

# Urge reformar la ayuda externa de EE.UU.

Las agencias de ayuda externa de los Estados Unidos son herramientas políticas antes que agencias de desarrollo económico. Esto termina debilitando la fortaleza del país en el largo plazo.

**JAVIER ARGÜELLO LACAYO\***

La velocidad con la cual ha cambiado el mundo en las últimas dos décadas, desde que cayó el muro de Berlín y culminó la Guerra Fría, ha dejado la política exterior de Estados Unidos menos efectiva y más expuesta a críticas, causando un declive en su influencia global.

La efectividad la perdió porque las reglas del juego cambiaron cuando derrotó al comunismo. Dejó de ser justificable financiar dictadores militares para “contener el comunismo” y es más difícil conseguir que el pluralismo ideológico y evolutivo que produce una democracia sea constantemente obediente a los intereses de Washington.

Cambiar los hábitos de la Guerra Fría comprobó ser difícil para EE.UU. Gracias a la proliferación de la tecnología, las incongruencias quedaron expuestas. El Internet permite a un ciudadano en San Salvador enterarse de la inacción de EE.UU. ante una serie de genocidas que mataron a más de un millón de personas durante los años 90, esto seguido por la declaración de una guerra para asegurar los “derechos humanos y libertades democráticas” de los iraquíes; el apoyo directo a dictadores genocidas en Guinea Ecuatorial; la firma de un acuerdo de libre comercio con Cen-

troamérica mientras el Congreso incrementaba y extendía subsidios y proteccionismo agrícola.

Irónicamente, la victoria ideológica estadounidense –del capitalismo democrático sobre el comunismo autoritario– produjo responsabilidades inconvenientes para EE.UU. Después de luchar 42 años por la representatividad que ofrece una democracia y las oportunidades del libre mercado, era necesario extenderlas a los ciudadanos del mundo.

Históricamente, estas incongruencias podían enriquecer a EE.UU. a costillas de otros países mientras se “contenía el comunismo”. Pero desde 1990 no hay una razón válida para aplicar políticas que contengan la oportunidad, ya que se convierten en una bomba de tiempo.

A raíz del crecimiento de economías emergentes y la agilidad del capital privado, EE.UU. ahora tiene competencia al otorgar crédito e incidir en los países pobres. Y, en esta coyuntura, el mundo es menos tolerante hacia sus políticas incongruentes.

## **LAS TRES D**

La política exterior de EE.UU. tiene tres componentes: defensa (Departamento de



Defensa), diplomacia (Departamento de Estado) y el desarrollo internacional (ayuda externa). Este último es el huérfano, ya que nunca ha tenido su propio ministerio. El desarrollo internacional lo administra el Departamento de Estado, restándole seriedad y efectividad. Esto subyuga su propósito a fines políticos del donante, lo cual difiere frecuentemente de las necesidades económicas del receptor de la ayuda.

Sin autonomía operativa para promover el desarrollo de forma efectiva, las agencias que distribuyen ayuda externa son herramientas políticas antes de ser agencias de desarrollo económico. Esto termina debilitando la imagen de EE.UU. en el corto plazo y la fortaleza del país en el largo plazo; el problema es que este último se está aproximando. La última vez que la ayuda externa fue diseñada e implementada con efectividad fue después de la Segunda Guerra Mundial para la reconstrucción de Japón y de Europa, bajo el Plan Marshall.

En 1961, el presidente John F. Kennedy dijo: “Nadie que apoya de forma objetiva la ayuda externa puede estar satisfecho con nuestro esfuerzo. Esta multiplicidad de agencias opera de forma fragmentada, lenta e irracional. Los programas de ayu-

la seguridad nacional, económica y moral del país. Clinton recalcó que la ayuda requiere de un “nuevo modelo operativo adecuado a nuestros tiempos.” Aceptó que en el pasado EE.UU. ha “dictado soluciones sin participación local de los países beneficiarios” y para que esta función debe ser “consultativa en vez de ser patriarcal, como ha sido”.

## **ENTRE GUERRAS Y CELEBRITIES**

Evaluando el presupuesto nacional y su impacto histórico, se revelan tanto las prioridades como el desafío que confronta EE.UU. para restaurar su imagen y liderazgo mundial.

Durante las últimas dos décadas, EE.UU. invirtió 50 veces más en defensa que en desarrollo internacional. El reto principal es que las políticas y el modelo operativo de la ayuda externa con frecuencia previenen que sea efectiva y a veces provocan que sea destructiva. En la última década, la inversión en ayuda externa se triplicó, sin reformar el sistema. Si la

## **El libre mercado se ha usado para el proteccionismo, el capitalismo ha sido secuestrado por el cabildeo y la ayuda externa ha simbolizado vehículos de incidencia política y ayuda para el donante y no para el receptor.**

da externa están basados en una serie de medidas legislativas obsoletas, inconsistentes y rígidas que no cumplen su propósito. Sus debilidades están erosionando nuestra imagen y la confianza del mundo en nuestros esfuerzos”.

En el 2006, 45 años después, Condoleezza Rice, secretaria del Departamento de Estado, declaró: “Permítanme ser clara. La estructura actual de la ayuda externa es amenazada por políticas incoherentes, programas ineficientes y recursos desperdiciados. Podemos y debemos mejorar. Nuestros ciudadanos deben saber que estamos usando su dinero para mejorar las vidas de los demás en el mundo”.

El 7 de enero del 2010, Hilary Clinton, actual secretaria del Departamento de Estado, enfatizó que la ayuda externa efectiva es parte central de la política exterior de EE.UU. por su importancia en

plomaría esta sarrosa y rota, la solución no es más agua.

El gasto en defensa, diplomacia y desarrollo internacional de EE.UU. representa un tercio del presupuesto nacional y ha creado intereses económicos privados poderosos (cabildeo) que controlan agendas y disminuyen la efectividad de sus esfuerzos.

Una selecta red de contratistas acapara el presupuesto e incide en las decisiones. A nivel internacional, es prácticamente inexistente la regulación (o rendición de cuentas) para las actividades del Pentágono o Departamento de Estado. A escala nacional, los ciudadanos de EE.UU. tienen pocas herramientas, conocimiento o interés en auditar las actividades de su gobierno en el resto del mundo. Con excepción de la invasión de Irak, la cual creó una gran oposición pública, sigue

siendo invisible la auditoría social para el gasto en ayuda externa.

Los medios de comunicación contribuyen al solipsismo. Durante el 2008, el 79% de la noticia estadounidense fue nacional y el 21% restante fue casi exclusivamente dedicado a cubrir la guerra contra Irak. (1)

El reportaje de periodismo investigativo sobre la efectividad de la política exterior es prácticamente inexistente, a pesar de representar más de US\$1 trillón. El debate político de los medios es abiertamente partidario, enfocado en asuntos domésticos. Esto magnifica las diferencias ideológicas entre demócratas y republicanos mientras crea indiferencia con ignorancia sobre temas internacionales.

La representación ciudadana que se busca a través de la democracia gradualmente le ha cedido su lealtad al cabildeo, controlando a los políticos y la opinión pública a través de los medios de comunicación. Estos últimos han sido partícipes y beneficiarios del proceso, reemplazando el periodismo investigativo e imparcial –que permite la importante auditoría social, indispensable para sostener una democracia– con la propaganda partidaria. Lo anterior mantiene a sus ciudadanos obsesionados sobre temas superfluos (celebridades de Hollywood), polarizados sobre la política doméstica y desinformados sobre la política exterior.

## **IMPACTO DE LA DESMESURA**

Este secuestro político causado por el cabildeo tiene un efecto enorme en todos los países del mundo, como la crisis bancaria demostró. Las industrias sin límites geográficos (como la financiera) o las agencias que ejecutan la política exterior de EE.UU. reflejan su impacto en todos los rincones del planeta, posiblemente de forma desproporcional a Centroamérica.

Los países centroamericanos tienen sus políticas monetarias parcial o totalmente atadas a las de Estados Unidos; sus reservas están en dólares; una buena parte de sus ciudadanos vive en EE.UU. y sus políticas domésticas están influidas por las condiciones de los préstamos que reciben.

El presidente Barack Obama prometió modernizar los tres aparatos de su política exterior. Conceptualmente, él entiende que, de continuar operando con un Departamento de Defensa poderoso pero irra-

cional en su gasto, una diplomacia que no escucha y una ayuda externa que no ayuda, le restan de forma estrepitosa al liderazgo de EE.UU. El problema no está en su pensamiento, oratoria o visión, más bien en la sinceridad de sus palabras y viabilidad de su ejecución.

Aunque el presidente Obama sigue gastando cantidades exorbitantes, comenzó a reducir el gasto en equipo obsoleto para guerras del pasado. (2)

Aun así, el monto sigue siendo innecesario, insostenible (dado el déficit presupuestario del país) y sin contrincante para justificarse. Para referencia basta un dato: el gasto en defensa de EE.UU. constituye más del 50% del gasto global. (3)

Por otro lado, EE.UU. representa menos del 5% de la población del mundo, pero



sentimiento anti-americano que había provocado la política exterior de Bush.

En el proceso rescató relaciones con importantes aliados. Extendiéndoles un diálogo abierto a sus enemigos, les transfirió la responsabilidad y dio la oportunidad de revertir su postura. Esta no ha dado los resultados esperados, específicamente con Irán y Corea del Norte, pero estratégicamente era necesario demostrar buena fe para recuperar credibilidad, aliados y capital político.

El tercer pilar de la política exterior —desarrollo internacional— es seguramente el más difícil de modernizar y reestructurar.

Después de un año sin liderazgo y carente de una dirección clara, finalmente se nombró al nuevo administrador de la agencia de desarrollo internacional

ficientes, corruptos y serviles a sus donantes, no a sus ciudadanos. (4)

Si es serio el esfuerzo del presidente Obama de transformar la ayuda externa para que sea efectiva, sería deseable que se adopten las siguientes medidas:

**1. Crear un Departamento de Desarrollo Internacional.** La diplomacia y el desarrollo internacional son dos actividades completamente distintas. La ayuda externa debe separarse y elevarse al mismo nivel que el Departamento de Estado, como ministerio, reportándole directamente al presidente. Esto le daría la autonomía, autoridad, y compromiso de largo plazo que no se logra cuando se politiza. Tanto la magnitud de su presupuesto como su misión lo ameritan. De otra forma, queda claro que la ayuda ex-

**El gasto en defensa, diplomacia y desarrollo internacional de EE.UU. representa un tercio del presupuesto nacional y ha creado intereses económicos privados poderosos (cabildeo) que controlan las agendas y disminuyen la efectividad de sus esfuerzos.**

gasta más que el 95% restante en defensa.

Durante la Guerra Fría, “los fuertes hacían lo que podían, mientras los débiles sufrían lo que debían”. A raíz del terrorismo, hace poco su inverso comenzó a ser cierto también: “los débiles hacen lo que pueden, mientras los fuertes sufren lo que deben”.

Los grupos marginalizados amenazan el progreso del resto y la estabilidad del sistema global. Esta nueva realidad requiere un uso más responsable del poder de parte de EE.UU. Por eso es indispensable que la política exterior estadounidense cierre la brecha de la incongruencia entre la visión que predica y las acciones que practica.

## MULTILATERALISMO Y DESARROLLO

En su primer año, el presidente Obama logró resucitar la diplomacia y el multilateralismo. Restauró significativamente la imagen de EE.UU. en una que fuera más respetuosa y receptiva a las opiniones de sus aliados y adversarios, virviendo el

más grande del mundo, la United States Agency for International Development (Usaid).

Se espera que el presidente Obama pronto anuncie la nueva estrategia global de desarrollo internacional. Las expectativas son grandes, pues centros de pensamiento norteamericanos y la comunidad internacional reconocen que urge reformar las agencias norteamericanas que distribuyen US\$26.000 millones (ayuda económica y social) a más de 150 países.

El resultado de las decisiones que toma Obama debería mejorar significativamente la calidad de la ayuda que reciben los países pobres. De comprobar que el *statu quo* es intocable, posiblemente sería mejor para los países pobres no recibir ayuda económica, tal como ha notado la economista Dambisa Moyo con la publicación de su libro *Dead Aid* (Ayuda Muerta). Ella examina y expone los cadáveres de la industria. Culpa a la ayuda externa por muchos de los males de su continente africano, ya que ha creado gobiernos ine-

ta es una herramienta política, poco sincera y con un continuado desinterés por el desarrollo global. Irónicamente, la miseria es una amenaza al progreso y la seguridad de EE.UU., lo cual debería ser un incentivo poderoso para que haya congruencia.

**2. Nuevo modelo operativo.** Actualmente, la ayuda externa sigue operando bajo el *Foreign Assistance Act*, de 1961, que es un incomprensible documento de más de 500 páginas. Urge eliminar los intereses políticos de la Guerra Fría e ideas económicas fracasadas de la Gran Depresión. Específicamente, el nuevo modelo operativo debería de enfocarse en:

- Eliminar el proteccionismo que rige la ayuda externa —en particular el *Buy American Act* de 1933, que incita a los recipientes de ayuda externa a gastar su donación en productos y servicios norteamericanos.

- Reducir la ineficiencia operativa de tal manera que se mida el porcentaje de la ayuda que realmente llega a sus benefi-

ciarios —la mayoría es atrapada en las agencias que “administran” los fondos y contratan a consultores norteamericanos para ejecutar los programas.

- Reducir la volatilidad. EE.UU. es el donante más volátil. La volatilidad en la ayuda externa es cinco o seis veces mayor a la del movimiento en el PIB y tres veces mayor a la volatilidad de las exportaciones de los países recipientes. Esto limita el crecimiento del PIB en un 1,9%.

- Mejorar la rendición de cuentas y transparencia sobre cada proyecto en el cual se invierte.

- Exigir y enfocar las donaciones en resultados claros y cuantificables para comparar el retorno de cada inversión.

**3. Alinear la oferta con la demanda.** El ingreso per cápita de los 58 países



más pobres del mundo —donde residen mil millones de personas (1/6 del mundo)— es de US\$1.833, con un crecimiento promedio del 1% anual. (5)

Actualmente, la ayuda externa norteamericana no se concentra donde más se necesita. Dado que el gasto lo determina el Pentágono y el Departamento de Estado, los fondos de ayuda externa fácilmente se divierten para suplementar intereses geopolíticos. Diez países reciben casi dos tercios de la ayuda mundial de EE.UU.

Al evaluar la lista de países, queda clara la prioridad: socios en guerras (terrorismo, narcotráfico y la administración perpetua del conflicto en el Medio Oriente) o países con petróleo. Se debería establecer ayuda con base en la necesidad económica, oportunidad y resultados obtenidos.

**4- Dejar de premiar o provocar la corrupción.** Si se promueve la gobernabilidad democrática como condición para la ayuda externa, no se debería dar preferen-

cia a los países más corruptos. Estados Unidos es el principal donante del mundo y el que más ayuda dirige a los países más corruptos de todos los donantes. Al evaluar los criterios de selección de los países que más fondos reciben, es evidente que no es por su compromiso con la democracia, la justicia o su necesidad económica. En promedio, estos países están entre el tercio más corrupto de los 180 países que evalúa la organización Transparencia Internacional en su ranking anual de corrupción, la cual ha incrementado con la “ayuda”. Más alarmante quizá es el hecho de que en los últimos cinco años han pasado de un ranking promedio de 125 a 144, deteriorando 19 puntos.

**5- Eliminar subsidios agrícolas.** A raíz de las políticas fallidas provocadas por la

bertades civiles del 2010. Esto representa el mayor periodo continuo de deterioro de la libertad mundial en los casi 40 años de historia del informe.

Cuanto más pobre y desigual es un país, sus ciudadanos son más impacientes y dispuestos a poner su destino en manos de un mesías político que los lleve a la tierra prometida, y rápido, aunque sea apoyando experimentos fracasados. El populismo autoritario florece donde más desigualdad existe, y Latinoamérica es la región más desigual del mundo. Por eso también es la región menos estable políticamente, donde hay más disposición de experimentar con modelos económicos y políticas distintas a la democracia y el libre mercado.

Aunque es fundamental que se entien-

**Conceptualmente, Obama entiende que, de continuar operando con un Departamento de Defensa poderoso pero irracional en su gasto, una diplomacia que no escucha y una ayuda externa que no ayuda, le restan de forma estrepitosa al liderazgo de EE.UU.**

Gran Depresión, el Congreso de EE.UU. implementó medidas proteccionistas para su industria agrícola en 1933 y a la fecha no ha podido quitarlas.

## CONCLUSIÓN

Nos encontramos en un mundo económicamente interdependiente y tecnológicamente interconectado, irreversible. El desencanto asciende, pero es reversible. Las promesas de libertad y prosperidad que ofrecía el modelo de capitalismo democrático han perdido credibilidad, pero no porque no funcionan, sino porque se han violado y prostituido sus principios. El libre mercado se ha usado para el proteccionismo, el capitalismo ha sido secuestrado por el cabildeo y la ayuda externa ha simbolizado vehículos de incidencia política y ayuda para el donante y no para el receptor.

Por cuarto año consecutivo, el descenso mundial de la libertad supera las ganancias, medida por la encuesta anual de Freedom House de los derechos políticos y li-

Notas:  
1- Ted Talks: The News About the News, Alisa Miller (Marzo 2008). [http://www.ted.com/talks/lang/eng/alisa\\_miller\\_shares\\_the\\_news\\_about\\_the\\_news.html](http://www.ted.com/talks/lang/eng/alisa_miller_shares_the_news_about_the_news.html)  
2- New York Times: Pentagon Pushes Weapons Cuts (April 7, 2009).  
3- Global Security (<http://www.globalsecurity.org/military/world/spending.htm>)  
4- Wall Street Journal: Porque la ayuda externa esta dañando a África (Marzo 21, 2009). <http://online.wsj.com/article/SB12375889599200083.html>  
5- Paul Collier: The Bottom Billion (2007) & Banco Mundial.

\* Consultor y fundador de Aid Monitor. ONG enfocada en medir y promover la transparencia y efectividad de la ayuda externa. También fue director ejecutivo fundador de la Fundación Nicaragüense para el Desarrollo Económico y Social, impulsada bajo una donación inicial de Usaid. [Javier.Arguello@acela-partners.com](mailto:Javier.Arguello@acela-partners.com)