



**Conferencia de las  
Naciones Unidas sobre  
Comercio y Desarrollo**

Distr.  
GENERAL

TD/B/53/4  
26 de julio de 2005

ESPAÑOL  
Original: INGLÉS

---

JUNTA DE COMERCIO Y DESARROLLO  
53º período de sesiones  
Ginebra, 27 de septiembre a 2 de octubre  
y 10 de octubre de 2006  
Tema 4 del programa provisional

**EL DESARROLLO ECONÓMICO EN ÁFRICA**

**DUPLICAR LA AYUDA: APROVECHAR EL "GRAN IMPULSO"\***

**Panorama general preparado por la secretaría de la UNCTAD\*\***

**Resumen**

Los compromisos actuales de duplicar el monto de la ayuda a África para 2010 y los recientes logros económicos del continente (debidos en gran medida al aumento de la demanda de productos básicos en las economías emergentes) han suscitado la esperanza de que África pueda mantener ese ritmo de crecimiento y sustentar así la consecución de los objetivos de desarrollo del Milenio. Sin embargo, sigue habiendo preocupación por la efectividad de la ayuda, la capacidad de absorción de los países receptores y la cuestión de si la ayuda puede acelerar el crecimiento y contribuir a reducir la pobreza. Estos asuntos se abordarán en el informe sobre el desarrollo económico en África correspondiente a este año. En dicho documento se afirma que si bien para reducir la pobreza es necesario un

---

\* La información que figura en el presente documento no debe ser citada por la prensa antes del 21 de septiembre de 2006. El documento debe leerse junto con el documento UNCTAD/GDS/AFRICA/2006/1.

\*\* El documento se presentó en la fecha mencionada debido a demoras en su procesamiento.

"gran impulso" que genere un círculo virtuoso de mayores inversiones, ingresos y ahorros, las políticas aplicadas tanto por los donantes como por los países receptores son cruciales para su éxito. Las repercusiones de la ayuda no se pueden separar de la autonomía de las políticas nacionales ni de la calidad de la ayuda. El documento se basa en experiencias exitosas para abogar por una nueva estructura de la ayuda, con un componente multilateral mucho más grande, que permita hacer frente al actual estado "caótico" del sistema de ayuda, que se caracteriza por los elevados costos de transacción, la politización, la falta de transparencia, la incoherencia, la imprevisibilidad y las desmedidas exigencias que impone a las débiles instituciones de los países receptores.

1. Después de dos decenios de ajuste sin crecimiento, la economía de África empieza por fin a dar verdaderas señales de mejora. Desde el cambio de siglo no sólo se ha registrado una aceleración constante del crecimiento sino que las nuevas oportunidades de comercio e inversión derivadas en particular de la creciente demanda de los mercados emergentes, como los de China y la India, alimentan la esperanza de que esta vez el crecimiento será sostenido. Los esfuerzos actuales dirigidos a la introducción de reformas macroeconómicas y políticas se han intensificado en muchos países y el establecimiento de la Nueva Alianza para el Desarrollo de África (NEPAD) es muestra de la voluntad de los líderes africanos no sólo de encarar los errores del pasado sino también de asumir la responsabilidad de la parte que les corresponde en la cooperación para el desarrollo. También se han registrado progresos reales a nivel internacional en relación con el alivio de la deuda o la salud y la educación públicas, que repercutirán directamente en las perspectivas futuras de reducción de la pobreza. Lo que quizás resulta más alentador es que la comunidad internacional, tras su repliegue en el decenio de 1990, ha recobrado la fe en la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) y ha prometido duplicar la ayuda a África para el año 2010. Como la guerra fría es un recuerdo cada vez más lejano, hay muchas esperanzas de que esta ayuda no se vea afectada por cálculos políticos.

2. Sin embargo, no sería sensato perder de vista la magnitud de ese desafío. El continente ya está retrasado en el proceso de consecución de los objetivos de desarrollo del Milenio, y para ponerse al día deberá, según algunas estimaciones, acusar un crecimiento anual sostenido del 8% durante el próximo decenio, cifra que está muy por encima del crecimiento del producto interno bruto (PIB) previsto para este año, que es de más del 5,5% para todo el continente. Aunque los elevados precios de los recursos energéticos y minerales han significado grandes ganancias para algunos países africanos, y por ende un incremento de las tasas medias de crecimiento, hasta el momento sus repercusiones en la reducción de la pobreza y la desigualdad, y en el aumento del empleo han sido limitadas. El desarrollo industrial sigue siendo lento, en el mejor de los casos, mientras que las autoridades encargadas de la formulación de políticas de un número creciente de países tienen que hacer frente a desafíos totalmente nuevos, relacionados con la rápida expansión de la población urbana.

3. También ocurre que en el continente no es nada inusual que se tenga que volver a empezar. A fines de los años setenta, cuando la región ya mostraba claras señales de lentificación de la economía, la Organización de la Unidad Africana elaboró el Plan de Acción de Lagos, una profunda revolución de los vínculos de África con la economía mundial. Este plan hacía recaer la responsabilidad de los problemas del continente y de su solución en las autoridades africanas

encargadas de la formulación de políticas. Sin embargo, el programa de reformas que proponía fracasó debido a la combinación de dos factores: la contracción de la economía mundial y la disminución de los precios de los productos básicos. Ello dio lugar a la aguda crisis de la deuda en que se vio sumida toda la región a principios de los años ochenta. Frente a las restricciones por los graves problemas de las balanzas de pago y la considerable presión de las instituciones financieras internacionales, la ayuda se amplió y los préstamos se prorrogaron con la condición de que los países adoptaran programas de ajuste estructural que supuestamente permitirían a sus economías resistir las presiones competitivas de una economía mundial y beneficiarse de ellas. Sin embargo, la constante degradación de los indicadores de pobreza y desarrollo humano en toda África ha obligado a la comunidad internacional a replantearse ese enfoque.

4. Con las actuales propuestas de duplicar la ayuda, tanto la credibilidad de los donantes como la de los receptores se ha vinculado a la formación de verdaderas alianzas para "hacer de la pobreza una cosa del pasado", tomando los objetivos de desarrollo del Milenio como puntos de referencia y marcos temporales claros para evaluar el progreso realizado. Sin embargo, ya hay señales de incumplimiento de los plazos. Los grupos de la sociedad civil han planteado preguntas incómodas sobre la inclusión del alivio de la deuda como parte del incremento prometido de la ayuda, el volumen real de la ayuda efectivamente recibida y la concentración de las corrientes de ayuda en un número de países relativamente pequeño. También hay indicios muy claros de que las preocupaciones por la seguridad y las políticas energéticas están determinando una vez más los debates sobre las políticas de ayuda y desarrollo; sin embargo, una nueva lucha por los recursos africanos, hace que haya menos probabilidad que en el pasado de generar una vía de desarrollo acertada. Lo más preocupante, es que se cuestiona cada vez más la eficacia de la NEPAD como marco de desarrollo confiable, y persisten las dudas en cuanto a la voluntad de las élites africanas de renunciar a obtener rentas a corto plazo y preferir las inversiones productivas que suponen compromisos por plazos más largos. Sería un error que los gobiernos abordaran esas preocupaciones a la ligera, ya que la seriedad de su compromiso podría ser cuestionada por la opinión pública tanto de los países donantes como de los países receptores. Todos esos asuntos merecen una reflexión más profunda y atención inmediata a fin de insistir en la urgencia de aprovechar plenamente el optimismo actual y evitar el resurgimiento de actitudes pesimistas con respecto a la ayuda.

5. Hace seis años, la UNCTAD hizo un llamamiento para que se duplicara la ayuda a África; éste luego fue reiterado y amplificado por el Grupo de Alto Nivel de Financiación para el Desarrollo, el Consenso de Monterrey, el plan práctico para conseguir los objetivos de desarrollo del Milenio, (el "informe Sachs"), el informe de la Comisión para África, creada por el Primer Ministro del Reino Unido Tony Blair, y la Cumbre Mundial. Se ha reactivado la meta de destinar el 0,7% del producto nacional bruto de los países desarrollados a la asistencia para el desarrollo (inicialmente recomendada por la UNCTAD y aprobada posteriormente por las Naciones Unidas), y algunos de los principales donantes han establecido un cronograma para alcanzar esa meta. Aunque la ayuda alcance esos niveles, es indudable, desde luego, que un futuro económico seguro para África dependerá de la movilización e inversión eficaces de los recursos nacionales. En los próximos años los debates sobre la financiación del desarrollo se articularán en torno a la búsqueda de una combinación acertada de recursos de diversas fuentes, el fortalecimiento de la capacidad institucional y el mejoramiento de la coherencia entre las políticas.

6. Aunque para una reducción permanente de la pobreza es necesario un "gran impulso" que genere un círculo virtuoso de tasas más elevadas de ahorro, inversión y crecimiento económico, la calidad de la ayuda proporcionada por los donantes así como la de las políticas aplicadas por los países receptores son factores que determinan el éxito y la posibilidad de poner fin, con el tiempo, a la necesidad de ayuda. Sin embargo, las repercusiones de la AOD, como lo ha recalcado la UNCTAD en párrafos anteriores, no se puede separar del tema más amplio de la elección de una estrategia de desarrollo adecuada que permita registrar tasas de crecimiento anual que, según las estimaciones, son necesarias para alcanzar los objetivos de desarrollo del Milenio en África. Cualquier evaluación objetiva de los dos decenios y medio de planes estandarizados de "estabilización, liberalización y privatización" arrojará la conclusión de que en la mayor parte del continente simplemente no se ha alcanzado el ritmo de crecimiento adecuado.

7. Ello es razón de más, para concitar un nuevo consenso en torno a la AOD. No cabe duda de que resulta difícil avanzar cuando existe una tendencia a polarizar el debate sobre la ayuda, en el que los escépticos siguen volviendo a una serie de asuntos básicos, como el hecho de promover los principios del mercado en la recaudación y la entrega de los fondos, cuestionar la capacidad de absorción de los receptores, y plantear los problemas de la distorsión de los incentivos, incluidos los relacionados con el "síndrome holandés" y problemas de fungibilidad. Algunas de estas preocupaciones son legítimas, pero el análisis y las pruebas empíricas proporcionados por los universitarios, las organizaciones no gubernamentales (ONG) y la comunidad internacional, aunque no son concluyentes, sugieren que muchas veces son exageradas. Un buen ejemplo de ello es el riesgo de síndrome holandés, que más que un asunto de limitaciones insuperables de la capacidad de absorción es una cuestión de administración macroeconómica eficaz de la ayuda y de elaboración de estrategias de desarrollo adaptadas a las condiciones locales. A esta conclusión se llegó en la Conferencia de Ministros Africanos de Finanzas para el Desarrollo que se celebró este año en Abuja, tras debates en los que participaron expertos de las instituciones financieras multilaterales.

8. Se pueden extraer muchas lecciones útiles de la historia de la ayuda para elaborar estrategias contemporáneas que apunten a potenciar las repercusiones de ésta en el desarrollo. Tanto los resultados positivos como los negativos deben analizarse en su contexto adecuado, tomando en cuenta las diversas variables -económicas, sociales y políticas- que podrían contribuir a explicar las causas de los diferentes éxitos y fracasos. Conviene, desde luego, a los intereses de los donantes y de los receptores emprender una evaluación imparcial de las políticas aplicadas en el pasado, para identificar sus deficiencias e introducir cambios que garanticen que el aumento prometido de la ayuda influirá de manera positiva en el crecimiento, el desarrollo y la reducción de la pobreza.

9. Es famosa la expresión del Senador Dirksen, quien en 1947 se refirió al Plan Marshall como una "operación ratonera", en la que el dinero de los contribuyentes de los Estados Unidos desaparecería con pocas perspectivas de beneficios para el donante. Resultó estar totalmente equivocado, y el Plan Marshall sigue siendo tal vez la operación de ayuda más exitosa de la historia. En el presente informe se considera que aún hay lecciones valiosas que se pueden extraer de esa experiencia. Sin embargo, no se trata de un caso aislado. Irlanda y Portugal recibieron ingentes cantidades de ayuda a raíz de su adhesión a la Comunidad Económica Europea (CEE); las transferencias, que llegaron a alcanzar hasta un 5% de sus respectivos PIB y se realizaron durante un decenio o más, eran de una escala comparable a las del Plan Marshall. Sin embargo, Europa no es la única región del mundo en que la asistencia al desarrollo ha tenido

éxito. Los milagros económicos de Asia oriental, en particular de la República de Corea y la Provincia china de Taiwán, fueron posibles gracias a las enormes cantidades de ayuda que recibieron esos países durante las primeras fases de su desarrollo, asistencia que duró hasta bien entrados los años sesenta. En África, tanto Bostwana como Mauricio recibieron grandes cantidades de ayuda en momentos estratégicos clave de su desarrollo, como había sido antes el caso de Túnez. Estos ejemplos muestran que las grandes cantidades de ayuda, asignadas adecuadamente han posibilitado la obtención de logros notables en términos de crecimiento y desarrollo general. La ayuda orientada a la solución de problemas específicos a menudo ha resultado ser muy efectiva; los programas de salud, por ejemplo, han contribuido a reducir considerablemente las tasas de mortalidad infantil y de niños menores de 5 años, y a eliminar la ceguera de los ríos y la viruela.

10. Sin embargo, a pesar de todo esto, la posición de los escépticos, aunque ya no dominan, se sigue destacando en los debates públicos acerca de la ayuda. A menudo se presenta a África como ejemplo por excelencia de desperdicio de la ayuda. Esta opinión en general se sustenta en factores econométricos que toman muy poco en cuenta, o no toman en cuenta en absoluto, las deficiencias estructurales, las limitaciones de las políticas y las ineficiencias de los propios donantes, como la calidad de la ayuda, su cantidad, su carácter imprevisible, su instrumentalización política y hasta su misma definición. En síntesis, el escepticismo acerca del valor de la ayuda se sustenta en gran medida en un razonamiento económico selectivo y una interpretación cuestionable de la historia económica.

11. Uno de los motivos por los cuales la ayuda no siempre ha permitido acelerar el crecimiento y el desarrollo es que éstos no siempre han formado parte de sus objetivos. Pero, tal como se expone en informes anteriores de la UNCTAD sobre África, incluso cuando sí han formado parte de ellos, como en el caso de los programas de ajuste, los vínculos no se analizaron debidamente, no tuvieron en cuenta las condiciones locales y muy a menudo estaban supeditados a la búsqueda de soluciones económicas y rápidas.

12. Otra fuente importante de la ineficiencia e ineficacia de gran parte de la ayuda es la falta de coherencia entre los donantes, sus objetivos y exigencias, y la incapacidad de conciliarlos con las necesidades, prioridades y preferencias de los países receptores. La mera multiplicidad de los donantes, con distintos puntos de vista, sistemas de contabilidad y prioridades ha dado lugar a un sistema de ayuda que sólo puede calificarse de caótico, en el mejor de los casos. Ello a su vez ha exigido de las capacidades administrativas de los países receptores más de lo que podían soportar y ha socavado toda pretensión de responsabilidad local sobre los programas de desarrollo. La capacidad institucional de los países receptores se ha debilitado aún más por las presiones para reducir el tamaño y las funciones del Estado, un rasgo característico de los programas de ajuste dirigidos por las instituciones financieras internacionales. Esa situación se ve exacerbada por la presencia de numerosos órganos nuevos, como las ONG, a través de los cuales se desembolsa la ayuda con poca o ninguna supervisión del gobierno receptor ni de otras instituciones nacionales. La posibilidad de hacer frente a tal situación supera las capacidades de las burocracias de los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, para no hablar de las de los países africanos pobres.

13. En la distribución sectorial de la ayuda también influyen mucho las preferencias de los donantes y los diferentes criterios que éstos adoptan. Gracias a la atención que la comunidad internacional ha venido prestando cada vez más a los indicadores de la pobreza, se ha producido

un cambio importante en la asignación de la ayuda, que se ha desplazado de la infraestructura, el desarrollo agrícola y el suministro de energía hacia el gasto social. Este es un asunto que los Ministros de Finanzas de África han planteado en varias oportunidades. Sus preocupaciones se centran en la cuestión de si ese gasto puede mantenerse sin inversiones productivas y orientadas al crecimiento. Al poner en práctica el incremento propuesto de la ayuda, será necesario mantener cuidadosamente un equilibrio entre sus objetivos de promoción del crecimiento y los de desarrollo social, para garantizar que las tasas más altas de crecimiento económico puedan mantenerse a fin de reducir la dependencia de la ayuda a largo plazo y lograr que los avances en la lucha contra la pobreza sean irreversibles.

14. Algunas iniciativas recientes, como la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda, adoptada en 2005, constituyen un reconocimiento *ipso facto* de las graves deficiencias que se han observado hasta ahora en el funcionamiento del sistema internacional de asistencia para el desarrollo. De hecho, las recomendaciones contenidas en la Declaración pueden ser útiles para elevar la calidad y la eficacia de la ayuda. Sin embargo, para que se tomen al pie de la letra el reconocimiento de los donantes de la necesidad de que los países asuman una mayor responsabilidad en los programas de ayuda, es indispensable despolitizar la ayuda y crear espacios de políticas más amplios para los receptores y un marco normativo con menos efectos de distorsión a fin de garantizar que la ayuda dé resultados más positivos. Para lograr esos objetivos, es necesario que haya una mayor multilateralización de la ayuda de modo que se reduzcan los efectos de distorsión debida a las preferencias de los donantes. Ese cambio en el equilibrio entre la ayuda bilateral y la multilateral debería contribuir también a simplificar la prestación de la ayuda al garantizar mayor coherencia, transparencia y responsabilidad; se deben reducir los costos de transacción, se debe mejorar considerablemente la previsibilidad de los desembolsos y se deben reducir en gran medida las exigencias que se imponen a las instituciones receptoras.

15. Una mayor multilateralización de la ayuda puede contribuir a reducir la innecesaria y costosa competencia entre los donantes (y la consiguiente fragmentación) y de ese modo disminuir en gran medida los gastos de administración. Ello permite también evitar la politización de la ayuda que ha sido tan perjudicial en el pasado. Pero también es necesario reformar las instituciones multilaterales que actualmente brindan asistencia con la condición de que el país receptor adopte políticas aceptables para las instituciones financieras internacionales (y por lo general formuladas por ellas). La naturaleza del actual proceso de Documentos de Estrategias de Lucha contra la Pobreza no se presta a la planificación a largo plazo que sería necesaria para aprovechar al máximo la duplicación de la ayuda. Tal vez sea oportuno volver a analizar la idea, que se esbozó por primera vez a mediados del decenio de 1950, de una ventanilla de financiación de las Naciones Unidas para el desarrollo de África.

16. La nueva estructura internacional de la ayuda debe garantizar, ante todo, que ésta se utilice para fomentar y complementar la movilización de recursos nacionales y para subsanar la brecha existente entre las tasas nacionales de ahorro y las tasas de inversión necesarias para lograr los objetivos nacionales de desarrollo, entre ellos los objetivos de desarrollo del Milenio. Actualmente se reconoce más la necesidad de que la asistencia se utilice cada vez más como apoyo al presupuesto, lo que implica que habría que considerarla parte de un plan fiscal y de financiación global para la aplicación de los programas y prioridades nacionales y, como tal, debería estar sujeta a supervisión y examen por el Parlamento de los países receptores. Ese proceso reforzaría tanto la responsabilidad nacional sobre los programas como la

responsabilidad de los gobiernos ante los distintos grupos de la población, más que ante los donantes extranjeros o las instituciones financieras multilaterales. Esa es una de las formas en que la organización de la asistencia puede contribuir a fortalecer los procesos democráticos, reforzar el imperio de la ley y reducir la posibilidad de que la ayuda vaya a parar a manos de élites corruptas; todos ellos objetivos declarados tanto por los donantes como por los receptores. Un cambio hacia el apoyo presupuestario no implica necesariamente el abandono del apoyo a los proyectos y la asistencia técnica, pero éstos deben brindarse sólo en atención a una solicitud expresa de los receptores para colmar lagunas institucionales concretas. En particular, en las situaciones posteriores a conflictos a menudo es necesario combinar y articular diferentes técnicas de prestación de ayuda para iniciar la reconstrucción de las capacidades estatales e institucionales, y también en los casos en que las élites locales se quedan con los beneficios provenientes de la ayuda en vez de invertirlos en capacidad productiva.

17. Refiriéndose a uno de los programas de ayuda más exitosos de la historia, tanto el Primer Ministro del Reino Unido como su Ministro de Hacienda han propuesto que se instituya un Plan Marshall para África. Aunque los problemas de la reconstrucción en la Europa de la posguerra eran muy diferentes de los problemas de desarrollo con que tropieza África hoy en día, esas diferencias no deben minimizar el hecho de que muchos de los aspectos que contribuyeron al éxito del Plan Marshall son lecciones útiles que pueden servir de inspiración para la creación de una nueva estructura de la asistencia. Entre ellos cabe mencionar el reconocimiento de que no era factible, desde el punto de vista político ni económico, aplicar métodos drásticos para volver a un sistema de libre comercio y pagos, y dismantelar el mecanismo de control estatal que se había establecido a lo largo de casi un decenio; que los enfoques fragmentarios de la ayuda no habían estimulado la recuperación y que era necesario adoptar un enfoque más coordinado, según el cual cada Estado receptor debía preparar un plan cuatrienal de recuperación; que dichos planes debían ser elaborados por los propios países, sin injerencias externas; que la ayuda se entregaría por partes, en función de la consecución de las metas intermedias; que la condicionalidad era esencial, pero que debía aplicarse de manera más flexible y con plazos largos; que la liberalización del comercio debía ser gradual y asimétrica, y que los Estados Unidos debían dar mayor acceso a los mercados y con más rapidez que los europeos; que el plan de ayuda era generoso y tenía un elemento de donación importante; y que se esperaba de los países europeos que cooperaran entre sí y que el programa de ayuda debía ser coordinado por un órgano regional.

18. El Plan Marshall reconocía que invertir en un cambio estructural implicaba dar a los países receptores un respiro y la flexibilidad necesaria para que las políticas, que a menudo eran difíciles y rigurosas pudieran dar fruto. En el presente informe no se pretende que se haga una réplica exacta del Plan Marshall en África, pero no cabe duda de que los procesos y los principios de organización que rigieron el Plan Marshall indican que el modelo era mucho mejor y más coherente que el que existe actualmente para afrontar muchos de los problemas y cuestiones que se plantean en torno a la prestación de la ayuda y sus repercusiones. En particular, el hecho de exigir que los posibles receptores de la ayuda elaboren planes de desarrollo coherentes y que indiquen cómo y dónde utilizarán la ayuda con miras a alcanzar sus objetivos en un plazo determinado, puede contribuir a eliminar gran parte del caos que existe actualmente en torno a la prestación de ayuda. Además, al someter la coherencia y la flexibilidad de dichos planes al examen de países homólogos y a la coordinación de un foro regional, los donantes se mostrarán mucho más sensibles a los objetivos de los receptores, y no

al contrario. Esto, a su vez, daría verdadero significado a los conceptos de alianza y responsabilidad nacional.

19. El presente informe aborda esos asuntos con cierto detalle a la luz de los compromisos de incrementar sustancialmente el volumen de la ayuda para África y en el supuesto de que se cumplan esas promesas. Presenta una perspectiva que se aparta de las modalidades actuales que rigen la prestación y los usos de la ayuda e insiste en que es esencial reformar radicalmente las instituciones y las prácticas actuales si se quiere que el "gran impulso" al desarrollo africano realmente tenga éxito y ponga fin a la dependencia con respecto a la ayuda.

-----