

**Los países ricos en el punto de mira.
Su compromiso puesto a prueba por un índice: el ICD**

ÍNDICE DE COMPROMISO CON EL DESARROLLO

Paula San Pedro

Investigadora Junior del Programa de Desarrollo y Acción Humanitaria de FRIDE

El ICD es un importante e innovador ranking que pone en el punto de mira a los países ricos, cuestiona la coherencia de sus políticas y sus efectos sobre el desarrollo. A pesar de ello, ha suscitado numerosas críticas de formulación y de contenido. Una medida efectiva para solventar los problemas que se han identificado sería adecuar el Índice con unos criterios ya consensuados por la comunidad internacional como son los Objetivos del Milenio.

El desarrollo de los países pobres depende, en última instancia, de ellos mismos. Sin embargo, el compromiso hacia su propio desarrollo ha sido constantemente evaluado, medido, puntuado y clasificado por las instituciones internacionales y por los países ricos. En realidad, el difícil reto de alcanzar el desarrollo sostenible en estos países también está también sujeto en gran medida a las políticas de las naciones ricas. Por esta razón, en 2003, el Center for Global Development y la revista *Foreign Policy* elaboraron el Índice de Compromiso con el Desarrollo (ICD). Este ranking clasifica a los 21 países más ricos¹ según su esfuerzo y liderazgo en la lucha contra la pobreza, analizando cómo sus políticas favorecen o dificultan el desarrollo social y económico en los países en desarrollo. Para ello el Índice pretende abarcar cuestiones más allá de los instrumentos tradicionales de cooperación y medir la coherencia de determinadas políticas que tienen impacto en el desarrollo de los países pobres.

El ICD analiza siete principales áreas de dominio gubernamental; ayuda, comercio, inversión, migración, medio ambiente, seguridad y tecnología. La puntuación final de cada país es el resultado de la media de las siete categorías. A su vez, cada una de estas categorías está formada por una serie de componentes, subcategorías, que suman o penalizan la puntuación de la categoría. Con el objetivo de hacer una clasificación más precisa, el Índice ha sufrido una serie de transformaciones en su segunda edición del 2004, que ha modificado notablemente el orden de los países evaluados en el ranking.

Premiar y penalizar

La ayuda oficial al desarrollo (AOD) es sin duda el instrumento tradicional y el más empleado para medir el compromiso de los países ricos con el desarrollo. El ICD pretende ir más allá, considerando no sólo la cantidad sino también la calidad de la ayuda. Bajo esta premisa el Índice deduce la ayuda ligada² de la cantidad total de ayuda, al igual que los pagos de deuda reembolsados por los receptores y penaliza a los donantes que saturan a los receptores con gastos administrativos. Por otro lado, valora positivamente a los donantes que han condonado deuda, a los que destinan ayuda a países más pobres pero transparentes y a los que permiten que sus ciudadanos deduzcan de sus impuestos las contribuciones que hacen a organizaciones sin ánimo de lucro.

El comercio mide fundamentalmente el sistema de protección de los países ricos. Para ello se basa en dos subíndices. El principal componente del indicador son las barreras a la exportación que imponen a los países pobres, entendiendo como tales los impuestos arancelarios y no arancelarios, las cuotas y los subsidios que reciben los agricultores de

¹ Alemania, Austria, Australia, Bélgica, Canadá, Dinamarca, EEUU, España, Finlandia, Francia, Grecia, Holanda, Irlanda, Italia, Japón, Noruega, Nueva Zelanda, Portugal, Suecia, Suiza y Reino Unido. Todos ellos junto a Luxemburgo constituyen el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE.

² Aquella cuya concesión lleva vinculada la ejecución del proyecto y/o el suministro de bienes y servicios por parte del país donante.

los países ricos. Este cálculo se hace en base a cuatro tipos de productos especialmente sensibles para los países pobres; los agrícolas, los textiles, otro tipo de manufacturas y los energéticos. El componente secundario del indicador es el volumen de importaciones procedentes de los países pobres.

La inversión mide, por un lado, que hacen los gobiernos de los países ricos para facilitar los flujos de inversión a los países pobres y, por otro, lado evalúan de qué forma se aseguran que esa inversión favorezca el desarrollo. El ICD contabiliza dos tipos de inversión y su regulación. La primera es la inversión extranjera directa (IED) que analiza diversas cuestiones como el riesgo del país, el daño medio ambiental de un proyecto de inversión o la doble carga de impuestos. La segunda es el control que mantienen los estados desarrollados sobre los fondos de pensiones cuando invierten en los países en desarrollo. Así pues, cuanto más rigurosas sean las medidas de control y mayor el volumen y la calidad de la inversión mayor será la puntuación.

El libre movimiento de personas

Los autores del ICD consideran que la migración, y por tanto el movimiento libre de personas, impulsa el desarrollo. En base a este principio este indicador suma el número de inmigrantes procedentes de los países pobres y el número de personas que retornan a su país de origen. Por lo tanto, cuanto más inmigrantes haya en el país de acogida y más larga sea su permanencia mayor será la puntuación de este indicador. El ICD sobreentiende que si un trabajador se queda un largo tiempo en el país de acogida tendrá posibilidades de mejorar sus conocimientos, de enviar cuantiosas remesas a su país de origen y de echar raíces, lo que finalmente se traducirá en un avance hacia el desarrollo. Otra de las subcategorías es la "fuga de cerebros". El hecho de que un país rico acoja a un gran número "de cerebros" se valora positivamente, y por lo tanto puntúa positivamente, puesto que se considera que cuando vuelvan a su país de origen serán promotores de crecimiento. Se suma a este cálculo el número de refugiados y de estudiantes procedentes de países en desarrollo que habitan en el país rico.

Gracias a su grado de desarrollo, los países ricos hacen un mayor uso de los recursos naturales. Frente a ellos, los países pobres son los más afectados por la degradación ambiental ya que tienen menor capacidad de adaptación a las nuevas tecnologías y poseen peores infraestructuras. Por ello, la categoría medioambiental considera el daño que hacen los gobiernos ricos a los bienes públicos (emisión de gases invernadero, subsidios a la pesca, etc) como principal componente del indicador. Por lo tanto, cuanto mayor sea el daño más penaliza el resultado. Además, se valoran positivamente las contribuciones de los países desarrollados a las instituciones internacionales y su compromiso con las iniciativas globales.

Seguridad y tecnología

La categoría de mantenimiento de la paz ha sido sustituida en esta última edición por un término más general como es la seguridad. Bajo este indicador se mide las contribuciones financieras y de personal que los gobiernos desarrollados hacen a las operaciones de mantenimiento de la paz y a las intervenciones humanitarias. Para evitar controversia, el ICD ha decidido que sólo contabilizará aquellas intervenciones que están aprobadas y/o realizadas por la Organización de Naciones Unidas (ONU).

La tecnología ha sido incluida en esta edición como otra categoría porque los autores consideran que puede producir un profundo efecto a largo plazo en los países pobres. Para recoger de forma precisa el papel del gobierno para incentivar el beneficio global de la innovación, el ICD contabiliza los subsidios que dan las naciones ricas a la investigación y desarrollo (I +D) para áreas relevantes (como la malaria u otras enfermedades tropicales, agricultura tropical) en los países en desarrollo. El Índice descuenta en un 50% la I+D militar ya que la mayor parte de las innovaciones derivadas de este campo están destinadas a mejorar la capacidad destructiva de los países ricos más que a mejorar la capacidad productiva de las naciones pobres.

Primeros y últimos

Bajo estos criterios el resultado del ranking 2004 ha sido muy favorable para Noruega, Dinamarca, Suiza y Australia. En cambio, en la cola, empezando por el último, se encuentra Japón, España, Suiza e Irlanda. Tal y como se ha mencionado con antelación, la incorporación de nuevos criterios y la precisión de los pasados ha supuesto un notable giro en los resultados del *ranking* con respecto al 2003. Tomando a España como ejemplo, si bien en la primera edición estaba en el séptimo puesto en la edición consecutiva pasó al vigésimo lugar. El hecho de que sólo la categoría de migración haya mejorado y que la ayuda tenga una puntuación muy baja explica, en parte, esta caída en la estimación.

El ICD es un importante e innovador *ranking* que pone en el punto de mira a los países ricos, cuestiona la coherencia de sus políticas y sus efectos sobre el desarrollo. Teniendo en cuenta el examen continuo al que están sometidos los países pobres³, este Índice supone poner en entredicho la estrategia de desarrollo, en caso de haberla, de las naciones ricas. Provee, asimismo, una visión más interrelacionada de las diversas vías (comercio, migración, medio ambiente) que conectan los dos hemisferios del mundo por lo que ya no es posible aceptar que el problema del desarrollo sólo atañe a los países pobres y sólo ellos son responsables. Además, esta visión global e interconectada del mundo respalda la visión multilateral de Naciones Unidas y son las actividades que se hacen a través de este organismo las que más puntúan.

El Índice recoge aspectos muy diversos, desde la ayuda hasta la tecnología, que permiten tener un panorama general de la actitud de los países ricos frente al desarrollo. Esta nueva formulación es un paso adelante en la concepción histórica de la cooperación. Hasta ahora, países que cumplían con los criterios de AOD se consideraban “buenos donantes” pero no se tenía en cuenta cual era el efecto del resto de sus políticas sobre los países en desarrollo. Las políticas de migración, comercio o medio ambiente han sido siempre analizadas de forma aislada, en este sentido el ICD es un esfuerzo por agruparlas y puntuar la coherencia de las mismas.

Las críticas

Por otra parte, el ICD ha sido cuestionado por diversas razones. Se critica la falta de una metodología clara dada la arbitrariedad con la que se determina el peso de los subcategorías. Se pone en duda que los siete indicadores deban tener el mismo peso en el cálculo de la puntuación final ya que sus efectos sobre el desarrollo no son los mismos. La puntuación del *ranking* se basa en los insumos y no en la contribución al objetivo final, reducir la pobreza en los países en desarrollo. Por lo tanto, el hecho de que el ICD sólo evalúe políticas y no su impacto limita la envergadura del propio Índice. Otra de los puntos a debate es la practicidad del ICD. Parece cuestionable que el Índice tenga relevancia en las negociaciones de carácter nacional o internacional donde se toman las decisiones políticas. Por ello este *ranking* debe buscar una mayor correspondencia con las políticas de los países en desarrollo.

A pesar de que hasta ahora sólo 21 países han sido incluidos en esta evaluación se podría considerar incluir a otros países que sin tener los mismos niveles de PIB son potenciales motores de desarrollo. Este sería el caso de los Estados miembros de la OPEC que tienen la capacidad de impulsar el desarrollo en sus regiones.

Las críticas apuntan también a cuestiones más específicas. Ha suscitado un importante debate acerca de que indicadores deben o no formar parte del *ranking* y cuál debe de ser su composición, o sea, que subcategorías se deben seleccionar. Se pone en duda que se deba incluir la prevención de conflictos y el medioambiente ya que, en comparación con los otros indicadores, se considera que su impacto sobre la reducción de pobreza es muy

³ Véase Índice de Desarrollo Humano del PNUD, Países menos Adelantados de ONU. A parte están todos los ranking que hacen los países donantes en su estrategia de cooperación a lo que sigue un continuo seguimiento y análisis de su evolución.

limitado. En cambio se critica que no se hayan incluido cuestiones relativas al género o el Sida, determinantes en la lucha contra la pobreza.

Se juzgan además cuestiones mucho más concretas sobre cómo están definidos los subíndices. Por ejemplo, en el caso de la categoría de tecnología se debería penalizar a los donantes que presionan a los receptores para aceptar obligaciones en materia de propiedad intelectual más allá de lo acordado en el marco de la OMC. La categoría de ayuda no incluye como criterio que los países destinen el 20% de la AOD a servicios sociales, tal y como recomienda el Comité de Ayuda al Desarrollo.

No hay robustez, por otro lado, en la correlación positiva entre crecimiento económico y flujos de capital indirecto como está dando por hecho el Índice, por lo que incluir la inversión en fondos de pensión como factor positivo puede llevar a un cálculo erróneo. En cuanto a la categoría de migración no hay consenso sobre el efecto positivo de la "fuga de cerebros" de los países pobres.

La categoría de seguridad sólo contabiliza las operaciones aprobadas por ONU pero para ser consistentes en su cálculo deberían además penalizar aquellas que no han sido aprobadas. El caso de Irak resulta polémico ya que si no hay cambios en este indicador, la próxima edición del ranking incluirá a las tropas destinadas en Irak tras el conflicto dado que ya están bajo el mandato de ONU.

Conclusión

Un análisis de estas características suscita críticas variadas e incluye numerosos juicios de valor. Para evitarlos, el ICD debería alinearse con unos criterios ya consensuados por la comunidad internacional como son los Objetivos del Milenio (ODM).

Los ODM son una iniciativa sin precedentes en la que se ha logrado aunar por primera vez a países ricos y pobres con el objetivo de luchar contra la pobreza. En este sentido el ICD podría haber ido más allá para conseguir una mayor coordinación con los ODM y lograr con su ranking un mayor impacto en la consecución de los mismos. Si bien es cierto que el Índice está en mayor sintonía con el Objetivo 8, pues ambos pretenden fomentar una mayor asociación para el desarrollo, el *ranking* olvida algunos indicadores básicos. No ha incluido ningún parámetro relacionado con la salud o la educación a pesar de que cinco de los ocho Objetivos están directamente relacionados con estos dos servicios sociales. Además para alinearse completamente con los ODM faltaría incluir en el Índice temas específicos como atender las especiales condiciones de los países menos adelantados y los países sin litoral, y establecer programas para incentivar el trabajo de los jóvenes.

El ICD es un instrumento novedoso y con un inestimable valor para evaluar la coherencia de las políticas de los países desarrollados pero que necesita aún definirse con mayor precisión y consistencia. Además tiene la capacidad de irse adaptando a los acontecimientos y modificar su composición para responder a las demandas internacionales. En este sentido su máximo reto sería modificar sus criterios y ordenarse según las categorías de los Objetivos. Si fuese así se podría valorar el esfuerzo y los resultados de los países ricos con respecto a la Declaración del Milenio de la que ellos también son responsables ya que la han firmado y ratificado. En esta edición, 2005, del Índice podrá comprobarse hasta qué punto el hecho de ser evaluados y puntuados les ha servido a los países como estímulo en su compromiso con el desarrollo.

Las ideas expresadas por los autores en los documentos difundidos en la página web no reflejan necesariamente las opiniones de FRIDE. Si tiene algún comentario sobre el artículo o alguna sugerencia, puede ponerse en contacto con nosotros en comments@fride.org. / The views expressed by the authors of the documents published on this website do not necessarily reflect the opinion of FRIDE. If you have any comments on the articles or any other suggestions, please email us at comments@fride.org.