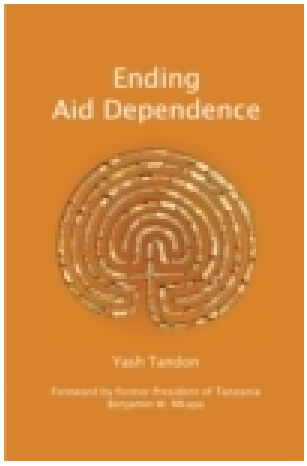

ACABAR CON LA DEPENDENCIA DE LA AYUDA

YASH TANDON

PRÓLOGO

Por Benjamin W. Mkapa, expresidente de la República Unida de Tanzanía (1995–2005)

El objetivo principal y a largo plazo de esta monografía es abrir un debate sobre la ayuda para el desarrollo así como elaborar una estrategia viable para terminar con la dependencia de dicha ayuda. Una estrategia de este tipo requiere un cambio radical por parte de los países que dependen de dicha ayuda, tanto en su forma de pensar como en su estrategia de desarrollo, y además, una participación mayor y directa de la población en el desarrollo de su propio país. Es también necesaria una reestructuración radical y total de la arquitectura institucional de la ayuda a escala mundial.

La primera edición del libro se publicó con anterioridad a la reunión de alto nivel organizada por el Banco Mundial y la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) en Accra, en septiembre de 2008. Esta obra pretendía advertir a los países en desarrollo que no adhirieran al Programa de Acción de Accra, basado en la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda,

propuesta por la OCDE. La Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda está compuesta por cinco principios que, a primera vista, parecen benignos. Sin embargo, si se analiza de forma más detallada, dicha declaración se convierte en una fórmula para someter a los países receptores de la ayuda a una disciplina de control colectivo por parte de los donantes, incluso en el ámbito de las comunidades y, en especial, a los países más pobres y vulnerables de África, Asia, América Latina y del Caribe. No obstante, si tenemos en cuenta que no se había producido en el Sur debate alguno sobre la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda, no resultó sorprendente que, en Accra, adhiriera al Programa de Acción de Accra casi la totalidad de las delegaciones del Sur que no contaban con funcionarios de alto nivel y la mayoría de las organizaciones intergubernamentales dominadas por el Norte. Por ejemplo, la Unión Africana estuvo manifiestamente ausente. Por otro lado, existen contradicciones importantes entre el Programa de Acción de Accra respaldado por la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda y la estrategia del Centro del Sur para terminar con la dependencia de la ayuda. Al final del prólogo se proporciona un esquema (Tabla 1) que ilustra tales diferencias.

Ahora pues, la pregunta es: ¿cómo podemos salir de esta situación? Hacer que la ayuda sea “efectiva” solo servirá para perpetuar la dependencia de dicha ayuda. Debemos encontrar una estrategia para acabar con dicha dependencia. En esta obra se propone una estrategia para su debate compuesta de siete pasos para terminar con la dependencia de la ayuda. El primer paso es el más difícil; supone un cambio en la forma de pensar, que, hasta el momento, estaba anclada en la ayuda. Esta idea se ha arraigado en la mentalidad de los pueblos, sobretodo en los países más pobres del Sur. Se podría comparar a una situación de drogodependencia. Cuando se intenta ayudar a alguien a superar su dependencia, esta persona se siente perturbada, y puede comenzar a experimentar sensaciones de pánico; por otro lado, cuanto más se prolonga esta dependencia más difícil resulta escapar de ella. Por lo tanto, es hora de empezar.

Curiosamente, el Programa de Acción de Accra ha llegado en un momento en el que el Norte industrial desarrollado se enfrenta a un colapso financiero. ¿Cómo es posible entonces que el Norte, con su propia casa en desorden, pueda ayudar al Sur, si, además, él mismo depende también de los fondos de riqueza soberana del Sur? Esta pregunta no se respondió ni se llegó a abordar en Accra. ¿Podría ser que tal ayuda, o asistencia oficial para el desarrollo (AOD), no sea un medio para ayudar al Sur, sino más bien un medio para ayudar a las economías del Norte, acosadas ahora por la crisis? En un tiempo en el que la competición por el petróleo, los combustibles, el suelo y los productos básicos se está volviendo cada vez más dura entre los antiguos países industriales del Norte y los países industriales emergentes del Sur como el Brasil, China, la India y Sudáfrica, la "ayuda" procedente del Norte podría supeditar a los países receptores de la ayuda – especialmente en África, uno de los principales destinos de la misma – a la dependencia colonial del viejo imperio.

En realidad, lo que se debería preguntar la comunidad internacional no es cómo el Norte puede proporcionar ayuda económica al Sur, sino cómo se podría reconstruir la infraestructura financiera mundial, inmersa ahora en el caos. Este libro distingue entre reformismo y paralelismo. A pesar de que se ha intentado reformar instituciones como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, es evidente que estos monstruos, creados tras la Segunda Guerra Mundial, han perdido legitimidad e importancia. Ahora es necesario realizar esfuerzos para crear instituciones análogas, especialmente de carácter regional, a fin de reemplazar así estos organismos anticuados y poco reformados. Además, en este momento es necesaria otra conferencia del tipo Bretton Woods, esta vez celebrada en Sur, con el objetivo de crear nuevas instituciones de gobernanza económica mundial. Estas trabajarían de forma genuina por el bienestar de la población pobre del Sur y rendirían cuentas a la comunidad internacional en su totalidad, no solo a una pequeña parte, conocida como "la coalición de los voluntarios".

Todos aquellos que se interesan por el desarrollo de los países del Sur deberían discutir y valorar a conciencia el mensaje de este libro. Si, para ello, debemos reconsiderar antiguos conceptos y métodos de trabajo, entonces hagámoslo.

CAPÍTULO 5

RESUMEN Y CONCLUSIÓN

El futuro de la ayuda

Este capítulo resume el análisis principal y las conclusiones que se derivan del estudio. El objetivo principal del mismo es promover un replanteamiento a conciencia de la cuestión de la ayuda para el desarrollo.

1. El debate sobre la ayuda ha estado, durante demasiado tiempo, condicionado por trampas conceptuales y limitaciones de las definiciones propuestas por los países donantes. Si los países receptores o beneficiarios de la ayuda han de tomar las riendas del proceso, como sugiere la tendencia actual en la literatura sobre desarrollo, entonces la redefinición conceptual de las cuestiones debe cambiar de lugar: pasar del Norte al Sur. Este estudio es un comienzo.

2. Así pues, el punto conceptual de partida no debe ser la ayuda sino el desarrollo. La casa siempre se debe comenzar por los cimientos, en este caso por el concepto de desarrollo, y acabar por el tejado, es decir, por el de ayuda. Es cierto que el crecimiento representa un aspecto importante del desarrollo; y no es necesario insistir en ello (como lo intentan a la defensiva el Banco Mundial y algunos de los economistas ortodoxos). Sin embargo, crecimiento no es sinónimo de desarrollo. La definición del concepto de desarrollo plasmada en este estudio se basa en la idea de desarrollo de Julius Nyerere, ex-presidente fundador de la República Unida de Tanzanía y primer presidente de la Junta del Centro del Sur. Así, se entiende el desarrollo como “un largo proceso democrático, que comienza desde dentro, en el que las personas participan en las decisiones que les conciernen sin que exista una interferencia externa de los imperios. Dicho proceso pretende mejorar la calidad

de vida de las personas y concretar su potencial de autosuficiencia, sin miedo a la pobreza y a la explotación social, económica y política".

Para ello, proponemos esta fórmula: *desarrollo = FS + FD – FS*; donde *FS* representa el factor social (bienestar esencial de las personas); *FD*, el factor democrático (el derecho de las personas a participar en la toma de decisiones que les conciernen); y, por último, *FI* representa el factor imperial (el derecho de las naciones a la autodeterminación y a la liberación del dominio ejercido por los imperios).

Esto contrasta, en gran medida, con la definición habitual propuesta por los economistas ortodoxos. Según ellos, la fórmula es *desarrollo = crecimiento + acumulación de riqueza*; donde *crecimiento = libre mercado + inversiones extranjeras + buena gobernanza* (según la definición occidental); además, consideran que la acumulación de riqueza por parte de los países ricos debe "trasladarse" a los países pobres a través de las fuerzas de mercado.

3. El aspecto clave de nuestra definición de desarrollo reside en su contexto político-económico. Los países en desarrollo han adquirido independencia política, pero en muchos casos todavía siguen atrapados en una relación asimétrica de poder, de conocimientos y económica con las antiguas potencias coloniales que continúan dominando el proceso de globalización y las instituciones de gobernanza [el Fondo Monetario Internacional (IMF), la Organización Mundial del Comercio (OMC), la Organización Mundial de Propiedad Intelectual (OMPI), la Organización Mundial de Aduanas (OMA), la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), la Comisión Europea, etc.]. Los países en desarrollo desempeñan esfuerzos titánicos para desvincularse de esta situación sin salida (por ejemplo, solicitando un mayor espacio normativo). Algunos de ellos (los llamados países emergentes industrializados del Sur) han tenido éxito total, o bien parcial; sin embargo, la mayor parte de los países en desarrollo permanecen aún encadenados por grilletes históricos. África,

especialmente, se considera un continente al que no le fue muy bien.

Este y otros continentes solo podrán liberarse de dichas ataduras si toman ellos mismos las riendas en las cuestiones de desarrollo, y no lo dejan en manos de la ayuda y de sus condiciones limitantes y coloniales, como por ejemplo, los programas de ajuste estructural del FMI y del Banco Mundial y la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda, también respaldada por el Programa de Acción de Accra.

4. En otras palabras, el proyecto nacional, es decir, el proyecto de autodeterminación, aparece todavía como una tarea pendiente en el programa de acción política de los países en desarrollo. Su oponente, el proyecto imperial, continúa todavía vigente, pero debilitándose poco a poco. Su ideología –basada en el Consenso de Washington y en la globalización– y elaborada según el modelo dominante del libre mercado y de los sistemas occidentales de gobernanza, de democracia y del estado de derecho, ha perdido credibilidad y legitimidad. Con esto no se pretende infravalorar la importancia de la democracia o del estado de derecho. Es cierto que sin ellos reinarían la anarquía y la opresión. Sin embargo, estos valores no se pueden imponer desde fuera a los países en desarrollo, y tampoco subirlos al tren de la llamada “ayuda para el desarrollo”, acompañados de sanciones contra aquellos que no respondan a las expectativas de los países donantes de Occidente. La experiencia de Zimbabwe, con trágicas consecuencias, es un ejemplo de la maldición de la “ayuda roja”, aceptada sin rechistar por un gobierno y un pueblo que han sacrificado mucho para conseguir su independencia política. Por ello, en esta monografía se ha analizado con detalle el caso de Zimbabwe.

5. La razón fundamental de por qué la relación entre la “ayuda” y el “desarrollo” no resulta del todo comprensible reside en el modo en que ambos términos se han definido en el vocabulario del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD)

de la OCDE, definiciones que también han adoptado las Naciones Unidas. Estas son definiciones arbitrarias e interesadas y, además de estar cargadas de principios, se han elaborado desde la perspectiva de Occidente. En esta monografía se argumenta, por ejemplo, que no existe razón alguna para no incluir en la definición lo que denomino "ayuda amarilla" (o bien, ayuda política o militar). Con este tipo de exclusiones se ignora la asistencia política y militar proporcionada por los países en el Sur, por ejemplo, para la liberación del África meridional; o lo que es peor, se intenta barrer bajo la alfombra la ayuda militar, alejándola de un discurso racional dentro su contexto político y ético.

6. En este contexto, se argumenta que la obligación del Norte de contribuir con el 0,7 por ciento del Producto Interior Bruto (PIB) a la AOD ha adquirido un estatus “mítico”. Esto conlleva una dimensión ética y moral y provoca un gran entusiasmo especialmente en la sociedad civil y en el Norte. Esta es una reacción comprensible por parte de las organizaciones no gubernamentales (ONG) y las organizaciones de la sociedad civil, ya que entre ellas y el Sur existe una fuerte afinidad basada en la solidaridad; sin embargo, no comprenden bien los problemas estructurales de la arquitectura de la ayuda. Los países en desarrollo conciben dicha obligación del 0,7 por ciento como un arma para que el Norte siga cumpliendo sus compromisos, aunque ya deberían haber aprendido de estos últimos 40 años. Una versión más amplia del modelo del 0,7 por ciento es el modelo “impulsivo” de la ayuda. Este se basa en el supuesto de que el “déficit de recursos” en los países en desarrollo (en particular en Asia) se debe contrarrestar con una dosis masiva de ayuda durante varios años hasta que los países despeguen, como si fueran aviones. Es necesario que los partidarios del modelo del 0,7 por ciento y del modelo impulsivo cuestionen la teoría del “déficit de recursos”. Entonces entenderán que los países en desarrollo no poseen tal “déficit de recursos”. Sin embargo, es un déficit producido, con intención o sin ella, como resultado directo de las actividades de las empresas mundiales y de las políticas mal dirigidas del FMI y del Banco Mundial. Lo que resulta realmente

irónico es que la ayuda todavía está enmarcada en las mismas condiciones, que son parte del problema, no de la solución.

7. Esta monografía proporciona una nueva taxonomía de la ayuda para el desarrollo, una clasificación de la ayuda, mediante cinco colores, mucho más amplia y racional. La ayuda para el desarrollo se sitúa en un continuo que se extiende desde la “ayuda violeta” (basada en la solidaridad) en el extremo izquierdo hasta la "ayuda roja” (ayuda ideológica) en el extremo derecho. En el medio, se encuentran la ”ayuda naranja” (la cual no es realmente un tipo de ayuda, y debería llamarse simplemente transacciones comerciales); la “ayuda amarilla” (explicada anteriormente); la “ayuda verde/azul” (en la que el suministro de bienes públicos internacionales, la ayuda humanitaria y de urgencia desvinculada y la financiación compensatoria son tres componentes de la asistencia financiera, tecnológica y técnica que favorecen de forma genuina al desarrollo). Estas son parte del bien mundial no solo desde la perspectiva nacional de los países (receptores de ayuda), sino también desde una perspectiva mundial. Una consecuencia de esta clasificación, por ejemplo, es que la sociedad civil mundial tanto del Norte como del Sur pueden encontrar mayor afinidad con el tipo de “ayuda violeta”, y quizás también con el de la “ayuda azul/verde”, que con los tipos de ayuda de los otros tres colores.

8. El contenido de este libro se centra esencialmente en los siete pasos que deben dar los países en desarrollo para conseguir desvincularse de la ayuda. El más importante es el primer paso, la psicología de la dependencia de la ayuda. Esta psicología no solo se ha apoderado de las mentes de los líderes en muchos (si no, en todos) los países en desarrollo, sino que también se ha incrustado en las mentes de las masas. No es necesario resumir los siete pasos. Sobre este tema se podría escribir mucho más de lo que se expone en esta monografía. Lo más importante es que el proceso debe empezar en algún momento. Es esencial que lo lleven a cabo las personas mismas en los ámbitos locales y

comunitarios. No obstante, también es necesario un liderazgo cultivado y visionario en los ámbitos nacional, regional y continental.

9. En este documento también se argumenta que la ayuda actual y la arquitectura del desarrollo en el ámbito internacional suponen un obstáculo para la puesta en práctica del proyecto nacional. Las asimetrías de tres aspectos diferentes del poder – económico, político y de los conocimientos – están profundamente integradas en las estructuras existentes. Para los países en desarrollo supone una batalla continua intentar conseguir así como garantizar un espacio normativo dentro de las limitaciones impuestas por estas estructuras asimétricas.

10. Debemos situar el debate sobre la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda en este amplio contexto para poder explicar el marco en el que el CAD de la OCDE, el Banco Mundial y el FMI han intentado mantener su importancia y legitimidad. En la década de 1980 estas instituciones se vieron deterioradas en ambos aspectos a causa de los cambios producidos en las realidades económica y geopolítica, así como del fracaso de sus estrategias de desarrollo en el Sur. En cualquier caso, es una necesidad histórica que se relegue al olvido el CAD. A lo sumo, podría permanecer como un organismo coordinador de políticas para los países miembros de la OCDE. En lo que se refiere al Banco Mundial y el FMI, estos podrían salvarse si dejaran de proporcionar la “ayuda roja”, volvieran a centrarse en sus antiguos cometidos y dieran participación a aquellos que realmente han sufrido más a causa del fracaso de sus políticas y de la inestabilidad financiera característica de las dos últimas décadas del siglo XX y de la primera década del siglo XXI.

11. Desde esta amplia perspectiva histórica y política, el Foro sobre Cooperación para el Desarrollo de las Naciones Unidas y la relación Sur-Sur, que evoluciona cada vez de manera más rápida, pueden jugar un papel muy importante. No

obstante, el Foro sobre Cooperación para el Desarrollo se enfrenta a muchos desafíos y su futuro se presenta todavía demasiado incierto.

12. En conclusión, es necesario conseguir una sociedad mundial con carácter pluralista y heterogéneo, basada en los valores comunes de nuestra civilización así como en los resultados compartidos del desarrollo histórico de las fuerzas productivas de la ciencia, la tecnología y el ingenio humano. Solo si utilizamos estos valores como base podremos construir una sociedad mundial en la que no exista pobreza, explotación, inseguridad ni injusticia.