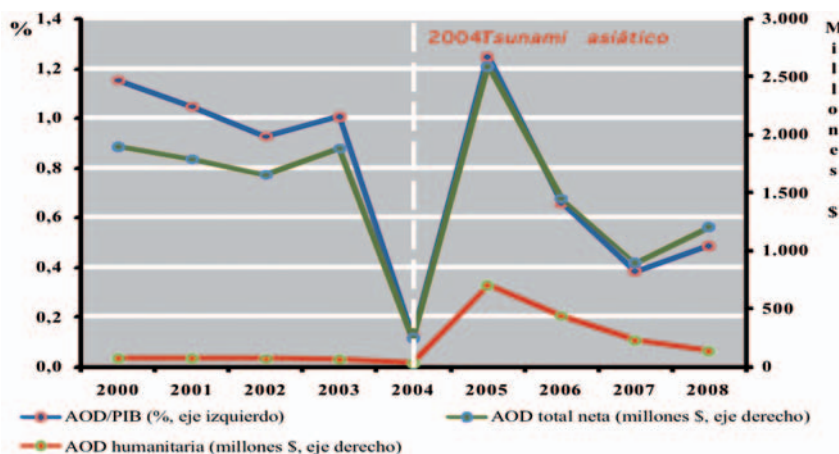
as de emergencia, a pesar de que las labores de reconstrucción, rehabilitación, prevención e impulso del desarrollo se prolongan durante años –e incluso décadas– y requieren cantidades muy superiores de ayuda. La re-

Gráfico 1. Desembolsos netos de AOD a Honduras (1995-2008)



Fuente: CAD (2010). AOD de todos los donantes (multilaterales y bilaterales) que informan al CAD. Elaboración propia.

Gráfico 2. Desembolsos netos de AOD a Indonesia (2000-2008)



Fuente: CAD (2010). AOD de todos los donantes (multilaterales y bilaterales) que informan al CAD. Elaboración propia.

avanzar en el diseño de una estrategia global de financiación del desarrollo post-emergencia mejor integrada. A continuación se analiza –de manera sintética– el comportamiento agregado de la comunidad internacional de donantes (bilaterales y multilaterales) ante tres tipos de emergencias: desastres naturales, conflictos armados internos y guerras “internacionales”. Para

ello se han elegido algunas emergencias destacadas de los últimos años que permiten “rastrear” la senda de los flujos agregados de AOD antes, durante y después de las emergencias¹.

AOD ante desastres naturales: el reto de prolongar la solidaridad internacional

La AOD muestra una enorme sensibilidad ante el sufrimiento

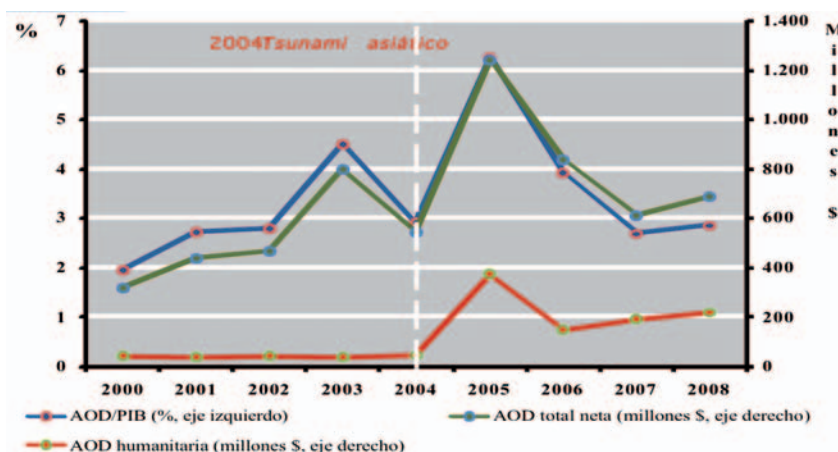
y la destrucción que causan los desastres naturales. Un ejemplo destacado fue el huracán Mitch, que sacudió a Honduras en noviembre de 1998. Tras el huracán, la AOD desembolsada a este país se multiplicó por 2,5 entre 1998 y 1999, llegando a suponer más del 16% del menguado PIB hondureño de 1999 (Gráfico 1). No obstante, el flujo de ayuda posterior al desastre fue extremadamente volátil, disminuyendo de nuevo en 2000, para aumentar un año después y volver a disminuir al siguiente... Al final, las labores de reconstrucción y recuperación del desarrollo se vieron infra-financiadas, a pesar del fuerte impulso inicial de las labores de emergencia.

Otro desastre natural de enorme impacto en el sistema de AOD fue el tsunami asiático de diciembre de 2004, cuyo epicentro se ubicó en la costa oeste de Sumatra, ocasionando más de 230.000 pérdidas humanas. En Indonesia –el país más afectado, con cerca de 100.000 muertos– la reacción de la comunidad internacional de donantes no se demoró, desembolsando en 2005 casi 11 veces más ayuda que en el año precedente (Gráfico 2)². No obstante, los flujos se redujeron drásticamente en 2006 y 2007, precisamente cuando se avanzaba en la reconstrucción. Análogamente, Sri Lanka (segundo país más afectado por el tsunami, con cerca de 30.000 fallecidos) experimentó un fuerte aumento de ayuda, que se multiplicó por 2,3

1 Para un análisis más profundo de algunas experiencias de ayuda humanitaria, véase en este mismo número de *Temas* los estudios de caso de Haití y Afganistán.

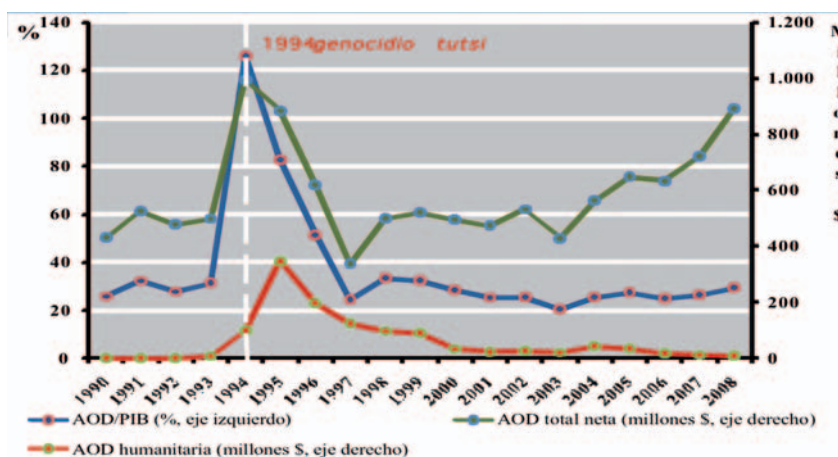
2 La ayuda recibida por Indonesia fue anormalmente baja justo el año de la catástrofe, como consecuencia del repago de casi 804 millones de dólares a Japón por créditos AOD.

Gráfico 3. Desembolsos netos de AOD a Sri Lanka (2000-2008)



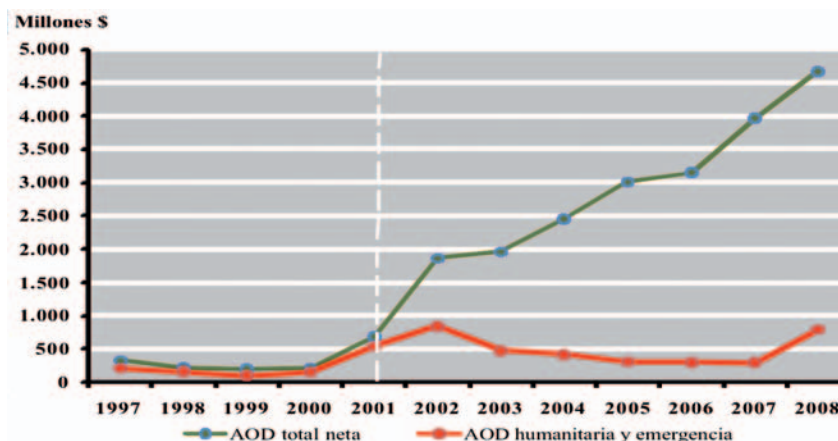
Fuente: CAD (2010). AOD de todos los donantes (multilaterales y bilaterales) que informan al CAD. Elaboración propia.

Gráfico 4. Desembolsos netos de AOD a Ruanda (1990-2008)



Fuente: CAD (2010). AOD de todos los donantes (multilaterales y bilaterales) que informan al CAD. Elaboración propia.

Gráfico 5. Desembolsos netos de AOD a Afganistán (1997-2008)



Fuente: CAD (2010). AOD de todos los donantes (multilaterales y bilaterales) que informan al CAD. Elaboración propia.

en apenas un año, para volver a caer en 2006 y ubicarse después en valores menores a los de 2003 (Gráfico 3).

AOD en contextos de guerra civil: el reto de financiar el mantenimiento de la paz

No todas las guerras civiles y conflictos internos reciben la misma atención por parte de la comunidad de donantes. En realidad, los donantes realizan mayores esfuerzos humanitarios en aquellos países en conflicto con los que guardan estrechos lazos políticos e históricos (por ejemplo, lazos post-coloniales). Un ejemplo reciente fue el conflicto entre hutus y tutsis en Ruanda (1990-94), que se saldó con el genocidio tutsi de 1994, ocasionando más de un millón de muertos. La brutalidad de los enfrentamientos movilizó la ayuda de los donantes, que se multiplicó por 2 en 1994, para desplomarse vertiginosamente a partir de entonces, y alcanzar en 1997 valores de ayuda inferiores a los de 1993 (Gráfico 4). De este modo, la ayuda financió las intervenciones de emergencia en Ruanda, pero menguó en los años posteriores en los que se trataba de consolidar la paz y evitar las secuelas de violencia finalmente extendidas a otros lugares de la región de los Grandes Lagos.

AOD en guerras "internacionales": ¿excepción a la regla?

La respuesta de la comunidad internacional ha sido muy distinta en los casos de guerras "internacionales" en las que participan las potencias occidentales. Por ejemplo, la guerra de Afganistán ha generado un patrón muy dis-

tinto de desembolsos de AOD. Tras la victoria de las fuerzas aliadas lideradas por EEUU se produjo un aumento notable de la ayuda, que se multiplicó por más de 21 entre 2000 y 2008 (Gráfico 5). Así, Afganistán ha pasado de ser un receptor minoritario de AOD a ubicarse entre los 10 principales receptores del mundo.

Análogamente, la guerra de Iraq ha supuesto que este país haya pasado de ser un receptor marginal de AOD, para convertirse, desde 2004, en el principal receptor de ayuda mundial (Gráfico 6). En parte, este aumento notable de la ayuda está vinculado al Programa de asistencia de emergencia post-conflicto del Fondo Monetario Internacional, que supondrá una reducción del 80% de la deuda pública externa iraquí a lo largo de tres fases. En su primera fase, en 2005, los Gobiernos acreedores de la OCDE, reunidos en el Club de París, condonaron casi 15 mil millones de dólares al Gobierno iraquí en una operación de alivio de la deuda sin parangón en la historia del sistema de AOD.

En suma, esta sencilla tipología de intervenciones humanitarias parece indicar que las únicas emergencias en las que se ha financiado el *continuum* humanitario son aquellas guerras internacionales en las que han participado directamente algunos donantes occidentales. Queda, por tanto, le-

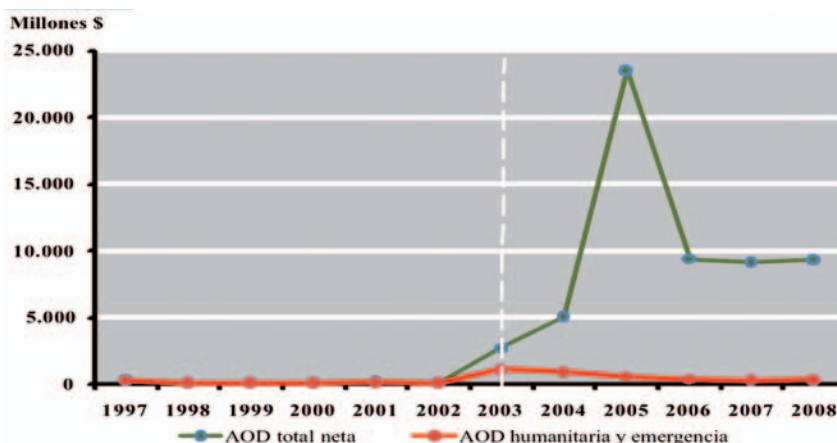
jos el objetivo de articular un *continuum* de ayuda que vincule emergencia y desarrollo.

Al tiempo, es importante alertar de que, tal y como se gestiona la ayuda humanitaria, se menoscaba su positivo efecto sobre el desarrollo de los países socios. En concreto, la volatilidad de los flujos de AOD –las variaciones repentinas de un año a otro– ejerce un efecto deletéreo sobre la eficacia de la ayuda (Tezanos *et al.*, 2009). Y, precisamente, la volatilidad de la ayuda es mayor en

las situaciones de emergencia, en las que se producen fuertes desembolsos tras la emergencia y acusadas reducciones después, cuando inician las tareas de reconstrucción, pacificación y desarrollo. Si los donantes no logran reducir la variabilidad de sus flujos, continuarán debilitando el impacto de sus intervenciones.

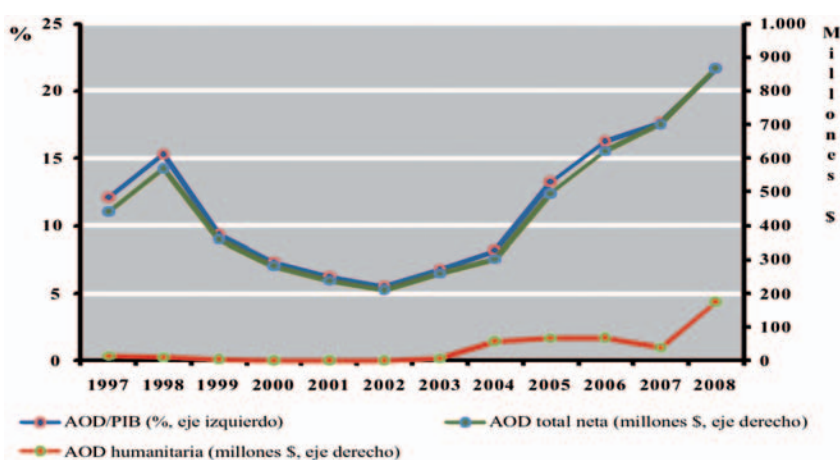
Pues bien, en este escenario, ¿cuáles son las perspectivas de Haití una vez superada la fase de emergencia? Haití, el país más pobre de América y el más ines-

Gráfico 6. Desembolsos netos de AOD a Iraq (1997-2008)



Fuente: CAD (2010). AOD de todos los donantes (multilaterales y bilaterales) que informan al CAD. Elaboración propia.

Gráfico 7. Desembolsos netos de AOD a Haití (1997-2008)



Fuente: CAD (2010). AOD de todos los donantes (multilaterales y bilaterales) que informan al CAD. Elaboración propia.

table políticamente (con 13 Gobiernos distintos desde 1990), se ha consolidado en los últimos años como uno de los principales receptores de AOD del continente americano, especialmente desde la intervención de los cascos azules de la ONU en 2004 (Gráfico 7). En 2008, la AOD representaba más del 20% del PIB haitiano, lo que posiciona a este país como el segundo mayor receptor de AOD del continente, después de Colombia. El terremoto de enero convertirá a Haití en el principal receptor americano de AOD; no obstante, las previsiones de que la comunidad internacional mantenga el esfuerzo necesario para financiar la recuperación y el desarrollo son poco halagüeñas, al menos si no se truncan las tendencias seguidas en los desastres naturales precedentes...

Dado que la reacción de los Gobiernos donantes no es adecuada para contribuir a cerrar la brecha de financiación entre ayuda humanitaria y desarrollo, ¿qué reformas se pueden proponer? Siete lecciones debemos aprender de las experiencias pasadas:

1. Los donantes deben aumentar los recursos de AOD humanitaria, e integrarlos en sus ciclos de planificación. Aunque la ayuda humanitaria ha crecido en los últimos tiempos (desde el 0,82% de la AOD global que re-

presentaban en 1990 hasta el 8,8% actual), no ha aumentado al mismo ritmo que la demanda de este tipo de ayuda. Y previsiblemente los efectos del cambio climático agravarán la necesidad de estos recursos...

Los donantes realizan esfuerzos de ayuda mayores en aquellos países en conflicto con los que guardan estrechos lazos políticos e históricos.

2. Debemos concienciarnos de que tanto, o más, importante que la emergencia es la financiación de la reconstrucción y el desarrollo.



C. BARRIOS

3. Los donantes deben implicarse en acciones humanitarias con vocación de permanencia a medio-largo plazo. Cuando no sea posible, deben delegar su financiación en agencias donantes con capacidades suficientes para actuar como "donantes líderes" y garantizar el *continuum* hacia el desarrollo.

4. La ayuda "descoordinada" de emergencia tiene un impacto

muy limitado, y puede ocasionar más trastornos que beneficios, por lo que los Gobiernos donantes deben coordinarse y renunciar a "visibilizar" sus acciones³.

5. Si los Gobiernos desean implicarse en la recuperación y el

desarrollo de un país tras la emergencia, deben integrar adecuadamente a este país en la planificación de sus ayudas.

6. Para que la ayuda impulse la recuperación y el progreso sostenible es necesario que los donantes empleen las instituciones existentes en los países socios, contribuyan a generar capacidades a largo plazo y ayuden a financiar la adaptación de las infraestructuras a los riesgos característicos de cada zona.

7. Debemos contribuir a concienciar a las sociedades –y a sus Gobiernos– de los riesgos y vulnerabilidades que afrontan. En las emergencias el tiempo de reacción es una variable crucial para salvar vidas, por lo que debe reforzarse la capacidad de las comunidades y las instituciones locales para actuar ante estas situaciones. **TEMAS**

Referencias

- GUILLAUMONT, P. y CHAUVET, L. (2001): "Aid and Performance: A Reassessment", *Journal of Development Studies*, 37 (6), págs. 66-92.
- COLLIER, P. y HOEFFLER, A. (2004): "Aid, policy and growth in post-conflict societies", *European Economic Review*, 48 págs. 1125-1145.
- TEZANOS, S., MADRUEÑO, R. y GUIJARRO, M. (2009): "Impacto de la ayuda sobre el crecimiento económico. El caso de América Latina y el Caribe", *Cuadernos Económicos ICE*, nº 78, págs. 187-220.

3 En el caso de América Latina, España se consolida como un actor clave en la coordinación humanitaria tras la apertura en Panamá del Centro Logístico Humanitario.