

LA CRISIS DE IDENTIDAD DEL SISTEMA DE AYUDA

Rafael Domínguez

Cátedra de Cooperación Internacional y con Iberoamérica,
Universidad de Cantabria

La consolidación del sistema de ayuda, con la creación del Comité de Ayuda al Desarrollo tuvo su justificación económica en la llamada teoría de la doble brecha: ayudar a los países en desarrollo para que pudieran cerrar la brecha de ahorro y/o divisas que les impedía dar el gran salto hacia el crecimiento sostenido a tasas de convergencia con el PIB per cápita de los países desarrollados.

El sistema se conformó sobre la relación Norte-Sur, como metáfora fundante de las relaciones internacionales de la Guerra Fría, en las que el Norte, de acuerdo a la definición que hizo Albert O. Hirschman (*La teoría del desarrollo económico*, 1958) era la “región que ha experimentado el crecimiento” y el Sur la región que “se ha quedado atrás”.

A cincuenta años vista del nacimiento del CAD, el sistema se enfrenta a una crisis muy profunda –y tal vez irreversible– de identidad. Dicha crisis es el resultado de la superposición de tres procesos que se han precipitado al calor de la crisis financiera internacional y la Gran Recesión: el problema constitutivo y las contradicciones recurrentes del sistema de ayuda; la proliferación de nuevos actores públicos y privados; y la disolución de la metáfora jerárquica Norte-Sur ordenadora de las relaciones internacionales.

El primero de los procesos viene de largo y se refiere al problema constitutivo y a las contradicciones recurrentes del sistema de ayuda desde su fundación. Un sistema cuyo pecado original es el compromiso moral (“nuestra devoción por el deber”, Truman *dixit*, de “ayudar a la gente a lo largo del mundo a ayudarse a sí misma”), que, en vez de desarrollo y cooperación basada en la corresponsabilidad –*Partners in Progress* fue el título del informe de 1951 de la Oficina de Asesores de la Ayuda Internacional

del presidente de EEUU—, reproduce dependencia de la ayuda y/o relaciones de poder. Estas relaciones se articulan entre gobiernos donantes (principal) y gobiernos receptores (agente), con sus secuelas de información oculta (selección adversa), acción oculta (riesgo moral), y dilema del samaritano: los donantes son incapaces de sancionar los incumplimientos respecto a lo acordado con el receptor, que tiene así un incentivo para seguir viviendo de la donación, ya que, además, al que lo hace bien se le retira la ayuda.

De ahí, las contradicciones recurrentes protagonizadas por los donantes: el incumplimiento de los compromisos que no implica penalizaciones, pese a que la Comisión Brandt de 1980 ya reclamó el establecimiento de sanciones; la distorsión de la asignación por intereses políticos o comerciales (todavía el 30% de la AOD, descontada la cooperación técnica, sigue ligada a la compra de bienes y servicios de los donantes), pese a que la Comisión Pearson de 1969 ya pidió el establecimiento de limitaciones a los intereses de los donantes; y la fragmentación de la AOD por la proliferación de donantes que no juntan sus recursos, pese a que el Programa de Cuatro Puntos de Truman de 1949 hablaba de “una empresa cooperativa en la que todas las naciones trabajaran juntas a través de Naciones Unidas y sus agencias especializadas”.

El problema constitutivo y las contradicciones recurrentes someten al sistema de ayuda a una permanente evaporación política que va desde la retórica altruista-desarrollista (lo que se dice que se quiere hacer) a la práctica egoísta-realista (lo que se hace en la práctica), y que, Wikileaks mediante, va a reforzar el coro de voces contrarias a la ayuda tanto en los países desarrollados como en los países “socios”.

Evidentemente la contestación, que también es otra historia recurrente desde los años cincuenta (basta con comparar el último panfleto de Doug Bandow, “¿Ayuda externa o estorbo externo?” publicado en *Forbes* en febrero de este año, con el antiguo de Eugene Castle, *The Great Giveway*, de 1957) no explica suficientemente la actual crisis de identidad. Los otros dos procesos cuentan mucho más. Me refiero a la proliferación de nuevos actores (países emergentes y donantes privados), que están haciendo perder importancia relativa a la ayuda del CAD (que entre 2006 y 2008 cayó desde el

79% al 73% del total de la ayuda internacional), particularmente a favor de los donantes privados (grandes fundaciones y ONG, que aportaron en 2008 el 15% del total), de manera que hay una vuelta a las concepciones *eisenhowerianas* en las que el sistema de ayuda se intentó desmontar como política pública a favor de las actuaciones de las empresas y las “agencias privadas” en lo que ahora se denomina el *american spirit of giving* (Hillary Clinton). El último proceso es la crisis económica de los países desarrollados que ha desplegado un nuevo período de fatiga de la ayuda y –mucho más importante– lo que los operadores del sistema (agencias donantes y ONGD) no están viendo: el “nuevo mapa mundial” (Celso Amorim) que va a cambiar la esencia misma de la cooperación internacional para el desarrollo.

Entre 2008 y 2009, la AOD descendió en 2.359 millones de dólares (un 1,9%), con el resultado perverso que los fetichistas del 0,7% (muchos de ellos críticos del crecimiento económico) no habían previsto: la AOD aumentó en porcentaje sobre el PNB del 0,30 al 0,31% en el mismo período. Pese a que los datos provisionales del CAD indican una ligera recuperación de la AOD en 2010 (un 6,5% más sobre 2009), la fatiga de la ayuda puede volver en 2011. De los grandes donantes (EEUU, Reino Unido, Francia, Alemania y Japón, los que integran el *top 5* desde 1970 y que en 2010 aportaron el 63% de la AOD), los países europeos no podrán compensar con el mínimo aumento previsto para 2011 la previsible caída de la ayuda de EEUU (tras el recorte del presupuesto acordado *in extremis* en abril) y Japón (donde la catástrofe derivada del terremoto se hará notar en la ayuda del quinto mayor contribuyente del CAD). En el caso de España, con 33 millones de euros menos en 2009, 300 en 2010 y 918 en 2011, la progresión indica que se ha iniciado el camino de vuelta hacia 2004, desde el sexto puesto en la clasificación de donantes hacia el noveno en un probable horizonte de cuatro años.

La pregunta ahora, a diferencia de los años noventa y del período de burbuja de la ayuda de los primeros años del siglo XXI, es bajo qué justificación la sociedad civil organizada va a reclamar un mayor esfuerzo cuando los gobiernos de los países desarrollados del G-20 van a acumular una deuda pública sobre su PIB que llegará al

115% en 2015, según las proyecciones del FMI, frente a la situación de menos del 40% de deuda sobre PIB de los emergentes de este nuevo club de la gobernanza económica mundial. Pero además de altamente endeudados, los donantes están fuertemente envejecidos, lo que compromete la sostenibilidad de la deuda y requerirá –de hecho ya está en marcha con la revisión del sistema de pensiones y de convenios colectivos– una especie de iniciativa HIRAC (Heavily Indebted Rich and Ageing Countries): según las proyecciones de la Oficina del Censo de los EEUU, la población en edad de trabajar (esto es la que produce más de lo que consume y por tanto genera ahorro) descenderá en la UE un 25% entre 2010 y 2050, y la de Japón diez puntos más.

Y es que con la crisis financiera internacional y la Gran Recesión de 2008-2009, el concepto Sur (definitorio de los que se quedan atrás en tanto que economías de bajo ingreso, estancadas, sin influencia internacional y dependientes de AOD) ha implosionado: las proyecciones del FMI para el período 2011-2015 indican que la contribución de los países en desarrollo al crecimiento mundial será del 70%, y que, por tanto, liderando la recuperación en los próximos años, éstos seguirán convergiendo en conjunto respecto a los países desarrollados como viene ocurriendo desde 2000. Los países en desarrollo controlaron en 2010 un 64% de las reservas mundiales de divisas y generaron una transferencia neta de capital hacia los países desarrollados de 557 billones de dólares, y en su mayoría tienen un bono demográfico que impulsará su crecimiento a partir de recursos internos.

En este contexto es muy difícil seguir justificando la ayuda al desarrollo en términos de cierre de la doble brecha (de ahorro y divisas), porque son ellos los que nos prestan: y no sólo China, que con sus más de 2,5 billones de dólares de reservas es el primer tenedor de deuda pública de EEUU (con 1,1 billones), ha tomado posiciones en la deuda griega, portuguesa y española, y maneja un fondo de inversión soberano de más de 200 millardos de dólares para salir de compras por el mundo. Y también porque son ellos los que crecen: y no sólo los BRIC, porque, como se auto-respondía la vicepresidenta del Banco Mundial, la nigeriana Ngozi Okonjo Iweala a la pregunta

“¿qué economía de billón de dólares ha crecido más rápido que Brasil e India entre 2000 y 2010 en términos de dólares nominales y que el FMI ha proyectado crezca más rápido que Brasil entre 2010 y 2015?”, son los 17 países emergentes de África Subsahariana, entre ellos Angola, que, con un crecimiento del PIB del 15% anual desde 2006, salió este año de compras a Portugal donde se hizo con el control de la petrolera Galp desplazando a la brasileña Petrobras, en lo que es una alegoría perfecta de la velocidad de los cambios de los que los actores tradicionales del sistema de ayuda (agencias públicas y ONGD de los países desarrollados) parecen no querer enterarse.

Su mantra sigue siendo el mismo. Pero la *policy evaporation* de la financiación constantemente diferida no se va a poder mantener *ad infinitum* con presupuestos menguantes. De momento ya oímos a Obama en la cumbre del Milenio +10 que el objetivo era “crear las condiciones que no hagan necesaria la ayuda”. Por su parte, la UE, ante la imposibilidad de cumplir los compromisos de financiación de los ODM (0,7% del PNB para 2015), reforzará su apuesta por cambiar la manera de gestionar la AOD (calidad en vez de cantidad) mediante la agenda sofisticada de eficacia+eficiencia que maximice resultados, dados los cada vez más escasos recursos financieros disponibles; y también apelará, como en los años de Kennedy, a la buena gobernanza fiscal para otorgar la ayuda.

Las dos estrategias (eficacia del desarrollo y eficacia de la ayuda) resultarían loables si no estuvieran acompañadas de una agenda oculta que debería explicitarse, ya que puede entrañar serios riesgos adicionales para la legitimidad –ya muy deteriorada– del sistema. En concreto, la agenda oculta trata del aumento de la ayuda reembolsable a través de la evacuación de la AOD a organismos multilaterales financieros y la recuperación del *mix* de los años cincuenta por medio del *blending* (combinación de donaciones y préstamos). No cabe descartar tampoco un relajamiento del concepto de AOD para incluir partidas vinculadas a gastos de las otras dos D (Diplomacia y Defensa), donde va a haber una presión respectivamente por la UE (con la puesta en marcha del Servicio Europeo de Acción Exterior) y del Gobierno de EEUU (con sus compromisos de seguridad). También es de esperar una incorporación más activa del sector privado

de fundaciones (ayuda filantrópica) y empresas (ayuda corporativa) en detrimento de la política pública. Y finalmente, una apelación al fomento de la cooperación Sur-Sur, no por una interiorización de la asociación global para el desarrollo (el objetivo instrumental de los ODM) o el diálogo de políticas basado en la promoción de la coherencia de las mismas, sino como argucia para desvincularse de compromisos financieros en un contexto de progresiva pérdida de peso económico de los países desarrollados, que es, en definitiva, la clave última de la crisis de identidad del sistema de ayuda.

Santander, mayo de 2011