

América Latina y el Caribe. Mapa estratégico para la cooperación del siglo XXI, de Sergio Tezanos Vázquez (Dir.)

Natalia Millán*

Desde la década de los setenta, los análisis sobre eficacia de la ayuda han dotado al campo del desarrollo, de manera progresiva, de herramientas analíticas cada vez más depuradas y rigurosas para evaluar la capacidad transformadora de los programas de cooperación. A medida que ha avanzado el análisis empírico sobre la incidencia de los relativos a la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) en el progreso de los países más pobres, la comunidad epistémica ha logrado construir un marco conceptual y analítico que permite, al menos parcialmente, asentar conclusiones y recomendaciones sobre las potencialidades y riesgos en la instrumentación de este tipo de esquemas. Identificar el sentido de las reformas necesarias para optimizar el impacto de las políticas de ayuda, adquiere una relevancia fundamental que excede el ámbito académico y técnico, en tanto se refiere al análisis que pretenden valorar la eficacia de programas cuyo objetivo es luchar contra la pobreza y reducir, por ende, el grado de vulnerabilidad al que se ven expuestos millones de personas en el mundo.

Tal es el objetivo del libro que reseñamos, pues de una manera estimulante y exhaustiva analiza la eficacia de la ayuda y aporta instrumentos novedosos – de incuestionable rigurosidad académica– para la mejora de los patrones de asignación. En una etapa de importante expansión de la cooperación española, es necesario asumir el desafío de mejorar la eficacia y la pertinencia del sistema español de Ayuda al Desarrollo, tanto en el ámbito político como técnico. Con este objetivo, la investigación aquí referida es un material de obligada referencia porque realiza un profundo análisis sobre el impacto de la cooperación oficial en América Latina y el Caribe, estudia las implicaciones de la agenda de la eficacia en el subcontinente y propone novedosos mapas alternativos de asignación de la ayuda.

Bajo la dirección de Sergio Tezanos (Cátedra de Cooperación Internacional y con Iberoamérica de la Universidad de Cantabria), un excelente equipo de investigadores de tres prestigiosas universidades españolas (Universidad de

* Investigadora del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI) de la Universidad Complutense de Madrid, España.

Cantabria, Universidad Complutense de Madrid y Universitat Pompeu Fabra), aborda la difícil tarea de analizar la agenda de la eficacia y el impacto de la ayuda sobre el crecimiento económico de América Latina y el Caribe. Como sostiene el autor en la presentación, los Objetivos de Desarrollo del Milenio, así como la agenda de eficacia derivada de la nueva arquitectura de la ayuda, han generado cambios significativos en las prioridades de asignación de la comunidad internacional de donantes, afectando de manera significativa a la región americana. En las últimas cuatro décadas, la participación del subcontinente como receptor de AOD ha sufrido una notable reducción: de 12 por ciento en la década de los sesenta, ha pasado a posicionarse por debajo de ocho por ciento de los flujos totales de AOD en la actualidad.

El libro se estructura en torno a dos grandes apartados: los primeros cinco capítulos examinan de manera extensa, documentada y lúcida la nueva agenda internacional de desarrollo y sus implicaciones para la región señalada. La segunda parte, de contenido más técnico, analiza la asignación de la AOD en América Latina y el Caribe, así como su eficacia e impacto en el crecimiento económico de la región. Asimismo, se proponen mapas alternativos de asignación de la ayuda, debatiendo las implicaciones de estos modelos y su relación con el patrón actual de asignación de la comunidad de donantes.

Después de la introducción, Sergio Tezanos examina las perspectivas de América Latina y el Caribe ante la nueva agenda de objetivos internacionales de desarrollo. Al respecto, resulta interesante destacar que, a pesar de que la región ha reducido progresivamente su participación como receptora de AOD –en términos relativos– se observan importantes progresos respecto a los Objetivos de Desarrollo del Milenio. De los 44 indicadores correspondientes a los siete primeros objetivos, sólo se han registrado retrocesos en tres de ellos –dos relacionados con la sostenibilidad del medio ambiente y uno referido a la prevención de VIH/SIDA. No obstante, cabe destacar las importantes divergencias en los progresos dependiendo tanto de la realidad de los diferentes países como de las desigualdades internas que se observan en éstos. Ahora bien, como se sostiene en este capítulo, el problema relevante consiste en analizar si los Objetivos de Desarrollo del Milenio son una hoja de ruta apropiada para un subcontinente integrado por países de renta media –con excepción de Haití, el único país de renta baja de la región–. En tal sentido, una agenda que contemplara los aspectos institucionales del desarrollo y asumiera los desafíos derivados de la extrema desigualdad que caracterizan a estos países, se plantea como un camino más idóneo para afrontar los desafíos de desarrollo en América Latina y el Caribe.

En el tercer capítulo, asumido por el profesor Rafael Domínguez Martín (Cátedra de Cooperación Internacional y con Iberoamérica de la Universidad de

Cantabria), se investigan las implicaciones y oportunidades de la nueva agenda de "eficacia + eficiencia" de la ayuda para América Latina y el Caribe. Esta nueva agenda, que prioriza la reducción de la pobreza como objetivo central, debería adaptarse a la problemática específica de la región para "atacar el problema multidimensional de la desigualdad, que además, oculta la pobreza".¹ Asimismo, esta nueva arquitectura plantea tres retos fundamentales (y específicos) para la región: la mejora en la selectividad de la asignación geográfica de la ayuda, la adecuación de las modalidades e instrumentos a las condiciones concretas de cada país y la promoción de las potencialidades de la Cooperación Sur-Sur y Triangular –donde varios donantes emergentes latinoamericanos están adquiriendo un excepcional protagonismo que trasciende las fronteras del continente.

El cuarto capítulo expone las razones fundamentales por las cuales es necesario diseñar una agenda internacional de cooperación integral que acompañe a los países en sus procesos de desarrollo, modulando los contenidos de la ayuda de acuerdo a las características específicas de las diferentes regiones. En tal sentido, la doctrina impulsada por España que promueve la cooperación con países de renta media es de extraordinaria relevancia para justificar (y mantener) la cooperación con América Latina y el Caribe. Este apartado ha sido redactado por José Antonio Alonso (Instituto Complutense de Estudios Internacionales), quien también ha sido director del Estudio de Cooperación con países de renta media, una notable contribución doctrinal al sistema internacional de cooperación al desarrollo.²

En el quinto capítulo, Sergio Tezanos y Aitor Martínez de la Cueva Astigarraga (Cátedra de Cooperación Internacional y con Iberoamérica de la Universidad de Cantabria) analizan los flujos de AOD destinados hacia América Latina y el Caribe. Desde la creación del Comité de Ayuda al Desarrollo en 1960, la región ha recibido un desembolso neto de 304 mil millones de dólares por concepto de AOD, lo que corresponde a un limitado 0.48 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB). Esta ayuda ha perdido protagonismo dentro de los flujos de capital externos que llegan al subcontinente, al tiempo que han aumentado otras fuentes de financiación al desarrollo (como las remesas o la inversión extranjera directa). Al momento de analizar la distribución de la ayuda entre los países latinoamericanos y caribeños, se aprecia que ésta ha sido marcadamente progresiva, beneficiando a las naciones de menores niveles de renta *per capita*. No obstante, esta distribución ha tendido a beneficiar a los

¹ Sergio Tezanos Vázquez (Dir.), *América Latina y el Caribe. Mapa estratégico para la cooperación del siglo XXI*, Civitas-Thomson Reuters, Madrid, 2010, p. 84.

² José Antonio Alonso (Dir.), *Cooperación con países de renta media*, ICEI, Editorial Complutense, Madrid, 2007.

países de menor población y a las naciones estancadas en reducir la pobreza (y no tanto a los que han experimentado retrocesos, como exige la estrategia de los Objetivos de Desarrollo del Milenio). Un elemento que se destaca a lo largo del libro es la limitada eficacia de los programas de AOD. Esto se debe, básicamente, a que las ayudas desembolsadas por los donantes han resultado ser volátiles y fragmentadas en extremo, lo que afecta de manera significativa el impacto de la ayuda en la reducción de la pobreza y la promoción del desarrollo.

A partir del capítulo seis comienza el segundo apartado, de contenido más técnico, que se inicia con los análisis de Marta Guijarro (Cátedra de Cooperación Internacional y con Iberoamérica de la Universidad de Cantabria), Rogelio Madrueno Aguilar (Instituto Complutense de Estudios Internacionales) y Sergio Tezanos. El objetivo es cuantificar el impacto de la AOD sobre el ritmo de crecimiento económico de los países latinoamericanos y caribeños. Para ello, los autores proponen un modelo de análisis del impacto de la ayuda en el crecimiento adaptado a las peculiaridades de la región y basado en la nueva teoría del crecimiento. De este modelo se desprenden importantes conclusiones que permiten valorar la eficacia de los flujos de AOD en relación con la tasa de crecimiento del PIB *per capita*. De acuerdo con la estimación econométrica, se describe un escenario de aparente ineficacia agregada de la ayuda, amén de que la región no parece haber alcanzado su límite de absorción productiva. Los autores establecen que es el comportamiento de la comunidad de donantes lo que explica, en gran medida, el insuficiente impacto de la ayuda en el crecimiento económico de estos países. Hay dos razones principales para esta fundamentación: en primer lugar, los flujos presentan un alto grado de volatilidad –variaciones repentinas de las ayudas de año con año–; en segundo término, se observa una excesiva fragmentación como consecuencia de la actuación solapada de múltiples donantes en un mismo país socio. Tal como se ha sostenido en diversas investigaciones sobre eficacia de la ayuda,³ también en América Latina “el sistema de AOD se revela excesivamente descoordinado, arbitrario y acompasado ante el cambio, lo que puede estar resultando formidablemente costoso en términos de la eficacia perdida de la ayuda”.⁴

El séptimo capítulo, elaborado por Humberto Llavador (Universitat Pompeu Fabra) y Sergio Tezanos, profundiza en el debate normativo sobre la distribución geográfica de la AOD, analizando dos modelos alternativos de asignación geográfica. Asimismo, el capítulo examina las pautas actuales de

³ José María Larrú, “La eficacia de la ayuda al desarrollo. El caso peruano” en *Circunstancia*, núm. 17, Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset, Madrid, 2008.

⁴ Sergio Tezanos Vázquez (Dir.), *op. cit.*, p. 188.

distribución de la AOD y su impacto en la reducción de la pobreza. De esta forma se proponen mapas estratégicos de asignación de la ayuda, que se constituyen como un ejercicio original y riguroso que, sin duda, enriquecerá el análisis sobre los posibles impactos de la AOD en la reducción de la pobreza en la región latinoamericana y caribeña. Los mapas alternativos de asignación geográfica se construyen basándose en dos escuelas de pensamiento económico que ofrecen interpretaciones divergentes en torno a los criterios prioritarios que deberían guiar la distribución de recursos escasos (como es la AOD). Por una parte, la escuela utilitarista propone modelos de asignación que maximizan el impacto en la reducción de la pobreza en el mundo en desarrollo; por otro lado, el enfoque de igualdad de oportunidades concibe al sistema de ayuda como un mecanismo de redistribución de la renta a escala internacional, cuyo objetivo debería ser contribuir a la igualdad de oportunidades de desarrollo de los países del Sur. Ambas perspectivas constituyen visiones distintas en torno al concepto de justicia distributiva y de ellos se desprenden principios de asignación muy distintos.

Al comparar los mapas construidos en torno a estos dos modelos con el patrón actual de distribución geográfica se revela la existencia de un grupo de países "infra-asignados" en sus potenciales capacidades de reducción de la pobreza: Nicaragua, Haití, Bolivia, Guatemala y El Salvador.⁵ La concentración de ayuda en un número limitado de países responde a las restricciones presupuestarias de la AOD que se destina a la región. De acuerdo con las estimaciones presentadas en el libro, la aplicación de estos mapas alternativos de asignación geográfica implicaría un profundo impacto cuantitativo en la reducción de la pobreza. Mientras que la asignación actual de la ayuda (de mantenerse estable hasta 2015) supondría una disminución de 6 millones de personas pobres, los mapas utilitaristas y de igualdad de oportunidades aumentarían a más de 7 millones las personas que superarían el umbral de la pobreza. En tal sentido, si se asignara la AOD de acuerdo a los mapas alternativos de asignación geográfica, se incrementaría su eficacia en 16 por ciento. En todo caso, cabe reseñar que los datos que se presentan procuran brindar información técnica y útil que enriquezca los procesos de toma de decisiones, pero en ningún caso, se han tomado como soluciones dogmáticas y únicas frente a las coyunturas políticas y técnicas a las que se enfrentan los donantes al momento de diseñar un mapa de asignación geográfica de la ayuda.

Por último, la obra concluye con un capítulo que analiza las perspectivas, los retos y las oportunidades de la AOD en América Latina y el Caribe. Tras el recorrido realizado por los diferentes autores, Sergio Tezanos realiza una

⁵ *Ibidem*, p. 207.

reflexión integral sobre los aspectos más relevantes destacados en esta investigación, al tiempo que presenta, a modo de síntesis, seis ámbitos de actuación que pretenden constituirse como verdadera agenda de eficacia para la AOD de América Latina y el Caribe. Dicha agenda supone una propuesta de cambio que asume tanto las nuevas dinámicas del desarrollo en la región como la necesaria evolución hacia nuevas fórmulas de coordinación entre donantes –entre las que se incluye la delegación. Este sería un camino eficiente para afrontar los nuevos retos a los que se enfrenta la agenda de la ayuda y, en concreto, la paulatina reducción del volumen de AOD hacia América Latina y el Caribe.

El debate normativo sobre la asignación de la ayuda –al que el libro reseñado pretende contribuir– constituye un campo de análisis fundamental que debe permitir sentar las bases para una ayuda más eficiente y equitativa orientada a promover el desarrollo. Medio siglo de experiencia en cooperación no ha hecho sino alimentar el controversial debate sobre la “verdadera” eficacia y contribución del sistema de ayuda a la lucha contra la pobreza. De hecho, desde diversos ámbitos, existen autores que en la actualidad han cuestionado la propia legitimidad del sistema abogando por la supresión de la AOD.⁶ Es necesario avanzar, por tanto, en ámbitos de investigación que permitan acceder a evidencia empírica científica que permita valorar los resultados de las políticas de ayuda, así como proponer herramientas innovadoras para incrementar su eficacia. En la medida en que el sistema de cooperación internacional posee el objetivo último de promover un desarrollo más equitativo y sostenible, estas acciones redundarán en la mejora de la calidad de vida de los millones de beneficiarios de estos programas. En tal sentido, la obra analiza y propone mapas alternativos de asignación de la AOD que pretenden aportar “mayor transparencia y racionalidad a las decisiones de los donantes”.⁷

El sistema de ayuda en América Latina y el Caribe se enfrenta, en la actualidad, a nuevos retos que se relacionan con la pérdida progresiva de su participación como receptor, la salida de donantes influyentes que han priorizado países de menor renta relativa (como Suecia o Reino Unido) y la necesidad de definir estrategias de cooperación adecuadas a las problemáticas institucionales propias de países de renta intermedia y alta desigualdad. La comunidad de donantes, con la excepción de España, aún no ha asumido la tarea de definir un sistema integral que promueva el desarrollo en sus diferentes

⁶ Dambisa Moyo, *Dead Aid: Why Aid Is Not Working and How There Is a Better Way for Africa*, Penguin Books, Reino Unido, 2009; Jonathan Glennie, *The Trouble with Aid: Why Less Could Mean More for Africa*, Zed Books, Nueva York, 2008.

⁷ Sergio Tezanos Vázquez (dir.), *op. cit.*, p. 209.

etapas, atendiendo (proporcionalmente) las necesidades divergentes del heterogéneo conjunto de países denominados como Sur. En tal sentido, tanto por su tradición histórica como por la importancia de la región latinoamericana y caribeña en los flujos de AOD, España está llamada a desempeñar un papel de liderazgo en la cooperación con países de renta media. Se vuelve necesario, entonces, consolidar las capacidades técnicas del sistema español, dotándole de los conocimientos adecuados para desarrollar una doctrina que permita tanto mejorar la eficacia de sus programas, como promover instrumentos innovadores dentro de esta nueva arquitectura de la ayuda.

El objetivo central de la investigación que se presenta es aportar un estudio riguroso para la mejora de las políticas de ayuda, analizando la eficacia actual de las mismas y diseñando herramientas novedosas de asignación de prioridades en América Latina y el Caribe. Como plantea el autor,

(...) Un mapa constituye una herramienta útil para la planificación: sobre él habrían de dibujarse los objetivos y estrategias de cooperación pactadas entre países socios y donantes (...) de manera estratégica y racional, teniendo en cuenta las especificidades de cada región y país, las potencialidades de cada donante y, en definitiva, la geometría variable que caracteriza al sistema internacional de cooperación al desarrollo.⁸

Todo ello lo vuelve un ejercicio académico de notable interés e indiscutida originalidad, tanto para España como para la comunidad internacional de expertos en el campo del desarrollo.

Disponer de trabajos sólidos y fundamentados que enriquezcan los procesos de toma de decisiones es aún una tarea pendiente para el sistema de cooperación español. El libro dirigido por Tezanos constituye un aporte inestimable tanto para los académicos como para los gestores del desarrollo, puesto que presenta un análisis innovador y riguroso que, sin duda, promoverá un mejor conocimiento y debate sobre las potencialidades de la cooperación en América Latina y el Caribe. Un trabajo exhaustivo que ilustra de manera objetiva la importancia de la investigación en los procesos de desarrollo y la toma de decisiones públicas.

Sergio Tezanos Vázquez (dir.), *América Latina y el Caribe. Mapa estratégico para la cooperación del siglo XXI*, Civitas-Thomson Reuters, Madrid, 2010, 301 pp.

⁸ *Ibidem*, p. 229.