



RESEÑA:

“EL IMPACTO ECONÓMICO Y SOCIAL DE LA COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO”

Manuel Iglesia-Caruncho.

Los Libros de la Catarata

Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación. Madrid, 2005.

Después de más de cuarenta años de cooperación internacional para el desarrollo, la erradicación de la pobreza está todavía lejos de alcanzarse. En el año 2000 las Naciones Unidas firmaron un acuerdo estableciendo ocho objetivos para que en el plazo de quince años se lograra un desarrollo significativo de las zonas más desfavorecidas del planeta. Sin embargo, el informe de la ONU de 2005 sobre el grado de cumplimiento de los objetivos de desarrollo del milenio (ODM) pone de manifiesto que es necesario un mayor impulso por parte de los firmantes, si no se quiere dejar en el coladero de la pobreza a muchos de ellos. El cambio en el sistema de relaciones internacionales tras el desmoronamiento de la URSS, el nuevo desafío que supone la globalización y el debate actual sobre la efectividad plantean, asimismo, la necesidad de una reflexión en profundidad del actual modelo de cooperación.

En España se está realizando, como en la mayoría de donantes, un proceso de redefinición y reordenación de la política pública de cooperación, que comenzó con la aprobación de la ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo, de acuerdo con las directrices marcadas por el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE. Después hay que destacar la aprobación de los Planes Directores de la Cooperación española para los periodos 2001-2004 y 2005-2008. Este último introduce, con el objetivo de favorecer la consecución de las metas del milenio, nuevos elementos como: coordinación y complementariedad entre actores, coherencia de políticas e instrumentos, multilateralismo activo, selectivo y estratégico, calidad de gestión y cantidad creciente de ayuda.

La situación de pobreza en que se encuentra la mayoría del género humano hace que continuamente se trate este tema, desde distintos puntos de vista por distintos autores e instituciones. En esta línea se encuentra este trabajo referido a la eficacia de la ayuda internacional al desarrollo.

Este libro resulta del análisis exhaustivo que el autor lleva a cabo en la primera parte de su tesis doctoral, presentada en la Universidad Complutense de Madrid en 2002, titulada *El impacto económico y social de la cooperación para el desarrollo: el caso de Centroamérica*, cuya gestación tuvo lugar mientras ejercía labores de cooperante en Latinoamérica en el periodo 1984-1994.

La obra se divide en cinco capítulos, precedidos de una introducción, con prólogo de José Antonio Alonso Rodríguez, director de la tesis y, asimismo, responsable principal del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI).

En el prólogo, se revisan escuetamente los distintos estudios realizados sobre la eficacia de la ayuda, distinguiendo cuatro periodos que anteceden al actual, en los que se pasa de una visión optimista a otra más pesimista o escéptica. El primero, lo sitúa en la década de los cincuenta y sesenta, y recoge la percepción optimista sobre la eficacia y su carácter complementario, destacando la redacción del Informe Pearson, que planteaba la necesidad de ceder el 0,7 por ciento del PIB de los países ricos en favor de los pobres. El segundo, lo fija en la década de los setenta y principios de los ochenta, presentando una visión pesimista sobre la eficacia y su carácter sustitutivo, debido al desvío de la ayuda para consumo (fungibilidad). En el tercero, en los años ochenta, se produce la mejora de la calidad de los datos, la modelización matemática y se analiza la relación entre ayuda e inversión y entre ayuda y crecimiento. En el cuarto, en los noventa, se utilizan series temporales, se incluye la teoría del crecimiento endógeno, la potencial endogeneidad de la ayuda, los rendimientos decrecientes de la misma, dando especial relevancia a la política aplicada por el receptor. Esta última cuestión, según J.A. Alonso, sería decisiva en la enormemente discutida política selectiva de asignación del Banco Mundial. En este sentido, afirma que los estudios más recientes se basan, sobre todo, en el enfoque del crecimiento endógeno y en la existencia de rendimientos marginales decrecientes en la ayuda; otros concluyen que las políticas aplicadas no condicionan su eficacia. De esta forma, ante el abanico de resultados obtenidos, sugiere la necesidad de seguir avanzando sobre las vías por las que discurre la ayuda, cuestión que se aborda con solidez en esta obra.

En la introducción el autor establece, como objetivo del libro, enmarcar la cooperación española en el debate internacional sobre la eficacia de la ayuda, estudiando el impacto sobre variables económicas y sociales, tratando de extraer lecciones de cara al futuro, desde todas las ópticas existentes. En la investigación, se parte de las siguientes cuatro proposiciones:

Se desconoce un modelo económico general que explique la influencia de la ayuda internacional al desarrollo sobre el crecimiento económico y el desarrollo.

Se acepta la existencia de ciertas condiciones para el desarrollo (capital físico, divisas, capital humano y tecnológico, un Estado eficaz, estabilidad política y social), sin que exista acuerdo sobre el efecto de la intervención del Estado en "los fallos del mercado". Es necesario, advierte, aclarar si la ayuda oficial al desarrollo (AOD) mejora las políticas económicas de los receptores y qué es lo que se entiende por "mejor política".

Cuanto mayor es el grado de coordinación entre los diferentes actores de la cooperación, mayor es la eficacia.

El impacto de la ayuda es distinto en cada país receptor, ya que los instrumentos y situaciones son diferentes.

Por último, se refiere a una serie de hechos que pueden influir en la eficacia de la ayuda al desarrollo, tales como: la aprobación de los ODM en 2000, la necesidad de coherencia de políticas de los donantes con el objetivo del desarrollo, la armonización y coordinación de los donantes y receptores y la progresiva utilización de la ayuda-programa.

El primer capítulo comienza señalando las circunstancias históricas que determinan la aparición de la ayuda internacional, abordando definiciones y conceptos, así como instrumentos y actores que intervienen en el sistema de cooperación internacional. Analiza las diferentes teorías a favor y en contra de la cooperación, contemplando, tanto la óptica ortodoxa como la heterodoxa y sus correspondientes restricciones. Por último, plantea la dificultad de evaluar su impacto debido a la gran variedad de instrumentos en los que se

puede concretar, los problemas técnicos de análisis globales, el amplio intervalo temporal comprendido entre la finalización del proyecto y la obtención de resultados, o el déficit de información estadística, entre otros.

En el segundo capítulo define siete variables principales para evaluar el proceso de desarrollo, considerando tanto aquellas de carácter económico como otras de orden extraeconómico: la base de partida económica, social, política y cultural; las políticas económicas y sociales del gobierno; el funcionamiento institucional; las políticas económicas del entorno internacional desarrollado; la prevención de catástrofes naturales y humanas; el impacto indirecto vía cambios en los precios relativos; y el impacto directo en variables intermedias (ahorro, inversión, tecnología y exportaciones). El autor sostiene, como la mayoría de los investigadores, la hipótesis de que la influencia entre la ayuda oficial y el comportamiento de estas variables no está precisada a nivel teórico, aunque existe un acuerdo más o menos generalizado sobre algunas de ellas, contrastado a nivel empírico. De este modo, en esta sección, repasa las conclusiones de los autores más destacados sobre la influencia de la ayuda internacional sobre el ahorro, la inversión, la respuesta fiscal del gobierno receptor y la solvencia de políticas del receptor.

El siguiente capítulo, hace referencia al sector exterior considerando distintos aspectos de las relaciones entre los países menos desarrollados (PMD) y países desarrollados que tienen que ver con el mismo. En primer lugar, analiza la asistencia internacional en el comercio exterior a partir de una relación positiva entre comercio y crecimiento; defiende que es compatible aunar impulso exportador con protección selectiva de algunos sectores y con liberalización progresiva de las importaciones, asimismo, propone la necesidad de trabajar por la diversificación de las exportaciones hacia bienes intensivos en conocimiento. En segundo lugar, trata el asunto de la deuda externa, en el que, después de hacer un completo y minucioso análisis de la misma, defiende que es insostenible para la mayoría de los países en desarrollo (PED) y que las soluciones que se han dado han sido inoportunas y escasas. Es interesante la idea que sugiere de "deuda acumulada de AOD" de los países ricos con los PED, según la cual si aquéllos hubieran destinado el 0,7 por ciento del PIB al desarrollo (más intereses, desde finales de los setenta), ahora mismo la deuda sería mínima. De forma novedosa, en tercer lugar, se ocupa de cómo la ayuda internacional ha afectado al progreso técnico del receptor, en general y en relación con la cooperación técnica, concluyendo que es necesario que los PED reduzcan la brecha del conocimiento y que el desarrollo tecnológico deber ser el que se adapte a sus necesidades.

El cuarto capítulo se centra en el desarrollo humano sostenible, tratando los siguientes aspectos: la equidad y la reducción de la pobreza, la igualdad de género, la calidad medioambiental y el crecimiento económico. Con respecto a los dos primeros, señala la exigua importancia concedida a los mismos por las diferentes corrientes económicas hasta no hace mucho tiempo. Propone la necesidad de que los programas de ajuste estructural incluyan objetivos de reducción de pobreza, equidad y género y, por otro lado, garanticen la coherencia con el resto de políticas internacionales de los países ricos con relación al desarrollo. Respecto a la situación de la mujer, asegura que se trata de un factor primordial para el éxito de cualquier política de desarrollo que se precie. En lo tocante a la calidad medioambiental, especifica un impacto negativo sobre ella, derivado de la asistencia internacional hasta los años noventa; aboga por un progreso menos derrochador y plantea que dificultades como la deforestación de los bosques en los PED sean asumidas por la comunidad internacional y no sólo por aquéllos. Por último, en lo concerniente al crecimiento, anota que el estudio del impacto de la AOD sobre el mismo está aún por concluir, pero que en general se deduce un efecto positivo.

El último capítulo es el de las conclusiones finales, entre las que destaca la importancia que tiene la AOD como principal y más estable fuente de recursos externa para los PED. Las limitaciones del sistema actual son tres: la incoherencia del donante con el objetivo del desarrollo, las prácticas inadecuadas de las agencias internacionales de cooperación y el escaso protagonismo y participación del país receptor. Por otra parte, pone de relieve las dificultades de medición del impacto de la AOD, sostiene su condición necesaria pero no suficiente, destaca la tendencia de ampliar el sistema de cooperación a los distintos aspectos del desarrollo humano sostenible y la necesidad de aumentar su cuantía, entre otras orientaciones y desafíos. Por último, concluye con la necesidad de reflexionar globalmente y a largo plazo tanto sobre el sistema vigente de cooperación como en lo referente a las relaciones internacionales norte-sur.

A modo de reflexión final, la lectura del libro amplía, un poco más, el numeroso entramado de piezas en que consiste la cooperación internacional y las relaciones internacionales en el arduo e intenso trabajo de conseguir completar el “puzzle” del desarrollo pero que, como afirma su autor, aún queda mucho por hacer. Hay que seguir avanzando por este camino y es necesario que se planteen nuevos instrumentos que cuantifiquen la efectividad de la AOD para evitar el “despilfarro y el derroche”. En este sentido, en las herramientas de ayuda, hay que señalar que el texto omite la referencia al enfoque sectorial o SWAp (Wide sectorial approach). Por otra parte, tampoco se detiene en un asunto, tan importante en nuestros días, como es el efecto de las remesas de los emigrantes en el desarrollo de los países receptores.

En la actualidad el autor de este trabajo es director del Gabinete de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional en el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación y está preparando, como señala en el texto, otro documento complementario a éste. Ha sido director de cooperación internacional de la Escuela Andaluza de Salud Pública y director de la oficina de cooperación de la Agencia Española de Cooperación Internacional (A.E.C.I) en Uruguay y Cuba. También ha colaborado en numerosos artículos e informes para ONG's de desarrollo (Fundación IPADE, Plataforma 2015 y más).

Concepción Martínez Alcalá (Universidad de Jaén)