

Ayuda al desarrollo y nuevo orden económico internacional

Pedro Talavera

Universidad Autónoma de Barcelona

Cuando, en la sexta sesión especial de las Naciones Unidas, el 1 de mayo de 1974, se aprobaba la Declaración y Programa de Acción para el Establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI), se reconocía en dicho foro internacional la grave situación económica en que se hallaban los países subdesarrollados, donde viven actualmente las dos terceras partes de la población mundial.

Uno de los acontecimientos más significativos ocurridos en los años posteriores a la segunda guerra mundial y hasta los inicios de los años sesenta, fue sin duda el proceso de descolonización de los pueblos de Asia y África, así como su incorporación progresiva, como naciones soberanas, a las distintas instituciones internacionales, tanto políticas como económicas, creadas a partir de 1944.

El orden económico internacional impuesto por las naciones occidentales, y sobre todo por EEUU como potencia hegemónica, en los años cuarenta y cincuenta y el tipo de relaciones económicas internacionales que se consolida a partir de dichas décadas, favorecen extraordinariamente a los países centrales y agudizan los problemas del subdesarrollo de los países periféricos.

El NOEI trata precisamente de modificar el viejo orden económico internacional concebido en Bretton Woods en 1944 y que tendría una vigencia eficaz hasta 1971, con el derrumbe del Sistema Monetario Internacional.

El fracaso de las estrategias oficiales de desarrollo auspiciadas por las Naciones Unidas (primer y segundo decenio de las NNUU para el desarrollo, en los años sesenta y setenta respectivamente) motivó, entre otras cosas, el agravamiento de los desequilibrios entre los países centrales y los periféricos y la profundización del subdesarrollo de los pueblos del Tercer Mundo.

La decisión de los países de la OPEP de elevar el precio del petróleo en 1973, significó, por un lado, una mayor conciencia por parte de los países periféricos de su poder económico y, por otro, un cierto temor de los países desarrollados sobre la seguridad de los abastecimientos energéticos. Este hecho alentó a los países periféricos, en busca de una reformulación del sistema económico internacional.

Una enumeración de los objetivos del NOEI parece necesaria para entender su significado y ver hasta qué punto representa un avance en la lucha contra el subdesarrollo: 1) Objetivos de Ayuda y Asistencia: cumplir las metas de asistencia para el desarrollo establecidas por las NNUU; proveer asistencia técnica para el desarrollo y eliminar la fuga de cerebros; renegociar la deuda de los países periféricos; adoptar medidas especiales para ayudar a los países sin litoral, menos desamoliados, e insulares; destinar para el desarrollo fondos del desarme. 2) Objetivos en el comercio internacional: mejorar los términos y condiciones del comercio de los países periféricos: barreras arancelarias y no arancelarias, sistema generalizado de preferencias, derechos e impuestos de importación y comercio invisible; adoptar un enfoque integral respecto a los productos básicos: el Programa Integrado, existencias reguladoras y asociación de productores; desarrollo de un programa internacional de alimentos; ajustar las políticas económicas de los países desarrollados para facilitar la expansión y diversificación de las exportaciones de los países periféricos; mejorar e intensificar las relaciones comerciales entre países con diferentes sistemas económicos y sociales; fortalecer la cooperación técnica y económica entre los países periféricos. 3) Objetivos en las finanzas internacionales: reformar el sistema monetario internacional; utilizar los derechos especiales de giro (DEG) para la asistencia al desarrollo y como principal activo de reserva monetaria internacional, promover tipos de cambio estables y protección contra los efectos de la inflación; asegurar una adecuada Participación de los países periféricos en la adopción de decisiones en el Banco Mundial y en el FMI; incrementar la transferencia multilateral de recursos. 4) Objetivos de industrialización, ciencia y tecnología y actividades de empresas transnacionales (ETN): negociar el desplazamiento de capacidad productiva industrial hacia los países periféricos; establecer mecanismos para la transferencia de tecnología a los países periféricos; regular y supervisar las actividades de las ETN y eliminar las prácticas de negocios restrictivas; mejorar la competitividad de los recursos naturales y poner término a su desperdicio; explotar equitativamente los recursos del fondo marino y del lecho oceánico. 5) Objetivos políticos: asegurar la soberanía económica de los Estados; establecer compensación por los efectos negativos de la ocupación extranjera, la dominación foránea o colonial, o el apartheid; establecer un sistema de consultas a nivel global, regional y sectorial, con el objeto de promover el desarrollo industrial. 6) Objetivos sociales: lograr una distribución más equitativa del ingreso y de la riqueza; elevar sustancialmente el nivel de empleo; ampliar y mejorar los medios de educación, sanidad, nutrición, vivienda y asistencia social.

Aunque la consecución de estos objetivos significaría una mayor inserción de los países subdesarrollados en la economía mundial, desde su promulgación han existido numerosas dificultades de carácter político, institucional y legal, así como las propiamente económicas, que los han hecho inalcanzables, y los han convertido en objetivos utópicos.

Para alcanzar, por tanto, los objetivos expuestos anteriormente habría que remover multitud de obstáculos y para ello haría falta ineludiblemente una clara voluntad política de cambio de las estructuras económicas internacionales por parte de los países desarrollados. A la vista de los resultados obtenidos en las numerosas conversaciones que han tenido lugar desde 1974 hasta la fecha, podemos decir, sin temor a

equivocarnos, que existe una clara oposición de los países centrales y sobre todo de EEUU a los planteamientos generales del NOEL.

Hay que hablar por tanto de fracaso del NOEL y no podía ser de otra forma, teniendo en cuenta la profundización de los mecanismos de dominación económica, política y militar de los centros capitalistas frente a un Tercer Mundo heterogéneo, dividido y, en muchos casos, alineado junto a la potencia norteamericana.

Uno de los objetivos que se plantearon en las NNUU al formular el NOEL fue precisamente el de cumplir las metas de ayuda al desarrollo establecidas por dicho organismo internacional en un documento anterior. En una de las resoluciones de la Estrategia Internacional de Desarrollo para el segundo decenio de las NNUU para el desarrollo (1970), se señalaba que cada país desarrollado aumentaría progresivamente su Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) a los países subdesarrollados, haciendo el máximo esfuerzo para alcanzar, a mediados de dicho decenio de los setenta, una cantidad neta mínima equivalente al 0,7 % de su PNB, a precios de mercado.

Si observamos la evolución de las transferencias de los flujos de capital hacia los países periféricos, vemos que la AOD ha disminuido considerablemente y ha pasado del 40,6 % en 1970 al 33,7 % en 1983 sobre el total de los flujos de capital. Por el contrario, en este período asistimos a un crecimiento elevado de los flujos no concesionales, principalmente en forma de inversión directa, créditos a la exportación y, sobre todo, préstamos bancarios, que pasan del 55 % en 1970 al 64 % en los mismos años.

Las características que definen, pues, el fenómeno de la financiación externa de los países periféricos desde el inicio de los setenta hasta la fecha, son principalmente la creciente privatización de los flujos de capital y el protagonismo cada vez mayor de la banca transnacional.

Centrándonos concretamente en la Ayuda al Desarrollo, debemos señalar de entrada que, en general, se considera como tal aquel volumen de capital que los países desarrollados destinan a los subdesarrollados en condiciones concesionales y con el fin de contribuir al proceso de desarrollo de dichas sociedades. Por lo tanto, quedarían fuera de este concepto tanto los flujos de capital privado como aquellos créditos públicos de carácter comercial (créditos a la exportación), así como la ayuda militar.

A lo largo de los dos últimos decenios, la contribución de los países del CAD (Comité de Ayuda al Desarrollo) a la AOD ha ido disminuyendo relativamente, medido en función de los PNB de los respectivos países. Así, en 1960 era del 0,5196 del PNB y en 1983 era del 0,36 %. En este último año, sólo Dinamarca, Holanda, Noruega y Suecia, superaron la meta fijada por las NNUU.

España fue en dicho año el país con el nivel más bajo de ayuda en relación a su PNB, un 0,05 %, dentro de los países de la OCDE. Asimismo cabe señalar la importancia de los países de la OPEP, que aportaban en 1983 el 1,05 % del PNB medio de los países integrantes.

Dentro de la AOD destaca la de carácter bilateral (de gobierno a gobierno) que pasó de siete mil millones de dólares en 1970 a 26.000 millones de dólares en 1983, a precios corrientes, frente a la ayuda de carácter multilateral (a través de los organismos económicos internacionales, sobre todo del Banco Mundial y de los Bancos Regionales de Desarrollo) que pasó de mil millones de dólares a siete mil millones en los mismos años. Por lo tanto, la AOD se rige fundamentalmente por acuerdos bilaterales, ya que en 1983 representaba el 77 % de la AOD total.

Tanto la ayuda de tipo bilateral como multilateral están condicionadas a multitud de requisitos de carácter político y legislativo que alteran considerablemente los objetivos por los cuales se concede dicho tipo de asistencia financiera. Respecto al primer tipo de ayuda podemos señalar algunas características que la definen: a) la dirección geográfica de esta ayuda se dirige en general a las antiguas colonias; b) dos tercios de dicha ayuda se dirigen a los países más pobres del planeta, de modo que los países subdesarrollados de ingresos medios tienen que acudir al mercado privado de capitales donde las condiciones de los préstamos financieros son más duras; c) esta ayuda va dirigida a cubrir las «necesidades básicas» pero no elimina las auténticas causas del subdesarrollo, por lo que la AOD, lo que realmente consigue, es la «reproducción del subdesarrollo»; d) una parte considerable de estos préstamos están «atados» o sea que una parte considerable de la ayuda se dedica a las compras de los excedentes del país donante y a un precio, la mayoría de las veces, superior a los del mercado internacional; e) la aceptación de determinadas condiciones políticas impuestas por los países donantes que acompañan a dicha financiación y que su no aceptación significaría la pérdida de la ayuda.

De lo anterior es fácilmente deducible la escasa «capacidad de absorción» de la AOD por parte de los países periféricos, por lo que el Informe Brandt considera necesario abolir o modificar todas las restricciones que hacen inoperantes y engañosas la AOD. Entre las recomendaciones que hace dicho Informe para aumentar la capacidad de absorción de la AOD está la de aumentar la asignación destinada a préstamos para programas, o sea que no estén vinculadas a proyectos de inversión específicos.

Pero no es sólo en la ayuda bilateral donde nos encontramos con estos elementos restrictivos, sino que en la ayuda multilateral, a través del FMI y del Banco Mundial también existen elevados niveles de «condicionalidad» que difícilmente pueden llevar a la práctica los países periféricos. Esta «condicionalidad» pasa principalmente por la obligatoriedad de aplicar «políticas de ajuste» cuya aplicación representa un coste social elevado, un coste político también muy importante y un coste económico considerable.

En definitiva, el comportamiento tanto de los países desarrollados como de los organismos económicos internacionales respecto a la AOD a lo largo de los últimos decenios, demuestra fehacientemente la inoperancia de este tipo de asistencia financiera para solucionar los problemas más graves de los países subdesarrollados y la necesidad de búsqueda de otras formas alternativas, que pasan necesariamente por cambios estructurales profundos en las relaciones económicas internacionales y cambios internos en dichos países, que rompan definitivamente con los elementos que bloquean el desarrollo y la liberación real de los pueblos del Tercer Mundo.