



---

# ¿Demasiado pobres para ser justos?

---

*La mejor manera de defender la ayuda externa consiste en señalar que transferir recursos a los pobres globales no es un acto de caridad sino un deber de justicia inexcusable.*

---

JAHIEL QUERALT LANGE

¿Qué les debemos a los países en vías de desarrollo? ¿Altera la actual crisis económica nuestras obligaciones para con ellos? Los gobiernos de los países más afectados por la debacle financiera parecen tener clara la respuesta a la segunda pregunta: naturalmente. En el contexto de una recesión galopante, la ayuda a los países pobres deja de ser considerada una forma de solidaridad y es vista como un gesto que no nos podemos permitir. Como dijo George Elliot, debe uno ser pobre para conocer el lujo de dar.

España ha pasado de ser el séptimo mayor donante a liderar los recortes en esta materia. En 2012, la cantidad destinada al fomento de programas para el desarrollo se redujo a la mitad (49,7%). Grecia y Portugal, a pesar de ser donantes menos generosos, también recortaron draconianamente este tipo de ayuda (17% y 13%). La misma tendencia a la baja, aunque menos drástica, se observa en la mayoría de países que han confiado en la austeridad como fórmula para reducir el déficit. La ayuda del conjunto de los países miembros del Comité de

JAHIEL QUERALT LANGE

Ayuda para el Desarrollo de la OCDE ha decrecido un 6% durante los últimos tres años.

Las ONG han puesto el grito en el cielo. Lamentan que los países en vías de desarrollo, que son los que más sufren las consecuencias del cambio climático y la volatilidad de los precios de los alimentos, pasen a ser, además, víctimas del despilfarro y la irresponsabilidad económica de las sociedades opulentas. Nuestra crisis no debe ser la suya, dicen. Esta queja suele ir acompañada de un dato que anticipa una promesa incumplida: cada vez estamos más lejos de llegar a destinar el 0,7% de nuestro PIB al desarrollo en el año 2015, la fecha límite que los países ricos se han autoimpuesto para alcanzar este objetivo como parte de la Agenda del Milenio. Todo apunta a que apenas llegaremos al 0,4%. Los ciudadanos, sin embargo, han empezado a renegar de la cooperación internacional<sup>1</sup>. En un contexto en el que menguan algunos de sus servicios básicos, como la sanidad y la educación, ven el tijeretazo a la ayuda externa como un mal menor. Incluso puede que lo consideren como correcto si la situación se les plantea como un juego de suma cero, como hizo en su momento el ministro de Asuntos Exteriores y Cooperación, José Manuel García-Margallo, al afirmar que “recortar en cooperación es una opción extremadamente dolorosa, pero la otra opción, a lo mejor, es recortar pensiones o cerrar ambulatorios”<sup>2</sup>. ¿Es correcto este planteamiento? ¿Somos demasiado pobres para hacernos cargo de la miseria ajena? ¿Por qué debemos ayudar a los pobres de otros países si no podemos atender adecuadamente a los nuestros?

Hay dos estrategias para justificar la ayuda externa. La primera invoca los beneficios potenciales de los programas de cooperación para los donantes. La segunda presenta la ayuda externa como una obligación de justicia, no de caridad. Analicémoslas por separado y veamos de qué modo el empeoramiento de nuestras condiciones económicas influye en cada una ellas.

---

<sup>1</sup> Según el último Eurobarómetro, España es el país de la Unión Europea donde más ha crecido el rechazo al aumento en ayuda al desarrollo (un 26% durante el último año).

<sup>2</sup> [http://sociedad.elpais.com/sociedad/2012/03/15/actualidad/1331772817\\_298833.html](http://sociedad.elpais.com/sociedad/2012/03/15/actualidad/1331772817_298833.html)

Uno de los motivos que lleva al Gobierno de un país rico a proporcionar ayuda es que le permite abrir nuevos mercados y asegurar exportaciones a sus empresas. Estos beneficios se han institucionalizado a través de lo que se conoce como la “ayuda vinculada” (*tied-aid*), que se concede con la condición de que el país beneficiario adquiera bienes y servicios proporcionados por determinadas empresas del país donante. A la hora de construir un puente, por ejemplo, el país donante exige que se utilicen sus expertos y su equipo. La ayuda vinculada parece, de entrada, un acuerdo basado en el principio de reciprocidad o beneficio mutuo. Los países pobres obtienen ayuda y los ricos reciben un estímulo económico a cambio. Se estima que actualmente, un 24% de la ayuda está vinculada. Antes de los recortes, España, Grecia y Portugal figuraban entre los países con un mayor porcentaje de este tipo de ayuda<sup>3</sup>. En un contexto de crisis este argumento es fácil que tenga éxito. El empeoramiento de nuestras condiciones económicas es un incentivo para incrementar la ayuda vinculada. Sin embargo, debemos tener en cuenta que, en la realidad, este tipo de ayuda no implica un *quid pro quo*. El hecho de que los bienes y servicios sean proporcionados por una o varias empresas seleccionadas por el donante significa que no hay una asignación competitiva de los contratos y que las empresas del país beneficiario se quedan fuera. Esto no solo se traduce en un encarecimiento de los precios —entre el 15% y el 30%— sino que representa una forma de proteccionismo que impide la creación de oportunidades para la comunidad local. Por otro lado, la ayuda vinculada tiende a favorecer proyectos de elevada intensidad de capital —e.g. alta tecnología y/o infraestructuras— que proporcionan bienes inadecuados y crean dependencia de las exportaciones y los expertos del país donante. Argumentar a favor de la ayuda externa apelando a los beneficios económicos que proporciona la ayuda vinculada nos lleva a defender un sistema de cooperación inadecuado y caro que contribuye poco a erradicar la pobreza<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup><http://www.oecd.org/dac/HLM%20one%20pager%20Aid%20Untying%20A5.pdf>

<sup>4</sup>Existe un compromiso para desvincular la ayuda asumido por los donantes de la OCDE hace más de una década. No obstante, países como el Reino Unido que honran este compromiso se están planteando reinstaurar esta práctica. Véase <http://www.bbc.co.uk/news/uk-politics-21745528>

Una mejor manera de defender la ayuda externa consiste en señalar que transferir recursos a los pobres globales no es un acto de caridad que voluntariamente podemos dejar de hacer sino un deber de justicia inexcusable. La literatura sobre justicia global ofrece varias maneras de defender la existencia de este deber que pueden ser clasificadas en dos clases, a saber, las que se centran en los derechos de los beneficiarios de la ayuda, y las que invocan la responsabilidad de los donantes en el surgimiento de la pobreza de los países en vías de desarrollo.

El primer tipo de concepciones parten de la idea de que todos los individuos, por el mero hecho de ser seres humanos, tienen ciertos derechos fundamentales –derecho a la vida y a la integridad física, a la alimentación, a la vivienda, a la asistencia médica, etc.– que hemos identificado como derechos humanos. Nuestra obligación de justicia de ayudar a los países pobres surge como consecuencia de estas dos cosas: *a*) los individuos que viven en países pobres no tienen garantizados estos derechos; y *b*) nuestros gobiernos, a diferencia de los de estos países, tienen la capacidad de garantizar los derechos de esos individuos porque disponen de recursos suficientes. Esta obligación sería demasiado exigente –imposible de cumplir– si impusiese sobre cada país rico el deber de garantizar los derechos básicos de todos los pobres globales, por eso, suele ser limitada de dos maneras distintas. Hay quien considera que la responsabilidad de aliviar la pobreza la comparten todos los países ricos y, por lo tanto, cada uno de ellos solo está obligado a realizar su parte, aun cuando pueda contribuir más<sup>5</sup>. Otros creen que nuestro deber de ayudar debe estar limitado por la gravedad de las cargas que nos impone y sostienen que solo tenemos la obligación de asegurar los derechos de los pobres globales cuando podemos hacerlo a un coste razonable<sup>6</sup>. Esta segunda limitación es interesante para la cuestión que nos ocupa aquí, ya que nos permite afirmar que aunque existe un deber de justicia de ayudar a los pobres globales, nos encontramos dispensados de cumplirlo debido a nuestra

---

<sup>5</sup> Miller, David, 'Taking Up the Slack? Responsibility and Justice in Situations of Partial Compliance', en *Re-sponsibility and Distributive Justice*, Carl Knight y Zofia Stemplowska eds. (Oxford, UK: Oxford University Press, 2011).

<sup>6</sup> Shue, Henry, 'Mediating Duties', *Ethics* 98(4) (1998): 687-704.

situación actual. Antes de dar por buena esta conclusión conviene tener en cuenta algunas consideraciones. La primera es que este enfoque convierte los derechos humanos en papel mojado. Si no tenemos la obligación de garantizar el derecho a la alimentación cuando los costes de hacerlo superan un determinado umbral y resulta que hemos alcanzado el umbral sin haberlo garantizado, ¿en qué sentido podemos seguir diciendo que los individuos tienen ese derecho si nadie está obligado a asegurárselo?<sup>7</sup>. La segunda consideración es que necesitamos un criterio que nos permita juzgar cuando un coste es razonable y ver si, en el contexto actual, el coste que supone la ayuda externa lo es. Esta es una cuestión muy compleja que cae fuera del alcance de este artículo. No obstante, merece la pena introducir algunas cuestiones que son relevantes para abordarla. La cantidad de ayuda que ofrecen los donantes es un porcentaje minúsculo de sus recursos. Antes de los recortes España destinaba un 0,24% de su renta nacional bruta en ayuda al desarrollo. Actualmente solo dedica el 0,15%. El ahorro ha sido de 9 céntimos por cada 100 euros. Esta cantidad resulta insignificante a la hora de solucionar nuestros problemas económicos. A pesar de que siempre es posible argumentar que, dada la situación actual de España, cualquier ahorro es deseable, los costes de oportunidad de haber recortado la ayuda, en términos de personas salvadas y de mejora de las condiciones de vida, probablemente superan con creces a los de haberla mantenido. Según los cálculos de Oxfam, la cantidad recortada podría haber sacado de la pobreza a medio millón de africanos a través de inversiones agrícolas y haber vacunado a tres millones de niños contra la meningitis<sup>8</sup>.

Las concepciones basadas en los derechos humanos de los beneficiarios ignoran que, muchas veces, los donantes tienen un papel importante en el surgimiento de la pobreza global. El segundo grupo de enfoques explican nuestro deber de ayudar a los países pobres

---

<sup>7</sup> Valentini, Laura, 'Justice, charity, and disaster relief: what, if anything, is owed to Haiti, Japan, and New Zealand?', *American journal of political science*, 57 (2) (2011): 491-503.

<sup>8</sup> <http://www.intermonoxfam.org/es/sala-de-prensa/nota-de-prensa/reaccion-de-intermon-oxfam-datos-sobre-ayuda-al-desarrollo-hechos-publ>

a partir de nuestra responsabilidad por su situación. Básicamente, hemos contribuido a su pobreza de tres maneras.

*Primera*, gran parte de la pobreza y las desigualdades globales son causadas y perpetuadas por instituciones compartidas: un sistema de normas sobre comercio internacional, patentes, estándares laborales, doble imposición, protección medioambiental, etcétera. Como ha señalado Thomas Pogge, en la actualidad, estas normas están sesgadas a favor de los países ricos cuyo peso en la elaboración de las mismas es muy superior al de los países pobres<sup>9</sup>. Los acuerdos de la Organización Internacional del Comercio son un buen ejemplo. Mientras que los países ricos han logrado mantener políticas proteccionistas, los más pobres se han visto forzados, por su debilidad, a abrir sus mercados. Esto no implica ignorar la importancia de ciertos factores locales, como la corrupción o la inestabilidad social y política, a la hora de explicar la pobreza. Pero es difícil negar que si las instituciones globales estuviesen diseñadas de modo que los países ricos no obtuviesen beneficios en detrimento de los pobres, estos estarían mejor.

*Segunda*, los países ricos se apoderan, de manera unilateral, de los recursos naturales del planeta. Los individuos de los países ricos consumen hasta 10 veces la cantidad de recursos naturales que consumen los de los países pobres. Esta apropiación raramente, por no decir casi nunca, va acompañada de una compensación justa. El dinero que nuestras empresas pagan por extraer petróleo o minerales de los países pobres suele ir a parar a manos de élites corruptas que son reticentes a distribuirlo entre los más pobres. Muchas veces, además, esta extracción tiene consecuencias medioambientales que empeoran las condiciones de vida en los países pobres y que no están reflejadas en el precio de los recursos.

*Tercera*, la distribución actual de la riqueza en el mundo, los distintos niveles de desarrollo económico y tecnológico son consecuencia de un proceso histórico marcado por dos grandes injusticias: el colonialismo y la esclavitud. Es difícil que podamos atribuir responsabilidad moral

---

<sup>9</sup>Pogge, Thomas: *World Poverty and Human Rights: Cosmopolitan Responsibilities and Reforms*, (Cambridge: Polity Press, 2002).

a las generaciones presentes por las barbaridades cometidas por sus ancestros. No obstante, sí que tiene sentido atribuirles responsabilidad consecuencial y exigirles que corrijan, en la medida de lo posible, los efectos de esas acciones pasadas. El modo más evidente de justificar este deber es argumentando que las injusticias cometidas por las generaciones anteriores nos han proporcionado beneficios importantes. A falta de una compensación adecuada, nuestras ventajas son un supuesto de enriquecimiento injusto.

Estos tres razonamientos no son mutuamente excluyentes pero cada uno de ellos, por separado, es suficiente para afirmar que tenemos un deber de justicia hacia los países pobres que deriva de acciones nuestras –presentes o pasadas– que son ilícitas. La ayuda no es suficiente para corregir las desventajas que hemos impuesto a los países pobres pero, bien asignada, contribuye a mitigarlas. Es difícil ver cómo el empeoramiento de nuestra situación económica, incluso si es muy grave, puede alterar las consecuencias de este argumento. El deber de corregir las consecuencias de nuestros ilícitos es estricto. No puede verse cancelado por el hecho de que, mediante nuestra propia conducta, nos hayamos puesto en una situación en la que nos es imposible cumplirlo. Si A tiene el deber de compensar a B, está moralmente obligado a no realizar un contrato con C que disminuya sus recursos de modo que no pueda cumplir su obligación con B. Nuestras obligaciones para con los países pobres derivadas de nuestras acciones son anteriores a la crisis económica. Tomárselas en serio habría implicado ser más prudentes a la hora de gestionar nuestros recursos.

Para terminar, conviene introducir una cuestión recurrente en el debate sobre la ayuda externa y que puede ser invocada para justificar los recortes. Una parte importante de la literatura sobre ayuda al desarrollo es escéptica o pesimista respecto a los efectos de la misma<sup>10</sup>. Muchos expertos reconocen que tenemos una obligación de justicia

---

<sup>10</sup> Moyo, D ambisa, *Dead Aid: Why Aid Isn't Working and How There Is Another Way Out for Africa* (London: Lane Allen, 2009); Easterly, William, *The White Man's Burden: Why the West's Efforts to Aid the Rest Have Done So Much Ill and So Little Good* (New York: The Penguin Press, 2006)

de corregir o mitigar la situación de desventaja en la que se hallan los países pobres, pero sostienen que la ayuda no es la solución adecuada porque no contribuye a lograr este objetivo. Esta objeción adopta dos versiones. La débil señala que la ayuda no contribuye al crecimiento económico de los países en vías de desarrollo. La fuerte sostiene que la ayuda causa daños a estos países. Si esto es cierto, entonces tenemos una buena razón para cortar *toda* la ayuda. La cuestión, sin embargo, no es tan sencilla.

Respecto a la versión débil del argumento conviene señalar que resulta extremadamente difícil comprobar los efectos de la ayuda sobre el crecimiento económico de un país<sup>11</sup>. Por un lado, hay múltiples factores determinantes del crecimiento que son difíciles de aislar estadísticamente dado que guardan una alta correlación entre ellos. Por otro lado, las cantidades de ayuda al desarrollo son muy modestas y, por lo tanto, es difícil que sus efectos sobresalgan en una regresión. No obstante, fomentar crecimiento económico de los países pobres no es el único objetivo de la ayuda, también lo es mejorar los estándares de vida de sus habitantes. En este sentido, existe mucha evidencia empírica que demuestra el impacto positivo de la ayuda en la mejora de las condiciones de vida en los países en vías de desarrollo en los últimos cincuenta años<sup>12</sup>. Por ejemplo, un 80% de los niños del mundo tienen vacunas básicas, lo cual supone tres millones de vidas salvadas al año. En los países pobres, más de la mitad de las vacunas son financiadas con ayuda externa<sup>13</sup>.

La versión fuerte está documentada con ejemplos reales que muestran cómo la ayuda puede tener consecuencias adversas. La ayuda ha hundido los mercados de los países beneficiarios y ha aumentado el tipo de cambio real dificultando las exportaciones. Una de las razones por las que los haitianos siguen pasando hambre tres años después del

---

<sup>11</sup> Barder, Owen (2011): *Can aid work? Written testimony submitted to the House of Lords*, disponible en: <http://www.cgdev.org/content/publications/detail/1425286>

<sup>12</sup> Kenny, Charles, *Getting Better: Why Global Development is Succeeding* (NY: Basic Books, 2011).

<sup>13</sup> Politi, Claudio y Alaina Thomas (2010): *Analysis of Vaccine Financing Indicators from the WHO-UNICEF Joint Reporting Form (JRF) for the period 2007-2009*, disponible en: [http://www.who.int/immunization\\_financing/analyses/JRF\\_Financing\\_Indicators\\_2007\\_2009.pdf](http://www.who.int/immunization_financing/analyses/JRF_Financing_Indicators_2007_2009.pdf)

terremoto es porque la decisión de los donantes de enviar arroz ha sido destructiva para los campesinos haitianos que no pueden competir. La ayuda ha supuesto ventajas para gobiernos corruptos que la han distribuido a cambio de apoyo político y ha fomentado la dependencia de los gobiernos y los ciudadanos de los países beneficiarios y respecto a los donantes. Ciertamente, la vida de muchos individuos es peor de lo que sería si no hubiésemos ayudado a su país. Pero este no es un argumento para cerrar el grifo de la ayuda, sino para repararlo. Gran parte de estos problemas pueden solucionarse mejorando nuestro sistema de ayuda, como ya están haciendo algunos de los mejores donantes, como los países escandinavos. Incrementar la transparencia de la ayuda permite que los parlamentos de los países beneficiarios y la sociedad civil puedan controlar mejor el uso de los recursos que hacen los gobiernos. Implicar más a los beneficiarios de la ayuda en la distribución de la misma resulta clave para proporcionar los bienes y servicios adecuados. Reducir la volatilidad de la ayuda, hacerla más predecible, contribuirá a predecir y controlar sus efectos macroeconómicos. Nos queda un largo camino por recorrer para mejorar nuestros sistemas de ayuda. Tal vez ahora que somos más conscientes de la escasez de nuestros recursos sea un buen momento para pensar bien cómo gastarlos de un modo más eficaz.



JAHIEL QUERALT LANGE ES INVESTIGADORA POSDOCTORAL DEL PROGRAMA 'JUSTITIA AMPLIFICATA' DE LA UNIVERSIDAD GOETHE DE FRANKFURT.