

HACIA UNA MAYOR COOPERACION CON AMERICA LATINA: SITUACION Y POSIBILIDADES DE LA AYUDA AL DESARROLLO DE LA COMUNIDAD EUROPEA Y DE ESPAÑA

Por
VICTOR MATE*
GERMAN GRANDA**

I. COOPERACION INTERNACIONAL Y AYUDA AL DESARROLLO

SITUÁNDONOS en los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial, encontramos la concepción e instrumentación del denominado Plan Marshall que, inspirado en razones fundamentalmente geopolíticas (recordemos la época de la «guerra fría»), busca apoyar la reconstrucción de una Europa Occidental que asegure una alianza no sólo de carácter político y estratégico, sino que permita el desarrollo y expansión del sistema capitalista liderado por los Estados Unidos. Como parte de dicho Plan, el Gobierno norteamericano canaliza diversos tipos de ayuda a los países aliados de carácter económico y militar, a fin de permitir su reconstrucción y reforzar los vínculos existentes.

(*) Politólogo, investigador del Instituto para el Análisis de Políticas Públicas (IAPP) de Buenos Aires y ex-profesor de la Universidad de El Salvador (Buenos Aires).

(**) Economista, investigador del Instituto de Cooperación Iberoamericana (ICI) y profesor Universitario.
«Revista de Estudios Agrosociales», n.º 128 (Julio-Septiembre 1984)

Conviene también recordar que muchos de los países europeos mantienen durante dicha época vinculaciones importantes de carácter colonial en diferentes zonas del mundo y que con el proceso de descolonización, que empieza a ocurrir durante las décadas de los 50 y 60, resulta de importancia no abandonar las ventajas adquiridas (geopolíticas, económicas y culturales), sino intensificarlas ante la nueva situación internacional.

Ello conlleva a que fundamentalmente a través de la denominada cooperación económica propugnada por los países dentro del sistema, se afiance la vinculación, dentro de la competencia Este-Oeste, de una periferia que si bien inserta en el sistema capitalista, permita a través de la ayuda al Tercer Mundo la implantación de valores y estructuras acordes con las sociedades industrializadas de Occidente.

Indudablemente sería extremadamente simple pretender justificar únicamente el carácter y contenido de la ayuda dentro de una causalidad que responde al interés de los países más desarrollados. Para ello, aunque no es nuestro objetivo hacerlo, resultaría importante aproximarse a los cambios que se van produciendo en las relaciones internacionales sin olvidar la mayor interdependencia económica por un lado, y la propia situación de los países subdesarrollados.

Dicha dinámica histórica no obstante también empieza a plantear exigencias en cuanto a que se produzcan posiciones que van desde la necesidad de realización de acciones de cooperación de carácter multilateral (fundamentalmente en el seno de los organismos internacionales), ayudas bilaterales, así como a ir asumiendo diversas reivindicaciones entre los propios países en desarrollo desde una perspectiva de búsqueda de cooperación horizontal.

Cuestionada la tradicional ayuda al desarrollo —conceptualizada muchas veces por dichos países como ayuda atada al reforzamiento de los intereses de los países donantes— y especialmente con el advenimiento de la crisis internacional que tiende a deteriorar gradualmente el sistema económico internacional vigente, aparecen esfuerzos por desarrollar un Nuevo Orden Económico Internacional. En esta línea se plantean diversos programas y planes de acción destinados a la formulación de un Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI) por parte de la Asamblea General, así como de diversos organismos de Naciones Unidas.

Sin embargo, en la mayoría de los casos resultan infructuosos y con ellos aparecen las limitaciones de un nivel multilateral de la cooperación que la propia crisis económica agudiza y la tendencia al bilateralismo en la cooperación, así como un freno a las reivindicaciones de los países en desarrollo.

La proliferación de organismos, sistemas y acciones de cooperación internacional resulta una realidad evidente en la década pasada, pero cuya efectividad está limitada, ya que en la mayoría de los casos o bien se actúa desde posiciones duras y coherentes con los intereses de los países desarrollados (pensemos algunos de los centros reales de poder económico internacional hoy en día, como el FMI y el GATT) o en muchos casos el poder de negociación internacional del Sur se encuentra resquebrajado por su crítica situación económica.

Se constata además especialmente dentro de las principales potencias mundiales un cierto espíritu de indiferencia ante las iniciativas Norte-Sur, encontrándose muchas de sus políticas y estrategias internacionales sustentadas en la dinámica de confrontación Este-Oeste. Como bien se señala en una reciente publicación de la CEE: «...la Administración Reagan está demasiado ocupada en contrarrestar la amenaza soviética para inquietarse al mismo tiempo por el mundo en desarrollo que, en su juicio y según la mejor tradición americana, debe levantarse, además, por sus propios medios...» (1).

No obstante, resulta evidente la existencia de una interdependencia entre lo que constituye la clásica agenda del Diálogo Norte-Sur (comercio, financiamiento para el desarrollo, etc.) y los problemas geo-políticos y militares con sus propias implicaciones socio-económicas.

Dentro de este amplio contexto internacional se sitúa el análisis específico del tema objeto de nuestro estudio.

II. RECURSOS FINANCIEROS Y AYUDA OFICIAL AL DESARROLLO

A fin de poder analizar posteriormente las principales características de la ayuda al desarrollo de la CEE, sus países miem-

(1) Malcolm Subhan, en «UNCTAD VI: se alza el telón». En Rev. «Comunidad Europea», 5/83. Madrid, Mayo 1983, p. 19.

bros y España, nos referimos aquí a los principales cambios globales producidos en los últimos años en la estructura y destino de dicha ayuda.

Observando el cuadro número I, se puede deducir en primer lugar la disminución durante el período 1970-82 de la ayuda otorgada en términos concesionales frente al crecimiento significativo de las aportaciones en condiciones no concesionales, destacando dentro de éstas la importancia de las transferencias realizadas por el sector bancario que compensa en cierta manera la contracción de las inversiones extranjeras.

Así tenemos que mientras las ayudas concesionales pasan de 21 mil millones de dólares en 1970 a 35 mil millones de dólares en 1982, las no concesionales prácticamente se duplican.

Conviene recordar que diversos factores propios de la escena internacional ocurridos en dicho período —reciclaje de capitales, fenómenos inflacionarios, desorden monetario, crisis energética— constituyen entre otros, elementos explicativos de los principales cambios ocurridos.

Dentro de la Ayuda Pública al Desarrollo (AOD) la contribución de carácter bilateral por parte de los países del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), a algunos de los cuales nos referimos con mayor detalle más adelante, es la más sustanciosa, si bien la contribución de los organismos multilaterales y de los países de la OPEP se ha venido incrementando (2).

Sin embargo, conviene destacar que en términos reales mientras que la participación de los países del CAD en los recursos totales netos aportados a los países en desarrollo disminuye del 41% en 1970 al 36% en 1982, tanto las de la OPEP como las multilaterales se incrementan entre los mismos años (del 2% al 6% en el primer caso y del 6% al 8% en el segundo).

Entre 1971 y 1982 la AOD del CAD registró un crecimiento neto, pasando su contribución (AOD/PIB) del 0,34% en 1971 al 0,39% en 1982, contribución que está bastante lejana del objeti-

(2) A comienzos del decenio de los 60 la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) creó el Comité de Ayuda para el Desarrollo (CAD), teniendo como objetivo básico transferir fondos procedentes de fuentes bilaterales y multilaterales oficiales destinados a favorecer el desarrollo económico y el bienestar de los países en desarrollo, parte de los cuales deben otorgarse como donación —por lo menos el 25%— y el resto en forma de préstamos en condiciones concesionales, es decir, más favorables a las existentes en el mercado.

Los países miembros del CAD son: La República Federal de Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Holanda, Italia, Japón, Nueva Zelanda, Noruega, Reino Unido, Suecia, Suiza y la Comisión de las Comunidades Económicas Europeas.

Cuadro 1 INGRESOS TOTALES NETOS DE TODAS LAS PROCEDENCIAS DE LOS PAISES EN DESARROLLO, 1970-82
(Miles de millones de dólares a precios constantes 1981)

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
I. Ayuda pública al desarrollo (AOD)	21,30	22,18	21,48	24,72	29,10	32,03	30,19	28,82	33,53	33,79	36,21	36,62	34,97
1. Bilateral	18,45	19,03	18,47	20,90	24,13	26,16	24,45	22,18	26,36	27,19	28,65	26,70	27,37
a) Países del CAD	14,53	15,31	14,43	13,80	14,51	14,97	14,09	13,85	15,66	17,28	17,56	18,28	18,93
b) Países de la OPEP	1,00	1,07	1,44	3,96	7,32	8,69	7,67	5,88	8,23	7,36	8,47	7,61	5,63
c) CAEM y otros donantes	2,86	2,65	2,60	3,14	2,29	2,69	2,46	2,47	2,54	2,62	2,81	2,81	2,81
2. Organismos multilaterales	2,86	3,16	3,01	3,82	4,97	5,87	6,63	7,17	6,60	7,56	7,93	7,61	7,61
II. Donativos de organismos privados sin fines lucrativos	2,22	2,21	2,27	2,15	2,05	2,00	2,04	1,97	2,06	2,24	2,02	2,36	2,36
III. Aportaciones en condiciones no concesionales	28,22	28,71	29,04	38,71	34,94	52,46	51,77	61,21	69,11	61,08	54,71	69,27	57,84
1. Públicas o con apoyo del sector público	10,20	11,94	8,19	9,47	13,47	16,10	18,78	21,62	22,92	19,81	21,81	22,14	23,12
a) Créditos privados a la exportac. (CAD)	5,39	6,58	3,14	2,26	4,23	6,76	10,00	12,14	11,58	9,37	10,79	11,33	9,19
b) Créditos públicos a la exportac. (CAD)	1,52	1,75	1,62	2,20	1,41	1,83	2,06	1,98	2,65	1,83	2,39	2,01	2,50
c) Multilaterales	1,83	2,23	2,21	2,55	3,19	3,87	3,77	3,70	3,68	4,40	4,70	5,68	6,82
d) Otras aportaciones públicas y privadas (CAD)	0,64	0,68	0,98	1,99	1,46	1,15	1,19	0,86	1,62	1,21	2,17	1,96	3,07
e) Otros donantes	0,82	0,70	0,24	0,47	3,18	2,49	1,76	2,94	3,39	3,01	1,77	1,16	1,53
2. Privadas	18,01	16,77	20,86	29,24	21,46	36,36	32,98	39,59	46,18	41,27	32,90	47,13	34,73
a) Inversiones directas	9,51	8,03	9,24	9,20	3,33	17,37	12,33	13,49	13,83	14,20	10,22	16,13	11,24
b) Sector bancario	7,73	8,01	10,48	18,91	17,64	18,35	18,84	21,70	27,68	26,35	21,34	29,00	21,45
c) Préstamos obligatorios	0,77	0,73	1,14	1,13	0,49	0,64	1,81	4,40	4,67	0,72	1,34	2,00	2,04
Ingresos totales (I + II + III)	51,75	53,11	52,79	66,10	66,19	86,54	83,96	92,07	104,61	96,93	93,16	107,92	95,18

Fuente OCDE «Cooperación para el Desarrollo». Examen 1983.

vo fijado por la ONU de alcanzar el 0,7% del PIB (1% de las transferencias totales).

Dentro de la proporción que de su PIB destinan algunos países se destacan en 1981 Holanda (1,08%), Francia (0,73%) (3), Suecia (0,83%) sin descuidar, además, las aportaciones mayores en términos absolutos de Estados Unidos, Alemania, Francia, Japón y Reino Unido (4).

El destino de los fondos aportados por los países donantes de la CAD se suelen canalizar tanto a nivel multilateral (vía organismos internacionales) como de forma bilateral, destinándose ya sea a la realización de proyectos específicos (en diversos sectores económicos) o a otros de asistencia (ayuda alimentaria, préstamos para estabilización de balanza de pagos, refinanciamiento de deuda, etc.).

Así mismo, se ha producido un cambio importante en los últimos años en los principales componentes de la AOD: hasta 1975 las contribuciones a las organizaciones y programas multilaterales eran el elemento más dinámico, pero en la segunda mitad de los setenta se invirtió la tendencia (la tasa de crecimiento real de la AOD multilateral en el período 1977-82 fue del 2,8% frente a la bilateral que creció el 5,3%).

El destino de la AOD de los países del CAD se centra a través de una mayor participación a favor de países de Asia (27% en 1981), Africa (38%), ocupando una posición más distanciada América Latina (12%). Esto tiene una explicación fundamental relacionada a razones de prioridad de los países donantes en función a los intereses políticos y económicos que mantienen con determinadas áreas y países (Francia y Gran Bretaña con sus antiguas colonias, Japón con sus vinculaciones a los países asiáticos, Estados Unidos con sus intereses estratégicos en Israel, Egipto, etc.).

Hay un elemento que también justifica en parte el destino de los fondos en función a beneficiar a los países con menores ingresos, aunque en la práctica dicho criterio está muy condicionado por diversos intereses (5).

(3) Proporción que a diferencia de Holanda y Suecia, es resultado del último cambio presidencial en Francia.

(4) Según datos de la OCDE.

(5) Así, por ejemplo, en América Latina, durante el período 1961-1981, Brasil fue el que en mayor medida se benefició de las aportaciones de los países del CAD. Véase GONÍ, José: «Notas sobre la ayuda bilateral al desarrollo originada en los países miembros de DAD/OECD hacia América Latina, 1961-81. Instituto de Estudios Latinoamericanos. Univ. de Estocolmo, Suecia. Ag. 1983.

III. LA COMUNIDAD ECONOMICA EUROPEA Y LA COOPERACION PARA EL DESARROLLO

Mucho se ha discutido sobre la existencia o inexistencia de una política exterior comunitaria dentro de la que se encontraría la ayuda al desarrollo. Dejando de lado tal discusión, podemos decir que por lo menos la Comunidad funciona como foro de discusión y consulta para los temas de política exterior, avanzando más en aquellas áreas vinculadas al sector externo en las que exista una coexistencia de intereses entre los estados miembros.

En este sentido, la política de ayuda al desarrollo se encontraría en un nivel intermedio, ya que si bien existe una política comunitaria que refleja sus intereses (sean o no resultado de la confluencia de intereses de los estados miembros), ésta sólo completa la política de ayuda de los países comunitarios, lo cual, además de ser formulado en este sentido por la propia Comunidad Europea, también se refleja en términos cuantitativos. Si se observa el cuadro II se puede ver que, pese al incremento de la ayuda institucional de la CEE en los últimos años, aquella sigue siendo básicamente bilateral (de los países comunitarios).

Cuadro 2

		1980	1981	1982
		(miles de millones de \$ a precios corrientes)		
Ayuda de los países miembros de la CEE	(1)	13,05	13,34	12,15
Ayuda de la CEE	(2)	1,29	1,60	2,10
AOD países del CAD	(3)	27,26	25,64	27,92
Total AOD	(4)	36,26	35,51	36,30
1/3 (%)		48%	52%	43%
2/3		0,4%	0,6%	0,8%

Fuente: Basados en datos obtenidos de OCDE: Resources for Developing Countries and recent trade. Paris, Junio 1983.

Si bien la política de ayuda comunitaria está bastante desarrollada, la Comunidad tiende a no diferenciar la ayuda propiamente dicha con el marco más amplio de la cooperación y con el marco general del diálogo Norte-Sur. En el sentido más amplio se incluyen una serie de instrumentos e instituciones, muchos de los cuales están más ligados a la estabilización de precios, de mer-

cados, etc., que a una ayuda propiamente dicha (asistencia, donaciones y créditos concesionales). Nos referimos básicamente a esta última, limitándonos en cuanto a la primera a ordenar dichos instrumentos e instituciones en el diagrama adjunto, para que se pueda comprender la posición que ocupa la ayuda en el marco más amplio del diálogo Norte-Sur, así como la importancia otorgada por la Comunidad Europea a las diferentes áreas geográficas.

III.1. DETERMINANTES MORALES, POLITICOS Y ECONOMICOS DE LA AYUDA COMUNITARIA

La política exterior de la Comunidad Europea tiene dos ejes: la libertad de intercambios y la ayuda al desarrollo (6). Al plantearse la interrogante de: ¿por qué la Comunidad considera tan importante la ayuda al desarrollo? (7); aquella responde desde tres niveles: el moral, el político y el económico.

En el *nivel moral* señala: «... ¿Cómo podrán aceptar que millones de seres humanos continúen muriéndose de hambre?» (8). Argumento que, si bien puede ser en parte válido, también tiene mucho de mera retórica, de acuerdo con las siguientes puntualizaciones:

1. La propia ONU, la Comisión Brandt, así como diversos foros internacionales, han señalado en varias ocasiones que los países de Europa Occidental no están dispuestos a asumir los costos necesarios como para que realmente se produzcan cambios cualitativos en los países dependientes (9).

2. Según señalábamos anteriormente, las ayudas oficiales al desarrollo (AOD) son cada vez menores respecto de las necesida-

(6) Ya hemos visto que en la realidad la Comunidad Europea, considera ayuda al desarrollo prácticamente todas las relaciones que mantiene con los países subdesarrollados y que nosotros hemos resumido en el Diagrama. De todas maneras, nuestro análisis dejará de lado los instrumentos claramente comerciales como el STABEX, SGP, etc., que sólo se podrían considerar ayuda al desarrollo en un sentido muy amplio del término.

(7) Documento 12/80, «La Comunidad Europea en el mundo», Octubre de 1980, p. 8.

(8) Le dossier de l'Europe 3/83 «La Communauté et les pays en voi de développement», Febrero de 1983, p. 2.

(9) Por situar algún argumento de Naciones Unidas digamos que «El gasto militar en la mitad de un día bastaría para financiar todo el programa de lucha antipalúdica de la Organización Mundial de la Salud...», «El 0,50% del gasto militar mundial de un año bastaría para solventar todo el equipo agrícola necesario para acrecentar la producción alimentaria y llegar a un nivel próximo a la autosuficiencia en los países de bajos ingresos y déficit alimentario en 1990». Rev. «Crónica de las Naciones Unidas», vol. XIX n° 9, Octubre de 1982. En realidad las comparaciones provienen del informe Brandt, Diciembre 1979, sobre Cuestiones Internacionales de Desarrollo.

Diagrama

LA COOPERACION Ce-PsVD (1) EN EL MARCO DEL DIALOGO NORTE-SUR

TEMA	PRINCIPALES FOROS DE DISCUSION	RECLAMACIONES DE LOS PsVD	RESPUESTA DE LA CE (2)	ZONAS Y PAISES BENEFICIADOS
AGRICULTURA Y ALIMENTACION	FAO, GATT ONUDI	DESARROLLO AGRICOLA AYUDA ALIMENTARIA	CENTRO TECNICO DE COOPERACION (FED) COOP. FINANCIERA Y TECNICA AYUDA ALIMENTARIA AYUDA DE URGENCIA ACUERDOS	ACP PsVD PsVD PsVD PAISES Y PRODUCTOS SELECCIONADOS (3) PsVD
MANUFACTURAS	GATT, UNCTAD	MEJOR ACCESO A LOS MERCADOS DE LOS PAISES DESARROLLADOS	SISTEMA GENERALIZADO DE PREFER. (SGP) CENTRO PARA DESARROLLO INDUST. (CDI) BANCO EUROPEO DE INVERSIONES (BEI)	ACP y Países Medit.
INDUSTRIALIZACION	UNCTAD, ONUDI	TRANSFERENCIA DE TECNOLOGIA REDISTRIBUCION DE ACTIVIDADES INDUSTRIALES E INDUSTRIALIZACION	FONDO EUROPEO PARA EL DESARROLLO (FED) ASISTENCIA TECNICA Y FORMACION EURATOM Y CEGA STABEX SYSMIN CDI ASISTENCIA FINANCIERA Y TECNICA	ACP
MATERIAS PRIMAS	UNCTAD, GATT, FAO	NIVEL Y ESTABILIZACION PRECIOS Y PRODUCTOS INCREMENTO DE PARTICIPACION LOCAL EN PROCESO TRANSFORMACION		PsVD (4) ACP (5) ACP PsVD
FINANZAS	FMI, UNCTAD, BIRD	TRANSFERENCIA FINANCIERA AUMENTO DE LOS RECURSOS PUBLICOS ORGANISMOS QUE FOMENTAN EL DESARROLLO	ASIST. OFICIAL AL DESARROLLO (ODA) PROTOCOLOS FINANCIEROS AYUDA FINANCIERA A LOS ONG (Org. No Gub.) AYUDA A LAS INSTIT. MULTILATERALES	PsVD PAISES MEDITER. PsVD PsVD

FUENTE: Elaboración propia.

(1) Como es lógico al referirnos a los países Subdesarrollados (PsVD) nos estamos refiriendo a América Latina; sólo quisimos remarcar que más allá del crédito, proyecto u organismos latinoamericanos que lo canaliza, no existen instituciones o instrumentos que sólo atañen a dicha región.

(2) Hemos señalado las instituciones cuando no existe un instrumento concreto. Para no confundir la lectura hemos situado a cada instrumento o institución como la principal respuesta a un tema o reclamo, pero en muchos casos un mismo instrumento o institución responde a más de un tema. Nosotros nos hemos limitado a repetirlos cuando lo consideramos muy necesario. Por otra parte, muchos de los reclamos que han realizado los Países Subd. no han sido atendidos y en los pocos casos que sí lo han sido (y que son los que nosotros mencionamos) sólo lo han sido parcialmente.

(3) El entramado de acuerdos comunitarios es inmenso (más de 100), pudiendo afectar estos a regiones, países, productos o variantes entre los tres. Muchos restringen el acceso de productos (caso de textiles y acero) y otros permiten un mejor acceso a varios productos (SPG) o a ciertos productos (caso de la carne), para algunos países (caso de Yugoslavia). Otra posibilidad importante, es que los beneficios del SPG queden condicionados a la firma y las consiguientes limitaciones de otros acuerdos, como en el caso de los textiles (Multifibras).

(4) Si bien las comunidades de la Energía Atómica, del Carbón y del Acero se limitan básicamente a Europa, en algún caso han propiciado ayudas financieras a algún país subdesarrollado; esto ocurrió por ejemplo con Brasil.

(5) También la India se beneficia de este mecanismo en el caso del azúcar.

des de financiación de los países dependientes, mientras que los recursos provenientes de los Bancos Comerciales privados van aumentando y desplazando a aquellas, con las consiguientes secuelas de onerosidad y mayor pobreza de dichos países (10).

3. No son los países más pobres los que más ayuda reciben. Así, por ejemplo, si tomamos un país como Camerún, que cuenta con el menor ingreso per cápita de Africa (unos 50 u\$s en 1983), nos encontramos con que es superado por 16 países de Africa firmantes del acuerdo ACP conforme a la ayuda que tendría que haber recibido por el FED (11). Esto por tomar simplemente a un país que además de ser uno de los más pobres del mundo, sirvió de anfitrión al primer acuerdo de cooperación entre la Comunidad Europea y un grupo de países subdesarrollados, que llevó el nombre de su capital, Yaundé.

Ahora bien, la Comunidad ha señalado en muchas ocasiones que la posibilidad de mayor intercambio, cooperación y ayuda con algunos países subdesarrollados se ve limitada por la inexistencia de esquemas de integración regional en dichos países y la existencia de gobiernos autoritarios (12). Pero este argumento es sólo válido en algunas circunstancias, para algunos países y con algunos gobiernos.

Respecto a la primera limitación señalada se debe aclarar que la ayuda a la integración es una parte mínima del total de la ayuda otorgada por la Comunidad Europea (por ejemplo, se mueve en torno al 0,5% en el caso de América Latina); por otra parte, si bien los países ACP y del Mediterráneo son los que más ayudas totales reciben, estas integraciones funcionan como tal por los acuerdos firmados con la Comunidad. Dicho de otra manera, están integrados a gusto del consumidor (la Comunidad Europea), pero de por sí no pertenecen a ningún esquema de integración que se pueda considerar más funcional que, por ejemplo, el Grupo Andino o el CARICOM (13). Así es que, tomando dos países

(10) Carlos Zeller y Mario Vidal, «La ayuda exterior, mecanismo de dominación imperialista»? Monthly Review, vol. 2 n° 11, Junio de 1979.

(11) Nos referimos al cuarto fondo europeo para el desarrollo porque pese a no ser el último es a través del que los países ACP más fondos han recibido hasta la actualidad.

(12) Este ha sido un argumento muy empleado por la Comunidad Europea ante las reclamaciones de América Latina, según lo señalan los funcionarios que han estado acreditados ante la Comunidad. Puede verse Luciano Berrocal, «Acercamiento de Europa y América Latina»; Leopoldo H. Tettamanti, «Relaciones entre América Latina y Europa», entre otros.

(13) Incluso muchos de ellos no pertenecen, al margen de los acuerdos con la Comunidad Europea, a integración alguna.

(de los diez que componen el grupo del Mediterráneo), Marruecos y Egipto, nos encontramos con que recibieron entre 1977 y 1981 300 millones de ECUs, mientras que toda América Latina recibió entre 1980 y 1982 270 millones de ECUs (14). En cuanto a la limitación que significaría la existencia de gobiernos autoritarios, no se necesita mucho para dudar de dicho principio; por tomar dos casos muy difundidos en Europa digamos que la Uganda de Idi Amin (junio del 76 a abril del 79) recibió 50 millones de dólares entre 1976 y 1978 y la República Centrafricana de Jean Bedel Bokassa (enero de 1966 a septiembre de 1979) recibió entre 1975 y 1978 185 millones de dólares (15); en ambos casos no sólo están presentes las ayudas institucionales de la CE sino también las ayudas bilaterales de los países miembros.

A nivel político, la Comunidad encuentra en las ayudas un antídoto a un posible enfrentamiento Norte-Sur, dentro del cual se considera a sí misma como una de las zonas más vulnerables (16). Por otra parte, las ayudas también están condicionadas por cuestiones de geopolítica; en este sentido, la CEE busca con aquellas la mayor penetración política en determinados países (en general ex-colonias) para ganar recursos y aumentar su capacidad en el nivel internacional. Detectar las zonas que la CEE considera estratégicas es muy difícil si exceptuamos algunos casos claves como luego veremos. Esto se debe a que la política exterior comunitaria es el resultado de los intereses políticos de sus estados miembros (en este sentido es que se hace difícil asegurar que exista una política exterior comunitaria) que muchas veces son diferentes o cuentan con estrategias distintas (17).

En cuanto a la búsqueda de mayor presencia en otros países (o sea, en el sentido más amplio del concepto geopolítica) la CEE no se limita a sus ex-colonias, aunque considera su presencia en ellas un tema clave, también plantea su propia estrategia respecto de otros países en los que, sobre todo, tiene una perspectiva dife-

(14) Monografía de la serie de documentos, «La política mediterránea de la Comunidad», septiembre de 1981 y Europe Information, relations extérieures 68/83 «La Communauté Européenne et L'Amérique Latine», junio del 83. Un ECU (European Currency Unity en 1984) equivale a un dólar americano aproximadamente.

(15) ACP Basic Statistics, Eurostat.

(16) Documento 16/81 «La Comunidad ayuda al tercer mundo: el Convenio de Lomé», agosto-septiembre de 1981.

(17) Si bien esto está más claro en el caso de los países europeos tomados individualmente, ello no llega a ser tan claro como en el caso de EE.UU. Así es como, con posterioridad a la revolución cubana, América Latina recibió el 60% de su ayuda a los EE.UU.; mientras que a partir de los 70 con los cambios en el escenario mundial (sobre todo en medio oriente y el océano Índico) América Latina sólo recibió de EE.UU. el 20%; situación que tiende a revertirse últimamente ante el conflicto en América Central.

rente a la de la potencia hegemónica de occidente (EE.UU). En este sentido y con una perspectiva distinta a la de dicha potencia, la Comunidad procura estar presente en Centro América y en particular en Nicaragua, como forma de evitar un alejamiento de aquel país y aquella subregión del bloque occidental. En este sentido, ningún país de América Central ha recibido más ayuda desde que existe el programa de ayuda financiera y técnica comunitario, que la otorgada bajo ese concepto a Nicaragua en 1981 (18). En cuanto a las zonas claves, si tomamos el sur del Mediterráneo, nos encontramos con que dicha área recibió entre 1977 y 1981 una ayuda por valor de 725 millones de ECUs mientras que los países ACP (que también son claves para la CEE) recibieron a través de Lomé I, 3.457 millones de ECUs (19). O sea que, sobre los fondos destinados a las dos áreas, los países mediterráneos recibieron un 17,3% con una media de ayuda de 72,5 millones de ECUs, mientras la media para los ACP fue de 58,6 millones de ECUs; diferencia que resulta más marcada si consideramos el muy superior desarrollo relativo de los primeros. A su vez, si tomamos un país como Egipto —clave en la estabilidad del Mediterráneo, Canal de Suez, Mar Rojo, etc.— nos encontramos con que recibió más de tres veces lo que recibió Togo, Burundi, Camerun, Tchad, Sudan y una larga lista de países ACP con ingresos per capita y posibilidades muy inferiores a las de Egipto.

A *nivel económico* la Comunidad se refiere a la ayuda al desarrollo en los siguientes términos «... el tercer mundo controla numerosas palancas de nuestro futuro económico y social. Aumentando nuestro esfuerzo de cooperación al desarrollo... podemos esperar obtener una mayor seguridad en lo que respecta a nuestros aprovisionamientos en materias primas, energéticas o no; una progresión de nuestras exportaciones y en consecuencia la creación de nuevos empleos; una modernización creciente de nuestras industrias estimuladas por una competencia intensa que les obligue a fabricar productos cada vez más elaborados y a menor costo» (20).

(18) De todas maneras también existen diferencias por parte de los países comunitarios respecto al tema de Centroamérica. Por ejemplo, en 1981, el interés de la CE por aumentar sus ayudas a la región (que significaba adelantar parte del presupuesto del 82) chocó con la firme oposición británica. Esto no impide que exista una política común respecto al tema, la que básicamente tiende a apoyar a Nicaragua en un marco de economía mixta y a propiciar ciertos cambios en la estructura económica, social y política de los demás países del área.

(19) Op. cit doc 16/81 y monografía de la serie documentos, septiembre de 1981.

(20) Documento 19/81 «La Comunidad y el diálogo Norte-Sur» noviembre-diciembre de 1981, pág. 1.

Los dos elementos centrales de este argumento son los que se refieren al papel que ocupan los países subdesarrollados como mercados consumidores y abastecedores situándoles en un lugar mucho más importante en relación con la CEE que en relación con EE.UU. o Japón (21). Por otra parte, una preocupación básica de la CEE es escapar a las limitaciones políticas y económicas que le acarrearía la dependencia de materias primas estadounidenses.

III.2. LOS CAMBIOS EN LA POLITICA DE AYUDA COMUNITARIA

En la medida que la política de ayuda se fue desarrollando y se comenzaron a cuestionar los escasos resultados obtenidos, aquella fue variando cualitativamente. Lo cual, si por un lado significaba optimizar los recursos aportados, también generaba una mayor dependencia para los receptores, respecto de las necesidades políticas y sobre todo económicas de la Comunidad.

Así es que comparando las ayudas entregadas como consecuencia de las Convenciones de Lomé I (1975) y de Lomé II (1979) (ambas para los países ACP exclusivamente) nos encontramos con que las donaciones disminuyen su participación del 62% al 52%, mientras que aumenta la ayuda para proyectos, cooperación técnica y formación. Los préstamos del Banco Europeo de Inversiones (BEI) también crecen del 11% al 12% y la ayuda a la formación de capitales de riesgo del 2,08% al 4,97%.

En el marco de los países subdesarrollados no pertenecientes a los ACP también pierde peso la ayuda alimentaria en beneficio de otros sectores (instrumentos y programas), disminuyendo aquella entre 1981 y 1982 del 59% al 47% aumentando proporcionalmente la otra gran partida para los no ACP, el programa financiero y técnico (22). A su vez, las ayudas se reorientan desde los proyectos específicos a los proyectos por sectores de la economía, enfatizándose las destinadas a infraestructura básica y agrícola (23). La participación comunitaria en ambos sectores no só-

(21) Si bien en el caso de Japón los países subdesarrollados son muy importantes en cuanto abastecedores de insumos básicos, no lo son tanto en cuanto a mercados para sus exportaciones; mientras que para la CE, en este último sentido, significan más del 50%.

(22) Op. cit documentos 16/81 y 3/83.

(23) Commission of the European Communities «The European Community's development policy 1981-1983».

lo significa asegurarse al aprovisionamiento de insumos básicos sino también la reducción de costos esenciales.

III.3. LA AYUDA INSTITUCIONAL COMUNITARIA A LATINOAMERICA (24)

La «Declaración de Buenos Aires» en 1970 y la posterior respuesta de la CEE será el inicio de un diálogo más directo entre ambas, si bien de carácter protocolario y no exento de dificultades (temas de la Política Agrícola Común, acuerdos preferenciales con otras áreas, proteccionismo, el conflicto Malvinas, etc.).

Aunque las relaciones comerciales sobre todo disminuyen, el interés por aumentar las relaciones políticas y económicas entre ambas áreas se incrementa en la década de los 80. Incluso en zonas que EE.UU había considerado su patio trasero, la CEE muestra interés. Así en marzo de 1981, C. Cheysson (miembro entonces de la Comisión comunitaria encargada de la ayuda al desarrollo) decía sobre América Central «Europa tiene responsabilidades en la región...» (25); lo cual manifiesta una cierta postura diferenciada de la estadounidense para dicha región.

La ayuda institucional comunitaria a Latinoamérica pasa de significar el 1,2% en 1971 al 1,8% en 1977 y al 5,2% entre 1980-82, —incremento en estos últimos años que se debe fundamentalmente a las ayudas concedidas a América Central —aunque cómo es obvio la ayuda comunitaria a América Latina fue y sigue siendo por ahora baja (26). Por tanto, si bien esta última región ha mejorado su posición, como ya lo hemos dicho al iniciar este apartado, los determinantes económicos y políticos de la ayuda que hemos identificado siguen siendo en gran medida favorables a África y a algunos países de Asia. Dentro de América Latina, Centroamérica absorbe entre 1979-83 el 63% de la ayuda, alrededor del 5% las organizaciones multilaterales (BID, etc) y el porcentaje restante, casi en su totalidad, los países andinos (27).

(24) Nos referimos a América Latina 20, o sea sin las ex-colonias y territorios de los países comunitarios en la región.

(25) citado por Guido Ashoff «América Latina y la Comunidad Europea: sus relaciones económicas» (Dossier Europa). pag. 22.

(26) Véase Manuel Alcántara Saez «La ayuda al desarrollo acordada a Iberoamérica. Especial referencia al papel concesionario de la CEE».

(27) Europe Information, relations extérieures 68/83 op. cit. y Europe information, Relations Extérieures 53/81 «La Communauté Européenne et L'Amérique Centrale».

Dentro de los diferentes tipos de ayuda que existen para los países subdesarrollados excluyendo los países que incluyen América Latina, se detecta la misma situación que señalamos como líneas generales del cambio en la política de ayuda comunitaria. Si desde los años 60 la partida más importante fue la de ayuda alimenticia, desde que en 1976 entraron en vigencia los programas de ayuda financiera y técnica, éstos han ido cobrando cada vez más importancia, transformándose entre 1979-83 en los de mayor importancia para América Latina (véase cuadro III) (28).

Cuadro 3

AYUDAS COMUNITARIAS A LATINOAMERICA 1979-1983
(MILLONES DE ECUS)

	1980	1981	1982	1979-1983
AYUDA FINANCIERA Y TECNICA	29,85	20,61	71,50	183,88
AYUDA ALIMENTARIA (a)	27,88	37,21	46,56	170,75
AYUDA DE URGENCIA	—	1,05	10,34	15,03
PROMOCION COMERCIAL	3,22	3,94	3,46	14,06
FORMACION	0,15	0,20	0,25	2,98
AYUDA COMUNITARIA A TRAVES DE LA ONG	3,52	2,04	6,54	19,99
AYUDA A LA INTEGRACION REGIONAL	0,30	0,30	0,10	3,89 (b)
TOTAL	64,92	66,44	138,75	410,58

Fuente. Elaboración propia en base a datos de la CEE

(a) A precios mundiales.

(b) Incluye un reciente Programa Energético.

Si en líneas generales más del 90% de los proyectos de ayuda financiera y técnica están vinculados a la producción rural y los servicios agrícolas, esta misma situación se repite respecto de Latinoamérica, lo cual por otra parte coincide con el objetivo de dicho programa desde su creación (29).

El hecho de apartarse de las políticas de ayuda tradicionales (como donaciones y ayuda alimenticia, y aunque lógicamente éstas nunca desaparecerán) se complementa con la idea de ir dejan-

(28) Hay que señalar que la caída de la partida financiera y técnica en 1981 y en cierta medida la experimentada también en el 80, aunque en este último año se mantenga como la más importante, se debe a los recortes efectuados por la existencia de gobiernos militares en algunos países latinoamericanos (tal es el caso de Bolivia) así como, en términos relativos, a la existencia de un programa especial de ayuda alimenticia en 1981.

(29) Véase los diferentes informes de la Comisión al Consejo de la CE.

do también de lado los proyectos específicos en beneficio de los proyectos por sectores y regiones. Incluso pese a referirse a políticas sectoriales, con lo cual, si por un lado se podrá atacar el problema estructural de la situación en los países subdesarrollados, (30) por otro, significará agravarlo ya que todo ese esquema alienta el control directo sobre la estructura productiva de los países subdesarrollados por parte de los centros dominantes de poder internacional y por lo tanto implica también incrementar o por lo menos mantener la dependencia, siendo que ésta es una de las causas estructurales del subdesarrollo.

III.4. LA AYUDA BILATERAL DE LOS PAISES COMUNITARIOS

Como ya ha sido señalado anteriormente tanto en términos cuantitativos como en algunos casos también cualitativos (desarrollo de las políticas de ayuda) la ayuda bilateral de los países comunitarios tiene más importancia que la otorgada institucionalmente por la CEE. En tal sentido, la propia Comunidad reconoce que sus programas de ayuda sólo complementan las políticas de los países miembros.

Si consideramos que las ayudas oficiales al desarrollo evolucionan (lo que tiene elementos positivos y negativos) a través de dos ejes —por un lado destinándose cada vez más recursos de forma bilateral y por otra articulándose aquella con otras políticas públicas, fundamentalmente económicas—, podemos encontrar tres niveles que permiten agrupar a los países de la CEE tipificados según dichos ejes de evolución.

En el *primer nivel* se encuentra Irlanda, Luxemburgo y Dinamarca (31) que todavía en la actualidad otorgan más del 50% de su ayuda (65%, 55%, 54% respectivamente) de forma multilateral y a través de las ONG (Organismos no Gubernamentales). A su vez los tres países priorizan sectores no ligados directamente a intereses económicos y políticos (en el sentido de referirse directamente a la resolución del conflicto) sino más bien sociales. En

(30) Véanse en este sentido los comentarios del comisionado Edgar Pisani en la revista «Europa» N° 14, enero-febrero de 1983.

(31) Si bien el nivel en que se encuentren estos tres países, está influenciado por sus diferentes grados de desarrollo, la situación de Holanda y Bélgica, así como en contraposición la de Inglaterra y Francia, demuestra que no depende de ello.

el caso de Irlanda se destaca la educación; en el de Luxemburgo la infraestructura social y en el de Dinamarca cuestiones demográficas y temas relacionados a la situación de la mujer en el Tercer Mundo.

Cuantitativamente son poco significativas (a pesar de que Dinamarca se destaque destinando el 0,77% de su PBI a ayuda al desarrollo), estando a su vez, prácticamente ausentes en las ayudas destinadas a Latinoamérica (aunque la ayuda danesa llegó a destinar más del 10% a aquella región a finales de los años 60 cuándo se colocaba en este sentido por detrás del 17% de la RFA) (32).

En el *segundo nivel* se encuentra Francia, Inglaterra y en cierta medida Italia, contrastando la posición de los dos primeros con su capacidad económica y los intereses que poseen en el Tercer Mundo (33). Los dos primeros otorgan en torno al 50% de la ayuda de forma bilateral, empleándola en líneas generales para mantener su presencia en ex-colonias (Gran Bretaña) así como en los territorios y departamentos de ultramar (Francia). En el caso de Inglaterra se destaca la ayuda financiera (créditos concesionales) y en el de Francia los créditos a la exportación. Si dejamos de lado las ex-colonias y territorios que ambos países tienen en América Latina, Gran Bretaña destina a la región menos del 5% de su ayuda y Francia menos del 3% (34). Si bien los dos países articulan sus ayudas a diversas políticas económicas y a algunas cuestiones políticas, esto se hace en la forma tradicional y no en la dirección que muestra la evolución de la CEE y de los países del tercer nivel (RFA, Holanda y Bélgica). Conviene señalar que ambos países se están reorientando en esta dirección desde hace muy poco tiempo. En Gran Bretaña, los «papeles blancos» (que definen la política de ayuda) recomendaron en 1981 aumentar el porcentaje destinado bilateralmente (que ya en 1981 alcanzó al 60%) y reorientar las ayudas para que estén más ligadas a otras políticas económicas (sobre todo a la inversión directa en el exterior). En Francia, con posterioridad a las elecciones de 1981 el gobierno socialista procura que las ayudas no se limiten a la exportación y

(32) Véase Manuel Alcántara Sáez op. cit. y Commission of the European Communities op. cit. 68 y 70.

(33) La escasa importancia otorgada por Gran Bretaña al tema llega al extremo de que buena parte de los proyectos de menor cuantía han sido aprobados por los jefes de misión en el extranjero, sin tener que recurrir a las instancias superiores de Londres.

(34) Puede verse Juan Carlos Sánchez Arnau «Las relaciones financieras entre Europa Occidental y América Latina» (CEPAL), abril de 1980.

no continuen identificadas con su presencia en los territorios de ultramar.

En cierta medida, Italia se encuentra en la misma situación que Francia e Inglaterra, si bien este país fue incrementando sus ayudas desde 1977, y al mismo tiempo fue orientándolas de forma cada vez más bilateral. Así tenemos que si en 1980 el 15% se destinaba de esa manera, en 1981 ya era el 28% y para 1983-84 se espera alcanzar el 50%. En la misma medida, también fueron perdiendo peso los créditos concesionales en beneficio de proyectos (principalmente agrícolas) a través de los cuales Italia ya no se limitará a entregar unos recursos determinados con un costo menor que el del mercado, sino que estaría directamente presente en los países subdesarrollados. El interés de Italia por América Latina, a diferencia de Francia y Gran Bretaña, ha ido creciendo, destinando ya desde finales de la década pasada entre un 8% y un 10% de su ayuda a Latinoamérica.

En el *tercer nivel* se encontraría la RFA, Holanda y Bélgica. Estos países destinan ya desde la década pasada más del 70% de sus respectivos montos de ayuda de forma bilateral, favoreciendo instrumentos que no sólo consistan en volcar recursos en condiciones favorables para los países subdesarrollados, sino que priorizan instrumentos de ayuda que permiten mantener una presencia directa y continua en los países receptores. Si bien en el caso de la ayuda belga y holandesa juegan un papel prioritario sus ex-colonias, los tres países se esfuerzan (Bélgica y Holanda más recientemente) por estar presentes en la mayor cantidad posible de países y áreas, aunque concentrando la ayuda suficientemente cómo para que resulte realmente significativa en la estructura del país beneficiario. Al margen de la RFA que destina en torno al 15% de su ayuda a Latinoamérica, Bélgica y los Países Bajos destinan en torno al 5% y 6% respectivamente, con lo cual se sitúan en ese sentido, por detrás de Italia y la RFA, que pese a haber reorientado parte de su ayuda a otras regiones, continúa siendo la que más ayuda destina a América Latina.

En el caso de Alemania la ayuda ha sido complemento de la inversión directa en el exterior, aplicando para ello medidas fiscales y de apoyo a los capitales de alto riesgo. Es por ello que en la ayuda alemana sobresalen como sectores destinatarios, además del sector servicios y el rural como ocurre con otros países y la propia CEE, el sector industrial. Holanda y Bélgica priorizan

los sectores rurales y de servicios (35). Lo novedoso de estos dos países es que desde inicios de los años 80 están replanteando sus políticas de ayuda para ir dejando de lado, no sólo las formas tradicionales (donaciones, ayuda alimenticia, créditos a la exportación, etc.), sino también la política de proyectos específicos por otras orientaciones más ambiciosas. Los belgas plantean introducir programas de ayuda integrada (con financiamiento global para ciertos sectores) y proyectos cofinanciados; Holanda se orienta en esta dirección, estableciendo «programas» con proyectos integrados sectorial o geográficamente. A su vez, los programas de ambos países son establecidos para un largo plazo (en algunos casos superior a los diez años), con lo cual van abandonando la idea de una ayuda con resultados y fines a corto plazo (36) y por supuesto también, las políticas incrementalistas que sólo pretenden «ir saliendo del paso como se puede» sin ningún cálculo previo de eficiencia.

IV. ESPAÑA Y LA AYUDA AL DESARROLLO

Las características estructurales de la economía española y su posición limitada en el escenario internacional hasta etapas recientes le confiere a España una experiencia muy modesta en el campo de la cooperación internacional (posiblemente la excepción a esto sea la ayuda otorgada a Guinea Ecuatorial).

A su vez cabe señalar que si bien España se benefició hasta recientes años de la AOD —incluso el Banco Mundial hasta 1981 la consideró como un país en desarrollo— viene al mismo tiempo destinando en los últimos años diversos recursos financieros a los países en desarrollo no siendo sin embargo miembro del CAD.

Siguiendo la clasificación de la OCDE el cuadro N.º IV recoge la evolución de dichas aportaciones, tanto concesionales como no concesionales entre 1977 y 1982. Se puede observar la escasa significación de la AOD que alcanza en 1982 el 0,13 del PNB, teniendo los distintos recursos de este concepto un comportamiento oscilante (37).

(35) En el caso de Holanda y la RFA se espera darle más importancia, en un futuro inmediato, al sector energético.

(36) Puede verse Commission of the European Communities op. cit., pag 67 y 70.

(37) La Secretaría de Estado de Comercio es el organismo actualmente encargado de concretar y administrar la AOD siguiendo los criterios de definición y contabilización señalados y elaborados por el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD).

Cabe señalar que los denominados créditos con cargo al Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD) datan de 1976 y son otorgados en condiciones concesionales (5% de tipo de interés anual, 10 años de amortización y 5 años de período de gracia) siendo uno de sus objetivos el fomento de las exportaciones españolas a los países en desarrollo (38).

Entre 1977 y 1981 se otorgaron 478 millones de dólares de créditos FAD siendo algo menos de la mitad destinados a diversos países de Iberoamérica (202 millones o 42,3%) (39).

De forma similar a la mayoría de los países del CAD, España intensificó en mayor medida los flujos financieros no concesionales a los países en desarrollo como se puede observar en el cuadro N.º IV alcanzando cantidades significativas en 1982 en concepto de inversiones directas y especialmente en créditos a la exportación.

Diversos análisis y comentarios coinciden en señalar en cuanto a la información sobre la AOD española, la escasa transparencia de la información que se suele dar oficialmente, la poca fiabilidad de algunos de los datos y la ausencia de criterios estrictos para su contabilidad (40). Frente a ello se defiende el organismo público responsable enfatizando incluso que la contabilización es escrupulosa y en algunos casos incluso inferior a la realidad por lo cual los datos que se publican son en general exactos (41).

Sin embargo con independencia de problemas metodológicos o estadísticos consideramos que existen aspectos fundamentales todavía no suficientemente estudiados, debatidos y cumplidos como son concretamente la ausencia de una política de cooperación para el desarrollo. Permanece sin elaborar el marco de dicha política, la definición de sus objetivos, la articulación de mecanismos, la coordinación de acciones y la rentabilidad de los mismos permaneciéndose en la mayoría de los casos en el terreno de las buenas intenciones y en algunos casos con cierto cariz demagógico.

(38) El FAD fue creado en Agosto de 1976 (RD-Ley 16/76) por el que se dictaban medidas de fomento a la exportación. Dos disposiciones posteriores —RD 509/77 y RD 2399/77— fijaron los criterios para la administración y aplicación del FAD y la composición y funcionamiento de la Comisión interministerial de Ayuda al Desarrollo. El FAD se nutre anualmente de las dotaciones que le asignan los Presupuestos Generales del Estado. Los créditos FAD son concedidos por el Instituto de Crédito Oficial con cargo a los fondos FAD.

(39) ICI-CEPAL: op. cit. pág. 150.

(40) ICI: Inventario sobre la cooperación de la Administración Pública española con Iberoamérica. Madrid 1984.

(41) Ministerio de Economía, Hacienda y Comercio: ICE. Boletín semanal N.º 1908 (27.10.83).

Se coincide con el diagnóstico en esta materia pero no se instrumentan los remedios, señalándose entre los principales problemas:

- a. La descentralización existente en la Administración española: carencia de un ente coordinador (tipo Agencia para el Desarrollo), duplicidad de acciones, dispersión de recursos, falta de objetivos, etc.
- b. La escasez de medios financieros (tema al que nos hemos referido anteriormente).
- c. La falta de compromisos y participación real de todas las fuerzas políticas y sociales (42).
- d. La inoperancia de multitud de acuerdos y convenios de cooperación.

Cuadro 4

RECURSOS FINANCIEROS A LOS PAISES EN DESARROLLO
(millones de dólares)

	1977	1978	1979	1980	1981	1982
— Asistencia técnica y cultural, ayuda alimentaria, etc.	10	12	55	84	83	63
— Organismos multilaterales	31	28	38	87	32	101
— Créditos FAD y otros créditos concesionales	71	123	71	40	122	69
TOTAL AOD (I)	112	163	164	161	238	233
— Flujos financieros no concesionales						
• Inversiones directas	158	158	244	244	244	394
• Créditos a la exportación	663	843	847	1.177	1.614	1.682
Suma (II)	821	1.001	1.091	1.421	1.838	2.076
Recursos totales (I + II)	933	1.164	1.255	1.582	2.076	2.309
• AOD en % del PNB+	0,09	0,11	0,08	0,07	0,13	0,13
• Recursos totales en % PNB	0,78	0,79	0,64	0,75	1,13	1,30

+ PNB a precios de mercado

Fuente: ICE Boletín semanal, varios años

(42) Días antes de celebrarse las últimas elecciones generales en Octubre de 1982, por iniciativa de diversas ONG todos los partidos políticos suscribieron el compromiso de poner los medios para dar cumplimiento a la meta fijada por Naciones Unidas de destinar el 0,7% del PNB en concepto de ayuda al desarrollo. Parece ser que en la mayoría de los casos se ha olvidado estos aspectos del debate parlamentario y de la concreción de los mismos.

V. LA CEE - 12 Y LA AYUDA AL DESARROLLO EN AMERICA LATINA

Nuestra aproximación al tema de la cooperación para el desarrollo, a través del análisis de la ayuda que la CEE y sus países miembros otorgan a los países en desarrollo, nos plantea una inquietud fundamental que queda abierta y que resulta de enorme interés clarificarla. Dicha inquietud puede esbozarse formulando los siguientes interrogantes: ¿cuál es el papel que podrá desempeñar España en este campo una vez que se adhiera como país miembro a la CEE?, ¿podrá España contribuir a fortalecer su cooperación con América Latina aprovechando su nueva situación de país miembro? En última instancia ¿cómo se prevee el margen de maniobra que podrá tener España?

Posiblemente resulte aventurado realizar conjeturas a futuro si no se conoce por un lado las respectivas posiciones tanto comunitarias como a nivel de los países miembros y sobre todo si se desconoce el marco —geopolítico, económico, social, etc.— en la cual se inserten las respectivas políticas de cooperación para el desarrollo.

De ahí que en el presente análisis hemos intentado asomarnos a algunas de estas realidades para tratar de clarificar los diferentes escenarios actuales y poder vislumbrar algunas perspectivas de futuro.

El tema indudablemente es complejo dada la dinámica en que se inserta y los cambios, muchos de ellos imprevisibles que se podrán dar. Pero lo que sí es evidente es que en general tanto los actuales países comunitarios como la propia CEE tienen bastante estructurada su política de ayuda al desarrollo, que con sus ventajas y limitaciones, superan la prácticamente inexistente falta que en este sentido tiene España.

Sin embargo no se puede obviar en ningún caso las oportunidades y posibilidades que se le presenten a España para engancharse en el tren de la cooperación para el desarrollo y especialmente dadas sus vinculaciones históricas y culturales con América Latina. Pero para ello se deben hacer propuestas realistas y coherentes y ojalá desde posiciones que beneficien tanto a los países latinoamericanos y no solo a los países otorgantes de la ayuda como sucede en muchos casos.

Veamos a continuación algunas de estas posibilidades cara a la integración de España en la CEE.

Como sabemos, los dos principales programas de ayuda al desarrollo fuera del marco ACP son el de ayuda alimentaria (43) y el financiero y técnico. En el marco de la ayuda alimentaria, los dos aportes principales de la CEE son la ayuda en cereales y la ayuda en productos lácteos (44). El primero se basa en un convenio multilateral en el contexto ONU-FAO y en el que participa tanto la CEE como los países miembros.

Igualmente desde el 1 de julio de 1980 España también se adhirió a este convenio por lo que no deberá realizar, en principio, más aportes de los que realiza en la actualidad ya que la parte correspondiente a la CEE (institucionalmente) se financia por el presupuesto comunitario. En el caso de los productos lácteos, así como en los menos importantes (cuantitativamente) aportes particulares (ayuda en azúcar, ayuda a los refugiados palestinos (45), etc.), se trata de ayudas que otorga la Comunidad autónomamente, pero en este caso España tampoco deberá hacer ningún nuevo esfuerzo en la materia pues estas partidas también se encuentran presupuestadas. En cuanto al margen de acción y negociación de España en los programas alimentarios se limitará a sus posibilidades dentro del Consejo y la Comisión. A su vez la distribución geográfica y sectorial de estos recursos está prácticamente fijada de antemano por las tres reglas básicas ya mencionadas, por los convenios internacionales y por los excedentes de productos de consumo básico en el mercado comunitario, por lo que España no tiene muchas posibilidades de introducir variantes dentro de la ayuda alimentaria (46).

En el caso de la ayuda financiera y técnica los recursos tam-

(43) Véase Europe Information développement «L'Aide alimentaire de la Communauté une nouvelle approche», diciembre de 1982.

El primero es adoptado anualmente por el consejo a propuesta de la comisión siendo la distribución geográfica de los alimentos, en principio iniciativa de esta última, pero ajustada a ciertas reglas básicas: —la existencia de un déficit alimentario en el país receptor, a nivel de desarrollo económico de éste medio en base a su PNB (siguiendo en esto las cifras del Banco Mundial) y; el estado de las finanzas exteriores (siguiendo en esto los datos del FMI).

(44) Esto en cuanto a programa regulares puesto que también existen las ayudas de urgencia (en caso de catástrofe) que son en general aportes en cereales solventados a través de las reservas previstas en los programas anuales. En caso de catástrofes no naturales (temas políticos, guerras, etc.) los países miembros de la CE deben ser los que autorizan la ayuda de urgencia. En este tipo de ayudas, sería el único caso en que España podría impugnar directamente una ayuda.

(45) En este caso se trataría de una ayuda autónoma pero en el marco de un acuerdo entre la CE y la UNRWA —oficina de las Naciones Unidas para los refugiados de palestina—.

(46) Ante un programa presentado por la Comisión al Consejo en 1974, la CE ha iniciado un proceso tendente a diversificar los productos que se aportan en la ayuda alimentaria.

bién provienen del presupuesto (47) siendo los programas correspondientes establecidos por la Comisión y elevados al Consejo. En este caso, la capacidad de acción española en esas dos instituciones no está sujeta a condicionantes tan rígidos como en el caso anterior puesto que, el objetivo de priorizar los programas para el sector rural más que una regla básica es el resultado de las consideraciones y los intereses de los países comunitarios en un momento determinado (48). Ahora bien los proyectos financieros y técnicos que la Comisión considere son consultados, antes de tomar una decisión, con los posibles países beneficiarios, las ONG y las organizaciones multilaterales. La particular posición española, a nivel latinoamericano, en los dos últimos casos, podría tener como resultado un intercambio más fluido entre dichos organismos y la CEE. También podría revertir las iniciativas a la hora de proponer los proyectos: es decir, podría llevar a la Comisión ideas y proyectos que sean resultado de la confluencia de sus propios intereses y de los intereses latinoamericanos, con lo cual las ayudas tendrían que ver más con las necesidades de los posibles beneficiarios y se obtendría también una mayor eficiencia. Por otra parte, esta mayor comunicación entre la CEE y América Latina, que posibilitaría España sería un elemento más para evitar los retrasos en la ejecución de los proyectos adjudicados, lo que además de ser bastante común tienen como consecuencia la pérdida de recursos o desequilibrios en la ejecución de dichos proyectos y la desvalorización de los aportes financieros ante la situación inflacionaria mundial.

Un tipo de proyecto, dentro de la ayuda financiera y técnica, en el cual España podría realizar una labor importante de cara a Latinoamérica es el cofinanciado (49). La cofinanciación puede realizarse con los países comunitarios o los organismos supranacionales. En este sentido España lograría optimizar sus recursos planteando macroproyectos en los que participe (50) con la CEE y

(47) Sobre el tema de los recursos financieros comunitarios puede verse Documentación Europea «La Economía de la Comunidad Europea», pág. 78 y ss.

(48) Aunque la priorización del sector rural así como de los sectores tendentes a disminuir el déficit alimentario es un objetivo que formalmente se adoptaría a partir de 1981, se comenzó a tener en cuenta en 1978 y de todas maneras sólo se trata de darle una «importancia particular» a dichos sectores por lo que no es una regla fija. Se puede consultar el reglamento 442/81 y los rapport de la Comisión.

(49) Esta categoría absorbe el 40% de las ayudas financieras y técnicas, correspondiendo, el porcentaje restante, a los proyectos autónomos. Las otras categorías en las que también la CE clasifica estas ayudas son, según se trate, proyectos nacionales o regionales, proyectos para estudios o asistencia técnica y proyectos regulares o de urgencia, pero su interés en cuanto a las posibilidades que tendría España es relativo.

(50) Las formas fundamentales de la cofinanciación son en asociación (se participa conjuntamente) o en paralelo (los diferentes participantes del proyecto se encargan de algún sector del mismo en forma independiente

en los caules también podrán intervenir otros países comunitarios. Esto último también puede realizarse en un marco directamente bilateral. De esta manera se desviarían o incrementarían los recursos de otros países comunitarios con destino a Latinoamérica, permitiendo también, el acceso de España a proyectos superiores a los de sus capacidades financieras reales.

Estas distintas posibilidades que hemos considerado deberían estar acompañadas, además de unos mayores niveles de comunicación España-Latinoamérica, por un amplio conocimiento de las estrategias de los diferentes países comunitarios, sobre todo de Bélgica y Holanda, países que se muestran particularmente dispuestos a encarar proyectos participados con otros países y que a su vez no tienen la misma capacidad de otros países europeos para estar presentes en América latina (a pesar de que, como sabemos, son los que más intereses muestran por la región si exceptuamos a RFA e Italia).

Frente a esto España se encontrará básicamente con tres limitaciones: por una parte la reducción de sus recursos ante los aportes, que deberá realizar al FED (que destina sus recursos a los países ACP) y que se negociarán en el Consejo, situación que puede minimizar optimizando sus restantes recursos a través de una estrategia clara respecto de la CEE y sus países miembros de la que nosotros nos hemos limitado a enunciar algunas posibilidades. Por la otra parte, también será un freno la insuficiente diferenciación estructural (de roles) en el perfil del Poder Ejecutivo Español, tanto a nivel general (por o entre el Instituto de Cooperación Iberoamericana y el ministerio de Asuntos Exteriores) como a nivel particular, con el choque entre los intereses de los ministerios denominados políticos (en este caso el de RR.EE.) y los denominados técnicos (los del área económica en este caso: Ministerios de Economía, Industria, etc.) con lo cual se entorpecen las acciones externas y entre ellas la política de ayuda al desarrollo; cuestión que debería ser un tema de actuación prioritaria tomándose las medidas adecuadas para su reestructuración. Y por último la ausencia de contenido en la política de cooperación para el desarrollo lo cual debería ser motivo de una urgente reflexión de las distintas fuerzas políticas.

aunque coordinada). Debido a las ventajas que podría tener España en cuestiones no fundamentalmente ligadas al tema financiero (idioma en común, etc.) su interés para otros países comunitarios aumentará con la primer posibilidad y esto también permitiría a España optimizar aún más sus recursos, pudiendo estar presente en más proyectos y más países.

RESUMEN

Se describe el surgimiento y evolución de la ayuda al desarrollo en un marco bilateral y multilateral, analizándose la ayuda institucional de la CEE, de los diferentes países comunitarios y de España, y haciéndose especial referencia a América Latina como región receptora. Dicho análisis se realiza a nivel cuantitativo —flujo de ayudas, participación de receptores y donantes, etc— y cualitativo —políticas de ayuda y su evolución, interés de la ayuda para donantes y receptores, organismos e instituciones otorgantes, programas de ayuda, etc—.

Se hace especial hincapié en las limitaciones y posibilidades de optimizar aquellas ayudas, señalándose las oportunidades de una España comunitaria en relación con Latinoamérica, así como también posibles instrumentos para acciones concretas.

Se concluye que, si bien por ahora las ayudas suelen ser bastante simbólicas, caben posibilidades para optimizar los montos existentes y para lograr una redistribución de dichos recursos en beneficio de Latinoamérica.

RESUME

On décrit l'apparition et l'évolution de l'aide au développement dans le cadre bilatéral et multilatéral, en analysant l'aide institutionnelle de la CEE, des différents pays communautaires et de l'Espagne; une référence spéciale est faite à l'Amérique Latine comme région réceptrice. Cette analyse est effectuée au niveau quantitatif —volume de l'aide, participation des récepteurs et des donnants, etc— et qualitatif —politiques d'aide et leur évolution, intérêt de l'aide pour les donnants et les récepteurs, organismes et institutions qui l'accordent, programmes de l'aide etc...

Une mention spéciale est faite aux limitations et aux possibilités d'optimiser cette aide, en indiquant les possibilités d'une Espagne communautaire en rapport avec l'Amérique Latine, ainsi que les possibles instruments pour une action concrète.

En conclusion, il est signalé que, si bien, pour l'instant, l'aide est plutôt symbolique, il est possible d'accroître les montants existants et obtenir une redistribution de ces ressources, au bénéfice de l'Amérique Latine.

SUMMARY

A description is given of the birth and evolution of the development aid within a bilateral and multilateral framework, analysing the aids granted institutionally by the E.E.C., by the E.E.C. member countries and by Spain with a special reference to Latin America as the receiving region. The analysis is ca-

ried out at the quantitative level —flow of aid, participation of recipients and donors, etc.— and at the cualitative level aid policies and their evolution, in what measure the aids granted are of interest for donors and recipients, granting bodies and institutions, aid programmes, etc...—.

Special emphasis is given to the limitations and the possibilities of optimizing these aids, pointing out the opportunities of Sapin as E.E.C. member country regarding Latin America, as well as the possible instruments for specific actions.

The conclusion is that even if for the time being the aids granted tend to be mostly symboilc, there are possibilities to optimize the existing amounts and to achieve a redistribution of the mentionned resources for the benefit of Latin America.
