

# Una teoría política sobre la ayuda exterior

**HANS MORGENTHAU\***

## RESUMEN

En este fragmento el autor hace una reflexión sobre la ayuda exterior, su necesidad y oportunidad o no, su justificación, y si tiene sentido en sí misma o no. Define para ello seis tipos de ayuda exterior, así como sus consecuencias y contenidos políticos, entre ellas entre ellas la humanitaria, la de desarrollo económico —que hoy conoceríamos como de cooperación al desarrollo—, la ayuda militar o la ayuda de prestigio. Su conclusión es que la política exterior, como parte del arsenal político de una nación, debe caer en el dominio de la acción política, criticando la preponderancia de los economistas y su papel principal en la gestión de la misma, en la medida en que los objetivos últimos de dicha política deben ser el refuerzo político del país donante. Para Hans Morgenthau, que duda de la eficacia en términos de progreso y modernización de la ayuda económica, incluso en caso de éxito, los resultados de esta ayuda son inciertos y podrían ser potencialmente contraproducentes, en la medida en que cambiarían necesariamente el statu quo —incluso provocando una revolución—, siendo preferible la ayuda al prestigio por sus efectos políticos inmediatos y beneficios para el donante.

## PALABRAS CLAVE

Ayuda exterior; política exterior; EEUU; cambio social; cooperación internacional.



## TITLE

A Political Theory Of Foreign Aid

## ABSTRACT

Along this work, the author reflects on the foreign aid, its necessity and opportunity —or not—, and whether it has value by itself. With this purpose, he defines six modalities of foreign aid, as well as their respective consequences and political contents, among them the humanitarian, the foreign aid oriented to economic development —equivalent currently to development cooperation—, the military or the prestige aid. One of his main conclusions is that the foreign aid, as part of the political weaponry of a nation, must fall into the domain of political action, criticizing the primacy of economists and their protagonist role regarding the management of this aid, to the extent that the ultimate goals of this policy must be the political reinforcement of the donor. In the view of Hans Morgenthau, who doubts about the efficacy in terms of progress and modernization of the economic aid, even being a successful one, the results of this aid are unforeseeable and could be potentially counterproductive, to the extent that they would change necessarily the statu quo —even provoking a revolution—, being preferable then the prestige aid for its immediate political effects and benefits for the donor.

## KEYWORDS

Foreign aid; foreign politics; EEUU; social change; international cooperation.

**\*Hans MORGENTHAU,** es uno de los principales autores e inauguradores de la corriente realista de Relaciones Internacionales. Desarrolló su carrera académica principalmente en la Universidad de Chicago y entre sus principales obras se cuentan *Scientific Man Versus Power Politics* (1946) o *Politics Among Nations* (1948).

Este artículo se preparó para el Public Affairs Conference Center, Universidad de Chicago, y apareció en un volumen de ensayos sobre la ayuda exterior publicado por Rand McNally and Co. en el 1962.

**Traducido con permiso de:** Cambridge University Press del original MORGENTHAU, Hans, "A Political Theory of Foreign Aid" en *American Political Sciences Review*, Vol. 56, 1962, ps 301-309.

**Traducción:** Alice MARTINI

De todas las innovaciones reales y aparentes que la era moderna ha introducido en el ejercicio de la política internacional, la ayuda exterior, tanto en su forma teórica como en su forma práctica, es la que ha resultado más incomprensible. En realidad, la misma idea de considerarla un instrumento de política exterior es muy controvertida. Por un lado, la controversia surge de la idea muy común de que la ayuda exterior es una finalidad en sí misma, que tiene su propia justificación, la cual trasciende y no depende de la política exterior. Desde este punto de vista, este tipo de ayuda se considera el cumplimiento de una obligación de unas pocas naciones ricas hacia otras muchas pobres. Por otro lado, no se ve la ayuda exterior como algo justificable en absoluto y, de hecho, se reputa un enorme despilfarro que no sirve ni los intereses de Estados Unidos ni los de las naciones que la reciben.

El debate público sobre la ayuda exterior ha contribuido muy poco a su comprensión. Cada año, en primavera, la nación afronta este problema, planteándolo casi exclusivamente en términos de cuánto dinero habría que destinar a la ayuda exterior, sin esbozar sus objetivos reales siquiera. La Administración intenta, como si fuera posible, pedir una cierta cantidad de ayuda exterior al Congreso, y este se niega a concederla. Generalmente el Congreso asigna aproximadamente un diez por ciento menos de lo que la Administración había pedido, y esta gasta lo que considera apropiado repartiéndolo entre las diferentes categorías que se han autorizado. La cuestión del importe de nuestra política de ayuda exterior se plantea públicamente sólo cuando se descubren flagrantes abusos e ineficiencias, como pasó por ejemplo en el caso de nuestra ayuda exterior a Laos, e incluso en estos casos, se habla de ella negativamente, en términos de remediar estos abusos e ineficiencias, más que de forma positiva, resaltando los objetivos que se supone que habría mejorado y el tipo de medidas que perfectamente calculadas para alcanzarlos.

De hecho, es hasta inútil preguntar si Estados Unidos debería tener una política de ayuda exterior, así como sería inútil preguntar si Estados Unidos debería tener una política exterior o militar. Esto se debe al hecho de que Estados Unidos tiene intereses en el extranjero que no se pueden proteger con medios militares y para los cuales los métodos tradicionales de diplomacia sirven solo parcialmente. Si la ayuda exterior no existiera, estos intereses no se podrían respaldar.

Por lo tanto, la pregunta de qué tipo de ayuda exterior deberíamos proporcionar no se puede evadir puesto que la actual, de la manera en la que se ha desarrollado recientemente, es fundamentalmente débil. Esta se ha concebido como un proyecto técnicamente autosuficiente, que abarca una multitud de objetivos y de actividades dispares, que responde aleatoriamente a todos los tipos de demandas, sensatas y no sensatas, tanto si no están relacionadas como si tienen relación —aunque casual—, con los objetivos de nuestra política exterior. En pocas palabras, Estados Unidos ha estado en el negocio de la ayuda exterior durante más de dos décadas, pero aún tiene que desarrollar una teoría de ayuda exterior comprensible según los estándares de juicio, tanto de los partidarios, como de los detractores de una determinada medida.

### **1. Seis tipos de ayuda exterior**

El primer requisito para poder desarrollar una política viable de ayuda exterior es reconocer la diversidad de "políticas" que son identificadas bajo este nombre. Estas consisten en la

ayuda exterior humanitaria, la ayuda exterior de subsistencia, la ayuda exterior militar, la corrupción, la ayuda exterior para lograr prestigio y la ayuda exterior para el desarrollo económico.

De todos estos diferentes tipos, sólo la ayuda exterior humanitaria es de por sí apolítica. Esta es la que los gobiernos han extendido tradicionalmente a naciones que han sido víctimas de desastres naturales tales como inundaciones, hambrunas y epidemias. A esta misma también pertenecen los servicios, sobre todo en el campo de la medicina y de la agricultura, que las organizaciones privadas, tales como las iglesias y las fundaciones, han proporcionado a países en Asia, África y América Latina. A pesar de que la ayuda humanitaria de por sí no es política, puede seguramente llegar a desempeñar este tipo de función cuando tiene lugar dentro de un contexto político. Asimismo, la ayuda exterior que proporcionan las organizaciones privadas será atribuida a sus respectivos gobiernos, con sus relativos efectos positivos o negativos, en la medida en que el país destinatario o sus habitantes perciban que la ayuda humanitaria de un país extranjero está desempeñando una función política. En consecuencia, es probable que la ayuda a la agricultura que la Fundación Rockefeller ha proporcionado a lo largo de muchos años a ciertos países de América Latina, bajo las condiciones de hoy en día, asuma una función política que no ha desempeñado previamente. Lo mismo se puede decir de la labor que, desde el principio, la Fundación Ford ha llevado a cabo en India. De la misma manera, también la ayuda humanitaria proporcionada por un gobierno puede tener efectos políticos.

La ayuda exterior de subsistencia se proporciona a gobiernos como los de Jordania y Níger, los cuales no consiguen asumir el control de sus recursos para poder mantener los servicios públicos mínimos. Por lo tanto, la nación donante subsana el déficit en el presupuesto de la nación destinataria. La ayuda externa de subsistencia es parecida a la humanitaria en el sentido de que en los dos casos se intenta prevenir el colapso del orden y la desintegración de una sociedad organizada. Sin embargo, también desempeña la función política de mantener el *statu quo*, sin, como regla general, aumentar su viabilidad. Además, donde pueda existir una alternativa política a un régimen no viable, la ayuda exterior de subsistencia disminuye las posibilidades de que esta se materialice.

Los sobornos ofrecidos por un gobierno a otro con el fin de conseguir una ventaja política eran, hasta los principios del siglo XIX, parte integral del arsenal de la diplomacia. Ningún hombre de estado titubeaba al admitir la práctica general del dar y aceptar sobornos, si bien se preocupaba de esconder las transacciones. Por lo tanto, era muy común y se consideraba muy apropiado que un gobierno pagara una pensión, o sea un soborno, al ministro de exteriores o embajador de otro país. Lord Robert Cecil, el ministro de Isabel I, recibió uno de España. Sir Henry Wotton, el embajador británico en Venecia en el siglo XVII, aceptó uno de Saboya mientras que solicitaba uno a España. Asimismo, los documentos que el gobierno revolucionario francés publicó en 1793 demuestran que Francia subvencionó a políticos austriacos entre 1757 y 1769 por valor de 82.652.479 libras, de las cuales el canciller austriaco Kaunitz recibió 100.000.

El embajador prusiano en París explicó muy bien la regla básica de este juego cuando en 1802 informó a su gobierno de que:

“la experiencia ha enseñado a todos los que se encuentran aquí por negocios diplomáticos que uno nunca debería dar nada antes de que el trato esté completamente cerrado, sin embargo solamente ha demostrado que el atractivo de la ganancia hará a menudo maravillas”.

Merece la pena destacar que la primera ley de presupuestos adoptada por el primer Congreso de Estados Unidos incluía un modesto contingente destinado a estas finalidades.

Gran parte de lo que hoy en día se conoce con el nombre de ayuda exterior está incluida en la naturaleza de los sobornos. La transferencia de dinero y servicios desde un gobierno a otro desempeña la función de un precio pagado por unos servicios políticos prestados o que se prestarán. Estos sobornos se diferencian de los tradicionales citados anteriormente en dos aspectos: se justifican principalmente en términos de ayuda exterior para el desarrollo económico, y tanto dinero como servicios se transfieren a través de un elaborado engranaje creado con el fin de proporcionar una auténtica ayuda económica. En consecuencia, estos sobornos son un medio menos efectivo para comprar favores políticos que los tradicionales.

La obsesión por sustituir la tradicional y formal transferencia de sobornos por el elaborado y pretencioso engranaje de ayuda exterior para el desarrollo económico procede de una corriente de opinión que acepta como universalmente válida la idea de que las naciones altamente desarrolladas tienen la obligación de transferir dinero y servicios a países subdesarrollados para su desarrollo económico. Por lo tanto, a parte de la ayuda exterior humanitaria y la militar, la única manera de transferir dinero y servicios que parece ser legítima es la que está aparentemente concebida para el desarrollo económico. El desarrollo económico se ha convertido en una ideología a través de la cual la transferencia de dinero y servicios desde un gobierno a otro en tiempos de paz se racionaliza y justifica.

La opinión pública actual acepta también otra suposición como universalmente válida: la idea según la cual el desarrollo económico en realidad puede promocionarse a través de estas transferencias de dinero y servicios. Por lo tanto, el desarrollo económico como ideología requiere un engranaje que haga posible la supuesta eficacia de esta transferencia para los objetivos de avance económico. A diferencia de la mayoría de las ideologías políticas, que operan solo a nivel verbal y cuyos efectos permanecen dentro del terreno de las ideas, esta, para poder ser plausible, requiere de un aparato administrativo elaborado que sirva como instrumento para este tipo de falsa política. El gobierno de la nación A, que intenta comprar una ventaja política del gobierno de la nación B, digamos, por ejemplo, por el precio de veinte millones de dólares, no solo debe fingir, sino que también tiene que representar de una forma elaborada que lo que realmente está haciendo es dar ayuda al gobierno de la nación B para su desarrollo económico.

La práctica de dar sobornos como si fueran aportaciones al desarrollo económico crea, tanto en el donante como en el destinatario, expectativas que se verán inevitablemente frustradas. Los antiguos sobornos eran una transacción relativamente directa; los servicios se prestaban a un determinado precio y ambas partes sabían qué esperar. El soborno disfrazado de ayuda exterior para el desarrollo económico convierte tanto al donante como al destinatario en actores de un juego que al final podría no distinguirse de la realidad. En consecuencia,



ambos podrían llegar a esperar resultados en términos de desarrollo económico que, por la naturaleza real de las cosas, estarían lejos de alcanzarse. Por lo tanto, es probable que los dos se vean decepcionados; el donante culpará al destinatario de ineficiencia y el destinatario acusará al primero de tacañería y le pedirá más. La ideología, si es considerada realidad, será un obstáculo para la finalidad original de la transacción, y ninguna de las dos partes creará haber recibido lo que le correspondía.

Durante la última década, la mayoría de los programas de ayuda exterior de Estados Unidos se ha destinado a la ayuda militar. Un cambio a favor de esta se produjo en 1961, cuando el Congreso asignó aproximadamente más de dos mil millones a la ayuda militar, mientras que el total votado para el resto de programas de ayuda exterior excedió los tres mil millones de dólares. A esta última cifra se tiene que añadir el equivalente de aproximadamente mil millones de dólares en divisas extranjeras, las ganancias procedentes de la venta de los productos agrícolas en el extranjero, utilizados para las subvenciones económicas y los préstamos a los gobiernos que los compraban.

La ayuda exterior con finalidades militares es la manera clásica en la que las naciones refuerzan sus alianzas. Roma solía recibir tributos de sus aliados a cambio de la protección militar que proporcionaba. Los siglos XVII y XVIII fueron el período clásico de los subsidios militares a través de los cuales las naciones, y sobre todo Gran Bretaña, intentaban fortalecer la fuerza militar de sus aliados. Al prestar atención a los tratados de alianza de este periodo, lo que llama la atención es la precisión meticulosa con la que se especificaban las obligaciones de proporcionar tropas, armamento, apoyo logístico, comida, dinero, etc. Los préstamos que Francia extendió en el tiempo a Rusia después de que la alianza entre las dos naciones llegara a su fin en 1894 entran en la misma categoría. Esta ayuda militar tradicional puede entenderse como una división del trabajo entre los dos aliados que juntan sus recursos, uno suministrando dinero, equipamiento bélico y entrenamiento, el otro proporcionando principalmente mano de obra.

A diferencia de la práctica tradicional, la ayuda militar hoy en día se extiende no solamente a los aliados, sino también a ciertas naciones que no se han alineado políticamente. La ayuda militar que Estados Unidos ha estado dando a Yugoslavia es un buen ejemplo. La finalidad subyacente a esta no es sólo militar, sino política, dado que se buscaba conseguir una ventaja política a cambio de ayuda militar. Esto se debe al hecho de que, de tal forma, el destinatario se obliga con respecto al donante por tal implicación. Esto ocurre porque el último espera que el primero se abstenga de cualquier trayectoria política que pueda poner en riesgo la continuidad de esta ayuda militar. En consecuencia, la ayuda militar, en este caso, tiene realmente la naturaleza de un soborno.

Lo que parece ser ayuda militar podría también tomar la forma de ayuda de prestigio, de la cual hablaremos a continuación. La provisión de aviones de combate y de otras armas modernas para algunas naciones subdesarrolladas claramente no puede desempeñar función militar alguna, sino que aumenta el prestigio de la nación destinataria tanto a nivel interno como a nivel internacional. Al poseer algunos de los más espectaculares instrumentos modernos de guerra, una nación puede por lo menos tener la ilusión de haberse convertido en una potencia militar moderna. Así como el soborno hoy en día se presenta en forma de

ayuda al desarrollo económico, la ayuda al desarrollo económico se presenta en forma de ayuda militar. En su sesión de 1961, por ejemplo, el Congreso asignó 425 millones de dólares de ayuda económica a áreas estratégicas y es probable que en el total de las asignaciones a la ayuda militar, que fueron de más de dos mil millones de dólares, se escondieran otros elementos de ayuda económica. Este modo de operar procede de la reticencia del Congreso a destinar grandes importes a la ayuda económica, hecho que contrasta con su disposición a asignar prácticamente cualquier cantidad que se le haya pedido para objetivos militares.

Sin embargo, los objetivos de la ayuda al desarrollo económico probablemente se ven afectados cuando se presentan en forma de asistencia militar, así como hemos visto que los objetivos del soborno se alteran cuando se presentan como ayuda al desarrollo económico. El contexto militar en el que esta ayuda está destinada a operar, aunque su administración directa esté en manos de las autoridades civiles, probablemente desvíe esta ayuda de su finalidad auténtica. Concretamente, reforzará la tendencia que existe de subordinar los requisitos de la ayuda al desarrollo económico a consideraciones militares.

Lo que la ayuda al prestigio comparte con los sobornos modernos es el hecho de que su verdadera finalidad también es ocultada por los objetivos aparentes de desarrollo económico o de ayuda militar. La planta siderúrgica improductiva o poco rentable, la autopista sin tráfico y que no conduce a ningún sitio, la compañía aérea que trabaja con personal extranjero y bajo pérdidas, pero bajo la bandera de la nación destinataria, todo serviría aparentemente para el desarrollo económico y, bajo diferentes circunstancias, podría ser verdad. Sin embargo, en realidad, todo esto no desempeña ninguna función económica. De hecho, debe su existencia a la afición, predominante en muchas naciones subdesarrolladas, por lo que se podría llamar "industrialización conspicua", símbolos espectaculares del avance industrial y monumentos para este, más que inversiones que satisfagan cualquier necesidad económica objetiva del país.

Esta tendencia clarifica la naturaleza de lo que generalmente se define como "la revolución del aumento de las expectativas". Nuestra inclinación es asumir que el deseo urgente de mejorar el progreso a través de la tecnología moderna y de las industrias es una tendencia universal en Asia, África y América Latina. En realidad, esta tendencia es universal solo en el sentido en el que prácticamente todas las naciones subdesarrolladas quieren enseñar que han logrado la industrialización, mientras que solo una fracción de la población, y a menudo solo pequeños grupos de élites dentro de esta, buscan los beneficios sociales y económicos de la industrialización y están dispuestos a tomar las medidas necesarias para alcanzarlos. Para muchas de las naciones subdesarrolladas, la planta siderúrgica, la autopista, la compañía aérea y las armas modernas desempeñan una función que no es principalmente económica o militar, sino psicológica y política. Se quiere lograr cosas como éstas como señales exteriores de modernidad y poder. Estas desempeñan una función parecida a la que la catedral tenía en la ciudad medieval y el castillo feudal o el palacio del monarca en el estado absoluto. Parece ser que Nehru, cuando enseñó a Chou-En-Lai una nueva presa, dijo: "Es a estos templos donde yo acudo a rezar". Cuanto más subdesarrollada y menos viable sea una nación, más grande será su necesidad de demostrar a sí misma y al mundo, a través de los resultados de la ayuda al prestigio, que ella también ha llegado a la mitad del siglo veinte.

La ventaja para el donante de ayuda al prestigio es triple. En primer lugar, podría recibir una ventaja política específica, muy parecida a la recibida para un soborno. En segundo lugar, el carácter espectacular de la ayuda al prestigio establece una relación patente entre la generosidad del donante y el aumento del prestigio del destinatario. El prestigio del primero se acentúa, por así decirlo, por el aumento del prestigio del segundo. Finalmente, la ayuda al prestigio es relativamente barata. Un compromiso limitado de recursos en forma de símbolos económicos de la modernidad, inútiles aunque espectaculares, podrían llevar a unos dividendos políticos desproporcionados.

En consecuencia, se aconseja al donante de ayuda exterior que distinga entre ayuda al prestigio y ayuda al desarrollo económico, aunque ambas sean justificadas por el potencial destinatario en términos de auténtico desarrollo económico. Es probable que este destinatario potencial, si ignora esta diferenciación, caiga en uno de estos dos errores. Confundiendo la ayuda al prestigio por la ayuda al desarrollo económico, podría desperdiciar recursos humanos y materiales a favor de este último aunque el objetivo de la ayuda al prestigio se habría podido lograr mucho más fácil y económicamente. O también podría denegar plenamente la petición de ayuda al prestigio porque no consigue justificarlo en términos de desarrollo económico, y de este modo podría renunciar a ventajas políticas asequibles. El clásico ejemplo de este error es la negativa americana a la demanda afgana de pavimentar las calles de Kabul por no ser viable económicamente. Al contrario, la Unión Soviética aceptó hacerlo porque perseguía una política de ayuda exterior orientada políticamente.

## **2. La ayuda exterior al desarrollo económico en detalle**

Ninguno de los tipos de ayuda exterior mencionados hasta ahora suscita cuestiones de una gran magnitud, aunque sí plantea preguntas acerca de cómo manipularlos prácticamente, un problema que puede ser superado usando el sentido común y un poco de experiencia. La ayuda exterior para el desarrollo económico ha sido el área principal para el análisis teórico y la especulación, siendo estos sobre todo de naturaleza económica. El pensamiento económico, fiel a su tradición académica predominante, tiende a mirar a la ayuda exterior como si esta fuera un proyecto técnicamente autosuficiente que se tiene que conseguir a través de instrumentos —y determinado por las normas— de la pura economía. Y dado que el desarrollo económico occidental, desde la primera revolución industrial en adelante, se ha debido a la formación de capital y a la acumulación de conocimientos técnicos, hemos tendido a suponer que estos dos factores proveerían ellos mismos el “ímpetu” para el desarrollo económico de las naciones subdesarrolladas de Asia, África y América Latina. Esta tendencia ha sido fuertemente respaldada por el éxito espectacular del Plan Marshall, cuyos orígenes políticos y motivaciones fueron olvidados en su justificación como medida económica estricta para la provisión de capital y de competencia tecnológica. Además, no siempre se reconoce que este éxito fue posible sólo por el hecho de que, al contrario de las naciones subdesarrolladas de Asia, África y América Latina, los destinatarios de la ayuda del Plan Marshall habían estado entre las naciones industriales líderes en el mundo y sus economías estaban en dificultad sólo temporalmente.

Por otro lado, la opinión popular y, a través de esta, una gran parte de la práctica de la ayuda exterior proceden de suposiciones no probadas y profundamente empapadas del folclore político americano. La opinión popular ha establecido correlaciones entre la aportación de

capital y de tecnología en una sociedad primitiva y su desarrollo económico, entre desarrollo económico y estabilidad social, entre estabilidad social e instituciones democráticas, entre instituciones democráticas y una política exterior pacífica. Sin embargo, a pesar de que estas correlaciones pueden sonar atractivas y reconfortantes para los americanos, estas no se basan ni en las experiencias que hemos tenido con nuestras políticas de ayuda exterior ni en la experiencia histórica general.

La primera de estas suposiciones implica que el subdesarrollo es fundamentalmente el resultado de la falta de capital y de competencia tecnológica. Este es considerado una especie de casualidad o, aún peor, una especie de enfermedad de deficiencia que se puede curar a través de inyecciones subcutáneas de aquellos elementos que faltan. Sin embargo, una nación puede sufrir algún tipo de deficiencia, alguna natural e insuperable, otras sociales y remediables, que ninguna cantidad de capital y de conocimiento tecnológico suministrada desde el extranjero puede curar. La pobreza de los recursos naturales puede ser de tal magnitud que puede hacer que el desarrollo económico sea imposible. Naciones como Jordania y Somalia probablemente nunca serán capaces de desarrollarse económicamente por esta razón. Muchas otras que son eternas destinatarias de ayuda a la subsistencia son propensas a acabar en esta misma categoría.

Una nación puede también sufrir de deficiencia humana, lo cual imposibilita el desarrollo económico. Así como hay individuos cuyos atributos de personalidad y nivel de inteligencia hacen que para ellos sea imposible aprovechar las oportunidades económicas, hay también naciones que tienen la misma discapacidad. Dicho claramente: de la misma manera en la que hay vagabundos y mendigos, asimismo hay naciones vagabundas y mendigas. Estas podrían ser las receptoras de donativos pero, a menos que su inteligencia colectiva y su carácter experimente un cambio milagroso, lo que recibirán desde el extranjero no será probablemente usado para el desarrollo económico.

Otras naciones son actualmente deficitarias de los atributos específicos del carácter y de la inteligencia que sirven para crear un sistema económico moderno, a pesar incluso de que sus competencias las cualifiquen para la transformación necesaria en un momento futuro. Para usar una analogía fuerte, estas están en el estadio medieval de su desarrollo cultural y aún no han tenido las revoluciones morales e intelectuales que en los siglos XVI y XVII crearon las precondiciones culturales para el desarrollo económico de Occidente. Sin embargo, tendemos a dar por supuesta la existencia de estas precondiciones y nos olvidamos de que, sin la secularización y la racionalización del pensamiento occidental y de la sociedad, su industrialización no habría sido posible.

Una civilización, como por ejemplo la birmana, que desprecia el éxito en este mundo solo porque se interpone en el triunfo en el otro mundo, pone un obstáculo cultural en el camino hacia el desarrollo industrial que la ayuda exterior claramente no puede superar. El ahorro, o sea, la preservación de capital o de bienes para su inversión o uso futuro, se ha convertido en una parte tan integral de nuestro pensamiento económico y de nuestra acción, que se nos hace difícil concebir que hay otros cientos de millones de personas en las áreas subdesarrolladas del mundo que son ajenas a este modo de operar, indispensable para el desarrollo económico. Hemos llegado a considerar el proyecto productivo como un *continuum*

cuya mejora es interés personal del propietario individual o del gerente. Sin embargo, en muchas áreas subdesarrolladas la actividad productiva ha sido considerada principalmente un objeto de explotación económica que hay que desechar cuando haya terminado de desempeñar su función de aportar al propietario temporal el mayor rendimiento financiero en el menor tiempo posible. Por esta razón, es menos probable que, una vez que la ayuda exterior haya sido vertida en este molde precapitalista y prerracional, esta consiga transformarlo, siendo usada, en cambio, en formas difícilmente previsibles de antemano, para servir los intereses de esta sociedad precapitalista o prerracional.

En las sociedades subdesarrolladas, los grupos gobernantes, que obtienen su poder político en gran medida de su *statu quo* económico, suelen generalmente identificarse con aquellos intereses económicos que tienden a impedir que la ayuda exterior se use para un relativo desarrollo. La posesión y el control de la tierra cultivable, en muchas sociedades subdesarrolladas, es el fundamento del poder político. La reforma de la tierra y la industrialización son, en consecuencia, un ataque al *statu quo* político. En la medida en la que tienen éxito, estarán destinadas a afectar drásticamente la distribución igualitaria del poder económico y político. Sin embargo, los que pertenecen al *statu quo* económico y político son los destinatarios de la ayuda exterior proporcionada con el objetivo de cambiarlo. Pedirles que usen la ayuda exterior para esta finalidad sería demandar que estén dispuestos a un sacrificio personal y que tengan un sentido de la responsabilidad social que pocos grupos gobernantes han demostrado tener a lo largo de la historia. La ayuda exterior, ofrecida bajo estas circunstancias, probablemente fracasará en su propósito aparente y, desempeñando la función de un soborno al grupo gobernante, reforzará el *statu quo* económico y político. Por lo tanto, es más probable que acentúe problemas sociales y políticos no resueltos que los solucione. Probablemente, un equipo de expertos de eficiencia y de contables públicos habría mejorado las operaciones de la banda de Al Capone; sin embargo, haciéndolo habrían agravado los males que las operaciones de esa banda causaban.

Dada la probable resistencia del grupo que gobierna al desarrollo económico, la ayuda exterior requiere un cambio político drástico como condición necesaria para su éxito. Esta tiene que ir de la mano del cambio político, ya sea voluntariamente inducida desde el interior o provocada a través de presiones exteriores. La segunda alternativa supone un dilema para la nación donante. Por un lado, dar ayuda exterior para el desarrollo económico sin estipular las condiciones que maximicen las posibilidades de éxito seguramente maximizará las posibilidades de fracaso. Por otro lado, proporcionar una ayuda "con condiciones" despertaría sospechas de xenofobia y resentimientos nacionalistas que tanto los que defienden el *statu quo* como los promotores de la revolución comunista podrían explotar.

Además, una vez que se haya decidido llevar a cabo un cambio político que vaya en contra del grupo gobernante, se tiene que identificar alguna agrupación que pueda ser el instrumento de este cambio. A veces, la única elección posible es entre grupos alternativos que son todos poco atractivos. En ocasiones, y no pocas, la ausencia de cualquier grupo alternativo significa que la única opción será crear un nuevo conjunto de individuos.

Finalmente, la promoción de un cambio social drástico por parte de la nación donante podría crear la condición indispensable para el desarrollo económico; sin embargo, al mismo

tiempo también hacer aparecer el fantasma de una revolución incontrolable. En muchas de las naciones subdesarrolladas, la paz y el orden son mantenidos a través del uso despiadado del monopolio de la fuerza por el grupo en el poder. Una hábil intervención extranjera específica podría fácilmente debilitar o hasta hacer desaparecer completamente el poder de este grupo. Sin embargo, no es tan sencillo terminar lo que se empieza de esta manera. Mientras que la nación intervencionista podría tener la capacidad de controlar los sucesos hasta el punto de instigar reformas drásticas y una revolución, esta sería totalmente incapaz de controlar el curso de esta última. En particular, una nación democrática como Estados Unidos, es totalmente incapaz de competir con los comunistas en la capacidad de controlar la revolución. Esta podría empezar, como pasó en Cuba, bajo los auspicios democráticos de unas masas no organizadas que persiguen una reforma social y podría estar apoyada por Estados Unidos y, a lo largo de su desarrollo, la minoría comunista, altamente organizada y disciplinada, y de hecho, el único grupo revolucionario organizado y disciplinado presente, podría tomar el control.

Una ayuda exterior al desarrollo económico exitosa podría tener resultados políticos igualmente inquietantes. En este caso, el desarrollo económico, logrado sobre todo por medio de la industrialización, afectará el tejido social de la nación subdesarrollada. A través de la creación de un proletariado urbano industrial, debilitará y destruirá los nexos sociales de la familia, la aldea y la tribu, en los cuales el individuo se siente seguro. Y no será capaz, por lo menos rápidamente, de proporcionar un sustituto a este mundo social perdido. El vacío creado será llenado por malestar social y agitación política. Además, los protagonistas de la revolución probablemente no serán las gentes oprimidas que viven en un mundo estático de miseria absoluta, sino los grupos que han empezado a levantarse porque a nivel social y económico no tienen suficiente para poder satisfacer sus expectativas. Por lo tanto, el desarrollo económico debe perturbar no sólo el *statu quo* económico sino, a través de ello, también el *statu quo* político. Si el cambio es bastante drástico, los efectos sociales y económicos del desarrollo económico podrían dar lugar a una situación prerrevolucionaria o incluso revolucionaria. Y, mientras que Estados Unidos podría ser de nuevo quien empezara el proceso, no estaríamos seguros bajo los auspicios de quién terminaría.

Estados Unidos se enfrenta a un gran número de obstáculos al intentar controlar el cambio social y político en las naciones subdesarrolladas, tanto como prerrequisito para el desarrollo económico como por el resultado del mismo. En primer lugar, como nación capitalista occidental, Estados Unidos es un poder conservador tanto a nivel interno como internacional, y sobre todo desde el punto de vista de las naciones subdesarrolladas. Tanto en su civilización como en su estructura social y económica, pertenece a ese conjunto de naciones que hasta hace poco eran capaces de mantener a África, América Latina y las zonas periféricas de Asia en condición de dependencia colonial o semicolonial. Este país mantiene alianzas militares con estas naciones y, a pesar de que generalmente haya evitado y hasta se haya opuesto completamente a las políticas coloniales, ha participado activamente y exitosamente en la explotación semicolonial de las naciones subdesarrolladas. Por lo tanto, al resentimiento contra las antiguas potencias coloniales se une el hecho de que sus políticas de ayuda exterior son a menudo sospechosas, como si estas sirvieran para disfrazar los objetivos típicos del colonialismo.

Además, Estados Unidos, a través de su filosofía política pluralista y de su sistema social, no puede llevar a las naciones subdesarrolladas del mundo un simple mensaje de salvación que sea respaldado en primer lugar por las minorías revolucionarias disciplinadas y entregadas y después por el control totalitario. Naturalmente, aquí la ventaja la tienen las potencias comunistas. Ellos son, por así decirlo, unos especialistas en explotar la situación revolucionaria, en una medida en que a nosotros nos provocaría vergüenza lo que sabemos hacer. Y esto porque, mientras que ellos son capaces de dirigir una revolución hacia los canales deseados a través del uso de una minoría disciplinada, nosotros, aunque estemos convencidos de que la revolución es inevitable y por lo tanto no nos oponemos a ella, tendemos a mirarla con recelo puesto que no podemos controlar la dirección que esta tomaría.

Las potencias comunistas tienen otra ventaja sobre Estados Unidos: el hecho de que, por lo menos aparentemente, para las naciones subdesarrolladas sus problemas y sus logros son más significativos que los nuestros. La Unión Soviética ha logrado, y la China comunista intenta lograr, lo que las naciones subdesarrolladas más ilustradas buscan: un incremento drástico en el producto nacional a través de una industrialización rápida. Estas potencias usan el control totalitario como su instrumento y la doctrina comunista como racionalización. Intentando obtener los mismos resultados, las naciones subdesarrolladas se sienten atraídas por los métodos que produjeron estos resultados en otros países. Al contrario, el proceso lento, que tuvo lugar a lo largo de siglos, a través del cual las naciones occidentales lograron altos estándares de vida a través de la industrialización, les tiene que parecer mucho menos atractivo. Esta atracción disminuye aún más por los procesos económicos del libre mercado y por los procesos políticos de la democracia liberal a través de los cuales en gran medida se logró la industrialización occidental. Y es que para estos procesos se requieren un grado de restricción moral y sofisticación económica y política que están en su mayoría ausentes en las naciones subdesarrolladas. Los métodos crudos y sencillos del totalitarismo les tienen que parecer mucho más agradables.

Por lo tanto, llegamos a la conclusión desconcertante de que una ayuda exterior al desarrollo económico exitosa puede ser contraproducente si el objetivo social y político de la nación donante es la estabilidad social y política del destinatario. En algunos casos, por lo menos, el fracaso de la ayuda para el desarrollo económico americana podría haber sido una bendición disfrazada, en el sentido de que no alteró un *statu quo* estable cuya continuación era de nuestro interés. Esta ayuda, destinada al desarrollo económico, en realidad desempeña la función o de un soborno o de una ayuda de prestigio. Aunque, en este caso nuevamente, estas funciones probablemente serán perjudicadas por unas expectativas frustradas de desarrollo económico por parte, tanto de la nación donante como de la destinataria.

En realidad, la pregunta de si una ayuda exterior exitosa contribuye al desarrollo de las instituciones y de las prácticas democráticas es una cuestión irrelevante. Para no detenernos aquí examinando las complejidades de la relación entre democracia y desarrollo económico, es suficiente observar que no existe necesariamente una relación causal entre los dos, como la historia reciente ha demostrado. El ejemplo más impresionante es la Unión Soviética. Su rápido desarrollo económico ha ido de la mano del gobierno totalitario y se podría argumentar que el primero habría sido imposible sin el segundo. Es más probable que allí donde faltan las precondiciones intelectuales y morales para el desarrollo económico en

la población en general y sólo se encuentran en una pequeña élite —como pasa en muchas naciones subdesarrolladas—, la imposición de la voluntad de esta pequeña minoría sobre la mayoría de la población es un prerrequisito no solamente para el comienzo del desarrollo económico, sino también para un crecimiento económico prolongado en el tiempo.

En cuanto a la promoción de una política exterior pacífica, el desarrollo económico probablemente sea contraproducente si hay algún tipo de motivación política para mantener una política exterior beligerante. La conclusión contraria proviene de la idea popular —aunque totalmente infundada— de que las naciones “pobres” declaran la guerra a las naciones “ricas” para lograr ventaja económica, y que las naciones “ricas” son pacíficas por definición porque tienen todo lo que quieren. Eso sí, por supuesto, la mayoría de las guerras han sido combatidas para obtener algún tipo de ventaja política y no económica, y si, especialmente bajo las condiciones tecnológicas modernas, sólo las naciones avanzadas económicamente son capaces de librar una guerra. No considerábamos a la Unión Soviética como una amenaza cuando estaba económicamente subdesarrollada; sin embargo, esta se convirtió en un peligro una vez que su desarrollo económico la transformó en una potencia industrial moderna. De forma similar, la China comunista de hoy en día, excepto para sus vecinos más próximos, es solo una amenaza militar latente por su potencial económico, si bien ambos factores serán probablemente impulsados por el desarrollo económico.

Por tanto, la ayuda exterior al desarrollo económico tiene un umbral de éxito mucho más pequeño de lo que se cree generalmente. Su resultado positivo depende en buena medida no tanto de su validez en términos estrictamente económicos sino de las precondiciones intelectuales, morales y políticas del país destinatario que no varían según la manipulación económica —si es que se pueden cambiar a través de una manipulación externa—. Además, los resultados políticos de una ayuda exterior exitosa para el desarrollo económico podrían ser impredecibles o contraproducentes en términos de objetivos políticos de la nación donante. En todo caso, son en gran medida incontrolables. La ayuda exterior ofrecida y aceptada para el desarrollo económico podría resultar en algo diferente de lo planeado, a no ser que esté claramente orientada hacia las condiciones políticas dentro de las cuales debe desempeñarse. Probablemente, resultará ser un soborno o una ayuda al prestigio, o bien una pérdida total. En esta situación, hacer demasiado podría ser un peligro tanto como hacer poco y, a veces, un hábil “no hacer nada” podría ser la decisión más sabia.

### 3. Conclusiones para la política

Las mayores conclusiones para la política de este análisis son tres: la necesidad de identificar cada situación concreta a la luz de los seis diferentes tipos de ayuda exterior y de escoger la cantidad y la calidad de la ayuda exterior apropiada a la situación; la necesidad de armonizar, dentro la misma situación concreta, diferentes tipos de ayuda exterior entre ellos en vista de los objetivos finales de la política exterior; y el requisito de tratar la ayuda exterior como una parte integral de las líneas de trabajo políticas.

La labor de identificar situaciones concretas y el tipo de ayuda exterior apropiada a ellas es una tarea que tienen que desempeñar los expertos del país y del área. ¿El país A sobreviviría sin ayuda exterior? ¿Es probable que su gobierno intercambie ventajas políticas por favores económicos? ¿Nuestros intereses militares se satisfarían con el fortalecimiento

de las fuerzas militares de esta nación? ¿Este país posee las precondiciones no económicas necesarias para que el desarrollo económico se vea respaldado por la ayuda exterior? Dando a esta nación una ayuda exterior de prestigio, ¿es probable que se sirvan nuestros intereses políticos? ¿Existen razones para una ayuda exterior que alivie el sufrimiento humano? ¿Qué tipo y qué cantidad de ayuda exterior es necesaria y suficiente para lograr el resultado deseado?

Contestar a estas preguntas correctamente necesita primero un conocimiento y una comprensión minuciosos y detallados de la situación general en un país específico. Sin embargo, al mismo tiempo requiere un entendimiento político y económico de muy alto nivel para dos problemas diferentes. Es necesario anticipar la receptividad del país a los diferentes tipos de ayuda exterior y sus efectos sobre ello. Cuando este análisis haya finalizado, se debe seleccionar desde un gran número de medidas posibles de ayuda exterior las que son más apropiadas a la situación y, por lo tanto, las que tienen más probabilidad de éxito.

De todas formas, en la mayoría de los casos la labor no es sencilla. Típicamente, un país subdesarrollado presentará un cierto número de situaciones que indican la necesidad de diferentes tipos de ayuda exterior a la vez. El dar uno de estos tipos sin considerar sus potenciales efectos sobre otro de ellos crea el riesgo de que uno se convierta en un obstáculo para el otro. Una de las debilidades más evidente de nuestras políticas exteriores tradicionales ha sido el no considerar el efecto que diferentes tipos de ayuda exterior han tenido en los otros tipos. Los sobornos dados al grupo en el poder, por ejemplo, fortalecerán el *statu quo* político y económico. La ayuda militar tendrá un fuerte impacto en la distribución del poder político dentro de la nación destinataria; sin embargo, puede también tener un efecto perjudicial en el sistema económico, por ejemplo, aumentando las presiones inflacionarias. Asimismo, el efecto de la ayuda exterior de subsistencia será un apoyo al *statu quo* en todos sus aspectos. Ya puede la nación donante desear estos efectos o bien ser indiferente a ellos, que los mismos dejan claramente de tener importancia en cuanto a sus objetivos totales. En tanto que la nación donante se ha embarcado en una política de ayuda exterior para un desarrollo económico que requiere cambios en el *statu quo* político y económico, los otros tipos de políticas de ayuda exterior son contraproducentes en términos de desarrollo económico porque fortalecen los mismos factores que impiden este desarrollo.

Este problema está particularmente presente en las relaciones entre la ayuda de prestigio y la ayuda al desarrollo económico. La nación donante podría intentar lograr resultados políticos rápidos y usar el prestigio para esta finalidad; sin embargo, podría también estar interesada en el desarrollo económico de la nación destinataria, cuyos beneficios probablemente aparecerán sólo en un futuro distante. La ayuda al prestigio puede sólo por casualidad resultar favorable al desarrollo económico, pudiendo más bien ser irrelevante para ello o, de hecho, impedirlo. Por lo tanto, ¿qué tipo de ayuda exterior tiene que escoger la nación donante? Si opta por la combinación de ambas, debería prestar atención para elegir un tipo de prestigio inocuo y promover el desarrollo económico, cuyos beneficios no tardarán mucho en llegar. Afganistán es el ejemplo clásico de este dilema. La Unión Soviética, pavimentando las calles de Kabul, optó por un tipo de ayuda al prestigio que es irrelevante para el desarrollo económico. Estados Unidos, construyendo una presa hidroeléctrica en una parte remota del país, cuya existencia es desconocida para muchos afganos y cuyos beneficios

no aparecerán hasta dentro de años, escogió el desarrollo económico.

De esto se desprende que la orientación política de la ayuda exterior y su efecto sobre el prestigio de la nación donante deben tenerse en cuenta por aquellos que desarrollan y llevan a cabo las políticas de ayuda exterior. En particular, la ayuda destinada al desarrollo económico, cuyos beneficios a la nación destinataria son inmediatos y evidentes, es un arma política más poderosa que los otros tipos de ayuda que prometen beneficios ocultos y lejanos. Además, los efectos políticos de la ayuda exterior se pierden si el donante no se presenta claramente frente a los destinatarios. Esto se debe al hecho de que no es la ayuda de por sí o sus resultados ventajosos los que crean lealtades políticas, sino la relación positiva que el destinatario establece entre la ayuda y sus resultados positivos por un lado y, por el otro, la filosofía, el sistema y los objetivos políticos. Es decir, si el destinatario continúa rechazando estas características del donante, a pesar de la ayuda que ha recibido, los efectos políticos de esta se pierden. Lo mismo ocurre en el caso de que no se convenza de que la ayuda recibida no es sino una manifestación natural, cuando no inevitable, de la filosofía, del sistema y de los objetivos políticos del donante. La ayuda exterior no será efectiva políticamente —por lo menos a corto plazo— si el destinatario opina que “la ayuda es buena pero la política del donante no” o que “la ayuda es buena pero la política del donante —buena, mala o indiferente— no tiene nada que ver con ella”. Para poder establecer una relación psicológica entre el donante y el destinatario, es necesario que los procedimientos a través de los cuales se da la ayuda y la materia a la que se aplica se presten a la creación de una conexión entre la ayuda y las políticas del donante que refleje su reconocimiento.

El problema de la ayuda exterior será irresoluble si esta no es considerada como un proyecto técnicamente auto-suficiente de una naturaleza principalmente económica. Esto únicamente se puede solucionar si este se considera como una parte integrante de las líneas de trabajo políticas de la nación donante, las cuales deben formularse teniendo en cuenta las condiciones políticas y sus efectos sobre la situación económica en el país destinatario. En este sentido, una política de ayuda exterior no difiere de una diplomática o militar o de la propaganda. Todas ellas constituyen armas en el arsenal político de una nación.

La ayuda militar es un asunto demasiado importante como para dejarlo únicamente en mano de los generales, y, asimismo, la ayuda exterior es demasiado importante como para dejarla finalmente a los economistas. El economista, a través de su experiencia, debe analizar ciertos hechos, idear determinadas técnicas y desempeñar ciertas funciones de manipulación de la ayuda exterior. Sin embargo, la formulación, y sobre todo la ejecución, de la política de ayuda exterior es una función política. Por lo tanto, esta entra en el terreno de los expertos políticos.

De la naturaleza política de la ayuda exterior se desprende que esta no es una ciencia, sino un arte. Este arte requiere, por medio de una predisposición mental, una sensibilidad a las interrelaciones entre los hechos, presentes y futuros, finalidades y medios. Los requisitos de esta actividad mental son dobles. El primero es una valoración discriminatoria de los hechos, de las finalidades, de los medios y de sus efectos recíprocos. De todas formas, sólo a través de una deducción racional a través de hechos averiguables se puede llegar a un análisis de la situación en la nación destinataria y, sobre todo, a su proyección en el futuro

y a unas conclusiones analíticas en términos políticos. Sólo cuando todos los hechos han sido averiguados, analizados debidamente y las relativas conclusiones han sido sacadas, las valoraciones finales y las decisiones pueden obtenerse a través de intuiciones sutiles y sofisticadas. Lo mejor que puede hacer quien formula y pone en marcha una política de ayuda exterior es maximizar las posibilidades de que sus intuiciones sean correctas. En este caso como en otros, más que el conocimiento del experto, lo que marcará la diferencia en la formulación y en la gestión de la ayuda exterior será la intuición del hombre de estado. ●

---

# RELACIONES INTERNACIONALES

Revista académica cuatrimestral de publicación electrónica  
Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales (GERI)  
Universidad Autónoma de Madrid, España  
[www.relacionesinternacionales.info](http://www.relacionesinternacionales.info)  
ISSN 1699 - 3950

 [facebook.com/RelacionesInternacionales](https://facebook.com/RelacionesInternacionales)

 [twitter.com/RRInternacional](https://twitter.com/RRInternacional)

