

La ayuda internacional **Cambio de escenario**

Las sucesivas crisis humanitarias de los últimos años, han puesto de nuevo en primer plano la cuestión de la ayuda internacional y sus caminos. Intentaremos aquí sintetizar algunos puntos claves de la evolución reciente de esa ayuda y los interrogantes que de ahí se desprenden.

Cambian los actores y cambia la ayuda

La concepción de que los países desarrollados deberían ayudar sistemáticamente a los más pobres a superar sus limitaciones, proviene del período inmediatamente posterior a la descolonización (principios de los años '60), cuando se observó que las naciones recién independizadas en África y Asia no conseguirían consolidarse políticamente sin desarrollo económico. La inestabilidad política las conduciría fatalmente al bloque socialista, como en efecto ocurrió con algunas, lo que se trataba de evitar con una ayuda internacional al desarrollo, que diera soporte a «gobiernos amigos» (a menudo dictaduras anticomunistas).

En principio, esa ayuda tomó la forma de acuerdos bilaterales entre gobiernos, generalmente según las zonas de hegemonía anteriores a la descolonización o según nuevas adhesiones geopolíticas. Después, el desarrollo del sistema de Naciones Unidas y los tratados regionales, permitió la aparición de fondos de ayuda gestionados por organismos internacionales con una creciente capacidad operativa, tales como FAO, UNICEF, OMS o ACNUR.

En las dos primeras décadas de flujos masivos de ayuda internacional de los países ricos a los pobres (años '60 y '70), ésta se enfocaba hacia el desarrollo y tenía por actor principal en el país receptor a su gobierno. Ayuda al desarrollo implicaba que los fondos se dirigieran a proyectos que intentaran acrecentar perdurablemente la capacidad de la población para reproducir la riqueza. Desarrollo económico y desarrollo social iban indisolublemente unidos en las concepciones de la época, de manera que la mejora estable de las condiciones sanitarias y educativas de las poblaciones objetivo eran parte central del esfuerzo.

La aplicación de los fondos se hacía a través de los gobiernos locales, de manera que con ello se pretendía, a la vez, prestigiarlos ante sus poblaciones (objetivo político) y ayudarlos a desarrollarse organizativamente (objetivo institucional).

Este modelo ha venido sufriendo notables modificaciones desde la década de los '80. Esas modificaciones se condensan en un desplazamiento cada vez mayor de fondos desde la ayuda al desarrollo (con objetivos estructurales y permanentes) a la ayuda de emergencia (con objetivos humanitarios y temporales). Las razones de la decadencia de la ayuda al desarrollo son muchas, y la importancia que se les conceda depende, en buena medida, de las posiciones ideológicas del analista.



RAÚL GONZÁLEZ FABRÉ

La ambigüedad de estos cambios es fácil de poner de manifiesto. La influencia de los medios de comunicación en el direccionamiento de la ayuda provoca inestabilidades todavía mayores que cuando primaban las consideraciones geopolíticas. Aunque la situación de los grupos necesitados no cambie, sí lo hace el foco de las cámaras, con ello, proyectos e incluso emergencias que estaban siendo atendidas dejan de serlo. También es cierto que, al mismo tiempo, la presencia crítica de los periodistas hace más transparentes a la opinión pública de los países donantes el destino y la intención de la ayuda, e incluso sirve para descubrir situaciones que, sin ellos, pasarían inadvertidas precisamente por su escaso interés geopolítico. Pero, la devoción por el espectáculo fragmentario y macabro está embotando la sensibilidad de Occidente, dificultando distinguir entre los muertos de Milosevic y los de Terminator.

El debilitamiento de los gobiernos locales a favor de las ONGs como ejecutoras de la ayuda aumenta posiblemente la efectividad a corto plazo de lo que se hace, pero también genera tensiones entre las poblaciones beneficiadas por la ayuda y las no beneficiadas, complica la gobernabilidad del país receptor y no ayuda a la construcción institucional. En algunos países con gobiernos y sociedades civiles ya muy débiles, las ONGs generan una nueva clase media con sus funcionarios y voluntarios, una suerte de gabinete social paralelo con sus decisiones de asignación de recursos, y una cantidad de dinámicas económicas no sostenibles después

Podemos mencionar algunas de esas razones:

- El fracaso mismo de los modelos de ayuda al desarrollo utilizados, que por lo general se quedaron cortos en la consideración de las particularidades de las comunidades a las que se dirigían;
- La debilidad institucional y la corrupción de los gobiernos locales que debían ejecutar la ayuda;
- La desaparición del cuadro geopolítico que motivó la ayuda al desarrollo en los '60;
- La aparición de la noticia-show televisiva, que moviliza a los donantes en torno a las catástrofes mientras les hace invisibles las situaciones estructurales que causan los conflictos;

- La proliferación de organizaciones no gubernamentales (ONGs) con una filosofía de mercado respecto a la ayuda internacional, más acorde con las ideas predominantes en el mundo a partir de los '80.

Las consecuencias de todo ello son evidentes: el dinero disponible se mueve de la ayuda al desarrollo a la ayuda de emergencia; las organizaciones no gubernamentales desplazan a los gobiernos de los países pobres e incluso a las organizaciones internacionales como ejecutores de la ayuda; la lógica de un «mercado de la sensibilidad» gobernado por los medios de comunicación sustituye a la lógica geopolítica que guiaba a la ayuda al desarrollo.

de su partida. Todo ello, incuba problemas de largo plazo que aflorarán cuando las ONGs se hayan ido.

El desvío de fondos de ayuda de los organismos internacionales a favor de las ONGs del país del gobierno donante, si bien facilita la flexibilidad y rapidez en la disposición de los recursos, debilita grandemente la institucionalidad mundial precisa para un mundo globalizado. Con ello, y como primera consecuencia fácil de advertir, cada país fija cada vez más sus propias prioridades en materia de ayuda internacional, genera sus ONGs que siguen tales prioridades más o menos veleidosas, más o menos interesadas, y la posibilidad de un abordaje global de la cuestión del desarrollo se aleja cada vez más.

El balance es difícil de establecer, puesto que ahora hay más dinero para la ayuda internacional, más control sobre el uso del dinero y más sensibilidad en el Primer Mundo que nunca antes. Pero no puede decirse que esos recursos estén conceptualmente bien dirigidos. Buena parte de ellos se ocupan en poner paños calientes en un mundo que cada vez necesita más paños calientes, justo por la carencia de soluciones estructurales.

El dilema humanitario

En general, y salvo excepciones locales, los modelos de desarrollo apoyado desde afuera que se intentaron en los años '60 y '70 fracasaron parcialmente. Si bien algunos índices de desarrollo social mejoraron de manera impresionante (esperanza de vida, acceso al agua, la salud y la educación...), lo cierto es que rara vez se alcanzó a consolidar estructuras económicas capaces de autosostenerse en la competencia de los mercados libres que empezaron a extenderse a partir de los '80. La experiencia del fracaso en la ayuda al desarrollo tuvo su parte en el movimiento de fondos hacia la ayuda humanitaria de emergencia.

Aquí el concepto parecía estar más claro. Se trata de las víctimas indudables de situaciones extremas, sean generadas por el hombre, por la naturaleza o por cualquier combinación de ambos; personas cuya vida o cuya integridad peligra de manera muy inmediata. Socorrer a estas gentes aparece como un imperativo moral claro desde casi cualquier posición ideológica o religiosa.

Salvar a los amenazados de destrucción inminente, constituye una precondición evidente de posteriores programas de desarrollo: los muertos no se desarrollan, al menos no en este mundo. Además, tratándose de una tarea humanitaria, según la tradición inaugurada por la Cruz Roja, podía comprenderse como políticamente neutral, con lo que se evitaban las enojosas complicaciones mentales que la geopolítica del desarrollo imponía. En el extremo, incluso podía reducirse tanto enredo cultural como había aflorado en la implementación de los programas de ayuda al desarrollo, puesto que siempre es más fácil saber qué hay que dar de comer a una población, que cómo organiza su toma de decisiones en proyectos económicos, por poner un ejemplo.

Por otra parte, la necesidad de ayuda de emergencia creció grandemente en el mundo por tres razones principales e interconectadas: (i) Conforme la globalización avanzaba, las sociedades nacionales más débiles se fueron demostrando cada vez menos aptas para satisfacer las demandas de sus poblaciones, particularmente las demandas básicas de sobrevivencia en crisis de sequía, hambruna, catástrofes naturales... (ii) Las alteraciones climáticas han venido generando situaciones de este tipo en medida cada vez mayor. (iii) Los últimos conflictos de la polaridad Este-Oeste, y prácticamente todas las nuevas guerras locales, focalizan a la población civil como objetivo de la guerra y no como daño accidental.

Este punto merece comentarse algo más. Desde los años de la decadencia del bloque comunista, el mundo conoce una escalada de la violencia debida a guerras internas. A diferencia de la guerra clásica en que se enfrentaban sobre el terreno dos ejércitos y las víctimas civiles resultaban accidentales, en nuestros días ocurre lo contrario: los ejércitos evitan a toda costa enfrentarse cara a cara y atacan más bien a las poblaciones civiles indefensas. Las víctimas accidentales son las militares, y las intencionales, las civiles. Por eso no es raro que el número de refugiados en el mundo no disminuyera al terminar la Guerra Fría, sino que por el contrario aumentara hasta los actuales 15 millones (más otros 25 millones de desplazados internos por la guerra, que han huido de una región a otra dentro de su mismo país). En las guerras contemporáneas se trata de expulsar poblacio-

nes de ciertos territorios, o bien directamente de aniquilarlas. A veces ello se intenta como medio militar, para quitar bases de apoyo al bando enemigo. Frecuentemente, la expulsión es el objetivo mismo de la guerra: dejar libre el territorio para que en él se desarrollen los proyectos del vencedor.

En este panorama, la idea de que moviéndose de la ayuda al desarrollo a la ayuda humanitaria fueran a reducirse las complicaciones, resultó falsa. La ayuda humanitaria, incluso la de primera emergencia, difícilmente puede ya sostener la neutralidad política que históricamente ha pretendido. Ayudar a la población civil de un bando libera recursos para la guerra: si las ONGs van a alimentar a las mujeres y los niños, los hombres no necesitan cultivar y pueden luchar. Si la ayuda humanitaria suple las obligaciones legales incumplidas por el Estado, entonces debilita las relaciones entre el Estado y sus ciudadanos. Si la ayuda va a llegar efectivamente a quienes la necesitan, tal vez haya que pagar peajes a los señores de la guerra que dominan los caminos. Si entre los refugiados o desplazados hay guerrilleros u organizaciones políticas de apoyo, la distribución de ayuda puede ser utilizada como elemento cohesionador de la comunidad para la guerra... Y si no se hace así y la ayuda no llega porque es bloqueada, las personas mueren.

En síntesis, el dilema humanitario contemporáneo consiste en que para atender a las víctimas de la guerra o de la catástrofe, a menudo incluso los mejor intencionados, tienen que hacer cosas que alimentan la guerra o debilitan las estructuras sociales que podrían evitar futuros desastres. Y así, la ayuda humanitaria amenaza en algunos casos con crear crisis en cadena.

Tampoco la neutralidad cultural es ya posible. Habría que decir que ni siquiera se intenta. La situación de emergencia humanitaria no es la más adecuada para la inculturación de los trabajadores extranjeros. Se actúa rápido, frecuentemente durante poco tiempo, no el suficiente para aprender lenguas exóticas o entrar en la mentalidad de un pueblo. Y se corre a la siguiente emergencia donde CNN diga.

Pero, como al mismo tiempo los gobiernos donantes y la opinión pública de los países ricos tienen sus prioridades ideológicas a la hora de asignar los fon-

