

Un nuevo criterio de Cooperación para el Desarrollo: Propuesta del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

PNUD

EL ARTICULO ANALIZA COMO HA FUNCIONADO Y FRACASADO LA AYUDA. EL 40% MAS RICO DEL MUNDO EN DESARROLLO OBTIENE EL DOBLE DE AYUDA PER CAPITA QUE EL 40% MAS POBRE. EL 90% DE LA AYUDA SE GASTA EN EXPERTOS EXTRANJEROS, CUANDO SUELE CONTARSE CON EXPERTOS LOCALES. EL INFORME SOBRE DESARROLLO HUMANO 1994 INSTA A LOS DONANTES A QUE AMPLIEN LA COOPERACION E INCLUYAN COMERCIO, LA INVERSION, LA MANO DE OBRA Y LA TECNOLOGIA.

¿Deben los países ricos pagar honorarios a los países pobres por los servicios que estos prestan para poner coto a los estupeficientes, frenar la propagación de enfermedades y mejorar el medio ambiente? ¿O deben los países ricos abonar indemnizaciones por las restricciones comerciales y a la migración?

Rompiendo deliberadamente con el pasado, el "Informe sobre Desarrollo Humano 1994", exhorta a que se concierten nuevos acuerdos mundiales para reemplazar los criterios anticuados de ayuda externa y para satisfacer las nuevas exigencias de la seguridad humana. Los países industrializados pagarían por beneficios específicos, en tanto que los países en desarrollo reformarían su economía y sus criterios de gobernación.

"La ayuda del pasado mal puede servir de base o justificación a las

modalidades de asociación para el desarrollo que se necesitarán en el futuro", dice James Gustave Speth, Administrador del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). "Es preciso forjar nuevas pautas de cooperación internacional".

Las nuevas relaciones deben basarse no en la caridad sino en los intereses compartidos, no en el enfrentamiento sino en la cooperación, no en el proteccionismo sino en la participación equitativa en las oportunidades de mercados, no en los nacionalismos recalcitrantes sino en un internacionalismo visionario, dice el Informe. El quinto de una serie anual, el Informe es publicado por el PNUD.

Puede decirse en favor de la ayuda externa que ha fomentado un rápido progreso social y económico en países en desarrollo. Si se escoge un punto de partida comparable desde el punto

de vista de la economía, "los países en desarrollo han logrado más progresos en los últimos 30 años que los países industrializados habían logrado en un siglo", dice Mahbub ul Haq, Exministro de Hacienda y Planificación de Pakistán y principal autor del "Informe sobre Desarrollo Humano".

La ayuda externa posibilitó que tecnologías fundamentales —desde nuevos procesos industriales hasta vacunas para los niños y semillas híbridas para la Revolución Verde— se difundieron rápidamente en todo el mundo en desarrollo. La esperanza de vida en los países del Sur aumentó desde 46 años en 1960 hasta 63 años en 1992. La tasa de alfabetización de adultos aumentó de 46% a 69%. La tasa de mortalidad infantil se redujo a la mitad.

Pero en el Informe se señala también que la forma en que se asigna actualmente la ayuda arrastra todavía las cicatrices de la guerra fría. "La ayuda se reservó para los aliados estratégicos con mayor frecuencia que para los países pobres", señala el Sr. Haq.

Entre las deficiencias del antiguo modelo de la ayuda externa se mencionan las siguientes:

Asignación distorsionada de la ayuda

Los países donantes favorecen diversos objetivos de la Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD), entre ellos la reducción de la pobreza, la protección de los derechos humanos, un mejor sistema de gobernación y la

protección del medio ambiente. Pero es frecuente que sus programas parezcan estar motivados por un conjunto absolutamente diferente de preocupaciones. En el Informe se sugiere que se podría remediar esa situación mediante la orientación de la AOD hacia objetivos de desarrollo mundial y no hacia países. La distorsión de las pautas de asignación de la ayuda se pone de manifiesto en los siguientes aspectos:

- Los países más populosos, donde viven dos tercios de los pobres del mundo, reciben menos de un tercio del total de la asistencia para el desarrollo. El resultado es que el 40% más rico del mundo en desarrollo recibe el doble de la ayuda *per cápita* que el 40% más pobre.
- Egipto recibe 280 dólares en ayuda por persona pobre, en tanto que la India recibe sólo 7 dólares. Sin embargo, Egipto es tres veces más rico que la India en cuanto al ingreso real *per cápita*.
- Sólo un 7% de la asistencia prestada de gobierno a gobierno se orienta a esferas de prioridad humana como la enseñanza básica, la atención primaria de la salud, el abastecimiento de agua en las zonas rurales, la nutrición y la planificación de la familia.
- Aunque los donantes, tanto bilaterales como multilaterales, hablan mucho de los derechos humanos y de un buen sistema de gobernación, el hecho es que el Banco Mundial redujo la proporción de préstamos totales a Bangladesh y Filipinas después de

que estos países dejaron sin efecto la ley marcial.

- Como promedio, los países que tienen mayor gasto militar reciben ayuda *per cápita* cuyo importe es dos y media veces superior al que reciben los países cuyo gasto militar es menor: por ejemplo, El Salvador recibe una ayuda por persona pobre que es 16 veces superior al que recibe Bangladesh, aunque Bangladesh tiene una población 22 veces mayor, con un ingreso equivalente a la quinta parte.
- Del presupuesto anual de asistencia técnica, de 12.000.000 millones de dólares, todavía se gasta un 90% en expertos extranjeros, pese a que actualmente se cuenta con expertos nacionales en muchas esferas.

Visión unidimensional de la cooperación para el desarrollo

En el pasado se ha interpretado el concepto de cooperación para el desarrollo de manera de incluir poco más que la ayuda externa. Sin embargo, los países industrializados y en desarrollo están vinculados en numerosas otras formas: cultural, política y económicamente. De hecho, la corriente de ayuda Norte-Sur es con frecuencia sólo una pequeña parte de corrientes financieras internacionales de otros tipos. Por ejemplo, la ayuda externa a los países en desarrollo en 1992 ascendió a un total de 60.000.000 millones de dólares, en

tanto que en ese mismo año la corriente de capital privado hacia el Sur ascendió a 102.000.000 millones de dólares (en comparación con sólo 5.000.000 millones de dólares en 1970). Pero casi tres cuartas partes de esos capitales va sólo a 10 países, que son, en orden descendente: China, México, Malasia, Argentina, Tailandia, Indonesia, Brasil, Nigeria, Venezuela y la República de Corea. Sólo un 6% se destina al África al sur del Sahara y sólo el 2% a los países menos adelantados. Con el fin de atraer inversiones, los países en desarrollo deben "mejorar su gestión económica, efectuar inversiones sustanciales en su capital humano y contar con el apoyo de los bancos regionales e internacionales de desarrollo", dice el Informe.

Pero esa es sólo parte de la contribución distinta de la ayuda que sería posible. En 1992, los países en desarrollo pagaron 160.000.000 millones de dólares por concepto de servicio de la deuda, un importe más de dos y media veces superior al de la ayuda oficial y superior en 60.000.000 millones de dólares al de la corriente financiera privada. En el Informe se afirma que el servicio de la deuda reduce la capacidad de los países en desarrollo para satisfacer necesidades urgentes de desarrollo humano y se sugiere que se cancele la deuda de los países más pobres, a cambio de que estos se comprometan a destinar esos mismos importes al desarrollo social.

Propuestas

La reestructuración de la cooperación para el desarrollo

entrañaría, en primer lugar y principalmente, la creación de una nueva motivación para la ayuda. "El fin de la guerra fría brinda la oportunidad de descartar el bagaje ideológico del pasado", dice el Sr. Haq. "...Ha llegado el momento de avanzar, desde una relación de ayuda caritativa hacia una relación más respetable de desarrollo. Ha llegado el momento de concebir una nueva forma de cooperación para el desarrollo que posibilite que los países pobres tengan un acceso más equitativo a las oportunidades de los mercados mundiales...".

Pacto de desarrollo humano 20:20

Una de las maneras más importantes de vincular la ayuda a objetivos concretos posibles es negociar un pacto mundial en pro del desarrollo humano basado en responsabilidades compartidas.

Con un pacto de ese tipo, los países, tanto pobres como ricos, se comprometerían a ayudar a satisfacer las necesidades básicas del desarrollo humano –la enseñanza primaria, la atención primaria de salud, el abastecimiento de agua apta para el consumo y la planificación de la familia– en los próximos 10 años. Para ello se requeriría una suma adicional de entre 30.000.000 y 40.000.000 millones de dólares por año, que se reuniría mediante la reestructuración de los presupuestos actuales, con la fórmula 20:20.

En virtud de esa fórmula, los países en desarrollo se comprometerían a destinar a las cuestiones de prioridad humana el 20% de

su presupuesto –en lugar del 10% actual– mediante la reducción del gasto militar, la privatización de las empresas públicas que funcionan a pérdida y el abandono de proyectos de gran prestigio y derroche. Los países donantes, por su parte, aumentarían del 7%, que es la cifra actual, al 20% la parte de su ayuda externa destinada a cuestiones de prioridad humana.

Sistema mundial de seguridad social mínima

Con el fin de reunir recursos además de los que se obtengan con la fórmula 20:20, en el Informe se prevé la creación de un sistema mundial de seguridad social mínima para los países muy pobres. El sistema de seguridad se financiaría con un impuesto mundial sobre la renta de alrededor del 0,1% (con un rendimiento anual de 20.000.000 millones de dólares), que se impondría a los países con un PNB per cápita superior a 10.000.000 dólares. Con ello se beneficiaría a los países cuyo PNB per cápita fuera inferior a 1.000.000 dólares. Si no fuera posible adoptar un método de ese tipo, en el Informe se sugiere que de la actual AOD se reserve una suma equivalente al 0,1% del PNB para la asistencia a los países más pobres.

¿Pueden permitirse los donantes un sistema mundial de seguridad social mínima de ese tipo? El Informe lo plantea en perspectiva.

Actualmente, los países industrializados destinan un promedio del 15% del total de su PNB a sus propios sistemas internos de

seguridad social mínima, que benefician a unos 100 millones de personas con un ingreso medio anual de 5.000 dólares. Pero esos países asignan sólo 0,3% de su PNB a la ayuda externa, que se distribuye entre 1.300 millones de personas con un ingreso anual de menos de 300 dólares.

Y sin embargo, la opinión pública de los países donantes suele cuestionar los fundamentos de la ayuda y considerarla como una desviación de sustanciales recursos internos, en particular en momentos de recesión y de gran desempleo. Pero "si mañana cesara toda ayuda externa, esto posibilitaría que los países industrializados aumentaran su gasto social interno desde un promedio del 15% hasta un promedio del 15.3%, lo que difícilmente se puede considerar la mayor ganga de la historia", dice el Informe.

Sistemas de compensación

En el Informe se estudian otras maneras innovadoras de formar nuevas asociaciones entre los países ricos y pobres. Por ejemplo, se propone que los países ricos paguen a los pobres por la destrucción de armas nucleares, la lucha contra enfermedades contagiosas, la eliminación de los estupefacientes y el mejoramiento del medio ambiente mundial. Se sugiere además un plan de compensaciones que se administraría con los auspicios de una nueva Organización Mundial de Comercio. "Se pagaría la compensación

cuando un país provocara perjuicios a otros", dice el Informe. Por ejemplo, cuando un país rico "recibe con agrado el éxodo de profesionales de países pobres, impone límites a la inmigración de trabajadores no calificados o impone restricciones comerciales a las exportaciones de los países más pobres".

Instituciones mundiales

Una nueva modalidad de cooperación para el desarrollo no estaría sin un marco institucional de gobernación mundial encaminada a defender las nuevas fronteras de la seguridad humana, concluye el Informe.

En el Informe se insta a reforzar el papel de las Naciones Unidas en materia de desarrollo humano sostenible, mediante la creación de nuevas instituciones: un Consejo de Seguridad Económica, un Banco Central Mundial, un Fondo de Inversiones Internacionales, una Organización Mundial de Comercio y una Dirección Mundial Antimonopolios.

"A medida que se van acortando las distancias y el mundo se va convirtiendo en una aldea planetaria, es probable que presenciemos a escala mundial una evolución semejante a la que ya hemos visto a escala nacional", dice el Dr. Haq. "Por ende, deberíamos al menos comenzar a determinar a grandes rasgos la estructura de las instituciones mundiales del siglo XXI"

◇