

INTERESES ECONÓMICOS INTERNACIONALES RESPECTO A LA AYUDA HUMANITARIA

Luis de Sebastián. Catedrático de Economía en ESADE, URL

1. La ayuda humanitaria de los estados.

La ayuda de los estados, en cuanto acto político, siempre ha sido interesada. La misericordia, la compasión, la justicia social no son valores que muevan generalmente a los mecanismos de decisión políticos. Para la ayuda humanitaria al exterior, que supone una renuncia al uso de recursos económicos internos, siempre ha habido una razón de estado, y normalmente también una razón económica.

Pero antes de entrar en materia, vamos a aclarar algunos términos más usados. Entiendo por ayuda humanitaria en este ensayo: a) La que da el gobierno del estado (y la Generalitat en el caso de Catalunya) en concepto de *ayuda oficial al desarrollo*, AOD, según las especificaciones de la OCDE, que detallan que operaciones y transferencias se pueden considerar, como tales y cuales no. Esta ayuda puede ser *bilateral*, si la concede un gobierno a otro, o *multilateral*, si la concede una institución multilateral (a la que muchos países aportan dinero) como el Banco Mundial, el BID, la Unión Europea, etc. De este tipo de ayuda es del que hablamos especialmente. b) La que dan ciudadanos individuales a través de organizaciones no gubernamentales para proyectos y programas concretos, es la *ayuda privada*. Pero hay que tener en cuenta que a veces la ayuda oficial se canaliza por medio de organizaciones privadas (Cebemo, Novit en Holanda). Sería ayuda oficial canalizada privadamente. c) En un sentido menos propio, también me refiero como ayuda a los fondos que bancos y empresas privados invierten, como préstamos o inversión directa, en los países en desarrollo, contribuyendo a aumentar el caudal que esos países necesitan para el financiar el proceso de desarrollo. Esta última en ningún sentido es ayuda humanitaria; es en todo caso ayuda económica, que tenemos que considerar porque en los planteamientos actuales se la considera como una alternativa válida a la AOD.

Entendemos que la ayuda consta de préstamos y donaciones. De la AOD la mayor parte consiste en préstamos y sólo una parte menor son donaciones, transferencias que los países no tienen que devolver. ¿Por qué llamamos ayuda a estos préstamos? Porque son "concesionales", es decir se conceden en mejores términos que los que los países podrían obtener en los mercados financieros privados. A veces se daban préstamos a tipos de interés más bajos que los del mercado, pero en la actualidad el elemento de ayuda en los préstamos es la prima de riesgo (los bancos comerciales solo concederían créditos a algunos países con una elevada prima por el riesgo) y los plazos, con períodos de gracia y largos plazos para devolver el principal. La mayor parte de la ayuda económica para el desarrollo genera deuda a los países que la reciben.

2. La filosofía de ayuda humanitaria al desnudo.

Para ver el trasfondo económico y político de la ayuda humanitaria no tenemos más que leer los argumentos que se están cruzando actualmente en el Congreso de los Estados Unidos en favor y en contra de la provisión de ayuda, tanto multilateral como bilateral, a los países en

desarrollo. La cuestión se debate vivamente, porque una gran parte de los legisladores americanos, guiados por el senador Jesse Helms, quisieran cortar al máximo esta ayuda - sin afectar la ayuda a Israel - so pretexto de que ya no es necesaria para "contener el comunismo" y de que la inversión para el desarrollo debe dejarse a las empresas y capitales privados. Ambas razones reforzarían el necesario repliegue general de los Estados Unidos de la escena mundial - del gobierno más que de las empresas - para concentrar sus energías políticas y recursos en la solución de sus problemas domésticos.

El senador Helms representa una poderosa corriente de opinión que trata de aislar a los Estados Unidos de todos los problemas mundiales de desarrollo, democracia y estabilidad política que les tuvieron preocupados mientras duró la "Guerra Fría". La tendencia aislacionista se fija expresamente en la ayuda económica bilateral - que los EE.UU., realizan por la USAID - y en las instituciones que canalizan la ayuda multilateral, como el Banco Mundial, por cuya privatización claman los aislacionistas, el Fondo Monetario, a quien la mayoría del senado se niega a apropiarse más fondos, y los demás bancos de desarrollo, así como las instituciones de ayuda del sistema de las Naciones Unidas.

Quienes, contra este trasfondo de reducción y repliegue, tratan de justificar la ayuda al desarrollo han recurrido a diferentes argumentos y estrategias. Los argumentos son generalmente de orden político pero con fuertes resonancias económicas: Los Estados Unidos tiene un déficit comercial muy elevado; una manera de reducirlo es exportar más y una manera de exportar más es conquistar nuevos mercados y lograr nuevos contratos por medio de la ayuda externa; sin esta ayuda, dice el argumento, el déficit sería todavía mayor. Una estrategia, que considero especialmente ilustrativo de lo que quiero expresar en este papel, es la de reducir la ayuda a unos pocos países que llaman "pivotales":

"Una estrategia de discriminar rigurosamente en la provisión de ayuda a los países en desarrollo beneficiaría a la política exterior americana de muchas maneras. Primero, como el país más rico del mundo, con gran cantidad de activos en el extranjero y el que más tiene que perder de la inestabilidad global, los Estados Unidos necesitan una estrategia conservadora... Una reestructuración pragmática de la ayuda americana es mejor que no dar nada a los países en desarrollo, lo que puede suceder si las tendencias aislacionistas se intensificaran. Concentrando en unos pocos estados pivotales aumentaría la influencia americana en ellos y mejoraría las posibilidades de convencer al público de gastar recursos en el extranjero". 1

Los países "pivotales" serían los más grandes y mejor dotados de recursos: México y Brasil; Argelia, Egipto y África del Sur; Turquía, India y Pakistán; e Indonesia. Sus éxitos o fracasos afectarían poderosamente las áreas colindantes y afectarían los intereses americanos. Pero qué intereses son esos?:

"Las amenazas a los estados pivotales no son comunismo o agresión sino exceso de población, emigración, degradación del medio ambiente, conflictos étnicos, e inestabilidad económica; fenómenos todos que las fuerzas de seguridad tradicionales tienen dificultades para enfrentar. La industrialización "sucida" del mundo en desarrollo, crecimiento de la población ilimitado y las consecuentes presiones migratorias, el surgimiento de poderosos carteles de droga, el flujo ilegal de armas, la erupción de conflictos étnicos, el florecimiento de grupos terroristas, la difusión de nuevos virus mortales, las turbulencias de los mercados emergentes, una lista en fin de nuevos problemas que también tiene que preocupar a los americanos aunque no sea más que porque sus efectos secundarios pueden dañar a los intereses de los Estados Unidos.,,2

La justificación de esa ayuda se hace abiertamente en función de los intereses americanos, políticos y económicos. No se trata de evitar ciertos males por lo que ellos significan para las poblaciones afectadas, sino porque pueden afectar a los intereses americanos. Así ha sido siempre.

3. La génesis de la ayuda humanitaria. Los fundamentos económicos del Plan Marshall.

La primera operación de ayuda humanitaria de los tiempos modernos, y la que probablemente ha tenido más éxito fue el Plan Marshall (Mayo 1947- Diciembre 1953). Antes del final de la Segunda Guerra Mundial no existían los países subdesarrollados en cuanto tales - o mejor, no se hablaba de ellos -. Para comenzar, la inmensa mayoría eran colonias de las potencias europeas, y a los países independientes pobres de América Latina (El Salvador, Nicaragua, Bolivia, etc.) no se les consideraba ni se les trataba como subdesarrollados o en vías de desarrollo. El surgimiento de los países subdesarrollados, como realidad política y económica que reclama una atención especial y una política hacia ellos, se da como resultado de la descolonización que echó al mundo una serie de países independientes con unos ingresos bajos y muchísima pobreza.

Pero el primer gran plan de ayuda para el desarrollo fue el Plan Marshall concebido por el Subsecretario de Estado Dean Acheson, que lo anunció primero en mayo 1947, y fue proclamado en Harvard por el Secretario de Estado, general George Marshall, un mes después. En ese discurso decían, entre otras cosas:

"La realidad es que las necesidades de Europa para los 3 o 4 próximos años de alimentos y otros productos esenciales procedentes del extranjero, principalmente de América, son tanto más grandes que la capacidad actual de pagar que debe recibir una ayuda sustancial o caer en un deterioro económico, social y político de graves consecuencias... Además del efecto desmoralizador sobre el resto del mundo y las posibilidades de disturbios que podrían resultar de la desesperación de los países afectados, las consecuencias para la economía de los Estados Unidos son evidentes para todos. Es lógico que los Estados Unidos haga todo lo que sea capaz para ayudar a restaurar la salud normal de la economía mundial, sin la cual no puede haber estabilidad política ni paz". 3

Las consecuencias para la economía de los Estados Unidos eran en aquel entonces que sus exportadores, una vez que habían decidido producir para la exportación, se quedaban sin los mejores mercados potenciales del universo (Europa y Japón), dependientes de los estrechos mercados latinoamericanos y de los del Bloque Soviético que les ofrecían pocas garantías económicas y menos políticas. El Plan Marshall refleja la "movilización de los intereses exportadores" de Estados Unidos', que habían sufrido durante la Gran Depresión (1930-1939) y habían visto sus días de gloria durante la guerra. Los intereses exportadores norteamericanos, aunque no representaban entonces una parte importante del producto nacional (un 7 ó 8 % a lo más), estaban muy concentrados en unas pocas industrias de gran influjo político, las que conformarían el llamado "complejo industrial militar", en frase feliz del Presidente Eisenhower. La reconstrucción de Europa fue el gran negocio de las empresas norteamericanas en aquellos años. Con esta noción son tres los pilares de la estabilidad americana y de su presencia en el mundo: la contención del comunismo, la reconstrucción de los mercados bajo hegemonía americana, y la imposición de la cultura y los valores de una sociedad democrática utópica. A eso se juntó la supresión de la disidencia interna que tuvo su máxima expresión en el senador Joseph McCarthy .

4. El desarrollo del Tercer Mundo.

Cuando comienzan a aparecer los nuevos países independientes, India, Pakistán, Indonesia, Egipto, Argelia, el Congo etc., los Estados Unidos y sus aliados europeos se encontraron ante el desafío de ganarlos para su campo de influencia tanto política como económica. Suponiendo que se tratan en otra parte de este ciclo los intereses políticos de la ayuda humanitaria, voy a resaltar aquí los económicos. La independencia supuso a las antiguas metrópolis la pérdida de mercados cautivos, mercados de no gran poder adquisitivo, pero mercados al fin y al cabo, y algunos, como la India, con gran número y dinámica de población. La metrópolis también representaba un mercado cautivo para los productos de las colonias, por lo que las relaciones económicas entre las dos partes tendieron a mantenerse aun después de la independencia. Esta relación mutua se fue debilitando con el tiempo, a medida que las colonias diferenciaban sus productos y la Unión Soviética y otros países del Tercer Mundo se ofrecían como posibles destinatarios de sus exportaciones. Una manera de mantener la relación y evitar la tendencia a separarse de la metrópolis fue la ayuda económica.

Con la ayuda económica dirigida a las antiguas colonias se conseguían varias cosas: en primer lugar el mantener ligados a las empresas, instituciones y mercados del país nuevo a los suministradores tradicionales de la metrópolis. Para eso se inventó la *ayuda atada*, o ayuda cuyos fondos sólo se pueden emplear en compras en el país donante o en los que éste permita si el donante no puede abastecerle de algo. En segundo lugar se transfería a los países nuevos tecnología obsoleta que hubiera habido que o bien continuar aprovechando con merma de productividad o bien tirar a la basura a coste perdido. La transferencia de lo que se llamó "tecnología apropiada" hacía rentable la sustitución e introducción nuevas tecnologías en plazos cada vez más cortos. La transferencia de tecnología como forma de ayuda creaba la dependencia técnica con el proveedor, por medio de partes, componentes, y repuestos, como comprobaron los cubanos cuando decidieron cambiar todos sus equipos a tecnología rusa. Por último la ayuda atada proporciona a los técnicos y profesionales del país donante una salida de trabajo generalmente bien pagado en los nuevos países, donde muchos de los primeros técnicos y asesores hicieron buenos negocios personales. El mantenimiento de los vínculos económicos coloniales entre países independientes tenía también la ventaja de mantener las fuentes de abastecimiento de materias primas en términos favorables para la metrópolis.

Los nuevos países pronto se toparon con los límites e inconvenientes de este tipo de ayuda y trataron de salirse de la trampa de la ayuda atada. Muchos preferían los productos americanos - o los alemanes - a los que podían ofrecer Francia, Inglaterra, Bélgica u Holanda, y en eso contaron con el apoyo de los Estados Unidos. La competencia entre potencias occidentales llevó al multilateralismo, o ayuda multilateral, para abrir los beneficios de la ayuda que cosechan los ayudadores a todos los países industrializados, sin tener que competir entre ellos en el terreno vidrioso de las relaciones especiales entre ex colonia y metrópolis. Lo que se hizo fue potenciar las instituciones multilaterales, el Banco Mundial, la OCDE que ya existían - y los bancos de desarrollo regionales que se fundaron para tal efecto - pero que habían tenido poca importancia en la reconstrucción de Europa y Japón. En estas instituciones se supera el bilateralismo en la ayuda en cuanto los beneficiarios de préstamos o donaciones pueden dirigirse a una amplia gama de proveedores (y no solo a uno), aunque la ayuda sigue estando atada, porque con los fondos de la institución no se puede comprar materiales ni equipos, ni contratar expertos en países que no son miembros y por lo tanto no contribuyen fondos al banco. De todas maneras es preferible desde el punto de vista del receptor esta libertad a las limitaciones de la ayuda bilateral atada. Jagdish Bhagwati estimaba a principios de los 1970s

que el 80 % de la ayuda oficial al desarrollo era bilateral, y afirmaba que "la ayuda continuará siendo un instrumento de política exterior incluso cuando sea por motivos "humanitarios"

Habiendo aumentado considerablemente la ayuda multilateral, las proporciones han cambiado, pero no mucho. Se puede estimar que las tres cuartas partes de la AOD (ayuda oficial al desarrollo) es bilateral y casi en su totalidad atada con mayor o menor grado de amplitud. La práctica de la ayuda llevó a algunos a considerar la ayuda como un instrumento más del imperialismo (Teresa Hayter "Aid as Imperialism", Penguin Books) ¿Hay ayuda que no sea atada? Poca ayuda oficial, es decir, la que proviene de los fondos públicos de un estado, lo que muestra que detrás de esta ayuda está siempre de alguna manera la "razón de estado"

A estos problemas se añaden otros inconvenientes. Es ayuda de estado a estado y cabe preguntarse en qué medida llega a los más pobres, mejora el nivel de vida de las mayorías y sirve para satisfacer sus necesidades básicas. Hay que "definir la pobreza en términos de gente más que en términos de países o estados." (J.Bhagwati), pero la ayuda oficial, precisamente por ser política e interesada, nunca encontró la manera de hacerla llegar a quienes más la necesitaban. La necesidad de buscar compensación (contratos, compras, etc.) hace que la ayuda se dirija a quienes pueden hacerlo, es decir, los funcionarios de gobierno, personal de empresas públicas, o otras instituciones oficiales.

En los años sesenta hubo una especie de euforia en la ayuda al desarrollo, los países parecían querer compartir la prosperidad universal de la década. Por eso quizá se fijó para la segunda década del desarrollo un nivel de ayuda que representara el 0,7 % del PIB de los países desarrollados que se debería alcanzar hacia 1972 (la meta del 1% que se había fijado para la primera década resultó a todas luces exagerada!). Ese es el origen del famoso 0,7 %, que sigue siendo un nivel de referencia. Como es sabido, casi ningún país la ha cumplido y las tendencias actuales son más bien pesimistas, como vamos a ver.

En la década de los setenta, sin embargo, se termina la era dorada de la economía mundial'. La inflación en los Estados Unidos, provocada por un financiamiento "heterodoxo" de la guerra del Vietnam, hace inviable el sistema de tipos de cambio fijos que se había diseñado en Bretton Woods, y con ello el dólar deja de ser la pieza angular, el ancla del sistema y la economía mundial entra en crisis. Como resultado de estos desajustes y la oportunidad que ofrece la guerra del Yom Kipur (1973), los países productores de petróleo reunidos en la OPEC suben los precios del crudo. El resultado de estos sucesos para la ayuda al desarrollo es devastador; no sólo se reduce en términos nominales sino que se reduce más aun en términos reales debido a la inflación mundial.

En esas circunstancias se dan movimientos de rechazo a la ayuda por parte de los países en desarrollo y, ante las posibilidades nuevas que parece ofrecer el comercio internacional, se lanza el slogan "Comercio más que ayuda", con lo cual se quiere dar a entender que, si se cambiaran los términos del "intercambio desigual", los países en desarrollo podrían ganar por medio del comercio más de lo que sacan por medio de la ayuda. El éxito de la OPEC se convierte en el sueño de todos los productores de materias primas, que comienzan a esgrimir en los foros internacionales (Nairobi, UNCTAD 1976) el supuesto "commodity power" (el poder de los productos primarios) y a hacer flexiones para conquistar los mercados de productos primarios. Los países desarrollados reaccionan ante la "amenaza del tercer mundo", que utiliza precisamente los fondos de ayuda para evitar que los países formen carteles, tipo OPEC, para subir el precio de los productos primarios. Al mismo tiempo se dan las condiciones objetivas para desarrollar otra alternativa a la ayuda tradicional, que tiene a la vez la virtualidad

de ligar los países en desarrollo al mayor beneficio de los desarrollados. Me refiero al financiamiento privado del desarrollo por medio del reciclaje de los petrodólares.

5. La alternativa del capital privado para el desarrollo.

El interés económico de los países ricos en las relaciones económicas orientadas a financiar el desarrollo se hace patente y manifiesto con la sustitución de los fondos públicos de ayuda al desarrollo por fondos privados. Los excedentes de algunos países productores de petróleo, depositados en bancos occidentales, crearon a estos la preocupación de reciclar, es decir, colocar en inversiones a largo plazo, los fondos altamente líquidos provenientes de estos excedentes. A esa operación se la llamó "el reciclaje de los petrodólares". Una manera de colocar esos fondos, y resolver así el problema, fue en préstamos "soberanos" a los países en vías de desarrollo que más prometían en términos de crecimiento, existencias de recursos naturales y en definitiva en capacidad de pagar. A los países con menores recursos y posibilidades se les siguió ayudando de la manera tradicional, por lo menos hasta que estos también entraron por el camino del endeudamiento externo. Se desarrolla así la alternativa de contribuir a financiar el desarrollo de estos países por medio de bancos privados en vez de préstamos del Banco Mundial y de otras instituciones bi- y multilaterales.

Estos cambios llevan a principios de los años ochenta al problema de la deuda externa, que sería el tema de otra serie de conferencias. Aquí tenemos que mencionarlo, porque, cuando los países se declaran más o menos insolventes, vuelve a echarse mano de la ayuda, financiera directa por medio del FMI, con la sana intención de evitar el colapso del sistema financiero y monetario de los países más desarrollados. Ese tipo de ayuda era principalmente para capacitar a los países deudores a pagar, es decir, para salvar la situación de exposición y casi quiebra de un buen número de bancos americanos, japoneses y europeos. La mayor parte de los préstamos que los organismos multilaterales de ayuda dieron a México, Brasil, Argentina, Nigeria, Indonesia, Egipto, etc. en la década de los ochenta iban destinados a buscar soluciones al problema de la deuda externa, entendida como problema, primero y principal, de los bancos que habían prestados enormes sumas a estos países. Los pagos del servicio de la deuda se han tragado toda la ayuda al desarrollo, sin que ésta pudiera surtir el efecto debido, para el que estaba originalmente pensada, de aumentar la capacidad productiva y de generación de riqueza de los países menos desarrollados. Así como en los setenta se pedía: comercio en lugar de ayuda, ahora es necesario pedir que se reduzca o se elimine la deuda externa como la mejor manera de ayudar al desarrollo de los países pobres, como, por ejemplo, Nicaragua que soporta el peso de una deuda externa tres veces superior a su producto nacional. Pero los intereses económicos que se oponen a esta solución son demasiado grandes como para esperar pronto algún resultado. Entre tanto la ayuda se va en servir la deuda externa.

6. El futuro de la ayuda al desarrollo.

Estos últimos análisis muestran las enormes limitaciones que tiene la financiación privada del desarrollo de los pueblos. La "ayuda" - económica aunque no humanitaria - de los agentes financieros privados resulta en muchos aspectos peor que la de las instituciones públicas. Como la presente crisis ha mostrado en los casos de Asia y Rusia, la dependencia de capital extranjero privado, - con claras intenciones especulativas -, convierte a los receptores en economías extremadamente frágiles, a merced de los vaivenes de optimismo y pesimismo, cuando no manías, de los inversores internacionales, que durante algún tiempo llenan de moneda extranjera las arcas del país, para luego vaciarlas en un par de días, creando un caos

económico y social. Además las instituciones financieras y reguladoras (banco central, etc.) de los países en desarrollo no están preparadas para manejar las complicaciones de las finanzas internacionales con provecho. Obviamente el mundo no ha encontrado una manera eficiente y equilibrada de proveer fondos externos para el desarrollo de los países menos aventajados.

Sin embargo, en la medida que los países necesiten fondos externos - ayuda para el desarrollo - (que dejarían de necesitarles si el ahorro interno fuera más elevado"), debe continuar la provisión "pública" de fondos externos para el desarrollo. Por otro lado, nadie puede impedir a un país soberano que acuda a los mercados de capitales, si estos le dan entrada, por eso ni se puede pedir y menos conseguir que no haya financiamiento privado. A la mayoría de los países los dos tipos de financiamiento les vendrían bien. Pero es necesario que la ayuda pública tenga un carácter verdaderamente humanitario, una proporción mayor de donación (que no genere deuda), que sea más abundante y sobre todo de mejor calidad. Los argumentos de esta conferencia no conducen a pedir que se acabe la ayuda oficial al desarrollo, como quieren los aislacionistas americanos y los de otras latitudes (y algunos idealistas bien intencionados), sino a demandar que la ayuda sea de mejor calidad, que llegue efectivamente a quienes la necesitan, que sea abundante y que no sea atada, ni ligada de la manera que sea a proporcionar al donante adicionales ventajas económicas. Aunque algún tipo de ayuda, como la alimentaría dada a algunos países de África, parece haber tenido efectos nocivos para el desarrollo de los mercados agrícolas locales, y otra ayuda ha servido para engrosar las fortunas de gobernantes y funcionarios corruptos, o simplemente se haya usado mal, en general la ayuda ha tenido algunos efectos positivos, que se pueden y se deben mejorar. En todo caso es deseable que se continúe, porque sin ella las cosas serían todavía peor. A veces al criticar excesivamente a la ayuda oficial para el desarrollo hacemos el juego a quienes desde la extrema derecha insolidaria y egoísta quieren acabar con lo que queda de esta ayuda en aras de otra que no existe.

Ahora las cosas van mal. Los gobiernos más ricos del mundo han reducido su ayuda a los países en desarrollo como proporción de su PIB al nivel más bajo en 45 años". Presiones sobre los gobiernos para reducir el déficit fiscal, así como una cierta "fatiga de la compasión" y cierto desinterés del público han llevado a que la ayuda cayera severamente en 1995 (último año del que se tiene datos comparables), según un informe de la OCDE. El informe nota que esta reducción se ha visto compensada por una mayor afluencia de dinero en concepto de inversiones privadas, lo que hace que el flujo neto de fondos a los países en desarrollo haya aumentado. Eso antes de la crisis, en estos momentos (Octubre de 1998) en que estos fondos de inversión directa se han secado, el balance es claramente negativo. Además, como ya hemos dicho, los fondos privados no van por igual a todos los países en desarrollo, sino que se concentran en unos pocos países, China, México, Brasil, Argentina, Indonesia, Malasia y pocos más. La ayuda de los 29 países de la OCDE (el club de los países ricos) en 1995 fue de 59.000 millones de dólares, equivalente a 8,85 billones de pesetas, lo que representa la octava parte del PIB español en 1995. Esa cantidad no representa más que el 0,27 % del PIB conjunto de los países de la OCDE, bien lejos del mítico 0,7 %! En contraste, la deuda de los países en desarrollo creció en 1995 en un 8 %, alcanzando la cifra récord de 1,901 billones de US dólares, y los pagos del servicio de deuda ascendieron a 194.000 millones de dólares, (casi la mitad del PIB español) y casi cuatro veces el monto de la ayuda oficial al desarrollo en 1995!

Por otra parte la ayuda oficial al desarrollo continúa siendo en su mayoría préstamos atados. Ahora que se han liberalizado casi todas las transacciones internacionales privadas, la ayuda atada es como "un dinosaurio que hubiera sobrevivido la revolución liberalizadora". 12 Sus críticos dicen que distorsiona el comercio y devalúa la ayuda, como ya hemos visto. Un estudio

de la OCDE ha encontrado que al atar la ayuda se aumenta en un 30 %, en promedio, los precios de las compras y adquisiciones. Por su parte el Banco Mundial estima que tal ineficiencia reduce el valor de la ayuda a los receptores en un 15 %. Mucha gente quiere que se acabe estas prácticas, Japón y Holanda son los países que más han avanzado en este proceso, pero las resistencias son enormes. España, que ata casi toda su ayuda oficial, y Francia, entre otros, se oponen a ello. Los franceses argumentan que antes de desatar la ayuda otros países debieran aumentarla a los niveles de Francia que con un 0.64 % en 1994 estaba cerca del 0.7 %. También se opone a la reforma los Estados Unidos, que en otros tiempos fue campeón contra la ayuda atada. Ahora, con los problemas que el gobierno tiene para hacer aceptar el presupuesto de ayuda por un Congreso cada vez menos predispuesto a la ayuda externa, tiene que justificarlo aumentando los beneficios que de ella se pueden cosechar los exportadores, proveedores y consultores americanos.

7. Reformas posibles de la ayuda oficial al desarrollo.

¿Que se puede hacer para mejorar la ayuda oficial al desarrollo? Se trata de que llegue a los necesitados, que deje un impacto permanente en el proceso de desarrollo y que sea eficiente (que no consuma en administración una gran parte de los fondos existentes para ayuda). Destino, impacto y manejo eficiente de la ayuda, esas son las claves de la reforma. La gran cuestión en nuestros días es si por medio de organizaciones no gubernamentales, ONGS, y otros mecanismos privados alternativos, en vez de mecanismos públicos (estatales o autonómicos), las cosas funcionarían mejor. El modelo holandés, en que el gobierno canaliza parte de los fondos a través de ONGs bien establecidas en el terreno, puede ser una guía para estudiar la solución a esta cuestión. Pero no es realista, por lo menos en la actualidad, pretender que toda la ayuda oficial se haga por medio de canales privados no lucrativos. No creo que sea posible ni conveniente. En primer lugar, la ayuda es un instrumento de acción diplomática al que el estado no va a renunciar fácilmente. Por otro lado hay que considerar que en la "industria" de la ayuda al desarrollo hay grandes economías de escala (en la gestión de la organización y en la realización de proyectos) que se perderían si la ayuda se canalizara a través de cientos o miles de pequeñas organizaciones de ayuda. Por otro lado hay que buscar un impacto lo más permanente posible en el proceso de desarrollo, lo que exige a veces proyectos grandes o de una cobertura muy grande que estarían fuera del alcance financiero y del manejo operativo de organizaciones pequeñas. Además se multiplicarían los gastos de funcionamiento al tener miles de agentes y cooperantes a sueldo proveniente de los fondos de la ayuda.

Este no es el tiempo ni el lugar para hacer un análisis crítico de este variado conjunto de ONGs que canalizan las ayudas al desarrollo o humanitarias de ciudadanos individuales (Toda la ayuda proviene de la misma fuentes en cuanto los ciudadanos que pagan impuestos son la fuente de los fondos de la AOD). Las ONGs, pequeñas y grandes, tienen un importante papel que cumplir. En primer lugar movilizar las energías de la sociedad civil, cosa que no hace la ayuda oficial al desarrollo con sus proyectos invisibles e intangibles para el común de los ciudadanos. Suelen ser además eficientes en la aplicación de sus - normalmente escasos - recursos. Creo que se debe buscar un equilibrio entre la canalización pública y la privada de la ayuda oficial al desarrollo, entre las entidades públicas y las ONGs, diferente al que hoy existe con más delegación a las organizaciones que tengan una fuerte implantación en los países destinatarios de la ayuda y hayan mostrado más capacidad de producir resultados.

Aplicándolo a nuestro caso: Hay que tratar de que el gobierno español y el de la Generalitat "desaten" lo más posible la ayuda, una ayuda que debiera tener un componente mayor de

donación, que la organicen bien y que sus agentes en el terreno estén imbuidos por la mística de la ayuda al desarrollo y no se consideren meros agentes de los intereses exportadores españoles o catalanes. Deben ayudar a las ONGs que prueben su capacidad de contactar con los ciudadanos pobres de los países destinatarios y hacerles llegar la ayuda. Por su parte, los ciudadanos que se preocupen por estas cosas tienen que poner presión sobre los gobernantes para que usen el dinero de la ayuda, que es dinero de todos, de una manera que esté en consonancia con los deseos y aspiraciones de los contribuyentes. Sin duda hay que repensar, y re-sentir, la ayuda al desarrollo como una actividad compleja, técnica, pero eminentemente humanitaria, solidaria y cívica en esta aldea global donde la riqueza de unos pocos está basada en sufrimientos físicos y morales de los más.

Eso es lo que tengo que decir hoy.

NOTAS

1. Robert S. Chase, Emily B. Hill and Paul Kennedy (1996) "Pivotal States and US Strategy " *Foreign Affairs*. January/February pp.33-51

2 Loc. Cit. Pp 35 y 36

3 Richard Hofstadter. 1982. "Document 9. The Marshall Plan". *Great Issues in American History*. Volume 111. Vintage Books. New York, pp 408-411

4 Una de las razones porque los Estados Unidos no se replegó y se encerró en sí mismo, como hizo después de la Primera Guerra Mundial, es por la fuerza que hablan tomado durante la guerra las empresas exportadoras de aviones, armamento y vehículos de transporte. La más importante, sin embargo, era el desafío comunista de conquistar el mundo por medio de una revolución universal. ' Peter Kenen. Edit. 1994. *Managing the World Economy. Fifty Years After Bretton Woods*. Institute for International Economics. Washington D.C. pp. 15-18

5 Jagdish Bhagwati. Edit. 1972. *Economics and World Order. From the 1970's to the 1990's*. The Free Press New York pp. 10- 13

7 Que se suele contar como los 25 años entre 1947, la puesta en marcha del Plan Marshall, y 1972, el comienzo de la inestabilidad monetaria en el mundo.

'Título de un famoso artículo de Fred Bergsten en *Foreign Affairs*, que plantea una estrategia de confrontación con las pretensiones de cartelización de los países productores de materias primas ' Porque no estaban respaldados por ninguna prenda o colateral, son simplemente por la capacidad y la voluntad de los gobiernos soberanos a devolver los créditos

"Lo cual supondría una distribución de la riqueza y del ingreso más equitativa y que no haya fuga de capitales, la cual sustrae los ahorros de los ciudadanos a la economía nacional." "Rich nations make sharp cuts in aid" *Financial Times*. June 2", 1997 1 2 Jonquieres de, Guy. "Tied aid dinosaur defies extension" *Financial Times*, September 17', 1996