

PRÓLOGO

JUAN PABLO DE LAIGLESIA, Secretario de Estado para Iberoamérica

Conozco bien, desde hace años, la voluntad y la vocación de la Universidad de Cantabria por enfocar sus relaciones internacionales hacia Iberoamérica. Supone ello una prueba indudable de la vinculación tradicional de esta región con los países hermanos de América, a través de la historia, las migraciones, el comercio y las rutas de navegación, y de su voluntad de proyectarla al futuro, construyendo nuevas redes en investigación y docencia, intercambiando profesores y estudiantes, lanzando programas de voluntariado y solidaridad.

La Cátedra de Cooperación Internacional y con Iberoamérica y el Máster Iberoamericano en Cooperación Internacional y Desarrollo, que este año celebra ya su cuarta edición, impulsado con tesón y éxito por el profesor Rafael Domínguez Martín, están en la vanguardia de este esfuerzo, y el libro que presentamos resulta un ambicioso resultado de su loable afán. Es de justicia empezar estas líneas felicitando al profesor Sergio Tezanos Vázquez por la dirección de este Mapa Estratégico, a la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y al Fondo Cantabria Cooperación que lo han apoyado, y a todos los autores que colaboran por el rigor de sus aportaciones y el estímulo intelectual que prestan a un debate en estos momentos acuciante: ¿es precisa la cooperación con América Latina y el Caribe (ALC) en unos momentos en que algunos de sus países empiezan a alcanzar indicadores de renta media? ¿en qué términos, de ser así? Algunos donantes ya han respondido negativamente, como muestra la caída de los recursos de ayuda dirigidos a la región. La cuestión por tanto supera lo académico: de su correcto enfoque han de deducirse múltiples decisiones, de políticas públicas, de asignación de recursos, de interlocución gubernamental. Y, como nos insisten los autores, de explicación y rendición de cuentas a la ciudadanía, a la de aquí y a la de allá.

Leyendo sus capítulos, aparecen por doquier, en presentación documentada y rigurosa, ideas de gran atractivo. Se nos explica, con profusión de cifras, ciclos y proyecciones, cómo ha sido la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) hasta años recientes, cómo se ha modificado tras la asunción internacional de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, las consecuencias de ello en la asignación internacional de

fondos, en concreto en ALC. Se retoman, con contenido innovador, los conceptos clásicos de impacto real de la ayuda, calidad, eficiencia y optimización de los programas, información adecuada... Y se llega a una interesante disquisición sobre los diferentes paradigmas de distribución geográfica de la ayuda, que nos plantea opciones y alternativas. Destaco dos elementos que informan toda la obra: su voluntad innovadora, de superación de tópicos y sobreentendidos, y el deseo de convertirse en investigación orientada a la práctica. Y recomiendo especialmente la lectura atenta de las seis lecciones finales en que condensan sus conclusiones.

Todos hemos de valorar este empeño por construir, argumentadamente, un nuevo mapa estratégico de la cooperación con ALC. Y desde luego será de gran utilidad para quienes hemos pasado años en la labor de trasladar a los países latinoamericanos un mensaje de amistad y cercanía a través de los programas de solidaridad. Empeño también, ante la necesidad de ordenar de la mejor forma nuestros flujos de ayuda, por convencer en los grandes foros internacionales a otros donantes de que la labor de cooperación con ALC no estaba en modo alguno completada, que quedaba mucho por hacer en la lucha por la erradicación de la pobreza, el establecimiento de la democracia y la institucionalidad, y el desarrollo económico equitativo y sostenible.

¡Enhorabuena por el trabajo! Es el momento ahora de profundizar en él, debatirlo y analizarlo, contrastarlo con nuestras propias experiencias y datos... y pasar a la acción. Es cierto que queda mucho por hacer, pero también que las condiciones para el desarrollo en ALC son sin duda promisorias. Y que Cantabria y España toda deseamos acompañar en ese camino.

CAPÍTULO 1 INTRODUCCIÓN

SERGIO TEZANOS VÁZQUEZ

Desde la creación del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE en 1960, los países latinoamericanos y caribeños han recibido un desembolso neto de ayuda oficial al desarrollo (AOD) de algo más de 304 mil millones de dólares reales, lo que supone una aportación equivalente al 0,48% del PIB generado conjuntamente por estas economías en ese mismo período. Obviamente, de esta limitada cantidad de ayuda es difícil esperar un impacto formidable, pero invertida de manera estratégica debería constituir un apoyo relevante para las políticas de desarrollo de estos países.

Asimismo, la participación de América Latina y el Caribe (ALC) en el sistema de ayuda ha sufrido una alteración notable a lo largo del tiempo: si la región percibía, en promedio, más del 12% de la AOD mundial en la década de los 60, esta cuota ha menguado drásticamente en el siglo XXI, hasta posicionarse por debajo del 8%. Esta alteración no se debe tanto al progreso económico logrado por la región –puesto que los países de ALC apenas han variado, en términos comparativos, sus posiciones en el amplio espectro de rentas *per capita* del mundo en desarrollo– como a los cambios introducidos en la agenda internacional y, más concretamente, en la definición de los *Objetivos de Desarrollo del Milenio* (ODM). Este cambio de agenda ha motivado una transformación del «mapa de prioridades» de la AOD, crecientemente focalizado en las regiones más pobres del Planeta y, consiguientemente, con una menor presencia en los países de desarrollo intermedio, en general, y en América, en particular¹. Si bien esta dinámica de reasignación de los recursos se ha visto suavizada por el auge de los desembolsos de AOD en el arranque del siglo XXI –alcanzándose en 2008 y 2009 cifras que rondan los 120 mil millones de dólares al año–, la reciente gran recesión mundial amenaza con menoscabar la «generosidad» de los países donantes –acuciados por crecientes déficit fiscales– y

1. De los 38 países de ALC, 32 son catalogados por el Banco Mundial y el CAD como «países en desarrollo» (es decir, con un PNB *per capita* inferior a 11.455 dólares, de acuerdo con el listado de países receptores de AOD publicado por el CAD en 2009). De estos 32 países, 31 son economías de ingreso medio (11 de ingreso medio-bajo, y 20 de ingreso medio-alto), siendo Haití el único país de ingreso bajo.

acrecentar la competencia en el uso de sus recursos públicos. Se abre así un nuevo horizonte en el que la recesión económica puede conformarse como un acicate formidable para articular un sistema de cooperación más justo y eficiente, que permita aumentar el impacto de los aún escasos recursos de ayuda.

De acuerdo con las directrices del CAD, la AOD consiste en donaciones y préstamos concesionales dirigidos a los países en desarrollo (PED) que son concedidos por los sectores públicos de los países donantes con el objetivo «principal» (si así lo juzgan los propios donantes) de promover el desarrollo económico y el bienestar de los países socios². Se trata, por tanto, de la parte pública del sistema de cooperación internacional para el desarrollo que financian, mayoritariamente, los 22 países más desarrollados de la OCDE.

A pesar del «carácter público» de la AOD, el debate sobre la congruencia de estas políticas apenas ha trascendido de los círculos de analistas, ciñéndose habitualmente a una discusión sobre cifras, a menudo sin el suficiente rigor acerca de cuántos recursos hacen realmente falta, y en muchas ocasiones quedando desatendido el cuestionamiento sobre la «calidad» de las ayudas, y el impacto finalmente logrado sobre el desarrollo de quienes las reciben. Y, sorprendentemente, todo ello a pesar de que los estudios especializados revelan que el impacto agregado de la AOD no parece haber sido elevado. Esta desatención amenaza con perpetuar los problemas de información imperfecta y asimétrica que aquejan a la gestión de la ayuda, asociados –en parte– al distanciamiento (geográfico, pero también político) existente entre los ciudadanos de países desarrollados que financian la ayuda, y los ciudadanos de PED que se «benefician» de ella: así, los «receptores» ven limitadas sus posibilidades de influir en las ayudas de unos Estados (donantes) que no rinden cuentas ante ellos, lo que dificulta la rectificación de los fallos en la gestión pública de la ayuda. Como consecuencia de este fallo en la transmisión de información (desde los ciudadanos receptores, hacia los Gobiernos donantes, o hacia sus ciudadanos, que son quienes pueden reclamar rectificaciones a través del voto), las sociedades modernas de la información poco saben –paradójicamente– acerca de cómo articulan los Estados sus políticas de AOD. En parte, la lentitud del proceso de reforma del sistema de ayuda se debe al llamado «problema principal-agente», que surge cuando los gestores políticos de la ayuda (es decir, los «agentes», ya sean los Gobiernos de los países donantes o los organismos multilaterales) simultanean

2. Más concretamente, de acuerdo con las directrices del CAD, la AOD consiste en donaciones y préstamos que cumplen los siguientes cuatro requisitos: *a)* se dirigen a PED; *b)* son concedidos por el sector oficial; *c)* tienen el objetivo principal de promover el desarrollo económico y el bienestar; y *d)* en el caso de préstamos, se otorgan en términos financieros concesionales, con un elemento de donación de al menos el 25%.

objetivos de desarrollo y otros intereses de política exterior que pueden contradecir la vocación altruista de sus contribuyentes (el «principal»). Como resultado, el «letargo de la ayuda» dificulta que el sistema pueda evolucionar tan rápidamente como cambian los retos del desarrollo mundial.

Debido a estas limitaciones del sistema de ayuda pública internacional, resulta especialmente relevante impulsar estudios rigurosos que analicen el impacto logrado por estos recursos, con el doble propósito de rendir cuentas ante quienes los financian –los ciudadanos de los países desarrollados– y quienes los reciben –los ciudadanos de los PED–, e identificar el sentido de las reformas necesarias para optimizar el sistema. Esta es la vocación de la presente obra, circunscrita al ámbito de los países en desarrollo de ALC, con el doble objetivo de investigar las perspectivas, retos y oportunidades que afronta el sistema de AOD en el siglo XXI, y proponer un escenario de coordinación geográfica –una suerte de *mapa estratégico de cooperación*– que permita *innovar* un sistema de ayuda más justo y eficiente. Para cumplir estos propósitos, el libro se estructura en torno a dos grandes apartados:

La primera parte –compuesta por los cuatro capítulos que siguen a esta introducción– analiza la nueva agenda internacional de desarrollo y las perspectivas de ALC ante este nuevo escenario de cooperación. En el segundo capítulo, Sergio Tezanos Vázquez (Cátedra de Cooperación Internacional y con Iberoamérica, Universidad de Cantabria) revisa la agenda de objetivos internacionales de desarrollo con la intención de evaluar el progreso logrado por los países de ALC y valorar la congruencia de dichos objetivos con los retos latinoamericanos y caribeños de desarrollo. En el tercer capítulo, Rafael Domínguez Martín (Cátedra de Cooperación Internacional y con Iberoamérica, Universidad de Cantabria) revisa la «agenda sofisticada de eficacia+eficiencia de la ayuda», e indaga sobre las implicaciones que ésta comporta para la participación de los países de ALC en el sistema de cooperación internacional. En el cuarto capítulo, José Antonio Alonso (Instituto Complutense de Estudios Internacionales, Universidad Complutense de Madrid) inquiriere las razones que justifican que la comunidad internacional mantenga su apoyo al conjunto de países de renta media, en general, y a ALC, en particular. En el quinto capítulo, Sergio Tezanos Vázquez y Aitor Martínez de la Cueva Astigarraga (Cátedra de Cooperación Internacional y con Iberoamérica) analizan los flujos de AOD desembolsados a ALC desde la década de los 90, e indagan acerca de las implicaciones que la agenda de los ODM comporta para las percepciones de ayuda de la región.

La segunda parte del libro, de carácter más técnico, analiza la eficacia y la asignación de la AOD desembolsada a ALC desde la década de los 90. El sexto capítulo, escrito por Sergio Tezanos Vázquez, Rogelio Madrueño Aguilar (Instituto Complutense de Estudios Internacionales) y Marta Guijarro Garvi (Universidad de

Cantabria), analiza el impacto generado por la ayuda sobre el ritmo de crecimiento de los países de ALC desde comienzos de la década de los 90 hasta la actualidad. En el séptimo capítulo, Sergio Tezanos Vázquez y Humberto Llavador (Universitat Pompeu Fabra, Barcelona GSE y Deutsche Bank Member del Institute for Advanced Study en Princeton) proponen mapas alternativos de asignación de la AOD en ALC, uno basado en el paradigma utilitarista de distribución, y el otro basado en el paradigma de la igualdad de oportunidades, y discuten las implicaciones que comportan uno y otro mapa para la *igualdad* y la *eficiencia* de la ayuda asignada a la región.

Finalmente, el capítulo ocho (Sergio Tezanos Vázquez) cierra esta obra revisando las perspectivas, retos y oportunidades de la AOD en ALC en los inicios del siglo XXI. Para ello, se aporta un balance de los seis principales resultados derivados de la investigación, y se justifica la necesidad de *innovar* un esquema de coordinación geográfica que permita atajar algunas de las principales limitaciones de la ayuda en ALC e impulsar el impacto de las políticas de cooperación. Para facilitar la lectura del libro y hacerlo accesible a un público no especializado, hemos tratado de minimizar las explicaciones más técnicas. No obstante, aquellos lectores más familiarizados con el análisis económico encontrarán al final de la obra una serie de anexos que ofrecen información adicional a la comentada en cada uno de los capítulos, explican los procedimientos de estimación empleados y recogen un conjunto de mapas (elaborados por Ainoa Guiñones, Universidad de Cantabria) que plasman los resultados más relevantes de la investigación. La base de datos construida en esta investigación constituye la primera fuente de información exhaustiva sobre la eficacia macroeconómica y la asignación geográfica de la AOD recibida por ALC entre 1992 y 2007, y se encuentra disponible en la página *web* de la Cátedra de Cooperación Internacional y con Iberoamérica³.

Este proyecto de investigación es fruto de los esfuerzos que las universidades y centros de investigación españoles realizan para generar investigación aplicada que sea relevante para el desarrollo humano y la cooperación internacional; esfuerzos que, desde la aprobación del vigente *Plan director de la cooperación española 2009-2012*, se ven respaldados por la administración pública española, que se suma así –aún incipientemente– al esfuerzo global por generar una masa crítica de investigadores que contribuya al debate internacional sobre el desarrollo. En última instancia, el estudio que se presenta en este libro parte del convencimiento de que la realidad de los PED es tan dinámica, compleja y variada que el diseño de estrategias eficaces de desarrollo requiere tanto incorporar la investigación al proceso de formulación de políticas, como promover actividades de investigación que generen

3. Véase <http://www.ciberoamericana.unican.es/documentos/libros.html>.

conocimiento sobre los procesos de transformación y desarrollo. Esta investigación quiere ser fiel a esta visión, por lo que el lector, en las páginas que siguen, encontrará un análisis que pretende mejorar nuestro conocimiento sobre el papel que la AOD desempeña –y pudiera desempeñar– en la promoción del desarrollo de los pueblos latinoamericanos y caribeños, identificando perspectivas, retos y oportunidades para construir un sistema de cooperación más justo y eficiente.

El presente libro es el resultado de dos años de intensa investigación. El proyecto ha sido impulsado y liderado por la Cátedra de Cooperación Internacional y con Iberoamérica de la Universidad de Cantabria, y co-financiado por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). La edición del libro ha contado con la ayuda del Fondo Cantabria Cooperera. Bajo la dirección del doctor Sergio Tezanos Vázquez se conformó un equipo inter-institucional de investigación, en el que han participado ocho investigadores de tres universidades españolas (Universidad de Cantabria, Universidad Complutense de Madrid y Universitat Pompeu Fabra). El apoyo institucional y el asesoramiento constante del profesor Rafael Domínguez han sido indispensables para la consecución de este proyecto. Asimismo, el profesor José Luis García Delgado (director de la *Colección Economía* de la editorial Civitas) ha brindado un inestimable apoyo para la publicación de este libro. Además, la investigación se ha beneficiado del asesoramiento y las aportaciones de un nutrido número de académicos, investigadores y responsables de cooperación. A todos ellos vaya, pues, nuestro agradecimiento. Obviamente, los autores son responsables de los juicios y limitaciones que pueda contener finalmente el estudio.

Sergio Tezanos Vázquez

Santander, 5 de febrero de 2010