

Cae la ayuda al desarrollo mientras suben los precios de los alimentos

*Iliana Olivé y Federico Steinberg **

Tema: Este ARI estudia la evolución de los datos de la AOD durante 2007 y el papel que la ayuda alimentaria puede jugar en la resolución de la crisis alimentaria mundial.

Resumen: Las recientemente publicadas cifras de AOD para 2007 muestran una caída de la ayuda oficial al desarrollo que coincide con la explosión de la crisis alimentaria mundial. Este ARI estudia la evolución de los últimos datos de ayuda y evalúa el papel de la ayuda alimentaria en el sistema de cooperación, en un momento en el que este tipo de fondos aumentarán significativamente si se cumplen los compromisos que los países donantes hicieron en la cumbre de la FAO de junio de 2007.

Análisis: Como todos los años, la OCDE ha publicado las cifras provisionales de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), totales y por país donante. Como era previsible, se produce un descenso de la ayuda en 2007 respecto del año anterior: 0,73% en términos corrientes (véase la Tabla 1) y, según la OCDE, 8,4% en términos reales. El esfuerzo relativo del conjunto de los donantes pasa así de 0,31% del PNB en 2006 a 0,28% en 2007.

La aparición de estas cifras anuales ha coincidido con la explosión de la crisis alimentaria mundial. Los precios de los principales productos (arroz, soja, maíz, trigo, etc.) han crecido un 50% en términos nominales en lo que llevamos de 2008, y en términos reales están en máximos de los últimos 30 años. Esta crisis ha precipitado una reunión de alto nivel en la sede de la FAO (*Food and Agriculture Organization*) en Roma a principios de junio en la que han participado 181 países. No se han alcanzado acuerdos para resolver el problema a largo plazo, pero sí se ha aprobado un sustancial incremento de la ayuda alimentaria de emergencia para evitar que más de 100 millones de personas en el África subsahariana, Asia Central y Centroamérica se sumen a los más de 850 millones que ya viven en la pobreza.

Este ARI estudia conjuntamente los datos de ayuda de 2007 y el papel que la ayuda alimentaria puede desempeñar a corto y medio plazo en la resolución de la crisis alimentaria mundial.

* *Investigadora principal de Cooperación Internacional y Desarrollo, Real Instituto Elcano; e Investigador del Real Instituto Elcano y profesor del Departamento de Análisis Económico de la Universidad Autónoma de Madrid*

La ayuda cae en 2007

La AOD en 2007 fue de 103.655 millones de dólares, lo que constituye un descenso tanto en términos absolutos como en porcentaje del PNB con respecto a 2006. ¿Qué factores están detrás de esta variación? Un elemento importante es la tendencia descendente del volumen de deuda cancelada, que computa como AOD. En análisis para años anteriores¹ ya se señalaba que las operaciones de condonación de deuda explicaban una parte significativa del vertiginoso ascenso de la AOD en 2005. Dado el carácter “poco ordinario” e “irrepetible” de estas operaciones, se recomendaba cierta cautela con los análisis triunfalistas sobre el ascenso de los flujos de ayuda hacia los países en desarrollo. También en ese momento, desde diversos sectores, se alertó de la necesidad de comprometer fondos adicionales de ayuda al desarrollo, y del peligro de que las cifras astronómicas de condonación de deuda eclipsaran un estancamiento, o incluso descenso, en las cifras de AOD efectiva canalizada hacia los países receptores.

A pesar de un cierto “catastrofismo” en la nota de prensa de la OCDE sobre las cifras provisionales de ayuda para el año 2007, este peligro no parece haberse materializado. Si bien es cierto que la AOD neta total de los países CAD (Comité de Ayuda al Desarrollo) desciende de 104.421 millones de dólares corrientes en 2006 a 103.655 millones en 2007, las operaciones de condonación de deuda supusieron todavía en 2006 18.874 millones y, según la misma fuente, tan sólo 8.701 millones en 2007. Por tanto, si descontamos la cancelación total de deuda contabilizada en 2006 y 2007, nos encontramos con un aumento de la AOD neta del total de los países CAD de en torno a 11% –poco más del 2% en términos reales según la OCDE– (véase la Tabla 1).

Con todo, como indica la OCDE, los donantes CAD se sitúan aún muy lejos, en 2007, de cumplir con los compromisos de ayuda reiterados en diversos foros y cumbres – Declaración del Milenio, Consenso de Monterrey, reunión del G-8 en Gleneagles, entre otros–.

Otro elemento importante a considerar es que, la evolución por países CAD indica que tan sólo cinco de los 22 países registran un descenso de AOD en términos corrientes: Japón, el Reino Unido, EEUU, Francia y Bélgica. Si se descuentan las operaciones de cancelación de deuda para ambos años, la cifra baja a dos: Japón y, en mucha menor medida, EEUU.

En cualquier caso, en el *ranking* de donantes en términos absolutos y relativos, no hay grandes sorpresas. El mayor desembolso fue el realizado por EEUU, seguido por los de Alemania, Francia, el Reino Unido y Japón. Sin embargo, éstos no son los que muestran un mayor esfuerzo en relación al tamaño de su economía. Los primeros donantes en AOD/PNB son, con pocas variaciones respecto de años anteriores, Noruega, Suecia, Luxemburgo, Países Bajos y Dinamarca. Los cuatro registran niveles iguales o superiores al 0,8% del PNB.

También es interesante ver qué países registran mayores incrementos de ayuda entre 2006 y 2007. En primer lugar está España, con una subida de más del 50% en términos corrientes. Si se descuentan las operaciones de cancelación de deuda de 2006 y 2007, esta cifra sube a más del 66%. Otros aumentos significativos son los de Noruega, Luxemburgo, Nueva Zelanda y Austria, con incrementos que oscilan entre el 20% y poco

¹ I. Oliví y F. Steinberg (2007), “Un balance de la ayuda al desarrollo 2006: ¿disminuye la ayuda?”, Boletín Elcano, n° 93, Real Instituto Elcano, junio; I. Oliví y F. Steinberg (2006), “¿Aumenta la ayuda?”, Boletín Elcano, n° 83, Real Instituto Elcano, julio.

más del 26%. En ninguno de estos casos, el descuento de las operaciones de cancelación de deuda supone incrementos o descensos superiores al 3% en términos corrientes.

Tabla 1. AOD neta en 2006-2007, en millones de dólares corrientes (a menos que se especifique lo contrario)

	2006	Alivio deuda 2006	2007	Alivio deuda 2007	AOD/PNB 2007 (en %)	Variación 2006-2007	Variación 2006-2007 sin alivio de deuda
Australia	2.123	277	2.471	12	0,30	16,39	33,21
Austria	1.498	757	1.798	919	0,49	20,03	18,62
Bélgica	1.978	396	1.953	185	0,43	-1,26	11,76
Canadá	3.684	260	3.922	15	0,28	6,46	14,11
Dinamarca	2.236	113	2.563	123	0,81	14,62	14,93
Finlandia	834	—	973	—	0,40	16,67	16,67
Francia	10.601	3.433	9.940	1.505	0,39	-6,24	17,68
Alemania	10.435	2.722	12.267	2.868	0,37	17,56	21,86
Grecia	424	—	501	—	0,16	18,16	18,16
Irlanda	1.022	—	1.190	—	0,54	16,44	16,44
Italia	3.641	1.596	3.929	570	0,19	7,91	64,25
Japón	11.187	3.003	7.691	1.576	0,17	-31,25	-25,28
Luxemburgo	291	—	365	—	0,90	25,43	25,43
Países Bajos	5.452	312	6.215	392	0,81	13,99	13,29
Nueva Zelanda	259	0	315	—	0,27	21,62	21,62
Noruega	2.954	23	3.727	61	0,95	26,17	25,08
Portugal	396	0	403	1	0,19	1,77	1,52
España	3.814	503	5.744	243	0,41	50,60	66,14
Suecia	3.955	292	4.334	75	0,93	9,58	16,27
Suiza	1.646	98	1.680	59	0,37	2,07	4,72
Reino Unido	12.459	3.503	9.921	70	0,36	-20,37	9,99
EEUU	23.532	1.585	21.753	29	0,16	-7,56	-1,02
CAD	104.421	18.874	103.655	8.701	0,28	-0,73	11,00

Fuente: OCDE y cálculos propios.

Ayuda alimentaria: tendencias y respuesta a la crisis

La crisis alimentaria mundial, ya bautizada como el *tsunami* silencioso, tiene múltiples causas. La principal es el aumento estructural de la demanda de alimentos como consecuencia del incremento de la renta y los cambios de dieta en los países emergentes, sobre todo China. Pero además han confluído otros factores que han creado la “tormenta perfecta”, como un incremento de más del 150% de los precios del petróleo desde principios de 2007 (que dispara los costes de producción agrícola y también los de transporte), las subvenciones a los biocombustibles que aumentan la demanda de algunos productos agrícolas (sobre todo en EEUU en la producción de maíz) y los impuestos a la exportación en países productores como Argentina, China, India, Kazajistán, Ucrania, Vietnam y Rusia, que han contraído la oferta global de alimentos. Además, se ha producido cierta inversión especulativa en los mercados de futuros, tanto por el exceso de liquidez global derivado de los recortes de tipos de interés de la Reserva Federal de EEUU como por el pánico desatado ante el agotamiento de los históricamente bajos niveles de *stocks*. Por último, también se han dado malas cosechas en algunos grandes exportadores, que pueden estar relacionadas con el cambio climático.

El análisis de todas estas causas y sus posibles respuestas superan el objetivo de este análisis. Por ello, a continuación se analiza el papel y las controversias en torno a la ayuda alimentaria. Las soluciones a largo plazo para esta crisis pueden pasar por una nueva revolución verde que aumente la productividad agrícola, una reevaluación del papel de los biocombustibles en la mezcla energética global, una liberalización del

comercio internacional de alimentos que elimine las distorsiones y permita una mejor asignación de recursos a escala mundial y la puesta en marcha de políticas que traten de controlar tanto el cambio climático como el crecimiento de la población. Se trata de ajustar la oferta a la demanda porque Naciones Unidas estima que para 2050 el planeta consumirá un 50% más de alimentos que en la actualidad.

Datos y compromisos de ayuda alimentaria

Los datos de la OCDE indican que la ayuda alimentaria, que partía de poco más del 3% de la ayuda neta total en 2000, desciende hasta 1,21% en 2006. Podría argumentarse que esta caída del peso relativo en la ayuda se explica con el aumento de otras partidas de ayuda. No obstante, estos mismos datos indican que la ayuda alimentaria ha tendido a disminuir, en términos corrientes, en los últimos años. En 2003, el conjunto de los donantes asignó casi 1.600 millones de dólares a la ayuda alimentaria para el total de receptores. En 2006, un año después del inicio del incremento de precios, esta cifra había descendido a 1.277 millones (véase la Tabla 2).

Tabla 2. Ayuda alimentaria, en millones de dólares y en % de la AOD neta total, todos los donantes y todos los receptores

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Ayuda alimentaria (millones de dólares)	1.501	1.465	1.503	1.579	1.482	1.304	1.277
Ayuda alimentaria (% AOD neta total)	3,02	2,84	2,50	2,24	1,88	1,22	1,21

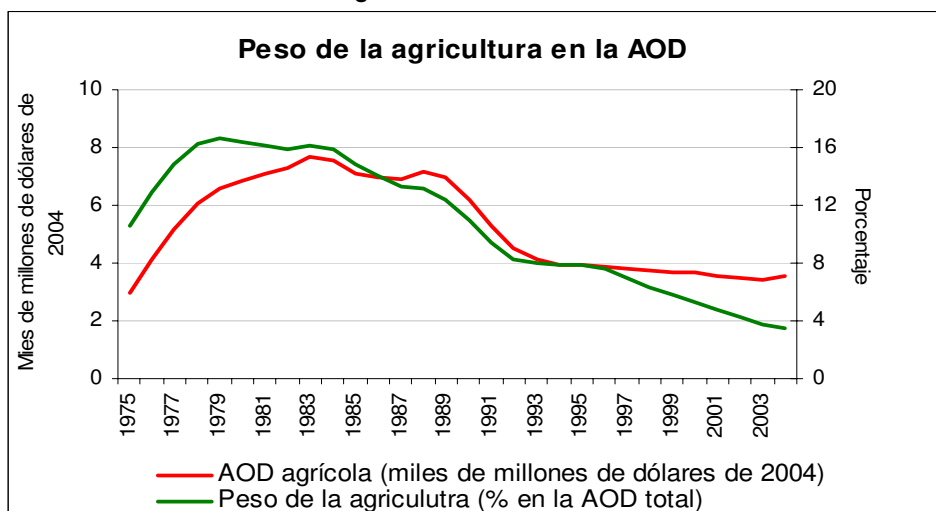
Fuente: OCDE y cálculos propios.

Si bien la subida de precios comienza en 2005, lo cierto es que los problemas derivados de dicha subida comienzan a copar las noticias de los medios de comunicación ya en 2007. Habrá que esperar a que la OCDE publique las cifras de ayuda alimentaria para el año 2007 para poder ver en qué medida la comunidad de donantes ha reaccionado al incremento de precios con un incremento de la ayuda alimentaria.

En cualquier caso, en la cumbre de la FAO de junio de 2007 se hicieron públicos varios compromisos plurianuales de ayuda para hacer frente a la crisis, que sumados a los anteriormente anunciados deberían suponer nueva financiación por valor de 18.360 millones de dólares. España, con un compromiso de 773 millones de dólares durante cuatro años, fue uno de los donantes que hicieron una contribución mayor (los compromisos de todos los países pueden verse en <http://www.fao.org/newsroom/en/news/2008/1000858/index.html>).

Sin embargo, sólo un pequeño porcentaje de esta nueva financiación será ayuda alimentaria. La mayoría de los fondos tienen como objetivo generar una revolución agrícola en los países en desarrollo, para lo que es necesario realizar inversiones que permitan aumentar la productividad del sector, poner nuevas tierras en cultivo, mejorar los sistemas de irrigación, abaratar los fertilizantes y lograr que las semillas sean más resistentes y productivas. En definitiva, se trata de aumentar sustancialmente el porcentaje de la AOD dedicada a la agricultura, que en la actualidad se sitúa en el 4% de la AOD total y que no ha dejado de caer en las últimas décadas (véase el Gráfico 1) aunque el 75% de la población que vive en la pobreza sigue dedicándose a la agricultura. Además, el *World Development Report* del Banco Mundial de 2008 –dedicado a la interacción entre agricultura y desarrollo– concluye que para una muestra de 42 países “el crecimiento del PIB originado en la agricultura es al menos el doble de eficaz en reducir la pobreza que el crecimiento del PIB generado en otros sectores” (p. 6). Por lo tanto, parece más que justificado volver a dedicar más recursos al sector primario en los países en desarrollo para generar nuevos “milagros” en la reducción de la pobreza como los de China o Vietnam, en los que las políticas agrícolas activas tuvieron un papel clave.

Gráfico 1. AOD destinada a la agricultura



Fuente: Banco Mundial, *World Development Report 2008*.

El debate sobre la distribución de la ayuda alimentaria

Más allá de cuál sea la cantidad que finalmente se destine a incrementar la ayuda alimentaria existe un intenso debate sobre cómo distribuirla para no generara efectos perversos que a largo plazo puedan socavar los esfuerzos por aumentar la productividad agrícola en los países en desarrollo.

Desde algunos sectores se denuncia que el actual sistema de distribución de la misma plantea problemas porque no incentiva el aumento de producción en los países importadores netos de alimentos. Los compromisos en materia de ayuda de casi todos los países desarrollados se traducen en adquisiciones de alimentos en sus propios mercados que posteriormente son transportados a los países en desarrollo en forma de ayuda alimentaria. Este sistema, además de suponer elevados costes de transporte y contribuir al deterioro medioambiental, opera como un mecanismo de subvención a los agricultores en los países avanzados. Además, una vez que los alimentos llegan a su destino, aumentan la oferta y tienden a reducir los incentivos para que los productores locales realicen inversiones productivas en el sector agrícola —porque los menores precios reducen la rentabilidad esperada de estos proyectos—. En definitiva, el sistema tiende a deprimir los precios y dificulta, tanto que los países en desarrollo con capacidad de exportación agrícola puedan incrementar la producción, como que aquéllos que son importadores netos empiecen a producir. Por lo tanto, su efecto a largo plazo sobre el desarrollo de la agricultura en los países en desarrollo puede ser nocivo.

Esto no significa que en momentos de emergencia no sea útil transportar alimentos desde los países avanzados a los países en desarrollo. Dado que la oferta de alimentos es rígida a corto plazo y que un drástico aumento de la demanda en los infradesarrollados mercados locales de los países más necesitados en momentos de escasez puede disparar los precios, la importación de alimentos puede ser utilizada de forma puntual. Sin embargo, incluso en estos casos sería mejor adquirir los alimentos en países que cuenten con una ventaja comparativa en su producción; esto es, salvo en contadas excepciones, los países en desarrollo. En definitiva, parece más conveniente distribuir la ayuda mediante estrategias que dinamicen los propios mercados regionales, nacionales y locales en los propios países en desarrollo.

En este sentido, también existe un debate sobre las ventajas e inconvenientes de distribuir la ayuda alimentaria en forma de alimentos o bien en forma de transferencias directas de renta, las cuales a su vez pueden o no ser condicionadas. Estas últimas pueden ser distribuidas, por ejemplo, en escuelas u hospitales a cambio de que los niños asistan a la escuela o de que los niños/adultos se vacunen o se sometan a revisiones médicas. Desde algunos sectores se considera que las transferencias de renta son preferibles a las de alimentos, con el argumento de que los ciudadanos saben mejor que el Estado o que las ONG qué productos prefieren. Pero los análisis empíricos indican que lo más adecuado es evaluar caso por caso la mejor forma de distribuir la ayuda, lo cual dependerá de la mayor o menor capacidad institucional de cada Estado y de la efectividad y confianza de sus redes de protección social.

Conclusiones: Los datos de ayuda para 2007 reflejan un descenso. Si bien se trata de un hecho predecible y se confirma la tendencia para 2006, también se está poniendo en evidencia el incumplimiento de una serie de compromisos internacionales adquiridos en los últimos años por la comunidad de donantes. Al aprobarse las operaciones masivas de cancelación de deuda, desde diversos sectores se alertó del peligro de que este enorme cómputo de AOD eclipsara descensos de la ayuda en términos reales –y una vez descontadas las operaciones de alivio de la deuda–. Pues bien, parece que, sin contar con las operaciones de cancelación, el grupo de donantes CAD se mantiene en un nivel de crecimiento “vegetativo” de la ayuda en una coyuntura internacional que demanda una renovación de esfuerzos en este plano, como se pondrá de manifiesto en la Segunda Conferencia Global de Financiación al Desarrollo, que tendrá lugar en Doha a finales de 2008.

En el caso de la crisis alimentaria, la ayuda alimentaria tan sólo podrá funcionar como un pequeño parche a corto plazo, pero se requerirán políticas de largo plazo para lograr adecuar la oferta a una demanda que seguirá aumentando en las próximas décadas.

Iliana Olivié

Investigadora principal de Cooperación Internacional y Desarrollo, Real Instituto Elcano

Federico Steinberg

Investigador del Real Instituto Elcano y profesor del Departamento de Análisis Económico de la Universidad Autónoma de Madrid