

W
28
(9310)

DOCUMENTO DE TRABAJO

9310

COOPERACION PARA EL DESARROLLO: UNA
NOTA SOBRE LA MULTILATERALIDAD Y LAS
RELACIONES ESPAÑA-AMERICA LATINA.

Jose A. Nieto Solís

FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS Y EMPRESARIALES.- UNIVERSIDAD COMPLUTENSE
Campus de Somosaguas. 28223 Madrid

COOPERACION PARA EL DESARROLLO: UNA NOTA SOBRE LA
MULTILATERALIDAD Y LAS RELACIONES ESPAÑA-AMERICA LATINA

José Antonio Nieto Solís

Profesor titular de Economía Aplicada
Universidad Complutense de Madrid

RESUMEN

La cooperación internacional no parece haber mostrado la eficacia deseada en el estímulo del desarrollo económico y social. Tampoco parece estar guiada por criterios de equidad con respecto a los países beneficiarios de ayuda internacional. Por el contrario, su excesiva vinculación a la política exterior bilateral de los países donantes parece orientarla, sobre todo, al mantenimiento de un cierto tipo de estabilidad en las relaciones internacionales.

La Comunidad Europea es un excelente laboratorio para contrastar tales apreciaciones. Es el principal donante mundial de ayuda al desarrollo, pero orienta la mayor parte de sus recursos a países que apenas han mejorado su nivel de vida en las últimas décadas. Aplica su política de cooperación mediante criterios preferenciales y, por tanto, discriminatorios. Y no oculta, al igual que los restantes países desarrollados, la orientación política y la defensa de los intereses estratégicos que presiden el diseño y aplicación de sus políticas exteriores.

En este sentido, la pertenencia de España a la CE plantea un claro dilema. Por una lado, nuestro país ha pasado a formar parte de un área de creciente influencia en las relaciones internacionales, lo que acrecienta las posibilidades de acción en distintos frentes, incluida la cooperación internacional. Pero por otra, la

forma y el contenido de la cooperación española con América Latina difieren sustancialmente de la del resto de naciones europeas.

Aunque es difícil hacer propuestas que faciliten la reflexión y el debate sobre estos temas, hay algunas consideraciones de carácter general que pueden ser útiles. Entre otras, las páginas siguientes se refieren a la conveniencia de fomentar los compromisos multilaterales como vía para perfilar un marco de relaciones internacionales menos desfavorable para los países iberoamericanos.

1. DESARROLLO ECONOMICO Y COOPERACION INTERNACIONAL

Desde el final de la segunda guerra mundial numerosos países han traspasado la hipotética frontera que separa el desarrollo del subdesarrollo. Pese a ello, en el último decenio del siglo XX una quinta parte de la población mundial subsiste con menos de un dólar al día. ¿Qué determina que algunos países avancen en la senda del desarrollo mientras que otros permanecen estancados o incluso retroceden?. ¿Qué papel desempeña la cooperación internacional como factor de apoyo al desarrollo económico?.

Aunque no existe un conocimiento preciso sobre los factores que impulsan el desarrollo, sí parece haber un amplio consenso sobre cómo responder de forma preliminar a las cuestiones anteriores. En primer lugar, la experiencia parece mostrar que la concurrencia de determinados factores, fundamentalmente endógenos, resulta fundamental para facilitar el desarrollo de un país. Entre esos factores pueden citarse los sociales, institucionales y políticos, pero también, desde una perspectiva económica, y considerando que el desarrollo ha de ser un proceso sostenido en el tiempo, deben incluirse aquellos otros que afectan al establecimiento de unas condiciones macroeconómicas capaces de garantizar el mantenimiento de los principales equilibrios internos y externos de la economía de ese país. En este caso, la

inserción internacional de una economía constituye un elemento cada vez más importante para referirse al desarrollo.

Y en segundo lugar, la corta historia de la cooperación internacional tiende a demostrar que, por lo general, la ayuda exterior no suele ser por si misma un factor suficiente para estimular el desarrollo, aunque bajo ciertas condiciones sí pueda contribuir al cumplimiento de esa prioridad, a la vez que permite la obtención de otros objetivos igualmente importantes para los países que se encuentran vinculados por los intereses sobre los que reposan las relaciones de cooperación. Como es natural, esto no significa que dichos intereses, normalmente de carácter bilateral, sean contrarios a los objetivos generales de búsqueda de un mayor desarrollo económico y social. Pero tampoco significa que la cooperación internacional sea capaz de servir de compensación por otros efectos de las relaciones internacionales que perjudican el desarrollo de ciertos países de intermedio y bajo nivel económico.

Pese a ello, la Ayuda Oficial al Desarrollo puede desempeñar una tarea importante en la mejora de la situación de algunos países en vías de desarrollo. Esa tarea puede resultar crucial en determinados programas de asistencia técnica multilateral, cuyo objetivo es la mejora de la estructura institucional de los países beneficiarios de la cooperación. En unos casos, la cooperación con los países en desarrollo más avanzados puede ser útil para facilitar su inserción en la economía mundial. En otros, la ayuda al desarrollo de los de los países menos adelantados, puede contribuir a paliar la miseria de amplias capas de población.

Quizá la cuestión clave para potenciar la Ayuda Oficial al Desarrollo, con independencia de la ideología de quien la sufrague, resida en aceptar que la mejora de la situación de los países en vías de desarrollo también debe redundar en beneficio de los propios países desarrollados. A partir de este plantea-

miento resulta más fácil evitar enfoques excesivamente simplistas sobre la solidaridad que debiera guiar las acciones de cooperación o sobre la contraposición entre las políticas internas y externas que un país puede realizar con los recursos de su presupuesto nacional.

2. LA DISTINTA SITUACION DE LOS PAISES EN VIAS DE DESARROLLO

El Cuadro nº 1 recoge el crecimiento anual medio del PNB per cápita en distintos grupos de países desde 1965 hasta 1990. En él se observan con claridad algunos datos que pese a ser conocidos conviene remarcar.

Por ejemplo, la reducción del crecimiento mundial en los últimos años apenas parece haber afectado a los países de Asia Oriental. En este grupo de naciones se encuentran los denominados Nuevos Países Industriales (encabezados por Singapur, Hong-Kong, Corea del Sur y Taiwan) cuyas tasas de crecimiento han permitido, en algunos casos, la duplicación del producto por habitante en el corto espacio de una década.

Por el contrario, otros países, como los latinoamericanos y/o los gravemente endeudados, tras unos primeros años de notable expansión, han atravesado un amplio periodo de reducido crecimiento económico, que ni siquiera les ha permitido cubrir las exigencias derivadas de su expansión demográfica.

Finalmente, los países menos avanzados, en particular los del Africa subsahariana, han tenido durante los últimos años un crecimiento inferior a la media mundial, y ello pese a los reducidos niveles de los que partían y pese a la importancia que en ese área ha desempeñado la Ayuda Oficial al Desarrollo, sobre todo la llevada a cabo por la Comunidad Europea.

La evolución de las economías nacionales y el impacto de la crisis económica internacional no han tenido efectos similares

sobre unos y otros países. Así, por ejemplo, mientras algunas naciones iberoamericanas (Uruguay, Venezuela, Argentina, Chile y México, véase Banco Mundial, op. cit.) tenían en 1960 unos ingresos per cápita superiores a los de España, Singapur o Corea, treinta años más tarde son estas tres últimas naciones las que figuran entre las de altos ingresos per cápita en las estadísticas internacionales, mientras que las anteriormente citadas se incluyen en el amplio grupo de países en vías de desarrollo.

En el mismo cuadro 1 puede observarse la pérdida de importancia de la Ayuda Oficial al Desarrollo recibida por Asia, lo que contrasta con sus tasas de crecimiento. La situación contraria es, como ya se ha señalado, la del Africa subsahariana.

3. EL DESTINO DE LA AYUDA OFICIAL AL DESARROLLO

Aproximadamente el 70 % de la Ayuda Oficial al Desarrollo en el mundo es de carácter bilateral, esto es, se encuentra condicionada por la historia y la voluntad política del reducido grupo de naciones donantes. Quizá esto explique, como señala el informe de 1992 del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), lo extraña que resulta la asignación de esas ayudas. Algunos datos fundamentan esta opinión.

El sur de Asia, donde se encuentran algunos de los países más pobres del mundo, recibe sólo 5 dólares de Ayuda Oficial al Desarrollo por persona, mientras que Oriente Próximo, con el triple de renta per cápita, recibe 55 \$ por persona. Si tomamos como referencia las cifras de Ayuda Oficial al Desarrollo como porcentaje del PNB, podemos comprobar que el ratio relativo a India es tan sólo del 0,5 %, mientras que los correspondientes a Egipto, Tanzania y Mozambique alcanzan las sustanciosas cifras del 17 %, 38 % y 77 %, respectivamente.

Tan sólo una cuarta parte de la Ayuda Oficial al Desarrollo mundial se dirige a los diez países que, en conjunto, albergan

casi tres cuartas partes de la población más pobre del planeta. Paradójicamente, las ayudas destinadas a los países que invierten más de un 4 % de su PNB en el sector militar duplica la concedida a los países que realizan gastos proporcionalmente menores en ese capítulo. Y finalmente, apenas un 6,5 % del total de la Ayuda Oficial al Desarrollo se destina a programas de educación básica, atención médica primaria, agua potable, planificación familiar y nutrición.

El cuadro nº 2 recoge los datos relativos a los veinte primeros perceptores mundiales de Ayuda Oficial al Desarrollo. Juntos absorbieron más del 60 % del total de la ayuda mundial en 1990. Como puede apreciarse, entre ellos figuran 10 países de Asia, otros 10 de Africa y ninguno de Latinoamérica y el Caribe.

En dicho cuadro también puede apreciarse la falta de correspondencia entre el nivel de renta de la población de los países receptores de ayuda al desarrollo y el monto de ayudas recibidas. Asimismo, puede constatararse la importancia relativa de la Ayuda al Desarrollo en relación al PNB del país receptor.

4. PRECISIONES SOBRE LA COOPERACION PARA EL DESARROLLO

Si aceptamos que la cooperación internacional es una modalidad de relaciones entre países que persigue el beneficio mutuo, podemos definir la cooperación para el desarrollo como un segmento de la cooperación internacional que, con similar propósito, pone en contacto a países de distinto nivel de desarrollo. Así entendido, el concepto de cooperación para el desarrollo, donde tienen cabida medidas de carácter estrictamente comercial o financiero, resulta de más amplio contenido que el de ayuda al desarrollo. Este último, en el que a su vez se enmarcaría la Ayuda Oficial al Desarrollo o Ayuda Pública al Desarrollo, implica un cierto grado de concesionalidad, cuyo espíritu solidario parece diluir parcialmente la idea del beneficio recíproco puro.

Podemos definir como Ayuda Oficial al Desarrollo la transferencia de recursos en términos concesionales por parte de un país a otro, siempre que sean canalizadas por medio del Sector Público del país donante y redunden en beneficio del desarrollo del país receptor. Así entendida, la mayor parte de la Ayuda Oficial al Desarrollo se encuadra en la llamada ayuda bilateral. Por contraposición a ella, la ayuda multilateral es ejecutada, con similar propósito, por organismos internacionales a partir de las contribuciones que, en su mayoría, realizan individualmente los propios países donantes.

La ayuda multilateral suele ser mejor acogida en los países receptores y, por lo general, proporciona mayores garantías sobre su eficacia y equidad, tanto por los mecanismos de control como por la menor condicionalidad política que implica. Por el contrario, los países donantes suelen encontrar la ayuda bilateral más acorde a los intereses de estabilidad que normalmente aspiran a mantener en sus propios esquemas de relaciones internacionales. Existen múltiples ejemplos de utilización de instrumentos de ayuda internacional para favorecer un determinado marco de relaciones entre países ricos y pobres. Incluso, en algunos casos, al margen de los instrumentos convencionales de ayuda al desarrollo, la forma de abordar los problemas de la deuda exterior se ve afectada por el marco de colaboración que exista entre los países desarrollados y los distintos países deudores. Estados Unidos, por ejemplo, condonó una parte de la deuda de Egipto como señal de buena voluntad por la contribución de ese país a la estabilidad político-militar de Oriente Próximo.

En el ámbito específico de la Ayuda Oficial al Desarrollo, la distinción más útil consiste en clasificar los flujos de ayuda según su carácter financiero o técnico. La ayuda técnica es, en sentido amplio, toda aquella que no consiste en subvenciones o préstamos concesionales. A priori, cabe pensar que la eficacia de la ayuda internacional que realiza un país será tanto mayor

cuanto más coordinadas estén entre sí las acciones que ese país lleva a cabo en los ámbitos multilateral y bilateral, así como en las modalidades financieras y técnicas de su Ayuda al Desarrollo.

Para que la ayuda internacional pueda considerarse ayuda al desarrollo debe cumplir los criterios básicos señalados por el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE, en el que están incluidos los principales países donantes del mundo. Es decir, la Ayuda debe proceder del sector público, ha de contar con un grado de concesionalidad de al menos el 25 % y debe buscar como objetivo central el desarrollo económico y social del país de destino de la ayuda o cooperación.

Ahora bien, aunque sea obvio, conviene recordar que los países en desarrollo cuentan con otras fuentes de obtención de recursos internacionales que, por lo general, suelen desempeñar un papel más activo en sus procesos de desarrollo. De aquí procede la trascendencia que los agentes económicos otorgan al establecimiento de un contexto nacional, regional y mundial que favorezca la cooperación económica internacional. Es decir, que permita e incluso estimule el crecimiento de los flujos comerciales y financieros, cada vez más determinantes en el desarrollo de cualquier nación.

En la medida que el contexto internacional no proporcione un estímulo suficiente al desarrollo, la cooperación y la ayuda al desarrollo tienen un papel crucial ante sí. Pero no como sustitutos de unas relaciones internacionales más equitativas, sino como instrumento político, unas veces, y económico, otras, de las relaciones entre países. A falta de un marco de relaciones comerciales, financiera y tecnológicas, los países pueden recurrir a su historia, a su cultura, a sus vínculos lingüísticos y a otras consideraciones sociales, políticas y económicas para apoyar sus relaciones internacionales.

De hecho, algunos países que, como España, han experimentado un rápido crecimiento en los últimos años están tomando cons-

ciencia de lo útil que resulta mejorar sus acciones en materia de cooperación para el desarrollo. Esta circunstancia es aún más evidente si se considera que la cooperación puede contribuir al cumplimiento de distintos objetivos nacionales en materia de relaciones exteriores. Como paso lógico en ese proceso, España ingresó en el Comité de Ayuda al Desarrollo en diciembre de 1991, comprometiéndose implícitamente a adecuar su cooperación internacional a la de los principales países donantes del mundo.

Otra cosa bien distinta es si esa adecuación formal debe conducir también a una homogeneización en el contenido y dirección de la cooperación española. O por decirlo de otro modo, el proceso de homologación de la cooperación española no tiene por qué implicar una renuncia a la especificidad que supone nuestra relación con Latinoamérica. Incluso, y ésta es una cuestión más controvertida dada la escasa dimensión de la cooperación española, cabe plantearse si lo atípico de las relaciones iberoamericanas pueden constituir una herramienta más para evitar la erosión de los principios de multilateralidad en las relaciones internacionales. El problema, en este caso, es que si se acepta dicho planteamiento debe ser asumido, en primer lugar, por los países europeos que propugnan una mayor aproximación de las políticas de cooperación de la CE.

5. DATOS DE LOS MIEMBROS DEL COMITE DE AYUDA AL DESARROLLO

En 1990, como puede verse en el cuadro nº 3, los principales donantes mundiales de Ayuda al Desarrollo fueron EE.UU., Japón, Francia y Alemania, aunque el mayor esfuerzo relativo correspondió a Noruega, Países Bajos, Dinamarca y Suecia. Estos cuatro países superan la mítica cifra del 0,7 % del PNB destinado a ayuda al desarrollo, que desde hace más de dos décadas fue aceptado como objetivo a seguir en el seno de Naciones Unidas.

Por debajo de esos niveles de esfuerzo relativo se encuentran los demás países del Comité de Ayuda al Desarrollo, inclui-

dos nuestros restantes socios comunitarios. Los últimos lugares corresponden a Austria, Nueva Zelanda, Estados Unidos e Irlanda, que dedican a Ayuda Oficial al Desarrollo entre el 0,25 % y el 0,16 % de sus respectivos PNB. En esta franja se han situado también, durante los dos últimos años, Portugal y España. Como dato de referencia puede recordarse que el nivel medio del conjunto de países dotantes permanece casi estable desde hace prácticamente una década: en torno al 0,35 % de gastos en Ayuda Oficial al Desarrollo sobre el PNB.

El cuadro nº 4 recoge las aportaciones totales netas de los países del CAD a las naciones en desarrollo, tanto las de carácter financiero como no financiero y tanto las destinadas bilateralmente como aquellas otras canalizadas a través de organismos multilaterales. Puede apreciarse, por ejemplo, el escaso peso relativo de la cooperación estrictamente técnica (17 % en 1990, para el conjunto de países donantes). Aunque esa cifra ha crecido con respecto a la de 1980, es menor incluso que la correspondiente a las contribuciones a organismos multilaterales. No obstante, el mero análisis de las variaciones porcentuales se encuentra sumamente condicionado por un fenómeno aún más significativo del grave deterioro de las relaciones Norte-Sur a los largo de la década de los 80: la caída de los recursos privados dentro del total de financiación destinada a los PVD, y, en particular el retroceso de las inversiones bilaterales.

Finalmente, si procediésemos al análisis de las zonas geográficas de destino de la Ayuda Oficial al Desarrollo (véase OCDE, ob. cit.), podríamos volver a comprobar cómo América Latina y el Caribe no rebasan la cifra del 12 % sobre el total de los recursos destinados a las naciones en desarrollo, mientras que el Africa Subsahariana recibe casi un tercio del total de ayudas de los países del Comité de Ayuda al Desarrollo. Llama la atención, en este sentido, el descenso que han experimentado los países asiáticos como destino de los flujos de Ayudas al Desarrollo a lo largo de la década de los años ochenta.

Todos ellos son datos que, en distinta medida, parecen reflejan la ausencia de criterios de equidad o de eficacia relativos a los receptores de la cooperación internacional. Por el contrario, la búsqueda de una mayor estabilidad internacional, la defensa de una determinada estrategia política y el mantenimiento de determinados vínculos históricos parecen explicar mejor el carácter de las actuales relaciones de cooperación internacional.

6. LA COOPERACION PARA EL DESARROLLO EN ESPAÑA

La cooperación española cuenta con una experiencia mucho más reducida que la de los países de nuestro entorno. De hecho, los datos que permiten alguna comparación de interés se limitan al periodo 1989-1992. Como se señaló con anterioridad, nuestra Ayuda Oficial al Desarrollo ha experimentado un importante crecimiento durante los últimos años. Ha pasado de representar apenas el 0,14 % del PNB en 1989 al 0,23 % de 1991. Y ello sin considerar ni el periodo anterior a 1989, puesto que se partía de niveles muy reducidos, ni tampoco las favorables expectativas de crecimiento que en algún momento han llegado a barajar las autoridades de nuestro país para el periodo 1993-1997.

De la Ayuda al Desarrollo de España, aproximadamente un 40 % se canaliza a través de organismos multilaterales. Esa cifra no presenta grandes diferencias con respecto a la media de los países del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE, aunque haya naciones, como EE.UU. y en menor medida Japón, que otorgan mucha más importancia a su ayuda bilateral. Por el contrario, si nos referimos a los componentes técnico y financiero de la ayuda al desarrollo de España, las diferencias con los países de nuestro entorno son más visibles.

Como reflejan los informes oficiales sobre la cooperación española (véase PACI, op. cit., o resumen contenido en el cuadro nº 5), el 41 % de la Ayuda Oficial al Desarrollo española de 1991 se concentró en créditos FAD (Fondo de Ayuda al Desarrollo),

cifra que proporcionalmente supera la relativa a la mayoría de países de la OCDE. También fueron significativas las aportaciones a la CE (25 %), mientras que la cooperación técnica apenas superó el 13,5 % del total de la Ayuda. Si nos limitásemos exclusivamente al análisis de la Ayuda Oficial al Desarrollo de carácter bilateral, comprobaríamos que el peso relativo de los créditos FAD es aún mayor (68 % del total), lo cual parece un claro indicador de los criterios comerciales y políticos que orientan el grueso de la ayuda española.

Lo más peculiar de este mayor peso de la cooperación financiera española reside en su casi nula conexión que, a primera vista, presenta con los intereses de la política española de cooperación para el desarrollo. Esta última es ejecutada desde el Ministerio de Asuntos Exteriores, a través de la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y de la Agencia Española de Cooperación Internacional, de reciente creación. Por el contrario, el componente financiero de la ayuda española al desarrollo se rige por las pautas de los organismos comerciales y financieros dependientes, en distinta medida, del Ministerio de Economía de nuestro país.

No obstante, la diferencia más apreciable con respecto a los principales países donantes de ayuda internacional se refiere al destino geográfico de nuestra Ayuda Oficial al Desarrollo. Así, Iberoamérica recibió, en 1991, el 41 % del total de la ayuda española, seguida de Oriente Próximo (19 %), África (16 %), otras naciones de Asia (15 %), y otros destinos sin clara adscripción geográfica (8 %).

De hecho, la lista de los 15 principales destinatarios de la cooperación española, a diferencia de la anteriormente referida para las naciones del Comité de Ayuda al Desarrollo, incluye 5 países latinoamericanos (México, Cuba, Bolivia, Nicaragua y Argentina), 7 africanos (Argelia, Marruecos, Guinea Ecuatorial, Camerún, Mozambique Angola y Somalia) y 4 asiáticos (China, India e Indonesia).

7. LOS INFORMES DE LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES

Los principales organismos internacionales competentes en temas de cooperación y desarrollo muestran una importante convergencia a la hora de señalar líneas directrices de la ayuda al desarrollo para los próximos años. Casi todos, como es el caso del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE, insisten en la conveniencia de eliminar trabas al comercio como la mejor fórmula para estimular el crecimiento de las naciones en desarrollo. También recuerdan (véanse, por ejemplo, los informes del Banco Mundial) la conveniencia de reforzar las inversiones en capital humano.

Además, todos los informes, entre ellos los elaborados por los expertos de la CEPAL, han coincidido en incluir como tema prioritario en sus agendas de desarrollo el respeto al medio ambiente. Como novedad, el PNUD en sus últimos informes insiste en la conveniencia de elaborar nuevos indicadores, por ejemplo, el Índice de Desarrollo Humano, para evaluar la situación económica y social de los países en vías de desarrollo.

Por lo general, las grandes orientaciones sobre la cooperación para el desarrollo en los próximos años suelen coincidir al señalar la importancia de lograr un desarrollo participativo (consolidación de regímenes democráticos), con amplia base (es decir, con una interacción sector público-sector privado que facilite el crecimiento), y con respeto al medio ambiente.

Al mismo tiempo, algunos organismos internacionales, entre ellos la Comisión de la CE, han comenzado a insistir en la importancia de diferenciar la cooperación económica, destinada a fomentar vínculos económicos con los países de mayor nivel de desarrollo, de la ayuda asistencial, orientada a combatir la pobreza extrema en los países menos avanzados.

En este tipo de enfoques propios de los organismos internacionales es habitual vincular, cada vez con mayor énfasis, las

cuestiones de desarrollo con la solución a los grandes problemas planetarios (medio ambiente, migraciones, enfermedades, pobreza, etc.). Si a ello unimos la creciente interdependencia comercial, financiera, tecnológica e incluso cultural que se aprecia en las relaciones entre países de distinto nivel de desarrollo, parece razonable considerar que la cooperación internacional está llamada a desempeñar un papel aún más importante en la configuración de las relaciones internacionales a partir de ahora.

Ante tal escenario, parece pertinente preguntarse qué orientación debe tomar la cooperación española, por reducida que ésta sea, y cómo ha de insertarse en la cooperación llevada a cabo por la Comunidad Europea en su conjunto. Conviene tener presente, en este caso, que la CE es el primer donante mundial de ayuda al desarrollo, y que ese protagonismo se mantiene incluso en zonas no preferenciales, como Latinoamérica. Además, y este es un dato que no suele valorarse en su justa medida, los vínculos económicos (inversiones y comercio) de Europa con Latinoamérica no son de menor importancia que los que mantienen estas naciones con Estados Unidos y Japón. Por ello, la misma pregunta puede adoptar otra formulación más amplia: ¿pueden las relaciones eurolatinoamericanas contribuir al logro de un marco internacional más multilateral?

Las respuestas posibles a estas preguntas se encuentran condicionadas por el marco normativo desde el que se enfoquen y conducen inevitablemente a otras preguntas encadenadas. Por ejemplo, se puede considerar que una profundización de las relaciones Euro-Latinoamericanas favorecerá un marco de relaciones multilaterales, lo cual irá en beneficio de la estabilidad de las relaciones internacionales. Se puede argumentar incluso que dicha circunstancia podría resultar beneficiosa en términos de eficacia y de equidad para América Latina.

Pero, en sus últimas consecuencias, ese planteamiento llevaría a preguntarse si la CE debe mantener su actual esquema prefe-

rencial en las relaciones con los países en vías de desarrollo, o si, por el contrario, está obligada a difuminarlo hasta hacerlo más compatible con los principios de no discriminación propios de una concepción multilateral de las relaciones internacionales. En función de una u otra opción, la cooperación española con Latinoamérica puede encontrar distintos argumentos para mantener las peculiaridades históricas que la sustentan o, lo que es más controvertido, para convertir esas peculiaridades en argumentos estratégicos capaces de robustecerla.

8. LA COOPERACION COMO INSTRUMENTO DE POLITICA EXTERIOR

Algunos de los datos anteriormente manejados permiten afirmar que los problemas ligados al desarrollo van a tener una importancia creciente en los próximos años. Pensemos, por ejemplo, que cerca del 95 % del aumento que experimentará la población activa del mundo en los próximos 25 años ocurrirá en los PVD. Ello obligará a buscar un consenso que regule la atención a los problemas medioambientales, pero también exigirá la búsqueda de soluciones a los problemas derivados del previsible aumento de las migraciones hacia los países más avanzados. Ambos casos constituyen ejemplos de la nueva problemática a la que debe hacer frente la cooperación internacional en los próximos años. La naturaleza de estos problemas permite pensar que sus posibles soluciones son más fácilmente abordables desde perspectivas globales o multilaterales, que desde marcos regionales o bilaterales.

La creciente interdependencia económica y política que se aprecia en las relaciones internacionales también invita a reflexionar sobre el papel que habrán de jugar las instituciones internacionales en los próximos años. En este sentido, es fácil argumentar que la cooperación multilateral se encuentra en mejores condiciones para contribuir a perfilar un marco de relaciones internacionales menos rígido que el existente hasta la caída del muro de Berlín. En el seno de las instituciones multilaterales tendrá que ponderarse, con nuevos criterios, la presencia de

algunas áreas de influencia económica cuyo protagonismo parece ir en aumento (la propia CE es un buen ejemplo).

Ante situaciones de desplazamiento de los ejes de influencia de las relaciones internacionales, las normas de multilateralidad ofrecen una indudable garantía formal en la medida que los temas de mayor alcance han de ser tratados desde una perspectiva conjunta, aunque la decisión final está, evidentemente, influida por la correlación de fuerzas existente.

En el actual panorama mundial, un mayor consenso sobre el papel que deben desempeñar los organismos multilaterales sólo parece factible desde un mayor nivel de compromisos nacionales al aplicar políticas no discriminatorias en materia comercial, pero también en materia financiera, tecnológica y de cooperación para el desarrollo. No obstante, si se tiene en cuenta que simultáneamente estamos asistiendo a la formación de áreas de influencia económica y política en el mundo, también es importante contrastar esa opinión con la de quienes mantienen que la defensa de los intereses nacionales estará cada vez más ligada a la de los países que conjuntamente constituyen un mismo entorno.

El caso más claro de ello, pero probablemente no el único, es la Comunidad Europea. También podría consolidarse un área de influencia japonesa en torno al Pacífico y otra, liderado por Estados Unidos, a lo largo del continente americano. Quedan fuera de estos ejes verticales importantes núcleos de población mundial, como el mundo árabe, India, o China, fundamentalmente. Pero el panorama no parece tan sencillo de dibujar.

En este contexto en proceso de gestación, la cooperación española necesita encontrar un margen de maniobra que le permita hacer viables los objetivos de política exterior no convergentes en su totalidad con los de los restantes países europeos. Para ello, existen al menos dos condiciones cuyo cumplimiento parece importante.

La primera afecta al ámbito interno de la cooperación española. Esto es, a su funcionamiento. Difícilmente podrá funcionar el modelo de cooperación que se diseñe si, previamente, no cuenta con recursos los humanos, materiales y, sobre todo, financieros necesarios para llevarse a la práctica. Pero además, difícilmente podrá dar sus frutos completos el modelo de cooperación español si la colaboración entre las distintas instancias de nuestra administración no experimenta un claro proceso de adaptación a las nuevas exigencias. Al igual que en otros núcleos de la Administración española, la reforma y modernización emprendida en los últimos años es insuficiente. El reparto de competencias y la ejecución de las tareas de cooperación ha de ser revisado en profundidad si se quiere que la política exterior española disponga de un elemento de actuación coherente y eficaz.

La segunda condición se refiere, por el contrario, a la colaboración con los organismos que fuera de nuestro país llevan a cabo acciones en materia de cooperación para el desarrollo. Aquí el equilibrio no es fácil pero resulta indispensable si se desea seguir contando con una política exterior no condicionada en su totalidad por la CE. La mayor utilidad que, teóricamente, garantiza la ayuda multilateral ofrece pocas dudas y, por ello, cualquier esfuerzo destinado a unificar criterios entre países donantes debe ser bien recibido. Pero al mismo tiempo, el mantenimiento de las peculiaridades nacionales también puede constituir un elemento enriquecedor de la integración europea.

Nos encontramos, con ello, ante el caso específico de determinadas áreas del mundo en desarrollo que, como se ha señalado, presentan notables diferencias entre España y los países de nuestro entorno, más proclives a favorecer los vínculos con Africa y Asia, en perfecta consonancia con su historia y los intereses de sus respectivas políticas exteriores. En nuestro caso, el fortalecimiento de la cooperación tiene un objetivo más marcadamente iberoamericano, y ésta parece ser incluso la idea que subyace tras la convocatoria de las dos primeras cumbres de la Comunidad

Iberoamericana de Naciones en Guadalajara, en 1991, y en Madrid, en el emblemático año de 1992.

9. LA COOPERACION CON AMERICA LATINA

Teniendo en cuenta estas circunstancias, cabe señalar, como mínimo, tres razones que permiten reforzar la atención que España pueda prestar a la cooperación en el marco de la Comunidad Iberoamericana de Naciones. La primera, la más comunmente argumentada, es de índole histórica y tiene su fundamento de la conveniencia de no perder la ventaja diferencial que otorga disponer de una lengua común. A favor de esta tesis juega un dato relevante: la importancia de la lengua española en el mundo está aumentando.

La segunda razón estriba, precisamente, en la menor atención relativa que los países comunitarios prestan a Iberoamérica, tanto desde el punto de vista concesional, como, sobre todo, desde la perspectiva de arbitrar instrumentos de cooperación económica que favorezcan las relaciones entre una y otra orilla del Atlántico. Iberoamérica ofrece unas perspectivas de crecimiento que, en algún momento, debieran confirmarse con mayor claridad. Estar al margen de este hipotético proceso no parece, a priori, una estrategia recomendable ni para España, ni para los restantes países europeos.

Por cierto, la CE tendrá que plantearse en algún momento la conveniencia de mantener vínculos formalmente privilegiados con algunos países en desarrollo, que no parecen reportarle una clara ventaja económica o política, ni parecen contribuir al desarrollo de los países supuestamente beneficiados, ni, por supuesto, complacen a aquellas otras naciones, como las latinoamericanas, que resultan claramente discriminadas. La CE pueden contribuir a potenciar la multilateralidad diluyendo su propio esquema preferencial. América Latina tendría, de esta forma, un argumento

importante para fomentar sus relaciones regionales desde una perspectiva abierta; esto es, no centrada exclusivamente en sus relaciones hemisféricas.

La tercera razón concierne a una visión aún más amplia de las relaciones internacionales y, en concreto, a la pertinencia de evitar la formación de bloques cerrados en el panorama internacional. Un aumento de la presencia española y comunitaria en Iberoamérica puede ser un puente para potenciar el multilateralismo como elemento autorregulador de las relaciones internacionales. No hacerlo, dejaría abierto un espacio que ocuparían con facilidad otras potencias económicas. Pero no reforzar los vínculos diagonales, en este caso entre Europa y Latinoamérica, significaría que determinadas cuestiones regionales y mundiales podrían encontrar serias dificultades para ser debatidas en los principales foros internacionales, o al menos para ser debatidas desde posiciones no condicionadas a priori por la adscripción a determinadas áreas de influencia.

La pregunta obligada ahora es si, en este caso, es preferible que cada miembro de la Comunidad Europea siga manteniendo una cierta independencia en temas de relaciones internacionales, lo cual parece ir en contra de las actuales tendencias de la integración europea. Por el contrario, si se avanza, aunque sea lentamente, en el objetivo de comunitarizar las políticas exteriores de la CE, será necesaria una mayor flexibilidad en alguno de sus componentes, bien en el sentido de dotarlos de mayor equidad, esto es, de menor nivel de discriminación, o bien en el sentido de hacerlos más compatibles con la búsqueda de un alto nivel de estabilidad en las relaciones internacionales. En ambos casos, el bilateralismo no promete ser la solución más afortunada.

Al mismo tiempo, estas consideraciones inducen a pensar que los actuales fundamentos de las relaciones de España con América Latina no parecen los más adecuados para reforzar las relaciones mutuas en el futuro. Quizá se requiera, como se ha dicho en

numerosas ocasiones, que los vínculos históricos se vean fortalecidos por los intereses económicos. Y en este aspecto, la pertenencia de España a la CE debiera actuar como impulso en lugar de como rémora.

Por ello, los planes que la Comunidad está confeccionando para su política de cooperación a finales de siglo deben ser debatidos con los países implicados, tanto de Europa como del resto del mundo. El ejemplo que proporciona América Latina puede servir de estímulo para ello. Los déficits de la política exterior de la Comunidad no afectan sólo a sus Estados miembros, sino también a las relaciones internacionales en su conjunto. Por ello, conceptos como multilateralidad, cooperación internacional y ayuda al desarrollo exigen un esfuerzo de reflexión y de debate.

- - -

CUADRO 1: 'TASAS DE CRECIMIENTO ANUAL DEL P.N.B. PER CAPITA Y PARTICIPACION EN LA AYUDA OFICIAL AL DESARROLLO MUNDIAL'

Países	Tasas crecimiento PNB p.c.			AOD en %	
	1965-80	1980-89	1965-89	1960	1989
Sur de Asia	1,4	2,9	1,8	39,5	17,8
Este y suroeste de Asia	3,9	3,3	3,7	15,3	13,7
China	4,1	8,2	5,7	0,0	6,5
Africa subsahariana	1,5	-1,7	0,3	8,3	37,8
Estados árabes	3,0	0,5	2,1	32,8	12,6
América Latina y Caribe	3,8	-0,4	1,9	7,7	11,6
Países industrializados	2,5	2,2	2,4	-	-
OCDE	2,9	2,4	2,6	-	-
Países en desarrollo	2,9	3,4	3,1	100,0	100,0
Países menos desarroll.	0,6	-0,7	0,1	7,0	33,7
Todos los países	2,4	3,2	2,9	-	-

Fuente: PNUD (1992, ob. cit., pp. 93 y 94)

CUADRO 2: 'PRINCIPALES RECEPTORES DE AYUDA AL DESARROLLO EN 1990'

País	Población millones	PNB per cápita	AOD total mill. \$	AOD/PNB en %
Egipto	52,1	600	5584	17,2
Bangladesh	106,7	210	2081	10,5
China	1113,7	370	2064	0,5
Indonesia	178,2	570	1717	2,0
India	849,5	350	1550	0,5
Filipinas	61,5	730	1266	3,0
Turquía	56,1	1630	1259	1,7
Tanzania	24,5	110	1155	37,5
Pakistán	112,4	380	1108	2,8
Kenia	24,2	370	989	11,3
Marruecos	25,1	950	965	4,4
Mozambique	15,7	80	923	77,4
Jordania	3,2	1240	884	16,7
Etiopía	51,2	120	871	14,6
Zaire	37,3	220	816	9,2
Tailandia	55,8	1420	787	1,2
Sudán	25,1	nd	768	9,5
Senegal	7,4	710	724	15,4
Costa de Marfil	11,9	750	674	7,2
Sri Lanka	17,0	470	659	9,1
Subtotal (61% AOD total)		-	26844	2,4

FUENTE: BANCO MUNDIAL (1992, ob. cit., pp. 214-215) y PNUD (1992, ob. cit., p. 104)

=====

CUADRO 3: 'PAISES DONANTES DE AYUDA OFICIAL AL DESARROLLO'

País	Población millones	PNB per cápita	AOD total \$ miles mill.	Porcentaje AOD/PNB
EE. UU.	250,0	21.790	11,26	0,20
Japón	123,5	25.430	10,95	0,32
Francia	56,4	19.490	7,48	0,62
Alemania	79,5	22.320	6,89	0,41
Italia	57,7	16.830	3,35	0,30
Reino Unido	57,4	16.100	3,25	0,32
Canadá	26,5	20.470	2,60	0,45
Países Bajos	14,9	17.320	2,52	0,88
Suecia	8,6	23.660	2,12	0,92
Dinamarca	5,1	22.080	1,20	0,96
Noruega	4,2	23.120	1,18	1,14
España	39,0	11.020	1,18	0,23
Australia	17,1	17.000	1,05	0,38
Finlandia	5,0	26.040	0,93	0,76
Suiza	6,7	32.680	0,86	0,36
Bélgica	10,0	15.540	0,83	0,42
Austria	7,7	19.060	0,55	0,34
Portugal	10,4	4.900	0,21	0,31
Nueva Zelanda	3,4	12.680	0,10	0,25
Irlanda	3,5	9.550	0,07	0,19
Total CAD			56,71	0,33

FUENTE: BANCO MUNDIAL (1992, ob. cit., p. 215) y
OCDE-CAD (1992, ob. cit., pg. 24)

=====

=====

CUADRO 4: 'RECURSOS NETOS DESTINADOS POR LOS PAISES DEL CAD A LOS PAISES EN DESARROLLO Y A LOS ORGANISMOS MULTILATERALES'

	1980 (%)	1990 (%)	1990 mill. \$
Ayuda Oficial al Desarrollo	36	77	52.960
- Donaciones bilaterales	19	45	30.770
(Cooperación técnica)	7	17	11.390
- Préstamos bilaterales	5	9	6.377
- Contribuc. a Organ. Multilat.	12	23	15.814
(Naciones Unidas)	3	6	4.046
(Comunidad Europea)	2	5	3.233
(Grupo B. Mundial y Bancos Reg.)	6	10	6.988
Otras Ayudas Públicas	7	13	8.944
Recursos privados	54	2	13.086
- Inversiones directas	13	39	26.779
- Invers. bilater. cartera	23	-41	-27.794
- Invers. multilat. cartera	2	4	2.561
- Créditos exportación	15	-1	-394
Donaciones de otros Organismos	3	7	5.075
Total	100	100	68.365

Fuente: OCDE-CAD (1992, ob. cit., véase cuadro A-32)

=====

=====

CUADRO 5: 'ESPAÑA-1991 : COMPONENTES BASICOS DE LA AYUDA OFICIAL
AL DESARROLLO Y DISTRIBUCION POR AREAS GEOGRAFICAS'

Concepto	Mill. pts.	%
Créditos FAD	53.805.442.448	41,03
Aportaciones CE	33.006.898.610	25,17
Organismos Internac. financieros	14.958.406.023	11,41
Organismos Internac. no financieros	4.093.627.652	3,12
Ayudas y subvenciones a ONGs.	2.024.838.675	1,54
Ayuda alimentaria	1.727.774.950	1,32
Ayuda de emergencia	875.006.848	0,67
Asistencia técnica y coop. cultural	17.812.316.921	13,58
Cooperación descentralizada	2.820.758.160	2,15
Total	131.125.070.287	100,00
Areas geográficas	Gasto en AOD	%
Iberoamérica	31.364.795.697	41,14
Países árabes e Israel	14.727.954.879	19,32
Africa	12.377.878.306	16,23
Asia y Oceanía	11.634.129.634	15,26
Varios	6.016.518.469	7,89
Resto del Mundo (Europa)	124.102.857	0,17
Total áreas	76.245.379.842	100,00
Sin desglose geográfico:	54.879.690.445	-
Total	131.125.070.287	-

Fuente: Mº Asuntos Exteriores, 'Trabajando...' ob. cit., pg.20-21.

=====



* Bibliografía:

- Alburquerque, F. (1992): 'Hacia una nueva conceptualización de la cooperación internacional para el desarrollo', en Información Comercial Española, nº 702, Madrid, febrero de 1992.
- Banco Mundial: 'Informe sobre el desarrollo mundial', años 1991 y 1992, Washington.
- Berzosa, C. (1990): '1949-1989: Cuarenta años de cooperación al desarrollo', en Pensamiento Iberoamericano, nº 19, 1991.
- Camino, C. y Nieto, J.A.: 'La década de los noventa: ¿punto de inflexión en las relaciones CE-América Latina', en Información Comercial Española, nº 702, Madrid, febrero de 1992.
- CEPAL (1991): 'El desarrollo sustentable: transformación productiva, equidad y medio ambiente', Santiago de Chile.
- ILPES (1992): 'El vínculo Iberoamérica-Comunidad Europea', Madrid, VIII Conferencia de Ministros y Jefes de Planificación, marzo, 1992.
- Ministerio de Asuntos Exteriores: 'PACI: Plan Anual de cooperación internacional', SECIPI, Madrid, 1992.
- Ministerio de Asuntos Exteriores: 'Trabajando para el futuro: la cooperación española en 1991', SECIPI, Madrid, 1992.
- OCDE-CAD (1992): 'Development co-operation', Report 1992, París.
- PNUD (1992): 'Desarrollo Humano: Informe 1992', Tercer Mundo Ed., Colombia.