

RESUMEN DE DOCUMENTO

Asistencia al desarrollo y sus desencantos:

Una perspectiva desde el sur.*

Alejandro Bendaña

Director, Centro de Estudios Internacionales, Managua, Nicaragua.

El por qué la ayuda oficial al desarrollo no alcanza sus objetivos tiene mucho que ver con que sus propios supuestos y afirmaciones acerca del desarrollo y las políticas. La tentación es siempre a asumir que es necesario más, pero esto presenta dos inconvenientes: el primero es que más de lo mismo probablemente no nos lleve al mismo objetivo, y segundo, que aun estimando las cantidades en estudio es engañoso dado lo absurdo de las generosas estimaciones que hacen los gobiernos.

Es mejor saltar directamente a las cuestiones de políticas, ideologías e interés propio de los autodenominados donantes. La ideología protege y refleja la búsqueda de poder para dar una explicación benevolente de por qué desempleo y pobreza existen, junto a la necesidad de las sociedades para comprometerse al trabajo. Pero el sistema económico –y con él, los conceptos de crecimiento y salud económica- no marcha acorde con suplir las demandas, el bienestar social y económico. En cambio, vivimos bajo un sistema global de beneficios aparentemente indiferente al desempleo y controlado por el margen de beneficio de las grandes corporaciones.

Si el objetivo de una nación es la independencia política, entonces es necesario que trabajen no solo economistas y expertos en desarrollo sino también activistas para que puedan asegurar un crecimiento económico que permita consolidar la libertad política. La libertad es necesaria para que las personas puedan hacer sus propios modelos sobre desarrollo, aunque requieran una colaboración externa que les permita el ejercicio de su derecho de auto determinación.

Como las riquezas, el poder es democrático o concentrado. Dejando esto de lado, y sustituyéndolo por debates sobre políticas de ajustes por parte de los gobiernos poderosos que no quieren que éste poder sea cuestionado (o peor, presionan cambios de políticas que mientras aparentan hacer concesiones y defender valores, por ejemplo “condicionalidad positiva”) en realidad concentran más poder en las manos del Norte y refuerzan el sistema.

Si el rol del poder se asume o se niega, entonces la mayor parte del debate se pierde, se vuelve irreal y abstracto. ¿Qué es lo que se niega (o simplemente no se señala)? Primero, que hay estructuras globales de poder, y segundo, que esas estructuras están en manos de una pequeña elite. Desarrollo y subdesarrollo, enriquecimiento y empobrecimiento son un simple fenómeno –una concepción de desarrollo y globalización- que explican la evidencia de la inequidad del crecimiento en todos los países.

* Extracto del documento presentado en el Foro: “White Man’s Burden: Civil Society and Market Fundamentalism”, Oslo, Noruega, Junio 16 de 2006.

Asuntos de poder permean los trabajos de la llamada ayuda al desarrollo, determinando y justificando la aplicación del poder en nombre del desarrollo y la democratización. El análisis matricial más simple pasaría por preguntarse quién se beneficia de la ayuda convencional al desarrollo.

Sosteniendo la pobreza

Si la misión es enfrentar la pobreza, entonces es necesario preguntarse qué es pobreza y de qué se trata. Aliviar o erradicar la pobreza; —el primero reconociendo derrota y el segundo asumiendo la posibilidad de una voluntad política y capacidad económica para lograr la erradicación. En otras palabras, la pobreza debe ser contenida no sea que los pobres se rebelen y el capital pierda manejabilidad política, o bien tener niveles sostenibles de pobreza que permitan al sistema aliviar pero no erradicar, porque eso implicaría una transferencia de poder a los pobres por parte de los poderosos. No obstante, hasta el Banco Mundial habla de empoderamiento, el interés particular de la noción no hace referencia al desempoderamiento que debe acompañar la emancipación de los pobres.

Bancomundialización

El Banco Mundial domina el discurso actual sobre ayuda al desarrollo y establece el tono para casi todas las agencias gubernamentales de desarrollo en el Norte. La influencia del Banco Mundial está fuera de proporción con el actual porcentaje de ayuda al desarrollo de los países ricos, un fenómeno que ha llevado a los analistas a hablar de una “bancomundialización” de las principales políticas de desarrollo de los “donantes”¹

¿Condicionalidad de la ayuda o colonización de la ayuda?

La mayoría de la ayuda al desarrollo, si no toda, está hoy condicionada a la adopción de las medidas neoliberales del Consenso de Washington. Medidas que están destinadas a ejercer control y reestructurar las sociedades del Sur para servir a los intereses de las corporaciones internacionales y las agendas económicas y geopolíticas de unas pocas naciones poderosas.

La ayuda al desarrollo ha fracasado, no por sus supuestos y naturaleza, sino porque los “gobiernos no trabajan”, porque los gobiernos corruptos y la corrupción no permiten a los pobres beneficiarse de la ayuda al desarrollo. Así que la respuesta, según el Banco Mundial, es una buena receta de gobernanza. Y el rol de la sociedad civil no es cuestionar si el concepto y el modelo de la ayuda al desarrollo son fundamentalmente imperfectos, sino ayudar a asegurar que la ayuda al desarrollo sea más efectiva y llegue a los pobres, y que el gobierno no se interponga en el camino, de manera que los ciudadanos actúen como fiscalizadores del sistema bancario internacional que “neoliberalmente” define los parámetros de esa “ayuda”.

La Corrupción está poco definida por los banqueros y propuesta fundamentalmente como un problema gubernamental de los gobiernos del Sur, claro está. Como si toda transacción corrupta no tuviera dos partes; una parte nacional y otra internacional.

¹ Ver por ejemplo, “Worldbankification of Norwegian Development Assistance: A Report by IGNIS and the Development Fund” (Noviembre, 2005). http://www.u-fondet.no/graphics/Filbibliotek/pdf/Rapporter/Verdensbankifisering_web.pdf

Esas condicionalidades políticas están actualmente en las agendas de los donantes y son, en no menor medida, un reconocimiento mudo de que las condicionalidades económicas –el paquete neoliberal- no han mejorado las necesidades de empleo y nivel de vida. Ayuda y condicionalidades han fallado hasta desde la perspectiva del “acreedor”, ya que los gobiernos del Sur tienden a no cumplir con las reformas estructurales y las condicionalidades de gobernanza. Es cierto que en los años recientes los “donantes” han tenido dudas sobre la efectividad de las condicionalidades. En el año 2005, el Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido (Department for International Development –DFID-) reconoció que la condicionalidad no implica reformas y cambios en las políticas que los países no quieren hacer, ya que esas “reformas” organizadas de forma apresurada no son sostenibles.

Desafortunadamente, para los gobiernos y muchas ONG el debate no es sobre si las condicionalidades son o no un instrumento de poder aceptable, sino que se centra en cuáles y cuántas condicionalidades deben aplicarse y cómo hacerlo.

¿“Participación”?

No es de extrañar que muchos movimientos sociales no acepten invitaciones de gobiernos y donantes para “participar” de la formulación de políticas económicas. La negativa se basa en el reconocimiento de que las decisiones políticas reales se tomarán en Washington y que los “fundamentos” neoliberales no están abiertos al debate. Cualquiera que fuera el debate sobre “apropiación”, la condicionalidad aseguraba que la rendición de cuentas de los políticos se hiciera más a Washington que a sus propios electores.

No obstante, la lista de nuevas condiciones adjuntas a la “ayuda” y los préstamos ahora se entiende como una Declaración de Derechos. Incluyen obligaciones de buenos sondeos por parte de los gobiernos acreedores para garantizar “gasto a favor de los pobres” y la modalidad de explotación de los recursos naturales, políticos y derechos civiles. Buena gobernanza se convierte en un término muy empleado por el Banco Mundial, añade nuevas condiciones y asegura mayor adherencia a las condiciones de gobernanza económica. El hecho de que algunos países estén exentos del escrutinio de cuentas o intereses de corporaciones, por razones geopolíticas, no parece tener importancia. En adición a las medidas anti-corrupción, las condiciones de derechos humanos y libertad de prensa son aplaudidas, con mayor o menor preocupación por las implicaciones en la soberanía del país y el derecho a desarrollar sus propias políticas económicas. Este es precisamente el objetivo del Banco Mundial y su onerosa “misión” de expansión de poder, convirtiéndose en el guardián político de la ayuda, junto al FMI que inspecciona los requisitos macroeconómicos y da luz verde para la entrada de nuevos fondos de donantes.

Fallos en el sistema

Un cambio en el paradigma del desarrollo implica un cambio en el poder, y con éste la renovación del modelo de ayuda al desarrollo. Serían acciones fuera del marco de las políticas que obligarían estos cambios en el pensamiento y en la acción.

Las crisis tienen una forma de desempoderar a las instituciones. El Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, los dos pivotes dominantes en las economías del Sur, están en medio de su más seria crisis en años, una crisis que da la oportunidad de debilitar la dominación que ejercen en el Sur. Esto así porque el FMI, al igual que el Banco Mundial, depende principalmente de los pagos de préstamos para su propio presupuesto; este virtual boicot por los deudores significa

un gran problema para el FMI. Los mejores clientes del FMI están dejándole como resultado de lo expresado por *The Economist*² “el presupuesto del fondo se está encogiendo y la moral de su equipo se está hundiendo”.

Con el agravamiento de la crisis en las dos instituciones, los críticos sienten la oportunidad de mostrar una estrategia provocadora y radical de desempoderamiento del Banco y el Fondo³. Desempoderar a las IFI permite abrir grandes espacios de desarrollo democrático, de igual forma debilita su capacidad de responder con sus agresiones típicas a la nueva ola de nacionalismo económico.

¿Es posible otra ayuda al desarrollo?

Hay nuevas precondiciones para la articulación de nuevas teorías y políticas de desarrollo. Hay campañas y reformas que pueden ser promovidas para el hoy y el ahora. La educación debe aumentar conciencia de la existencia de paradigmas y cambios de paradigmas. Un nuevo paradigma podría ser una definición más humanística del desarrollo. Desarrollo definido como un proceso transformador socio-económico, cuya manifestación política es la democracia. El sujeto es la población y su nación que no están desarrolladas desde arriba ni desde fuera. El reto del desarrollo es una lucha de doble cara, la lucha por la globalización democrática unida a la lucha nacional para ejercer el derecho de la auto determinación.

Revisando las éticas del desarrollo

De acuerdo a David Ellerman, si el objetivo de la ayuda al desarrollo es fomentar el desarrollo autónomo, entonces la mayoría de la ayuda es actualmente inútil, en el sentido de propulsar o no la autonomía de los que están siendo “ayudados”. Hay dos formas principales de “ayuda” inútil: ingeniería social y alivio caritativo. La ingeniería social ha fallado, y el Banco Mundial en su frustración está presionando prácticas de desarrollo, particularmente en África, para llegar a lo que él considera otra forma de ayuda inútil, el alivio caritativo a largo plazo.

El tema ético debe volver a la mesa de los “donantes” y los gobiernos que representan. Ellerman argumenta a favor de una alternativa a la ayuda de hoy día, cuando dice que el cambio en la posición de la iniciativa de desarrollo debe ir de lo que él plantea como los que “pretenderían ayudar a los ejecutores (receptores) de desarrollo”. El principio de los ejecutores es el de conductores (lo que quiere decir, las mayorías y los gobiernos elegidos por ellos mismos) donde se acaba con el pensamiento colonial y el comportamiento histórico del gran poder. Como se vio en Suramérica, el creciente número de gobiernos propulsados por la noción de auto dirección y autonomía se ha encontrado con una descarada hostilidad por parte de los poderes occidentales, con Estados Unidos a la cabeza. Los ejecutores deben estar en el “asiento del conductor”, que es la idea básica de dirección autónoma⁴.

² “The International Monetary Fund contemplates its future”, *The Economist*, 22 de abril de 2006

³ Walden Bello, “Critics Plan Offensive as IMF-World Bank Crisis Deepens”, 50 years is enough network, Abril 25 de 2006.

⁴ David Ellerman, *Helping People Help Themselves: From the World Bank to an Alternative Philosophy of Development Assistance*, (University of Michigan Press: 2006)

Conclusión

Recientes desarrollos en América Latina subrayan la importancia de reorientar la política nacional. El resurgimiento del nacionalismo económico en Suramérica no se puede negar como parte del paquete de victorias articuladas por los movimientos sociales y las grandes coaliciones democráticas. Los Estados Unidos, por supuesto, no tienen idea de cómo ha sucedido esto, y serían los últimos en admitir lo obvio de que los acuerdos de Bretton Woods de 1947 y su actual representación en el Consenso de Washington han fallado en cumplir lo que prometían. El desarrollo está siendo repensado, como ayuda al desarrollo. Nadie sabe cuán sostenible serán las modalidades de inter-cooperación en Suramérica y nadie puede sobreestimar el poder residual y la voluntad de los Estados Unidos de revertir este curso. Pero las decepciones y los compromisos fallidos de los gobiernos poderosos continúan expuestos mientras ellos, colectiva e individualmente, malgastan los recursos públicos en nombre de la "guerra del terror" y hacen la vista gorda a las violaciones de los derechos humanos y a la pobreza masiva. Las manos deberían temblar al recibir ayuda de agencias de desarrollo de gobiernos culpables de cometer guerras de agresión. Las políticas no pueden separarse de los políticos y del poder. La ayuda al desarrollo no puede ser conciliada con la violación de los derechos de las personas. Ni puede ser compensada por el precio pagado por los pobres y los perjudicados por la guerra del terror.

Pero lo que los gobiernos poderosos piensan puede ser en el largo plazo menos importante que el nuevo discurso democrático radical que está creciendo en algunas partes de América Latina o en otro lugar. Hemos visto una nueva ola de nacionalismo económico y rebelión ante el orden dominante de los Estados Unidos. En América Latina, el orden democrático neoliberal está siendo desafiado por sus propias "bases" electorales, una demanda de participación completa en la apropiación y la gestión de los recursos nacionales. La búsqueda de libertad, democracia nacional y solidaridad internacional se convierten en fenómenos políticos interdependientes e inseparables.

Foroaod - La Ayuda española al desarrollo

FRIDE ha llevado a cabo el proyecto "La Ayuda española al desarrollo - Balance a mitad de Legislatura y propuesta para una consulta participativa" entre Junio 2006 y Abril 2007. Este proyecto apuesta por la elaboración de un proceso consultivo sobre la política de cooperación del actual Ejecutivo español. Hemos creado un espacio participativo de estudio y debate, en el que se analizó la consecución de la agenda de reforma de la cooperación española y se identificaron los principales avances y obstáculos en la operacionalización de las iniciativas, basadas en el principio de "más ayuda, mejor ayuda". Se elaboró, de forma participativa, una guía de recomendaciones para transformar las aspiraciones de la cooperación española en realidades.

www.foroaod.org