



# Asamblea General

Distr. general  
15 de septiembre de 2000  
Español  
Original: inglés

## Quincuagésimo quinto período de sesiones

Tema 30 del programa

**Aplicación del Nuevo Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo de África en el Decenio de 1990, inclusive las medidas y recomendaciones convenidas en el examen de mediano plazo**

## **Aplicación del Nuevo Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo de África en el Decenio de 1990**

### **Informe del Secretario General sobre la marcha de los trabajos\***

#### **Adición**

### **Mobilización de recursos adicionales para el desarrollo de África: estudio sobre las corrientes globales de recursos hacia África**

## Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción . . . . .	1–4	2
II. Necesidades de desarrollo y base de recursos internos . . . . .	5–8	3
III. Mobilización de recursos internos . . . . .	9–18	4
IV. Tendencias de las corrientes de recursos externos . . . . .	19–47	7
A. Corrientes oficiales . . . . .	21–33	8
B. Corrientes de recursos privados . . . . .	34–38	14
C. Ingresos de exportación . . . . .	39–41	15
D. Sobreendeudamiento y estrategia ante la deuda (iniciativa ampliada en favor de los países pobres muy endeudados (PPME)) . . . . .	42–47	16
V. Hacia una mejor movilización de los recursos internos y externos . . . . .	48–63	17
VI. Conclusión . . . . .	64–67	23

\* Este informe se presenta después del 5 de julio de 2000 debido a que no se recibieron de todas las organizaciones de las Naciones Unidas los insumos requeridos para su preparación y a que también se necesitaban las observaciones de esas organizaciones para finalizarlo.

## I. Introducción

1. La comunidad internacional reconoció hace tiempo que era necesario movilizar y desplegar eficazmente recursos financieros adicionales para que África pudiera subsanar las dificultades en materia de ahorro e inversión y de divisas que se asocian a las necesidades de desarrollo y a la base de recursos internos de la región, con miras a reducir sustancialmente la pobreza y mejorar los niveles de vida de la población africana. En los países africanos, sobre todo del África subsahariana, los niveles de ingresos son demasiado bajos para generar niveles de ahorro capaces de movilizar recursos internos que permitan alcanzar el nivel de inversiones requerido. La insuficiencia del ahorro ha tendido a seguir ampliándose debido a la salida de recursos en forma de fuga de capitales. Al mismo tiempo, debido a los riesgos que se perciben, África se ha visto marginada del capital privado internacional, incluidas las inversiones extranjeras directas (IED), las inversiones de cartera y las corrientes de capital en condiciones no concesionarias. De resultas de ello, la tarea de colmar las lagunas de recursos para el desarrollo recae sobre la asistencia oficial para el desarrollo (AOD).

2. Hasta el momento (en el decenio de 1980 y en el de 1990) no se han materializado las expectativas en cuanto a movilización de recursos externos, y las entradas de capital se han visto contrarrestadas en gran medida por las salidas de capital. Por ejemplo, desde el decenio de 1990 la asistencia oficial para el desarrollo ha venido disminuyendo (alrededor del 24% en términos reales) y aproximadamente del 70% de las corrientes de ayuda de ese tipo dirigidas al África subsahariana se vieron contrarrestadas por la reducción de las relaciones de intercambio que tuvo lugar en el período 1970–1997. En ese mismo período, la merma de la participación de las exportaciones de África en el mercado representa una pasmosa pérdida de ingresos anuales de 6.800 millones de dólares, equivalentes al 20% del producto interno bruto (PIB) a precios corrientes. Los productos básicos representan el 80% de las ganancias de exportación de África, que han experimentado una reducción de 25% entre 1997 y 1999 debido a la caída de los precios de esos productos a nivel mundial. La fuga de capitales sigue siendo un fenómeno generalizado y se estima que su monto es aproximadamente igual al de la deuda externa de África al final del decenio de 1990 (alrededor de 360.000 millones de dólares). En comparación con el final del decenio de 1980, se observa una tendencia reciente de empeoramiento de las corrientes globales de recursos hacia África.

3. No obstante, lo paradójico es que la asistencia oficial para el desarrollo y las otras corrientes de recursos externos faltan precisamente cuando es mayor la necesidad, y la calidad de la gestión de los asuntos públicos y la gestión económica han mejorado a tal punto que ahora es mayor la productividad de un dólar de AOD. A una tasa de crecimiento del PIB de 3%, como la de 1999, o a un promedio de 2,1%, como el del decenio de 1990, el crecimiento permanece muy por debajo del 5% requerido para evitar que aumente el número de personas que viven en la pobreza absoluta, o del 7% requerido para reducir a la mitad la pobreza en la región en el año 2015. El logro de la tasa de crecimiento del 7% exigiría recursos de inversión adicionales de alrededor del 13% del PIB por año en África, y casi del 23% para el África subsahariana (véase el cuadro 1).

4. Por tanto, el reto fundamental que enfrenta África en el nuevo milenio es la asimetría entre sus necesidades crecientes y la merma de sus recursos. Es evidente que la financiación del desarrollo ya no se comporta de la manera habitual;

sin embargo, aún no hay un consenso amplio sobre la manera de promoverla. En la presente adición se ofrece a grandes rasgos un panorama de las tendencias recientes de las corrientes de recursos, así como el debate en curso sobre una estrategia más eficaz para hacer frente a la crisis de financiación de África; y se formulan propuestas relativas a una estrategia eficaz de movilización de los recursos.

**Cuadro 1**  
**Tasas de crecimiento y de inversión requeridas para reducir la pobreza a la mitad en África en el año 2015**

<i>Subregión</i>	<i>Tasa de crecimiento del PIB requerida (porcentaje)</i>	<i>Relación marginal capital-producto</i>	<i>Tasa de inversión requerida (porcentaje)</i>	<i>Tasa de inversión actual (porcentaje)</i>	<i>Insuficiencia de la inversión (inversión adicional requerida como porcentaje del PIB)</i>
Septentrional	5,60	3,8	21,3	24,2	<sup>a</sup>
Occidental	7,61	4,8	36,5	17,6	18,9
Central	6,70	7,3	48,9	20,0	28,9
Oriental	8,12	5,6	45,5	14,6	30,9
Meridional	6,20	6,1	37,8	17,6	20,2
África (promedio)	6,79	5,0	33,0	20,5	12,5
África subsahariana	7,16	5,8	40,0	17,4	22,6

*Fuente:* Comisión Económica para África (CEPA), Economic Report on Africa (Addis Abeba, Etiopía, 1999).

<sup>a</sup> No aplicable.

## II. Necesidades de desarrollo y base de recursos internos

5. Con una población de casi 800 millones de habitantes y un ingreso per cápita de 688 dólares en 1998 (inferior a la cifra de 749 dólares alcanzada en 1980), África sigue siendo la región más pobre del mundo. África es la única región en la que, de acuerdo con las proyecciones, la pobreza aumentará en el próximo decenio. Por ejemplo, se estima que será necesaria una tasa de crecimiento del PIB de 5% sólo para evitar que aumente el número de personas pobres, y de 7% o más para reducir la pobreza a la mitad en el año 2015. No obstante, la tasa de crecimiento de 1999 fue de apenas 3% y la de todo el decenio de 1990 fue solamente de 2,1%. Así pues, si la tendencia actual persiste, todo parece indicar que la guerra contra la pobreza y el subdesarrollo en África será prolongada.

6. Para invertir la tendencia actual se necesita movilizar cuantiosos recursos de inversión y mejorar su eficiencia. En el cuadro 1 se muestra la magnitud de las necesidades de recursos que habría que satisfacer para que África lograra algún progreso en materia de reducción de la pobreza. Los datos que figuran en el cuadro 1 ponen de relieve los montos globales de las necesidades de recursos y los niveles de eficiencia (la relación marginal capital-producto) y las diferencias entre las subregiones. En la última columna se muestra la insuficiencia en materia de inversiones (es decir, las inversiones adicionales que se necesitarían para lograr la tasa de crecimiento que permitiría reducir la pobreza).

7. A los niveles de eficiencia actuales, los países de África subsahariana necesitarían tasas de inversión anuales adicionales de 22,6% para lograr una reducción significativa de la pobreza. A la larga, y suponiendo que los niveles de eficiencia fueran los de Asia oriental, aún se necesitarían tasas de no menos del 30% del PIB anual en los países de África subsahariana. Habida cuenta de la tasa media de ahorro de 13% que se registró en el decenio de 1990, estos países enfrentan una importante insuficiencia en materia de ahorros. Si la región fuera capaz de atraer hasta el 5% del PIB en inversiones extranjeras directas y corrientes de inversiones de cartera (o sea, la norma internacional que se tiene como umbral seguro), aún experimentaría un déficit de recursos financieros de alrededor del 12% del PIB. Ese déficit debería cubrirse mediante una movilización adicional de ahorro interno y recursos financieros externos.

8. Independientemente del crecimiento y de la reducción de la pobreza, África necesita recursos adicionales para enfrentar un sinnúmero de obstáculos característicos del subdesarrollo. Por ejemplo, la pandemia del virus de inmunodeficiencia humana/síndrome de inmunodeficiencia adquirida (VIH/SIDA) está asolando el continente, en particular el África subsahariana. En 1998 solamente, el SIDA mató a dos millones de africanos y dejó huérfanos a millones de niños. La lucha contra el VIH/SIDA en un país africano pobre costaría del 1% al 2% del PIB. También se necesitan recursos para atender los aspectos estructurales vulnerables de las economías de la región, incluidos la diversificación de la producción y la exportación, el desarrollo de la infraestructura, la seguridad regional y la rehabilitación y reconstrucción de las economías asoladas por la guerra. Todos estos factores significan que las necesidades de recursos son mucho mayores que las estimaciones, que se basan estrechamente en la tasa de crecimiento requerida. ¿Hasta qué punto han respondido las tendencias de movilización de recursos a las necesidades cada vez mayores de los países africanos?

### **III. Movilización de recursos internos**

9. En los últimos años, la movilización de ingresos fiscales públicos en África ha experimentado una mejora modesta y se ha puesto coto a la merma del ahorro público ocasionada por los persistentes déficit. Sin embargo, estas ganancias en el contexto fiscal no se han traducido en aumentos sustanciales de las tasas de ahorro interno bruto (véase el cuadro 2). El ahorro nacional medio de 15,8% registrado en el período 1996–1998 es una tasa demasiado pequeña en comparación con el nivel máximo histórico de 28,4% que se alcanzó en África en 1980 o con las necesidades de crecimiento. Si se parte de la experiencia de los países en desarrollo de Asia oriental, una tasa de crecimiento elevada de alrededor de 30% sería el requisito previo de un crecimiento acelerado.

10. ¿Por qué es tan baja la tasa de ahorro en África? Cabe citar tres conjuntos de factores: la baja base del ahorro (niveles de ingreso de subsistencia); la debilidad de la base institucional de intermediación (un sistema financiero estrecho, endeble y fragmentado cuyos instrumentos financieros son limitados); y la descapitalización. Dado que el ingreso per cápita es sumamente bajo y más de la mitad de la población vive en la pobreza absoluta, la actividad económica se circunscribe mayormente a los elementos básicos para la supervivencia diaria. No cabe esperar mucho en materia de ahorro, de hogares que a duras penas subsisten.

Cuadro 2  
**Datos macroeconómicos básicos, 1980–1998**

	<i>África subsahariana (excluidas Nigeria y Sudáfrica)</i>					<i>África en general (total)</i>				
	1980	1990	1996	1997	1998	1980	1990	1996	1997	1998
PNB per cápita	403	408	314	324	320	749	709	690	704	688
Inversión interna bruta como porcentaje del PIB	18,1	16,0	20,2	19,6	19,3	22,3	18,8	18,8	18,8	19,6
Inversión pública bruta como porcentaje del PIB	..	5,9	6,2	6,0	6,1	..	7,5	5,9	6,1	6,3
Financiación privada bruta como porcentaje del PIB	..	9,0	12,1	12,8	12,3	..	12,1	12,1	12,6	13,1
Ahorro interno bruto como porcentaje del PIB	20,4	15,0	13,3	14,4	13,3	31,8	19,3	18,2	17,9	16,2
Ahorro nacional bruto como porcentaje del PIB	16,4	11,6	10,0	11,4	10,7	28,4	17,4	16,1	16,3	14,9
Saldo de recursos	-6,1	-3,1	-5,1	-5,1	-6,1	4,0	0,6	1,3	0,6	-2,2
Relaciones de intercambio	128,1	107,1	99,96	100,2	95,0	176,9	108,5	105,2	102,7	95,6
Financiación extranjera	..	4,2	3,8	1,2	1,7	..	1,0	1,2	0,4	0,3

Fuente: Banco Mundial, *African Development Indicators, 2000* (Washington, D.C., 2000).

Nota: Dos puntos (..) significan que no se dispone de datos.

11. Dado el nivel extremadamente bajo de la base de ingresos y de la atípica tasa de dependencia por trabajador, que es la más alta del mundo, resulta lógico que la tasa de ahorro sea minúscula. Asimismo, la índole de la pobreza impone otro desafío: para que hubiera más ahorro tendría que limitarse el consumo. Paradójicamente, para que se redujera el índice de pobreza tendría que aumentar el consumo. Por tanto, es evidente que en África existe un límite para aumentar el ahorro interno sin poner en peligro el objetivo de la reducción de la pobreza.

12. La base de bajos ingresos no es el único factor. Después de todo, en 1980 África alcanzó una tasa de ahorro interno de más de 30% (véase el cuadro 2). También está presente la cuestión de la movilización del ahorro. Por ejemplo, en el período 1967–1995 Benin y Kenya tuvieron exactamente el mismo ingreso medio per cápita de 344 dólares. Sin embargo, en tanto que la tasa media de ahorro de Kenya fue de 20%, la de Benin fue de apenas 2,9%. Las diferencias en la movilización del ahorro podrían deberse a la índole del sistema financiero, así como al entorno institucional y de política que incide en la intermediación (menor nivel de inflación, un crecimiento más dinámico, liberalización del sector financiero y el marco jurídico relativo a los derechos de propiedad y al cumplimiento de los contratos). Las pruebas demuestran que existe una clara relación entre la complejidad de la estructura financiera y la movilización del ahorro.

13. En gran parte de África, la infraestructura financiera es endeble, fragmentada y superficial, de modo que no resulta extraño que la mayoría de las economías africanas tengan una participación activa muy escasa en el sistema financiero mundial. Por ejemplo, en 1998 la corriente neta de capital privado hacia África subsahariana alcanzó un nivel medio de 5% del total correspondiente a todos los países en desarrollo, y de esa proporción, alrededor del 90% de las corrientes estuvieron dirigidas a Sudáfrica, el país que cuenta con uno de los sistemas financieros más modernos fuera del ámbito de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). La bolsa de Johannesburgo ocupa el décimo lugar entre las mayores del mundo. Las otras corrientes de inversiones de cartera privadas estuvieron dirigidas a la otra docena de mercados bursátiles nuevos (aunque muy pequeños), de África subsahariana, principalmente Abidján, Accra, Lagos, Harare y Nairobi.

14. Como parte del sistema financiero, los mercados de capital desempeñan una función decisiva en cuanto a proporcionar capital de riesgo, reducir el costo del capital, diseminar los riesgos asociados a los proyectos de inversión a largo plazo, atraer fondos de capital de inversión (lo cual podría favorecer las inversiones en pequeña escala) y así sucesivamente. Si no existen mercados de capital, es difícil movilizar posibles ahorros e inversiones de instituciones financieras externas o internas, inversores institucionales (como las cajas de pensiones, las compañías de seguro y las sociedades de inversión) y particulares.

15. Los mercados de capital ofrecen también oportunidades para una privatización ventajosa y pueden verse estimulados por ésta. Asimismo, pueden mejorar la gestión de los riesgos y añadir una importante dimensión a la buena gestión empresarial. La mayoría de los países africanos carecen en gran medida de estos beneficios.

16. Las transferencias de recursos financieros al exterior también agotan los recursos internos y principalmente tienen lugar a tres niveles. En primer lugar están las transferencias presupuestarias destinadas al pago del servicio de la deuda. En segundo lugar, África transfiere recursos netos hacia el exterior en forma de ingresos netos de los factores menos las donaciones públicas del exterior. Esto agota el ahorro interno puesto que el ahorro nacional global es mucho menor que el ahorro interno. En tercer lugar está la fuga de capitales, que sigue siendo generalizada y grave.

17. De acuerdo con estimaciones independientes, el 40% de las riquezas de los países de África subsahariana está en manos de agentes privados en el exterior. Al final del decenio de 1990, el monto de la fuga de capitales era aproximadamente similar a la deuda externa de África o al 90% del PIB. Por tanto, una de las principales características estructurales de la deuda de África es la disparidad de los activos. El sector privado posee cuantiosos activos en el exterior, en tanto que el sector público es responsable de las obligaciones, a saber, la enorme deuda externa. Por añadidura, esta tendencia persiste y provoca un grave agotamiento de recursos que podrían destinarse a la inversión.

18. Se han formulado numerosas explicaciones del fenómeno de la fuga de capitales, pero la mayoría se concentran en los riesgos asociados a la seguridad y la rentabilidad del ahorro y la inversión. Un aspecto que recibe escasa atención en esas explicaciones es el hecho de que la fuga de capitales es el síntoma de un problema sistémico: un entorno socioeconómico sumamente inestable en el que los agentes económicos tienen bajas expectativas en cuanto a la probabilidad de una política estable. La pobreza endémica y los conflictos étnicos, especialmente en un contexto de débiles estructuras de gestión de los asuntos públicos y precaria observancia de

los derechos de propiedad (18 de los 33 países africanos menos adelantados ya han sido escenario de guerras civiles), son características de los países que experimentan las mayores fugas de capital.

#### IV. Tendencias de las corrientes de recursos externos

19. Las finanzas externas siguen siendo la base de la financiación del desarrollo de África. Esa fuente incluye ingresos por concepto de exportación y transferencias de recursos del exterior, a saber, AOD, incluidos donaciones y préstamos (bilaterales y multilaterales, en condiciones concesionarias o no concesionarias), IED (participaciones de capital); otras inversiones privadas de cartera (participaciones de capital y deuda); y préstamos privados (a corto y mediano o largo plazos). De estas fuentes, la que predomina en las corrientes globales de recursos hacia África (más del 80% del total) es la AOD. Lamentablemente, las tendencias recientes de todos los tipos de fuentes externas al final del decenio de 1990 son inquietantes; en términos de cantidad, fiabilidad y eficacia, la financiación externa ha sido desalentadora.

20. Los datos disponibles muestran que las corrientes netas globales de recursos hacia África se redujeron de 26.000 millones de dólares en 1997 a 17.100 millones de dólares en 1998 (véase el cuadro 3), o en más de la tercera parte. Los datos de 1999 correspondientes al África subsahariana muestran que hubo alguna mejora de las corrientes netas de recursos en relación con 1998 (de 15.000 millones de dólares en 1998 a 17.500 millones de dólares en 1999). No obstante, esta suma todavía es pequeña frente a los problemas de desarrollo que encaran los países africanos.

Cuadro 3  
Corriente neta de recursos hacia África, 1992–1999

(En miles de millones de dólares)

	<i>Período</i>				
	1992	1996	1997	1998	1999
<b>África subsahariana</b>					
AOD	15,7	11,1	11,9	9,83	11,4
Préstamos	4,2	0,84	2,03	-0,42	1,3
Donaciones	11,5	10,22	9,7	10,25	10,1
IED	1,5	5,0	7,7	4,5	5,6
Inversiones de cartera	0	2,0	1,5	0,7	0,5
<b>Subtotal</b>	<b>17,2</b>	<b>18,1</b>	<b>21,1</b>	<b>15,0</b>	<b>17,5</b>
<b>África septentrional</b>					
AOD	4,0	2,6	0,8	-0,18	<sup>a</sup>
Préstamos	1,2	0,78	-0,64	-2,04	<sup>a</sup>
Donaciones	2,8	1,8	1,43	1,86	<sup>a</sup>
IED	1,4	1,2	2,32	2,1	<sup>a</sup>
Inversiones de cartera	0	1,5	2,06	0,17	<sup>a</sup>
<b>Subtotal</b>	<b>5,4</b>	<b>5,3</b>	<b>5,18</b>	<b>2,09</b>	<sup>a</sup>

	Período				
	1992	1996	1997	1998	1999
<b>África</b>					
AOD	19,7	13,6	12,8	9,7	<sup>a</sup>
Préstamos	5,4	1,62	1,66	-2,46	<sup>a</sup>
Donaciones	14,3	12,02	11,13	12,11	<sup>a</sup>
IED	2,9	6,2	9,6	6,6	<sup>a</sup>
Inversiones de cartera	0	3,5	3,6	0,87	<sup>a</sup>
<b>Total<sup>b</sup></b>	<b>22,6</b>	<b>23,3</b>	<b>26,0</b>	<b>17,1</b>	<sup>a</sup>

Fuentes: Banco Mundial, *Global Development Finance, 2000: Analysis and Summary Tables* (Washington, D.C., 2000); y Banco Mundial, *Global Development Finance, 2000: Country Tables* (Washington, D.C., 2000).

<sup>a</sup> Hasta el momento no se dispone de datos.

<sup>b</sup> Los lugares decimales de las cifras correspondientes al los subtotales y el total se han redondeado al dígito más cercano.

## A. Corrientes oficiales

21. La financiación externa para el desarrollo se ha obtenido principalmente en el marco de la AOD y de la estrategia de la deuda (más del 80% de las corrientes totales). Desde el decenio de 1990, la AOD viene disminuyendo en valor tanto nominal como real. Por ejemplo, respecto de África en su conjunto, la AOD descendió de 19.700 millones de dólares en 1992 a 9.700 millones de dólares en 1998; y con respecto al África subsahariana, de 15.700 millones de dólares en 1992 a 11.400 millones de dólares en 1999 (véase el cuadro 3). En relación con las promesas y las expectativas, el descenso ha sido muy grande. Por ejemplo, el Banco Mundial había estimado en 1989 que para atender a las necesidades de desarrollo del África subsahariana sería preciso que la AOD aumentara en un 4% anual en valores reales en el decenio de 1990. La realidad fue un descenso del 24% en valores reales en ese decenio, o un descenso medio anual entre 1988 y 1999 del 2,4% para el África subsahariana y del 3,4% para África del Norte.

22. En el período 1997–1998, sólo Dinamarca, Noruega, los Países Bajos y Suecia cumplieron o sobrepasaron el objetivo de las Naciones Unidas de destinar el 0,7% del producto nacional bruto (PNB) a AOD (véanse los cuadros 4 y 6). Los Estados Unidos de América han tenido la mayor reducción en su presupuesto de ayuda (del 0,21% del PNB un decenio atrás (1987–1988) a un simple 0,09% en 1997–1998). La cuota de AOD correspondiente a los Estados Unidos en el Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) descendió del 30,3% en 1977–1978 al 15,6% en 1997–1998. El Japón duplicó su participación en la AOD del CAD, que pasó del 10,7% en 1977–1978 al 20% en 1997–1998. Sin embargo, como parte del PNB del Japón, la AOD de este país sólo aumentó del 0,22% al 0,25% en el período mencionado (muy por debajo del objetivo del 0,7%).

23. Así pues, la tendencia a largo plazo de las corrientes de AOD como porcentaje del PNB de los países del CAD hacia todas las regiones en desarrollo y África en particular ha sido hacia un rápido descenso (véanse los cuadros 4, 5 y 6). Además,

por lo que respecta a los países menos adelantados, el objetivo de las Naciones Unidas para los países de la OCDE/CAD es que dediquen entre el 0,15% y el 0,20% de su PNB a la asistencia a esos países pobres. En 1996–1997, la asistencia para el desarrollo destinada a esas economías había pasado del 0,09% del PNB de los donantes a comienzos del decenio al 0,05% del PNB de los donantes (lo que significa un descenso del 29% en dólares y del 22% en valor real). Según el informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) sobre los países menos adelantados correspondiente a 1999 (*The Least Developed Countries: Report 1999*)<sup>1</sup>, en el decenio de 1990 se observó un descenso de la parte del PNB destinada a la ayuda a los países menos adelantados en 16 de los 21 países miembros del CAD, un aumento en sólo tres países, y un estancamiento en dos países. Incluso los cuatro que más se acercaron al cumplimiento del objetivo del 0,20% de AOD para los países menos adelantados, han reducido la parte de su PNB destinada a esos países<sup>2</sup>.

**Cuadro 4**  
**Tendencias a largo plazo de la asistencia oficial para el desarrollo (AOD)/Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD)**

	Volumen de la AOD neta (millones de dólares EE.UU. a precios y tipos de cambio de 1997)			Promedios bienales de desembolsos netos (AOD como porcentaje del PNB)		
	1977–1978	1987–1988	1997–1998	1977–1978	1987–1988	1997–1998
Alemania	11,9	10,4	11,4	0,35	0,39	0,27
Australia	2,9	2,0	2,0	0,49	0,41	0,28
Austria	0,8	0,6	1,0	0,25	0,21	0,24
Bélgica	2,7	1,5	1,6	0,51	0,44	0,33
Canadá	6,0	4,8	3,7	0,51	0,48	0,32
Dinamarca	1,9	2,0	3,3	0,64	0,88	0,98
España	<sup>a</sup>	0,5	2,6	<sup>a</sup>	0,08	0,24
Estados Unidos	30,3	22,0	15,6	0,25	0,21	0,09
Finlandia	0,3	1,2	0,8	0,16	0,55	0,32
Francia	9,7	12,2	12,0	0,38	0,59	0,42
Irlanda	0,1	0,1	0,4	0,15	0,20	0,30
Italia	1,7	6,6	3,5	0,12	0,37	0,15
Japón	10,7	18,8	20,0	0,22	0,31	0,25
Luxemburgo	<sup>a</sup>	0,0	0,2	<sup>a</sup>	0,19	0,60
Noruega	1,9	2,1	2,6	0,87	1,11	0,88
Nueva Zelandia	0,3	0,2	0,3	0,36	0,27	0,26
Países Bajos	5,8	4,9	6,0	0,79	0,98	0,80
Portugal	<sup>a</sup>	0,1	0,5	<sup>a</sup>	0,16	0,25
Reino Unido	7,6	5,2	7,3	0,45	0,30	0,27
Suecia	4,6	3,3	3,3	0,90	0,37	0,75
Suiza	0,9	1,3	1,8	0,19	0,31	0,33
<b>Total CAD</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>0,32</b>	<b>0,33</b>	<b>0,23</b>
Miembros de la Unión Europea (UE)	47,0	48,8	54,0	0,40	0,44	0,33

Fuente: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), *The DAC Journal of Development Cooperation: 1999 Report* (París, 2000).

<sup>a</sup> No se dispone de datos.

**Cuadro 5**  
**Ingresos netos totales de AOD**

	<i>Porcentaje de la AOD total</i>			<i>Porcentaje de la AOD/ CAD, 1998</i>	<i>Parte correspondiente a la población total, 1998 (porcentaje)</i>	<i>Ingresos en concepto de AOD</i>	
	<i>1987-1988</i>	<i>1992-1993</i>	<i>1997-1998</i>			<i>Miles de millones de dólares EE.UU., 1998</i>	<i>Cambio porcentual real anual, 1988-1999</i>
	<b>África del Norte</b>	7,3	9,2			7,5	7,6
Argelia	0,6	0,8	0,8	0,5	0,6	0,4	6,1
Egipto	4,6	6,1	5,0	5,7	1,3	1,9	0,2
Marruecos	1,3	1,7	1,3	1,0	0,6	0,5	-0,6
Túnez	0,8	0,6	0,4	0,4	0,2	0,1	-9,2
<b>África subsahariana</b>	37,1	35,6	34,7	32,1	13,3	13,1	-2,4
Angola	0,4	0,6	0,9	0,8	0,3	0,3	5,8
Camerún	0,7	1,3	1,2	1,2	0,3	0,4	2,2
Côte d'Ivoire	1,0	1,5	1,6	1,9	0,3	0,8	4,1
Etiopía	2,3	2,3	1,6	1,4	1,3	0,6	-5,8
Ghana	1,4	1,2	1,5	1,5	0,4	0,7	0,1
Guinea	0,7	0,9	1,0	0,6	0,1	0,4	1,5
Kenya	2,0	1,8	1,2	1,1	0,6	0,5	-7,3
Madagascar	0,9	0,7	1,7	1,3	0,3	0,5	3,1
Malawi	0,9	1,1	1,0	0,8	0,2	0,4	-0,6
Malí	1,1	0,8	1,0	0,9	0,2	0,3	-4,1
Mozambique	2,3	2,7	2,6	2,8	0,4	1,0	-0,6
Níger	1,1	0,7	0,8	0,6	0,2	0,3	-4,5
Tanzanía, República Unida de	2,7	2,3	2,5	3,0	0,7	1,0	-1,7
República Democrática del Congo	0,3	0,2	0,4	0,2	0,1	0,1	4,9
Rwanda	0,7	0,7	0,8	0,8	0,2	0,3	1,2
Senegal	1,8	1,2	1,2	1,1	0,2	0,5	-3,7
Sudáfrica	<sup>a</sup>	0,3	1,3	1,6	0,9	0,5	<sup>a</sup>
Uganda	1,0	1,4	1,7	1,5	0,4	0,5	-0,5
Zambia	1,3	1,9	1,2	1,0	0,2	0,3	-4,7
Zimbabwe	0,8	1,3	0,8	0,8	0,2	0,3	-1,6

Fuente: OCDE. *The DAC Journal of Development Cooperation: 1999 Report* (París, 2000).

<sup>a</sup> No se dispone de datos.

Cuadro 6  
AOD/PNB de los países miembros del CAD destinada a África

	1998		1997		Cambio porcentual real (1997-1998) <sup>b</sup>
	AOD (millones de dólares EE.UU.)	AOD/PNB (porcentaje) <sup>a</sup>	AOD (millones de dólares EE.UU.)	AOD/PNB (porcentaje) <sup>a</sup>	
Alemania	5 581	0,26	5 857	0,28	-4,2
Australia	960	0,27	1 061	0,28	6,3
Austria	456	0,22	527	0,26	-13,3
Bélgica	883	0,35	764	0,31	15,1
Canadá	1 691	0,29	2 045	0,34	-11,0
Dinamarca	1 704	0,99	1 637	0,97	4,1
España	1 376	0,24	1 234	0,24	11,2
Estados Unidos	8 786	0,10	7 878	0,09	26,5
Finlandia	396	0,32	379	0,33	5,2
Francia	5 742	0,40	6 307	0,45	-8,7
Irlanda	199	0,30	187	0,31	8,6
Italia	2 278	0,20	1 266	0,11	78,4
Japón	10 640	0,28	9 358	0,22	22,6
Luxemburgo	112	0,65	95	0,55	18,1
Noruega	321	0,91	1 306	0,86	8,4
Nueva Zelandia	130	0,27	154	0,26	2,6
Países Bajos	3 042	0,80	2 947	0,81	3,2
Portugal	259	0,24	250	0,25	2,7
Reino Unido	3 864	0,27	3 433	0,26	8,6
Suecia	1 573	0,72	1 731	0,79	-6,2
Suiza	898	0,32	911	0,34	-2,6
<b>Total CAD</b>	<b>51 888</b>	<b>0,24</b>	<b>48 324</b>	<b>0,22</b>	<b>9,6</b>
Contribución media por país		0,40		0,40	
<i>Datos adicionales:</i>					
1. Países de la UE en conjunto (incluidos arriba)	27 462	0,33	26 612	0,33	3,0
2. Comisión Europea	5 140		5 261		-2,8

Fuente: OCDE.

<sup>a</sup> Los miembros del CAD están adoptando progresivamente el nuevo *Sistema de Cuentas Nacionales, 1993* (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: E.94.XVII.4). Esto entraña pequeñas revisiones al alza del PNB y los correspondientes descensos de las relaciones AOD/PNB notificadas.

<sup>b</sup> Teniendo en cuenta la inflación y las oscilaciones del tipo de cambio.

24. Ahora bien, la disminución general de la AOD no refleja las ganancias y pérdidas de los distintos países. Si bien la mayoría de los países experimentaron descensos anuales medios de sus ingresos en concepto de AOD, unos pocos países africanos registraron un aumento en el período 1988–1999 (véase el cuadro 5). Angola, Argelia y la República Democrática del Congo tuvieron el crecimiento anual medio más alto de la AOD en ese período.

25. El descenso de la AOD en el presupuesto de los gobiernos de la OCDE no se debió tanto a la pérdida de importancia de la ayuda como recurso para la supervivencia de la mayor parte de los países africanos, sino más bien al cambio de las motivaciones de la asistencia para el desarrollo. En realidad, el desarrollo no es sino uno de los múltiples objetivos a los que se atiende con la ayuda. Con el fin de la guerra fría, muchos países africanos perdieron su importancia estratégica (por ejemplo, el Sudán, Kenya y la República Democrática del Congo (antes Zaire)). Aunque ese objetivo no ha desaparecido por completo, muchos de los recientes debates sobre la eficacia de la ayuda se centran en la función de desarrollo de la ayuda. El problema es volver a definir el papel y el mecanismo de entrega de la ayuda en un momento en que la guerra fría ha quedado atrás y comienzan a plantearse los desafíos de la mundialización.

26. El intento por definir la ayuda estrictamente en términos de desarrollo ha conducido a hacer hincapié en la selectividad. Se entiende que la ayuda es más eficaz en los países con una economía saneada. A efectos de reducción de la pobreza, la ayuda debería destinarse más bien a los países con ingresos per cápita más bajos (mayor incidencia de la pobreza). La realidad muestra que la asignación efectiva de la AOD no se ha ajustado a ese modelo. Por el contrario, la ayuda para el desarrollo parece disminuir rápidamente incluso con respecto a los países pobres que han mejorado su gestión económica.

### **Cambios en la composición y los mecanismos de suministro de la AOD**

27. Cabe señalar que la AOD no sólo decrece sino que también están cambiando su composición y los mecanismos de suministro. La reducción de la pobreza es ahora el elemento central de las nuevas relaciones en materia de ayuda. En 1999, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI) hicieron hincapié en que la reducción de la pobreza era el objetivo fundamental del desarrollo (el Banco Mundial mediante la puesta en marcha de su marco integral de desarrollo, y el FMI mediante la transformación de su servicio reforzado de ajuste estructural (SRAE) en el servicio para el crecimiento y la lucha contra la pobreza (SCLP) y con la sustitución del controversial documento sobre parámetros de política económica (PPE) por el documento de estrategia de lucha contra la pobreza).

28. Ese renovado hincapié tal vez se deba al fracaso de los anteriores intentos por frenar el aumento de la pobreza y constituya una respuesta a la meta internacional de desarrollo de reducir la pobreza a la mitad para el año 2015. En la nueva iniciativa “ampliada” en favor de los países pobres muy endeudados (PPME), el alivio de la deuda está condicionado a la realización de actividades mensurables para reducir la pobreza (principalmente mediante el aumento del gasto en el sector social). Como consecuencia, la asistencia destinada a los sectores productivos y a la infraestructura física proseguirá su tendencia descendente, mientras que los sectores social, económico y administrativo seguirán recibiendo la mayor parte de las corrientes de recursos. La asistencia técnica extranjera, que actualmente absorbe más del 25% de la

AOD, es uno de los principales motivos de preocupación. Los más de 100.000 expertos extranjeros en África, que cuestan alrededor de 4.000 millones de dólares por año, representan una filtración de los recursos de ayuda.

29. Otro acontecimiento importante reciente es el replanteamiento del proceso de suministro de la ayuda. Ello obedece a la comprobación de que el sistema actual limita la eficacia de la ayuda. Cabe señalar que la ayuda se canaliza a través de múltiples actividades, generalmente no coordinadas, de los donantes, según normas de contabilidad y condiciones diferentes. De acuerdo con el borrador del *Informe sobre el desarrollo mundial 2000*, del Banco Mundial, sólo en el Ministerio de Salud de Mozambique hubo en cierto momento 405 proyectos distintos financiados por donantes. A comienzos del decenio de 1990, había 40 donantes y más de 2.000 proyectos en la República Unida de Tanzania. En Ghana, durante el mismo período, recibían ayuda 64 instituciones gubernamentales o cuasi gubernamentales diferentes. En el informe se llega a la conclusión de que es casi imposible, incluso a nivel sectorial, coordinar las actividades de los distintos organismos en una estrategia de desarrollo coherente.

30. Además, la capacidad administrativa de África está debilitada, por cuanto la nueva economía de ayuda paralela atrae a los funcionarios públicos más calificados con sueldos más altos, mientras que el resto de los funcionarios dedican más del 50% de su tiempo a tratar con innumerables donantes, ocupados en negociaciones, presentación de informes, gestión de sucesivas rondas de conversaciones sobre el alivio de la deuda, etc. Gran parte del suministro de ayuda elude los procedimientos presupuestarios nacionales. Cada vez más, la ayuda se proporciona por conducto de las organizaciones no gubernamentales (locales y especialmente extranjeras). Además, la microgestión del proceso de ayuda por los donantes y la gran dependencia de los beneficiarios de esta fuente de recursos debilitan la responsabilidad que tienen los dirigentes para con su propio pueblo.

31. Con mucha frecuencia, el proceso de negociación de la ayuda o la deuda tiene lugar al margen de los parlamentos nacionales, de los que suele esperarse que “aprueben” los resultados, cualesquiera que sean, de las negociaciones entre los funcionarios de la administración y los donantes. Esto socava el naciente proceso de democratización que está comenzando a afianzarse en África. Por último, los programas de ayuda se limitan en gran medida a las fronteras nacionales.

32. Ahora bien, por lo que respecta a los países menos adelantados de África, la limitación de la magnitud de la ayuda es real; y sin cooperación económica e integración regional, es difícil imaginar cómo esos países pueden evitar la trampa de un crecimiento poco equilibrado. Como parte de las nuevas relaciones de ayuda en la era posterior a la guerra fría, es preciso abordar estos elementos del relativamente ineficaz proceso de suministro de ayuda para conseguir que la ayuda sea verdaderamente eficaz.

33. En los últimos años se han tomado varias medidas encaminadas a potenciar la eficacia de la ayuda, resolver el problema de la deuda y conseguir una mayor transferencia de recursos reales a los países pobres. Además de las diversas iniciativas bilaterales referentes a la reducción de la deuda, hay unas pocas iniciativas multilaterales, en particular las propuestas de reposición de fondos para la Asociación Internacional de Fomento (AIF) (20.500 millones de dólares para nuevos préstamos a los países más pobres durante el período 2000–2002); la reposición del Fondo Africano de Desarrollo (3.400 millones de dólares); los renovados esfuerzos en el marco

del Programa Especial de Asistencia a África para desvincular la ayuda y reformar el mecanismo de suministro; y la nueva iniciativa ampliada en favor de los PPME puesta en marcha en 1999. Son todos estos acontecimientos saludables, que podrían redundar en un incremento de los recursos destinados al desarrollo de África. Se deberían intensificar las gestiones para acelerar la entrega de los fondos.

## **B. Corrientes de recursos privados**

34. Las corrientes financieras privadas (especialmente las inversiones extranjeras directas (IED), préstamos a largo plazo e inversiones de cartera) siguen siendo las fuentes de recursos financieros para África menos explotadas a pesar de las enormes posibilidades que existen al respecto. Las corrientes de IED hacia África desde mediados del decenio de 1990 han registrado mejoras marginales con respecto a las anteriores, pero siguen siendo realmente pequeñas. En 1998, por ejemplo, las IED mundiales llegaron al nivel sin precedentes de 644.000 millones de dólares, lo que representó un incremento del 39% respecto de su nivel de 464.000 millones de dólares en 1997. De esa cantidad, el 26% llegó a los países en desarrollo. Por otro lado, la parte de las IED mundiales correspondiente a África disminuyó de 9.600 millones de dólares (o sea el 1,5% del total de las IED en 1997 a 6.600 millones de dólares (el 1,3%) en 1998 (véase el cuadro 3)).

35. En África hay importantes diferencias subregionales y nacionales. África del norte es la región preferida de los inversores extranjeros, seguida por África occidental. Sin embargo, las cifras regionales ocultan grandes diferencias nacionales. En África occidental, por ejemplo, Nigeria recibió alrededor del 69% de las corrientes totales de inversiones dirigidas a África en 1998. En general, el grueso de las IED en África sigue concentrándose en los sectores de las industrias extractivas y la minería, con pocas vinculaciones hacia adelante y hacia atrás con el resto de la economía. Sin embargo, este sector sigue teniendo enormes posibilidades aún inexploradas. En relación con el patrimonio de recursos, la parte del gasto mundial correspondiente a investigación y exploración es de sólo un 5%. Es mucho más lo que puede hacerse.

36. Lo expuesto anteriormente indica que, en el caso de África, la inversión extranjera directa está descendiendo y se concentra en el sector extractivo, aun cuando se dispone de datos según los cuales el rendimiento de las inversiones en la industria africana es uno de los más altos del mundo. La razón podría ser que los inversores extranjeros privados en general no conocen las condiciones de África, mientras que algunos la consideran una región de riesgo, en la que la tasa de rendimiento ajustada en función del riesgo resulta muy baja. Por lo que respecta a otras corrientes a largo plazo, especialmente los préstamos bancarios comerciales, gran parte de África se encuentra muy marginada de los mercados mundiales de capital a causa de los presuntos riesgos.

37. Una importante cuestión de política tiene que ver con los mecanismos para canalizar IED hacia sectores que arrojen los mejores beneficios a largo plazo para las economías africanas. Los países de la OCDE pueden proporcionar a sus empresas las seguridades y el apoyo necesarios para que estudien las posibilidades de inversión que ofrece África. Un ejemplo típico es el de los Estados Unidos de América, país donde el proyecto de ley de comercio entre los Estados Unidos y África prevé el fomento de las inversiones privadas de los Estados Unidos en África, con 650 millones de dólares para garantías de préstamos, y la financiación de los inversores

estadounidenses por conducto de la Corporación para la Inversión Privada en el Exterior (OPIC).

38. Las corrientes de inversiones de cartera hacia los países en desarrollo han dejado casi completamente de lado gran parte de África, excepto África del Norte y la República de Sudáfrica. No obstante, dada la etapa de desarrollo en que se encuentra la mayoría de los países africanos (33 de ellos son países menos adelantados), sigue siendo incierto en qué medida esos países deberían empeñarse en atraer las potencialmente volátiles corrientes de inversiones de cartera. La experiencia de otros países en desarrollo en los dos últimos decenios indica que casi ningún país ha atraído corrientes de inversiones de cartera e IED que representen más del 5% del PIB anual, sin experimentar en algún momento una crisis financiera. Actualmente, los países africanos tienen aún un largo camino que recorrer para llegar a la cifra de referencia del 5%. La agrupación y el desarrollo regionales de los mercados de capital podría ayudar mucho a movilizar esta fuente de financiación.

### C. Ingresos de exportación

39. Por último, otra fuente de financiación externa potencialmente importante es el comercio. Como fuente de divisas y excedentes invertibles, el comercio se viene deteriorando desde comienzos del decenio de 1980. El comercio exterior se ha visto gravemente afectado por tres problemas interrelacionados, a saber, la pérdida creciente de cuotas de mercado, incluso en lo tocante a las exportaciones tradicionales de África; la inestabilidad constante y el deterioro de la relación de intercambio; y la liberalización incontrolada del comercio, a raíz de la cual se ha más que duplicado el crecimiento de las importaciones en relación con las exportaciones. Todo ello condujo al empeoramiento de la balanza comercial y a un agotamiento de los recursos destinados a inversiones. Por ejemplo, en 1999, mientras que el valor de las exportaciones creció el 2,4%, las importaciones crecieron el 4%. La relación de intercambio sufrió un deterioro del 1,2%, el 16,1% y el 5,8%, respectivamente, en 1997, 1998 y 1999.

40. Se estima que las pérdidas de la relación de intercambio por lo general igualaron el 70% de la AOD destinada a África, o sea un 120% del PIB medio correspondiente al período 1970–1997. Además, ha habido una pérdida constante de cuotas de mercado por lo que respecta a los productos de exportación tradicionales del África subsahariana (de más del 3% en el decenio de 1950 descendieron al 1,2% en el decenio de 1990, con exclusión de Sudáfrica). Esta disminución de la participación en el mercado, en precios corrientes del período 1970–1997, representa una impresionante pérdida de ingresos anuales de 68.000 millones de dólares, o sea el 21% del PIB. Frente a ello, la corriente neta anual media de AOD de unos 7.000 millones de dólares entre 1970 y 1997 no es más que una pequeña fracción de la pérdida anual de 68.000 millones de dólares debida al descenso de la participación en el mercado. En conjunto, las pérdidas debidas a la relación de intercambio y la pérdida de cuotas de mercado exceden con creces de todas las corrientes de recursos canalizados hacia África, a saber, AOD, IED y recursos privados en forma de préstamos e inversiones de cartera.

41. En cuanto a los países africanos menos adelantados, las pérdidas podrían ser considerablemente mayores en proporción a su PIB. Esto se debe a que la cifra global comprende datos relativos a países exportadores de petróleo que han tenido una

mejor relación de intercambio y cuya pérdida de cuotas de mercado no ha sido sustancial. Nada hace pensar en una inversión de esta tendencia a mediano plazo. Por ejemplo, aun cuando el volumen de las exportaciones de muchos productos está creciendo, la vertiginosa caída de los precios de los productos básicos hace que el valor de las exportaciones se mantenga constante o que disminuya. En 1998, el volumen de las exportaciones de África aumentó en un 3,3%, pero su valor (expresado en dólares) disminuyó alrededor del 15%.

#### **D. Sobreendeudamiento y estrategia ante la deuda (iniciativa ampliada en favor de los países pobres muy endeudados (PPME))**

42. El sobreendeudamiento externo de África se ha incrementado, estimándose actualmente en 360.000 millones de dólares, pese a las diversas medidas de alivio de la deuda adoptadas (especialmente con arreglo a la iniciativa en favor de los PPME puesta en marcha en 1996). Con respecto a casi toda las medidas, la carga de la deuda se está agrandando, habiendo alcanzado el servicio de la deuda como porcentaje de las exportaciones una media del 30% en 1999, frente al 21,3% en 1997. En efecto, como en 1998, África había desembolsado pagos de los intereses de la deuda tanto como en gastos de capital.

43. Cualquiera haya sido la causa del sobreendeudamiento actual, hay un amplio consenso en el sentido de que los países afectados no pueden lograr o mantener un crecimiento y desarrollo sin resolver el problema de la deuda. En primer lugar, los enormes pagos del servicio de la deuda agotan los recursos fiscales que podrían destinarse al desarrollo. En la mayoría de los casos, las nuevas aportaciones de recursos sobrepasan el costo del servicio de la deuda, pero como suelen estar asignadas a proyectos, la asistencia no destinada a proyectos que se hace efectiva rápidamente es inferior al servicio de la deuda. En segundo lugar, la magnitud de la deuda pendiente es tal que entraña la probabilidad de un futuro aumento de los impuestos para atender el servicio de la deuda y pone en tela de juicio la credibilidad de las reformas anunciadas. Los inversores privados desisten de su propósito, ejercen su opción de esperar o exigir incentivos previos a modo de indemnización por los riesgos.

44. En tercer lugar, muchos países africanos han quedado atrapados en un ciclo de endeudamiento en el que continuamente se conceden nuevos préstamos o ayudas para atender el servicio de la deuda pendiente. Esa nueva ayuda aparece como “nuevos recursos”, cuando no es más que un mero ajuste contable que no aporta ni un dólar más a los supuestos destinatarios. En cuarto lugar, el gran volumen de la deuda pendiente da lugar a un ciclo interminable de negociaciones sobre la reprogramación, la reducción y la nueva financiación de la deuda. Esta tarea implica gran cantidad de transacciones. Así pues, los encargados de la elaboración de políticas dedican más tiempo al problema del endeudamiento que a la formulación, ejecución y vigilancia de programas de desarrollo que benefician a la población del país.

45. La iniciativa en favor de los PPME puesta en marcha en 1996 para resolver el problema de la onerosa deuda de los países más pobres resultó inadecuada e ineficaz. En consecuencia, fue revisada, y en el otoño de 1999 se anunció la iniciativa ampliada en favor de los PPME, destinada a corregir las insuficiencias de la iniciativa anterior. Se espera que esta iniciativa ampliada permita un alivio de la deuda más profundo, más amplio y más rápido que el ofrecido en la primera. En segundo lugar, la nueva iniciativa tiene por objeto vincular explícitamente la nueva reducción de la

deuda con programas de lucha contra la pobreza. Cabe señalar que la iniciativa revisada representa una mejora respecto de la anterior.

46. No obstante, incluso la iniciativa ampliada es objeto de detenido examen. Varios analistas señalan que la nueva iniciativa sigue siendo en extremo insuficiente. Elude el presupuesto y no asegura la transferencia de los crecidos recursos que se necesitan para atender las necesidades sociales de la población. Según el International Development Centre de Harvard, ninguna de las dos iniciativas en favor de los PPME aborda los tres problemas básicos siguientes:

- El problema de la deuda recae en gobiernos empobrecidos, y en consecuencia su solución debería basarse en la capacidad de los gobiernos de los PPME para pagar, no en directrices numéricas arbitrarias relacionadas con las exportaciones, que poco o nada tienen que ver con la situación fiscal o la posibilidad de pagar de los países;
- La mayoría de los gobiernos de los PPME no tienen capacidad para reembolsar las deudas, habida cuenta de la acuciante crisis social con que se enfrentan. Esos gobiernos en realidad necesitan grandes transferencias netas de recursos del resto del mundo;
- En virtud de los arreglos actuales, la carga del servicio de la deuda queda imperfectamente compensada con nuevos préstamos, donaciones, reprogramaciones y atrasos propiamente dichos. La inestabilidad, impredecibilidad y lentitud de estos mecanismos de refinanciación aumentan la incapacidad de los gobiernos de los PPME y de la comunidad internacional para dar soluciones a largo plazo a la apremiante crisis social de los países pobres muy endeudados.

47. Así pues, el objetivo fundamental de una estrategia sostenible frente a la deuda como la iniciativa ampliada en favor de los PPME debería ser restablecer la base fiscal para atender a las urgentes necesidades sociales que padecen los países pobres muy endeudados. Evidentemente, hay un agrupamiento internacional creciente en torno a la estrategia de la condición lisa y llana de la deuda como único medio apropiado para resolver el problema del sobreendeudamiento. Algunos donantes bilaterales y algunas organizaciones no gubernamentales han apoyado la idea de condonar la deuda. Por ejemplo, Jubileo 2000, una iniciativa internacional de organizaciones no gubernamentales, está completamente centrada en esa estrategia. Recientemente, el Secretario del Tesoro de los Estados Unidos (Lawrence Summers) se ha inclinado en favor de la estrategia. Da un ejemplo convincente de por qué el alivio de la deuda por parte de los donantes bilaterales sirve también a los intereses a largo plazo de los países acreedores. La comunidad de donantes debe coordinar su acción en torno a esta estrategia fundamental.

## **V. Hacia una mejor movilización de los recursos internos y externos**

48. África tiene una gran oportunidad de volver a empezar en el nuevo milenio. Desde la independencia, nunca han sido mejores el momento y las condiciones para el cambio: la gestión pública en los aspectos político y económico está mejorando, y la naturaleza de los problemas de África se comprende y se valora mucho mejor. Sin embargo, África tiene un gran escollo que salvar: la asimetría entre la magnitud creciente de sus necesidades y la merma de los recursos necesarios para atenderlas.

Esto ocurría a comienzos del decenio de 1980 (cuando se necesitaron programas de ajuste estructural en gran escala); y ocurría también cuando se inició a mediados de ese mismo decenio el Programa de Acción de las Naciones Unidas para la recuperación económica y el desarrollo de África, 1986–1990<sup>3</sup>, y cuando se aprobó en 1991 el Nuevo Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo de África en el Decenio de 1990<sup>4</sup>.

49. A comienzos del nuevo milenio, la situación social y económica en África se está agravando (la pobreza va en aumento y la AOD se encuentra en su nivel más bajo en más de una década). Aparte de las necesidades de recursos para la reducción de la pobreza y para inversiones, devasta el continente, y requiere urgente atención internacional, una crisis social y humanitaria cada vez mayor, que comprende la pandemia de VIH/SIDA, el paludismo, la tuberculosis, el sarampión, la diarrea y otras enfermedades transmisibles, cuyo costo se estima en 10.000 millones de dólares adicionales por año en concepto de nuevos recursos.

50. Tanto los africanos como sus socios para el desarrollo tienen ante sí un desafío fundamental en relación con el replanteamiento crítico de las estrategias seguidas hasta ahora y la aplicación de estrategias mejores y más eficaces. Sin embargo, los problemas no se limitan a la cuantía de los recursos. Por ejemplo, no se puede suponer sin más ni más que la tasa de crecimiento del 7% anual, que permitiría reducir la pobreza, se conseguirá automáticamente si se facilita un 13% adicional del PIB en recursos de inversión. Hay problemas básicos de eficiencia, filtraciones, capacidad de absorción y capacidad humana y administrativa, que también es preciso resolver. Para abordar la cuestión en su totalidad, es necesario adoptar medidas en los planos regional, nacional e internacional.

## **Programa nacional**

51. Un programa nacional supondría tres grandes tareas interrelacionadas:

- Intensificar las reformas para que las economías nacionales permitan atraer actividades comerciales que favorezcan la repatriación de capitales, captar IED y otras corrientes de recursos privados, y convencer a los africanos de que inviertan sus ahorros en el país;
- Llevar a cabo reformas institucionales y de política para movilizar el ahorro privado y aumentar los ingresos públicos de manera eficaz, equitativa y compatible con las limitaciones administrativas;
- Racionalizar el gasto público suprimiendo los gastos improductivos, y velar por una eficaz utilización de los recursos.

52. Es importante recalcar que en África hay grandes reservas de recursos sin explotar, simplemente por falta de un entorno normativo propicio. Los factores negativos van desde el anacronismo de los derechos de propiedad y la legislación sobre los intereses extranjeros hasta la menguada capacidad de las instituciones para prestar servicios públicos, pasando por las reglamentaciones que coartan el ahorro y el desarrollo de las empresas. Los costos deliberadamente altos de las transacciones suelen desalentar la inversión privada, ya sea interna o extranjera.

53. Además de revisar las reglamentaciones, hay grandes posibilidades para la creatividad en lo tocante a la reforma o el establecimiento y fortalecimiento de

instituciones para la movilización del ahorro. La movilización del ahorro en el sector rural y el sector no estructurado por medio de instituciones de microfinanciación es una posibilidad aún por explotar.

54. El ahorro público gracias a una mayor movilización de los ingresos tiene posibilidades de éxito en muchos países africanos. En algunos países del continente, los ingresos fiscales son ya superiores al 25% del PIB y, junto con los procedentes de otras fuentes, los ingresos públicos representan más del 30% del PIB. En esos países, las nuevas reformas podrían centrarse en la eficacia y equidad de las diversas fuentes antes que en los tipos impositivos *per se*. En otros países, empero, la imposición es más bien baja. La experiencia de muchos países en desarrollo pobres demuestra que los impuestos indirectos son los más apropiados (especialmente el impuesto sobre el valor añadido, con excepciones para los alimentos; los impuestos sobre el lujo respecto de algunos artículos si el sistema de ingresos es débil; los impuestos sobre el petróleo, el alcohol y el tabaco; los impuestos sobre el comercio sin cuotas, etc.).

55. Otra posible fuente permanente de ingresos públicos es la privatización de las empresas públicas. Uno de los criterios que pueden aplicarse es establecer un fondo fiduciario e invertir el producto de las privatizaciones en el mercado de capital (bonos y acciones), y luego utilizar los réditos anuales para aumentar los ingresos públicos indefinidamente.

56. Además, los países tienen que idear una estrategia para abordar el problema de los capitales expatriados. En muchos países, la magnitud de este problema es tal que si la mitad de esos capitales retornaran en un período de cinco a diez años, se podría más que saldar el déficit financiero residual proyectado. Un buen entorno normativo y la posibilidad de obtener réditos altos harían regresar ciertamente algunos capitales al país. El problema radica en los fondos públicos expropiados por funcionarios públicos para uso personal, que en muchos países representan importantes reservas investibles ocultas. Hasta que la comunidad internacional encuentre una solución a esa detracción de fondos públicos para uso personal, los países deben ser creativos en la manera de encarar el asunto.

57. Aumentar los ingresos es una cosa; utilizarlos con sensatez es la otra cara de la moneda. En el marco de los diversos programas de ajuste estructural, muchos países han hecho intentos importantes por racionalizar el gasto del sector público y conseguir una mayor eficacia. Esas reformas se deben intensificar. En particular, es preciso realizar una labor continua a fin de eliminar los gastos improductivos, especialmente los abultados y en gran medida innecesarios gastos militares, las subvenciones a empresas públicas que dan pérdidas, etc. Además, se podrán realizar economías considerables en el sector público acrecentando la participación del sector privado en sectores clave de la economía. Se deben estudiar enfoques innovadores con respecto a la participación del sector privado en el suministro de infraestructuras: caminos, comunicaciones, electricidad y agua.

## **Enfoques regionales**

58. Por lo que respecta a las atípicamente pequeñas economías de África (la economía mediana ronda los 2.000 millones de dólares), es difícil imaginar cómo pueden escapar de la trampa del escaso equilibrio sin una integración regional y mundial. En la esfera de la movilización de recursos, la integración regional podría

generar importantes sinergias y economías de escala que ampliaran el mercado facilitando la competencia y el crecimiento, que permitieran economizar en los costos, y que dieran lugar a una intermediación financiera más eficaz. Un enfoque regional del suministro de bienes públicos (carreteras, ferrocarriles, puertos, generación de electricidad, sistemas de alerta de sequía, lucha contra las enfermedades infecciosas, centros especializados de capacitación, etc.) sería más eficaz para reducir los costos y fomentar un mayor crecimiento que la suma de los esfuerzos nacionales. Además, los arreglos conjuntos en materia de seguridad y el desarrollo conjunto del sector financiero podrían redundar en un incremento de los beneficios. La estrechez de un enfoque puramente nacional podría anular la eficacia de la movilización de recursos.

59. Un enfoque regional presenta muchas ventajas: permite a las instituciones operar en un espacio mayor y diversificar el riesgo; además, posibilita la mayor competencia y las economías de escala, que se necesitan especialmente para repartir los elevados costos fijos de instituciones como la bolsa y de la supervisión bancaria. Es limitado lo que puede hacerse en el plano regional cuando existen controles de capital y no hay una moneda única. Un mercado monetario común no es posible a menos que haya una moneda común; las instituciones tienen que administrar la liquidez en la moneda de su pasivo. No obstante, algunas actividades transfronterizas son posibles, por ejemplo, operaciones bancarias, supervisión bancaria y funcionamiento de bolsas regionales. Los elementos básicos del desarrollo de una actividad bancaria transfronteriza son el mejoramiento y la armonización del derecho mercantil y financiero, la observancia de los contratos, las normas de contabilidad y la supervisión cautelar.

### **Alcanzar las metas de la ayuda y mejorar la eficacia de la asistencia**

60. La asistencia para el desarrollo no ha funcionado como se preveía (el africano medio se encontraba en peor situación en 1999 que en 1977, pese al volumen de la ayuda); pero la ayuda puede ser eficaz, y lo es en realidad, cuando se suministra de manera tal que incide en el desarrollo. Los estudios revelan que con una gestión nacional sana, el 1% del PIB en asistencia se traduce en una disminución del 1% de la pobreza y en un descenso análogo de la mortalidad infantil. Con la asignación actual y con un entorno normativo apropiado, la asistencia para el desarrollo permite sacar de la pobreza a unos 30 millones de personas por año. Además, la ayuda puede atraer inversiones privadas en gran cantidad al facilitar los servicios públicos necesarios: educación, infraestructura, etc. El problema es cómo detener la disminución de la ayuda y aumentarla sustancialmente, consiguiendo al mismo tiempo que se utilice con mayor eficacia.

61. Es alentador constatar que las reformas de los mecanismos de suministro de ayuda encaminadas a lograr una mayor eficacia van progresando. No obstante, los principios sobre los que se basa el proceso (sentido de pertenencia, selectividad, participación, asociación y descentralización) se deben seguir desarrollando cuidadosamente para que arraiguen en los procesos sociopolíticos de los destinatarios. La eficacia es, desde luego, un elemento importante de la ecuación. Esta noción se ha expresado con enjundia en el informe del Secretario General titulado "Las causas de los conflictos y el fomento de la paz duradera y el desarrollo sostenible en África" (A/52/871-S/1998/318). He aquí algunos ejemplos:

- Desvinculación de la ayuda y transformación del presupuesto de asistencia técnica para la creación de capacidad. Un aspecto fundamental de la redefinición del mecanismo de canalización de la ayuda es reinstalar a los beneficiarios en el asiento del conductor, para determinar los programas de desarrollo que se hayan de financiar con fondos procedentes de la ayuda. La ayuda tendrá que estar completamente desvinculada para que los países puedan decidir cuáles sean sus prioridades nacionales. Además, los 4.000 millones de dólares anuales que se gastan en asistencia técnica extranjera podrían destinarse a la creación y mantenimiento de capacidad nacional en África. Imagínese lo que podría hacerse con 4.000 millones de dólares por año (cifra que actualmente comprende los viajes de ida y vuelta a los países donantes) para remodelar las exangües universidades africanas y frenar el éxodo de profesionales;
- Ayuda a la producción y diversificación de las exportaciones. El hecho de que se sigan produciendo enormes pérdidas de ingresos a causa de la pérdida de cuotas de mercado y del deterioro de la relación de intercambio exige que se preste debida atención a la diversificación de la producción y la estructura de las exportaciones de África. En consecuencia, la asistencia general no sólo debe incrementarse sino también dirigirse concretamente a la creación de capacidad de producción y competencia en materia de exportaciones.

62. Ahora bien, la cuestión en gran medida por resolver tiene que ver con la “cuantía” incierta de la futura asistencia para el desarrollo. ¿Puede la ayuda aumentar sustancialmente? ¿De dónde procederán los fondos? ¿Qué papel deberá desempeñar la financiación externa en la canalización de corrientes de capital privado hacia África?

63. Se pueden individualizar tres grandes fuentes de excedentes: los dividendos fiscales y del crecimiento; los dividendos de la paz tras la finalización de la guerra fría; y el alivio de la deuda:

- Dividendos fiscales y del crecimiento. Uno de los motivos principales que suelen aducirse para explicar la disminución de la AOD es la crisis fiscal de los países de la OCDE. A comienzos del decenio de 1990, los países más grandes de la OCDE se esforzaban por resolver sus problemas fiscales. El problema está en gran medida resuelto, y la mayoría de los países de la OCDE dispone de excedentes fiscales. Además, la perspectiva de crecimiento de los países de la OCDE es la más brillante observada en más de una década. Enjugado el déficit, y con un crecimiento firme, ya no es posible excusar el incumplimiento de las promesas internacionales relativas a la transferencia de recursos a África por motivos de capacidad. Manteniendo simplemente la proporción del PIB dedicada a la ayuda en el decenio de 1980 se frenaría de inmediato el vertiginoso descenso actual de la ayuda a África. Jeffrey Sachs estima que los donantes podrían fácilmente aportar 10.000 millones de dólares por año para combatir el VIH/SIDA, la tuberculosis y el paludismo en África, y que la participación de los Estados Unidos, de 2.000 millones de dólares, costaría apenas 8 dólares por persona y por año (el precio de una entrada de cine). En efecto, para movilizar 10.000 millones de dólares anuales más para África a fin de luchar contra las enfermedades, desarrollar la tecnología y crear capacidad, no se necesitaría más que un aporte de 10 dólares por persona y por año de los 1.000 millones de ciudadanos de los países de la OCDE;

- Dividendos de la paz tras la guerra fría. La guerra fría se ha ganado, y la paz está devengando enormes dividendos financieros a Occidente. Por ejemplo, los Estados Unidos han obtenido con la paz un dividendo de alrededor de 100.000 millones de dólares en valores reales en los 10 últimos años. Esto representa unos 10.000 millones de dólares anuales en valores reales. Si los países de la OCDE consagraran apenas el 10% de los dividendos obtenidos gracias a la paz a “aumentar” sus transferencias a África, los Estados Unidos podrían proporcionar a África 1.000 millones de dólares más en valores reales, en concepto de donaciones o ayuda. Esta fuente de financiación de la ayuda merece la detenida consideración de la comunidad internacional;
- Condonación de la deuda externa. El pago del servicio de la deuda entraña transferencias de recursos tanto internas (presupuestarias) como externas (balanza de pagos). Estas transferencias quedan imperfectamente compensadas por las nuevas entradas de recursos, y el crecimiento sostenible no puede reanudarse en estas economías a menos que se frene el drenaje de recursos. El alivio total de la deuda de estas economías representaría una gran transferencia de recursos a las mismas. Los análisis más objetivos del problema recomiendan la cancelación incondicional de la deuda como única solución realista de la crisis. La iniciativa ampliada en favor de los PPME sigue siendo inadecuada, y los donantes pueden financiar un alivio más profundo de la deuda;
- Dar seguridades a los inversores y facilitar el acceso incondicional de los exportadores africanos al mercado. Además de facilitar AOD y procurar el alivio de la deuda, los donantes pueden hacer más para ayudar a movilizar recursos en favor del desarrollo de África. Por ejemplo, los países de la OCDE podrían ofrecer a sus empresas un conjunto de incentivos para alentarlas a instalarse en África. Esos incentivos podrían entrañar también la posibilidad de que los exportadores de África tuvieran acceso incondicional a los mercados de la OCDE, en régimen de exención arancelaria. Esta es una estrategia que reportaría los más altos beneficios en cuanto a la transferencia de recursos reales a los productores africanos. El proyecto de ley de comercio entre los Estados Unidos y África tiene por objeto aumentar el volumen del intercambio comercial entre los Estados Unidos y África así como abrir los mercados estadounidenses a una gama más amplia de exportadores africanos. No obstante, para aprovechar esos mercados potenciales, será preciso aumentar la oferta de las exportaciones africanas para que sean más competitivas;
- Institucionalizar los compromisos de ayuda confiriéndoles carácter obligatorio. Por último, tal vez ya es tiempo de que la comunidad internacional se replantee con ojo crítico el fundamento de la financiación para el desarrollo con miras a elaborar enfoques innovadores que, entre otras cosas, garanticen que las corrientes de ayuda lleguen a los países que la necesitan de manera predecible y puntual, y en cantidades proporcionales al grado de subdesarrollo de cada país. Desde luego, el sistema actual basado en el altruismo no ha funcionado bien. Las corrientes suelen ser demasiado arbitrarias e irregulares, y se canalizan de manera tal que limita la eficacia de la ayuda proporcionada. Una parte de los enfoques innovadores que proponen los analistas entraña la transformación de varios de los objetivos de las Naciones Unidas (por ejemplo destinar el 0,7% del PNB a la ayuda) en compromisos de carácter obligatorio, con un mecanismo institucional encargado de recaudar esos recursos y transferirlos a los

países necesitados. Este enfoque supondría una revisión completa del actual proceso de la ayuda y permitiría resolver el problema de la coordinación.

## VI. Conclusión

64. Es preciso reiterar que las propuestas precedentes son elementales y pueden ponerse en práctica fácilmente. Hay una señalada oportunidad para los africanos y sus socios en el desarrollo de realizar un cambio. Desde luego, los países africanos están profundizando las reformas de política interna, y muchos de ellos ya han iniciado las llamadas reformas de segunda generación: democratización y creación de instituciones; pero necesitan recursos, sin los cuales el impulso actual puede fácilmente debilitarse. El único problema es saber si la comunidad internacional puede armarse de la voluntad política necesaria para hacer algo fundamentalmente diferente en favor del desarrollo en el nuevo milenio. En estos últimos años, Dinamarca, Noruega, los Países Bajos y Suecia han demostrado que el objetivo de destinar a la ayuda el 0,7% del PNB del donante puede alcanzarse e incluso superarse. Si otros países son capaces de emular este ejemplo positivo, las corrientes de recursos destinados al desarrollo de África adquirirán un nuevo dinamismo.

65. En un estudio reciente de la UNCTAD (2000) sobre *Corrientes de capital y crecimiento en África*, se señala que para invertir las tendencias actuales de los niveles de pobreza y conseguir un crecimiento económico del 7%, es preciso duplicar corrientes de ayuda externa, que representan actualmente 10.000 millones de dólares. Para romper el círculo vicioso de corrientes de recursos financieros insuficientes e impredecibles hacia África, sería necesaria una aportación sostenible de recursos externos en grandes cantidades a fin de dar un gran impulso a la región para acelerar el crecimiento y alcanzar niveles más altos que hasta ahora. El precio que ha de pagarse, se afirma en el estudio, es una cantidad relativamente pequeña: 20.000 millones de dólares significarían cinco centavos más por cada 100 dólares de gastos de consumo en los países de la OCDE.

66. Los países africanos, por su parte, también deben actuar de manera más responsable, facilitando un medio normativo propicio que atraiga las inversiones privadas. Deben fortalecer asimismo la capacidad administrativa para mejorar la eficacia del sector público. Además, será preciso perfeccionar y reforzar los recursos humanos así como la capacidad institucional y de la infraestructura física de los países africanos. A este respecto, los problemas con que se enfrentan los países que salen de situaciones de conflicto son aún mayores y sus necesidades de recursos son enormes.

67. Para que todo esto prospere, la comunidad internacional tiene que actuar con espíritu de verdadera colaboración, cuya piedra angular es el que los países africanos consideren sus estrategias de desarrollo como algo propio.

### Notas

<sup>1</sup> Publicación de las Naciones Unidas, número de venta: E.99.II.D.2.

<sup>2</sup> *Ibid.*, primera parte, cap. 2, secc. A, subsección titulada "Donors and budgets", tercer párrafo.

<sup>3</sup> Resolución S-13/2 de la Asamblea General, anexo.

<sup>4</sup> Resolución 46/151 de la Asamblea General, anexo, sec. II.

<sup>5</sup> Ginebra 2000 (UNCTAD/GDS/MDPB/7).