

Las relaciones Norte-Sur y el tema de la ayuda

Mustafá Barghouthi

La dinámica Norte-Sur y las fronteras nacionales

La división Norte-Sur más allá de su sentido geográfico es una división socioeconómica y política. En primer lugar, lo que llamamos el Norte adolece de una multitud de problemas sociales y económicos internos y ciertamente, muchos de sus países están experimentando tensiones Norte-Sur en su interior.

En segundo lugar, millones de personas del Sur viven hoy día dentro de las fronteras geográficas del Norte. Aún así, siguen siendo parte del Sur y, como tal, son víctimas de una importante discriminación en países como Alemania, Gran Bretaña, Francia, Italia y otros muchos.

En tercer lugar, el colapso de la Unión Soviética ha puesto en evidencia el hecho de que muchas naciones de Europa del Este están tan subdesarrolladas que, de hecho, podrían fácilmente ser clasificadas como países del «Sur».

Sin embargo, también existen divisiones dentro del Sur. El Sur ya está experimentando el fenómeno de «centro versus periferia». También hay divisiones como consecuencia de que una parte del Norte viva en el Sur. En Oriente Medio, por ejemplo, Israel pertenece al Norte en términos económicos, mientras que, sin duda, los Territorios Ocupados son parte del Sur.

Por último, éste es un período de transición a escala mundial, principalmente en la esfera económica. Como dijo recientemente un asesor del Presidente de EE.UU., en el futuro «ya no existirán productos o tecnologías nacionales ni compañías o industrias nacionales. Lo único que permanecerá arraigado serán las personas que constituyen una nación».

Lo que no se mencionó es que dentro de cada nación hay, y seguirá habiendo, cada vez más divisiones nacionales. Asimismo, se ignoró el hecho de que están surgiendo intereses comunes que unen a las personas más allá de las fronteras nacionales. La globalización de temas como el medio ambiente pone de relieve uno de los aspectos más importantes de la dinámica Norte-Sur: su interdependencia. Es imposible ignorar este factor, tanto si se trata del problema del ozono como del SIDA. El accidente nuclear de Chernobyl es sólo un ejemplo de un desastre ecológico que causó problemas de salud que no se detuvieron en las fronteras de una sola nación.

La explotación económica también atraviesa las fronteras nacionales. Buena parte de lo que suceda en el futuro dependerá del nivel de recursos humanos cualificados del que disponga cada país: la constante fuga de cerebros del Sur hacia el Norte demuestra que los países industrializados están explotando la brecha económica, que cada vez es mayor, para atraer a las personas más activas y formadas del Sur. Esto, a

su vez, afianza los factores que causaron la brecha y garantiza que siga existiendo en el futuro.

Esta brecha universal y tiene dimensiones económicas, sociales, políticas y sanitarias. Como consecuencia, la deuda de los países en desarrollo y la ayuda económica se han convertido en instrumentos para controlar las economías del Sur, para mantener a los países en desarrollo en una situación en la que sus mercados, recursos y materias primas estén siempre a disposición de los intereses del mercado general de capitales.

El análisis cuantitativo versus el análisis cualitativo

Cualquier evaluación de la situación en los países del Sur o países en desarrollo debe basarse en algo más que en el análisis cuantitativo convencional. En el ámbito de la salud, por ejemplo, no basta con medir la tasa de mortalidad infantil o la esperanza de vida, ignorando aspectos como la calidad de vida y la justicia social para las personas de los países en desarrollo. La desigualdad se hace patente incluso en las pautas de consumo impuestas a los países del Sur. Muchos países industrializados exportan materiales y bienes de calidad mediocre al Sur. Es evidente que se están utilizando estándares de desarrollo mediocres. La calidad debe considerarse un factor crucial a la hora de evaluar las relaciones Norte-Sur.

La ayuda económica y las relaciones Norte-Sur

La primera cuestión es determinar si realmente es posible establecer relaciones equitativas entre un financiador y un beneficiario. En este contexto ¿se puede hablar sinceramente de asociaciones? A lo largo de la última década, los Gobiernos se han convertido en la principal fuente de financiación de la ayuda y la mayor parte de los fondos para el desarrollo se dan en forma de apoyo bilateral entre Gobiernos. Las ONG del Norte dependen cada vez más de los fondos gubernamentales y esto, a su vez, ha supuesto un claro cambio en las políticas de las mismas. El nivel de profesionalidad en el seno de los organismos de ayuda para el desarrollo es tal que incluso se podría hablar, en el Norte, del «negocio de la ayuda». Como resultado, algunos de estos organismos están obligando a las ONG beneficiarias a seguirles, haciendo que dependan excesivamente de la ayuda gubernamental que reciben. Un ejemplo de ello es la financiación de USAID: su funcionamiento siempre ha sido político. Sin embargo, la cuestión es si esta ayuda, o la mayor parte de ella, se utiliza para desarrollar a los países del Sur o bien si sirve principalmente para beneficiar a la economía del Norte. Merece la pena examinar, por ejemplo, qué parte de este dinero se invierte en la compra de equipamiento militar o de bienes compatibles con los patrones de consumo occidentales y que satisfacen las necesidades de marketing occidentales.

La distribución de los fondos

En este caso la pregunta es: ¿Quién determina las prioridades de la financiación? Lo más frecuente –y el caso de los Territorios Ocupados es un buen ejemplo– es que los donantes lleguen únicamente con intenciones caritativas, sin tener un plan o una

estrategia claramente definida. En general, son los financiadores y no los beneficiarios los que deciden cuáles son las prioridades. Esto explica el interés en la compra de equipos. Por ejemplo, en la mayoría de los casos, la Comunidad Europea exige que una parte importante de su ayuda se utilice para comprar equipos, y además, que éstos se compren a los países que proporcionan los fondos. ¿Es realmente necesario tanto equipo? Si se aportan enormes cantidades de dinero para costes de infraestructura ¿qué ocurrirá en el futuro si nos quedamos sin los recursos necesarios para cubrir los gastos de funcionamiento y de mantenimiento? La contradicción, o más bien la pregunta a la que nadie ha dado respuesta, es ¿cómo se puede lograr la autosuficiencia y la «sostenibilidad» cuando la mayor parte de los fondos se están invirtiendo en equipos y maquinaria y no en recursos humanos?

Formación y pericia técnica

El tema de la formación es otro aspecto actualmente en boga entre los financiadores. Si se forma a un gran número de personas en el Sur, pero no se dispone de las instalaciones o del dinero necesario para contratarlas, con el tiempo emigrarán hacia el Norte o estarán desempleadas. Hay que cuestionarse el valor de los programas de formación si no están claramente vinculados a oportunidades de empleo o a la provisión de fondos para cubrir los costes de funcionamiento.

Además, aunque existe una gran necesidad de pericia técnica en muchos países en desarrollo, ésta no tiene por qué proceder exclusivamente del Norte, sino que también puede proceder del Sur. No hay motivo que impida enviar a un experto de la India a asesorar sobre ciertos programas en los Territorios Ocupados, o que un proyecto sanitario mexicano se vea beneficiado por los consejos de un consultor palestino. El flujo de pericia no tiene por qué ser siempre de Norte a Sur –sobre todo por cuestiones de eficiencia ya que el coste de los expertos técnicos del Norte es entre diez y quince veces más elevado que el de los del Sur.

Las modas de la financiación

Otro problema que afecta a la relación entre organizaciones del Norte y del Sur es el continuo cambio de prioridades de las organizaciones y los Gobiernos del Norte a fin de seguir las últimas tendencias del desarrollo. Estos cambios tienen un indiscutible impacto negativo en los programas implantados en los países beneficiarios, como en el caso de una institución que había iniciado un proyecto de salud infantil. El tema de la salud infantil atrajo a los financiadores en su momento y apoyaron el proyecto. Pero, al año siguiente, el organismo que prestaba la ayuda anunció que su nuevo programa incluiría la salud materna además de la infantil. Por lo tanto, la institución se vio obligada a alterar su proyecto a fin de adaptarlo a este nuevo concepto. El tercer año, la tendencia era dar prioridad a la salud de la mujer y la institución tuvo que cambiar su proyecto otra vez para que fuera compatible con este objetivo. Este tipo de situación altera los objetivos de la organización beneficiaria y provoca una distorsión moral, ya que obliga a los destinatarios a engañar a sus financiadores o a cambiar su programa a expensas de sus propias prioridades.

Además, la mayoría de los financiadores insisten en que el período de financiación debe durar entre uno y tres años. Hay excepciones –algunas organizaciones han estado involucradas durante años en proyectos de desarrollo a largo plazo y tienen una filosofía diferente– pero la mayoría establecen condiciones de financiación a corto plazo que hacen dudosa la posibilidad de alcanzar un desarrollo verdadero. A veces, un proyecto requiere, por lo menos, de uno a dos años para ponerse en marcha y si la financiación dura sólo un año más, pelagra su verdadera sostenibilidad. Sin embargo, la sostenibilidad es la consigna que siempre se pide a las organizaciones destinatarias.

¿Es válido el concepto de sostenibilidad cuando la ayuda se suministra en pequeñas dosis, como en el caso de los Territorios Ocupados? En 1992, Alemania occidental dio a Alemania Oriental una cantidad equivalente al total de la ayuda que se había dado a los países en desarrollo. Todos los países, no sólo Alemania, dieron la misma cantidad de ayuda externa a un país de 16 millones de habitantes que al resto del mundo. Esto induce a pensar que no se puede alcanzar un desarrollo serio dando pequeñas cantidades de ayuda aquí y allá. Para alcanzar un auténtico desarrollo, cuyo objetivo sea la autosuficiencia y la autonomía, deben tener lugar grandes cambios estructurales.

Es más, aun reconociendo la importancia de conceptos como la autosuficiencia y la sostenibilidad, si una organización sanitaria opera en un país ocupado y no tiene un Gobierno que pueda subir los impuestos para subvencionar el sistema sanitario, tendrá que recibir subvenciones para poder llegar a los más necesitados. Aparentemente, la respuesta más apropiada sería una donación ya que permite un aumento gradual de la autosuficiencia. Sin embargo, con muy pocas excepciones, ningún donante está dispuesto a aceptar la idea de una donación. Su principal argumento es que, haciendo una donación, la organización financiadora no tiene garantías de que el carácter de la organización beneficiaria no cambie con el tiempo. En cambio, las organizaciones del Norte reciben donaciones a pesar de que su carácter también puede cambiar. En este sentido, sería más equitativo aplicar los mismos estándares al Sur que al Norte.

La carga administrativa

Un requisito común es que se procure mantener los costes administrativos al mínimo, lo cual es justo. Lo ideal sería que el voluntariado se encargara del trabajo administrativo, porque ayuda a que una organización de base mantenga su carácter y su integridad. No obstante, cuando los donantes piden informes descriptivos y financieros detallados cada seis meses, además de informes financieros auditados, de hecho, están induciendo a las organizaciones beneficiarias hacia la burocratización, obligándolas a ampliar su estructura administrativa para poder responder a sus demandas. En los Territorios Ocupados, muchas organizaciones de base se han visto obligadas a institucionalizarse y, a partir de ese momento, muchas de ellas han perdido para siempre su carácter de base.

El seguimiento y la evaluación

La evaluación presenta otro obstáculo a la posibilidad de una relación abierta y justa entre organizaciones financiadoras y organizaciones beneficiarias. En la mayoría de

los casos son los financiadores –que proporcionan el dinero– los que comisionan las evaluaciones. Incluso, algunas agencias donantes optan por enviar una misión de evaluación, integrada por dos o tres personas del país financiador, para evaluar un programa e intentar buscar soluciones a los problemas que los países o las organizaciones beneficiarias quizá lleven años intentando solucionar. El proceso de evaluación nunca se ha invertido; una organización del Sur nunca ha viajado al Norte para evaluar el trabajo de un financiador. Las organizaciones del Sur son las principales beneficiarias del proceso de financiación, además de ser las que llevan a cabo el grueso del trabajo sobre el terreno. ¿No deberían ser éstas las que evalúen los programas de desarrollo y las que juzguen su éxito o su fracaso?

Incidencia apolítica

Por último, muchos comparten la opinión de que la ayuda al desarrollo debe ser apolítica y, normalmente, basada en el concepto de la caridad. Cuando se trata de incidencia política relacionada con temas delicados, como el del conflicto entre Israel y Palestina, la mayoría de los grupos se declaran «apolíticos». Sin embargo, cuando se colapsó la URSS, la mayor parte de la ayuda fue a Europa del Este. Ésta fue una decisión política. Sin lugar a duda, en el campo del desarrollo cualquier decisión declarada como apolítica es, en el fondo, profundamente política. Esto se ve muy claro cuando recordamos que, sin democracia, se logra poco desarrollo.

Las perspectivas de futuro de la relación

El primer paso para cambiar algunos aspectos del proceso de financiación del desarrollo es que las organizaciones del Sur adopten una postura común y dialoguen con las organizaciones del Norte. Lo ideal sería que influyeran en las decisiones de adopción de políticas porque permitirían que se produjeran cambios. No obstante, el objetivo no es que las organizaciones del Sur se alíen contra las del Norte, sino aspirar al establecimiento de una coalición transgeográfica de personas que crean en la justicia social, la equidad y la democracia para que influya en este proceso. En segundo lugar, deberían ser las organizaciones del Sur las que determinasen las prioridades, en vez de organizaciones externas, y se debería exigir que los financiadores se comprometieran a largo plazo. En tercer lugar, el desarrollo debería aspirar a ser un proceso democrático, verdadero y sostenible, en lugar de meros cambios cosméticos.

Es esencial que se den pasos para cerrar la enorme brecha económica existente entre el Norte y el Sur ya que sin ellos es imposible lograr cambios reales. No se puede corregir la economía mundial sin condonar la deuda del Tercer Mundo.

Se debe poner un gran énfasis en los recursos humanos, sobre todo en la formación. Si los países del Norte apartaran un 50% de lo que se gastan solamente en armas, esos fondos bastarían para implementar programas de desarrollo honestos que, a su vez, empezarían a cerrar la brecha económica entre países del Norte y del Sur.

En la práctica, debería ser posible incluso en la situación internacional actual, sobre todo por la interdependencia y la globalización de los temas que hemos mencionado

anteriormente. Por ejemplo, cualquier problema medioambiental en el Sur afectará al Norte; y surgirán cada vez más grupos de presión en el Norte que lucharán por el cambio. Lo que se necesita es una perspectiva, una estrategia, políticas claras y mucha creatividad. Del mismo modo, las organizaciones pertenecientes a los países en desarrollo deben ser autocríticas, flexibles y tener una mentalidad abierta.

Por último, uno de los mayores desafíos a los que se enfrentan las organizaciones de base y las organizaciones del Sur es comprender los enormes cambios que han tenido lugar en el mundo. Sean deseables o no, deben entenderse del todo antes de hacer cambios o hacer que eslóganes como «Salud para todos» se conviertan en instrumentos de cambio verdadero en un mundo que jamás había sido tan poderoso y que, sin embargo, jamás ha estado tan confuso a la hora de encontrar el mejor camino hacia el futuro.

Dr. Mustafá Barghouti es miembro fundador de Union of Palestine Medical Relief Committes*, un movimiento voluntario, constituido por más de 1000 profesionales de la salud en el Corredor de Gaza y en Cisjordania. En la época en la que escribió el artículo, era el primer Presidente del International People's Health Council**, fundado en 1991.

Este artículo fue publicado por primera vez en Development in Practice, vol. 3, núm. 3, en 1993.

