

LA AYUDA ESPAÑOLA A LOS PAISES EN DESARROLLO

Por FRANCISCO GRANELL
Profesor de Organización Económica Internacional

1. ESPAÑA Y EL NUEVO ORDEN ECONÓMICO MUNDIAL

En los últimos años la búsqueda de un «nuevo orden económico internacional» que defina nuevas reglas económicas y políticas capaces de favorecer un nuevo cuadro de desarrollo mundial en el que los países subdesarrollados encuentren mejores posibilidades de acceso a mayores niveles de vida, está recibiendo gran atención por parte de políticos e investigadores.

Este nuevo orden deberá estar presidido por un nuevo esquema de relaciones entre los países industrializados y los del Tercer Mundo y comportará una serie de aspectos que están siendo definidos por Naciones Unidas desde su Programa de Acción por un Nuevo Orden Económico Internacional de 9 de mayo de 1974 y una serie de declaraciones y reuniones posteriores entre las que destacan la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 14 de diciembre de 1974, las sucesivas UNCTAD y otras más.

La perspectiva de tal nuevo orden supondría cancelar o aplazar la deuda del Tercer Mundo, establecer nuevas reglas para el comercio mundial, estabilizar los precios de sus materias primas, compensar a los países subdesarrollados que fueron explotados durante la era colonial, reconocer su soberanía sobre sus propios recursos, favorecer su posición comercial y monetaria en el nuevo marco económico, facilitar su acceso a la tecnología, darles más peso en los mecanismos de toma de decisión en los organismos internacionales, evitar abusos

de empresas multinacionales, redefinir el cuadro jurídico de diversas organizaciones internacionales y otra serie de aspectos conexos¹.

La búsqueda del «nuevo orden» está creando numerosas tensiones en las relaciones internacionales bilaterales y multilaterales que vienen a superponerse a las tensiones energéticas y, ante la crisis económica mundial, son muchos los países desarrollados que han perdido el interés que en los años sesenta sostuvieron en pro de un mejor reparto de la industria mundial, pues ello añade problemas adicionales a la cuestión del desempleo que tienen en sus economías y que afecta, en particular, a sectores sensibles concurrenciados por importaciones originarias de países de nueva industrialización.

Las relaciones de poder y dependencia existentes en la esfera internacional condicionan las posibilidades de evolución en la medida en que han servido de punto de arranque para la definición de las «reglas del juego» de gran parte de las organizaciones internacionales existentes y de pauta de comportamiento para países, organizaciones internacionales y empresas multinacionales. Por ello la adaptación al nuevo orden que exige una parte de la opinión pública internacional y la presión política del Tercer Mundo está exigiendo imaginación tanto de países como de organismos internacionales y de una mayor predisposición al cambio. En este sentido se ha llegado a decir que si los países avanzados no hacen concesiones a tiempo, las dislocaciones que podrán producirse en el futuro —a semejanza de lo ocurrido en el caso del petróleo— serán graves², lo cual tendrá influencias muy negativas, tanto sobre las economías de los países ricos como pobres, dado el grado de interdependencia al que se ha llegado en la economía internacional.

Tratando de analizar la responsabilidad y situación que corresponde a España ante este nuevo patrón de las relaciones internacionales, es

¹ Algunos de los trabajos recientes sobre el Nuevo Orden Económico mundial son: *Justicia Económica Internacional*, México, Centro de Estudios Económicos y Sociales del Tercer Mundo, 1976; número del *Journal of International Affairs* dedicado especialmente a «Power in the Third world» (fall 1975); S. H. MENDLOVITZ: *On the Creation of a just World order*, New York, Institute for World Order, 1975; RADHA SINHA: *Food and Poverty: The Political Economy of Confrontation*, London Croom Helm, 1976; THIERRY DE MONTBRIAL: «For a New World Economic Order», en *Foreign Affairs*, october 1975; R. D. HANSEN: «The political economy of North-South Relations: how much change», *International Organization*, Autumn 1975; MC INTYRE REPORT: *Towards a New International Economic Order*, London, Commonwealth Exports Group, July 1975; J. TINBERGEN (coord.): *Reshaping the International Order (A Report to the Club of Rome)*, New York, Dutton, 1976; J. N. BHAGWATI (ed.): *The New International Economic Order: The North-South Debate*, Cambridge, MIT Press, 1977; E. LASZLO y otros: *The objectives of the New International Economic Order*, New York, Pergamon, 1978. Un inventario de trabajos sobre la materia se encuentra en el Informe de la UNCTAD: *Development Research Institutes and the New International Economic Order* (Docum. número GE. 75-48517, agosto 1975).

² RICHARD JOLLY: «The New International Economic Order-what's in it for the rich», en *IDS Bulletin* (Sussex), vol. 7, núm. 4, 1976.

necesario partir de la idea inicial de que España es la segunda potencia turística mundial, la décima industrial y que —a su nivel de renta per cápita— los organismos internacionales de ayuda consideran que España debe ser fuente de ayuda al Tercer Mundo y no sólo receptora de la misma³. Resulta, además, que así como España no había prácticamente participado en la creación del orden económico mundial impuesto por el colonialismo ni del sistema político-económico de naciones creado después de la Segunda Guerra Mundial, puede ahora empezar a participar en los intentos de redefinición del marco internacional hasta ahora vigente con un papel más activo y no como sujeto pasivo de las decisiones adoptadas por los países más adelantados.

En este aspecto hay que recordar que España forma parte con el resto de países miembros de la OCDE del grupo B —el de los países desarrollados— en la UNCTAD, es uno de los países desarrollados que participó en la Conferencia sobre la Cooperación Económica Internacional (CCEI), celebrada en París entre el 16 de diciembre de 1975 y el 2 de junio de 1977, y es miembro de la Agencia Internacional de la Energía (AIE), constituida en el seno de la OCDE y conocida como la anti-OPEP.

Esta marcha hacia un papel internacional más activo —posibilitado en gran parte por la muerte del general Franco— da pie a que sean necesarios nuevos planteamientos en relación a la política económica exterior practicada y que ha sido durante muchos años muy tímido.

En este sentido, estas páginas servirán para pasar revista al cambio en la posición internacional de España. Partiendo de unas consideraciones iniciales sobre el «peso» que en España se ha atribuido al factor económico en nuestras relaciones internacionales se analizarán los cambios que han tenido lugar desde el Plan de Estabilización y la situación actual de nuestra economía dentro del «mundo de interdependencia» en que hoy se vive.

Con ello se verá el cambio que se ha producido, y de él se deducirán las modificaciones que se deben operar en las relaciones de España con el Tercer Mundo y, en especial, en la política de ayuda que España debe prestar a los países subdesarrollados en el cuadro de los esfuerzos hacia un Nuevo Orden Económico Mundial.

³ Vid., al respecto, las declaraciones de W. Clarke, vicepresidente del Banco Mundial hechas en Madrid y reproducidas en el periódico *La Vanguardia* (Barcelona) del 16 de septiembre de 1976.

2. AUTARQUÍA Y DESPREOCUPACIÓN POR LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

Es un hecho incontestado que la actuación internacional de España ha tenido siempre poco en cuenta el factor económico. Como ha dicho Miège, «el ejemplo del renacimiento imperialista de Portugal y España es el caso más ilustrativo del imperialismo no económico nacido ante todo de una toma de conciencia ideológica en que el sentido de una misión, la convicción de un destino nacional —en el sentido providencial— están por encima de los intereses materiales»⁴.

Tal punto de vista se ha constatado mucho tiempo en tratadistas españoles de temas internacionales que han preferido, casi siempre, referirse a «la defensa de la hispanidad en América», «la misión armónica de España en el mar latino», «la voluntad de imperio» y factores análogos⁵ que a temas económicos y comerciales. Jorge Castel llegaba a decir, sublimando la despreocupación por el tema económico, que la Real Junta de Comercio de Barcelona obraba, en 1835, con «una omisión completa de la dignidad y conveniencia política que correspondía a España», al hacer predominar el «interés mercantil» sobre lo que denominaba el «interés nacional» en relación al dictamen pedido por el Gobierno para el reconocimiento de la independencia de los países iberoamericanos⁶.

Sólo en algunos casos la consideración económica se hace pesar, pero la actitud suele ser de temor ante la competencia exterior y de consideración de que el intercambio exterior viene obligado por el condicionamiento de la estructura económica interna sin grandes deseos de una mayor incorporación de España a las relaciones económicas internacionales⁷.

Llama la atención, considerando esta línea maestra de pensamiento que se plantea casi sin interrupción hasta la etapa inmediatamente anterior al Plan de Estabilización de 1959⁸, que autores como Román Perpiñá hayan sido capaces de llevar a cabo análisis más meditados

⁴ J. L. MIÈGE: *Expansión europea y descolonización de 1870 a nuestros días*, Barcelona, Labor, 1975.

⁵ Vid., por ejemplo, CAMILO BARCIA TRELLES: *Puntos Cardinales de la Política Internacional Española*, Madrid, Editora Nacional, 1939, y JOSÉ MARÍA AREILZA y FERNANDO MARÍA CASTIELLA: *Reivindicaciones de España*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1941.

⁶ JORGE CASTEL: «El restablecimiento de las relaciones entre España y las Repúblicas hispanoamericanas (1836-94)», Madrid, *Cuadernos de Historia de las Relaciones Internacionales y Política Exterior de España*, 1955.

⁷ Un breve inventario sobre tal actitud se incluye en mi trabajo «Comercio Exterior. Desarrollo y Política de Exportación en España», incluido en las páginas 379-405 de mi libro *La Exportación y los Mercados Internacionales*, Barcelona, Ed. Hispano-Europea, 2.ª ed., 1974.

⁸ ANGEL VIÑAS y otro: *Política Comercial Exterior en España 1931-1975*, Madrid, Banco Exterior de España, 1979, 2 vols.

LA AYUDA ESPAÑOLA A LOS PAÍSES EN DESARROLLO

y profundos sobre la importancia de los factores económicos referidos al exterior. En este sentido, Román Perpiñá, preocupado por el carácter autárquico del proceso económico nacional desde la crisis de 1929, explicaba, por ejemplo, el carácter periférico de nuestra economía en la economía mundial en estos términos: «Salta a la vista que tanto nuestras importaciones como las exportaciones representan proporciones insignificantes respecto al comercio total exterior de nuestros clientes para las exportaciones, y de nuestros abastecedores para las importaciones»⁹. (Véanse cuadros 1 y 2 *infra*.)

CUADRO 1

POSICION DE ESPAÑA COMO SUMINISTRADORA EN LAS IMPORTACIONES TOTALES DE VARIOS PAISES

(Porcentajes)

	1932 (1)	1949 (2)	1974 (3)	1978 (3)
Gran Bretaña	1,5	0,7	1,3	1,4
Estados Unidos	0,7	0,3	0,9	0,7
Francia	2,2	1,2	2,0	3,0
Alemania Federal (4)	1,1	0,4	1,2	1,4
Argentina	3,5	6,7	1,6	3,2
Italia	1,3	0,5	0,9	1,2
Holanda	1,1	0,7	0,9	0,9
Bélgica-Luxemburgo	1,3	0,6	0,8	0,9
Suecia	1,0	1,07	0,9	0,9
Suiza	0,6	1,4	1,1	1,0
Noruega	1,9	1,09	0,9	0,7
Egipto	0,006	0,7	1,0	1,4
India	0,001	0,1	0,2	0,4

(1) ROMÁN PERPIÑÁ: *De Economía Hispana*.

(2) Actualización del Trabajo de Perpiñá efectuada en el Seminario de Economía Política de la Facultad de Derecho de la Universidad de Madrid, dirigido por E. Fuentes Quintana con participación de J. Velarde, L. Lamana, J. Plaza, E. Rodríguez Román, C. Solé y M. Varela, incluido en la edición de Ariel, del Trabajo de Perpiñá.

(3) Cálculos propios sobre datos de IMF/IBRD Direction of Trade.

(4) En 1932 Alemania, resto de años Alemania Federal sólo.

Este escaso peso en las relaciones comerciales internacionales venía acompañado de una amplia despreocupación sobre el tema de la cooperación internacional. Una serie de testimonios avalan tal afirmación. España es miembro de la Sociedad de Naciones desde su fundación,

⁹ ROMÁN PERPIÑÁ: *De Economía Hispana* (Barcelona, Labor, 1936), en página 122 de la nueva edición de Editorial Ariel (Barcelona, 1972). En la etapa crucial del Plan de Estabilización Román Perpiñá se ocupaba también de estos temas en: *Exportación y Desarrollo Económico* (Conferencia en el Centro de Lectura de Reus, 9 de abril de 1960) y «Determinantes de la Estructura del Comercio Exterior» (*Boletín de Estudios Económicos de Deusto*, mayo-agosto 1960).

POSICION DE ESPAÑA COMO COMPRADORA PARA LAS
EXPORTACIONES TOTALES DE VARIOS PAISES

(Porcentajes)

	1932 (1)	1949 (2)	1974 (3)	1978 (3)
Gran Bretaña	1,3	0,5	1,8	1,4
Estados Unidos	1,9	0,3	1,9	1,4
Francia	1,8	1,06	2,9	2,4
Alemania Federal (4)	1,4	0,3	1,9	1,3
Argentina	3,4	62,9	5,8	6,3
Italia	1,8	0,7	2,5	1,5
Holanda	1,3	1,06	1,3	1,1
Bélgica-Luxemburgo	0,9	0,6	1,2	0,8
Suecia	2,9	0,9	1,9	1,1
Suiza	2,1	1,6	2,6	1,8
Noruega	2,2	2,02	1,3	0,5
Egipto	4,8	1,1	1,3	0,8
India	1,5	0,6	0,4	0,3

(1) ROMÁN PERPIÑÁ: *De Economía Hispana*.

(2) Actualización del Trabajo de Perpiñá efectuada en el Seminario de Economía Política de la Facultad de Derecho de la Universidad de Madrid, dirigido por E. Fuentes Quintana con participación de J. Velarde, L. Lamana, J. Plaza, E. Rodríguez Román, G. Solé y M. Varela, incluido en la edición de Ariel del Trabajo de Perpiñá.

(3) Cálculos propios sobre datos de IMF/IBRD Direction of Trade.

(4) En 1932 Alemania, resto de años Alemania Federal sólo.

ero es sabido que tanto la Oficina Española de la Sociedad de Naciones como los Ministerios hicieron poco por publicar las actividades de tal organismo internacional y de la OIT, centros de la cooperación mundial de entreguerras. El Gobierno español no mostró nunca excesivo interés en relación a los proyectos de la Sociedad, salvo en lo que hace a su frustrado empeño por conseguir un puesto permanente en su Consejo¹⁰.

También respecto a la preocupación por el impacto de aspectos institucionales de la cooperación internacional sobre la economía española, el profesor Perpiñá Grau se presenta como un precursor a través de su análisis sobre las consecuencias desfavorables del abandono de la cláusula de la nación más favorecida sobre el comercio exterior español en la etapa posterior a la crisis de 1929¹¹. Es interesante constatar

¹⁰ Vid., en tal sentido: G. B. BLEDSOE: «La Oficina Española de la Sociedad de Naciones», *Revista de Política Internacional* núm. 127, mayo-junio 1973; F. M. CASTIELLA: *Una batalla diplomática*, Barcelona, Planeta, 1976, y S. DE MADARIAGA: *Memorias, 1921-1936*, Madrid, Espasa-Calpe, 1974.

¹¹ ROMÁN PERPIÑÁ: *Hacia el Abandono de la Cláusula de la Nación más favorecida*, Madrid, Publicaciones de la Unión Económica, 1934.

que España sólo se adherirá a tal cláusula en su forma incondicional y multilateral cuando acceda al GATT en 1963.

El corto periodo de vigencia de la Constitución Republicana marca un mayor respeto por la cooperación mundial, reflejado incluso en el principio de acatamiento e incorporación al derecho interno de las normas internacionales, plasmado en la Constitución.

Acabada la Guerra Mundial, se asiste, sin embargo, a un retroceso importante en la participación de España en la vida internacional, y muy especialmente en la cooperación económica internacional, a pesar del hecho —que señala el profesor Truyol¹²— de que «ante la importancia del factor económico en la vida internacional y teniendo en cuenta la situación anárquica nacida de las dos guerras mundiales, los Estados emprendieron una acción internacional concertada cada vez más intensa, en colaboración con los intereses económicos privados organizados».

A ello contribuyó decisivamente el aislamiento exterior del régimen franquista —tras la derrota del Eje en la Guerra Mundial— y la Resolución 39 (I) de Naciones Unidas (12 de diciembre de 1946), excluyendo a España de la Cooperación Internacional. Aunque tal postura inicial de la Sociedad Internacional se iría «dulcificando» con el tiempo, solamente con la firma de los Tratados España-Estados Unidos de 26 de septiembre de 1953 y el ingreso de España en la ONU el 14 de diciembre de 1955 puede hablarse de una normalización de las relaciones exteriores españolas¹³.

La autarquía y el aislacionismo no sólo sirvieron para que España quedase fuera de los diseños de cooperación económica internacional de la época: Bretton Woods, Conferencia de La Habana, puesta en marcha del GATT, Plan Marshall y creación de la OEEC, etc., sino que hicieron decaer la importancia absoluta y relativa del comercio exterior español y de la consideración de éste en la adopción de decisiones de política internacional por parte de la Administración española.

¹² ANTONIO TRUYOL: *La Sociedad Internacional*, Madrid, Alianza, 1974.

¹³ En relación a la política exterior española de este período véanse: E. VON PETERSDORFF: «Las relaciones internacionales de España en los años 1945-55», *Revista de Política Internacional*, septiembre-octubre 1971; R. TAMAMES: *Historia de España Allaguara: La República, la era de Franco*, Madrid, Alianza, 1973, y GABRIEL CAÑADAS: «El contexto exterior», en páginas 695-811 del vol. III (1) de *La España de los 70* (editado por M. Fraga, J. Velarde y S. del Campo), Madrid, Moneda y Crédito, 1974; J. M. ARMERO: *La Política Exterior de Franco*, Barcelona, Planeta, 1978, y algunos otros trabajos referenciados en J. W. CORTADA: *A Bibliographic Guide to Spanish Diplomatic History 1460-1977*. Westport, Greenwood Press, 1977.

3. LA ESTABILIZACIÓN Y LA APERTURA EXTERIOR

A partir de mediados de los años cincuenta, y sobre todo después del Plan de Estabilización de 1959 y la previa o subsiguiente incorporación española a los más importantes organismos económicos internacionales, la situación cambia, acortándose lo que el profesor Varela ha calificado de «continuo distanciamiento entre los caminos que siguen nuestra economía y aquellos otros por los que discurre la economía de los países del mundo occidental... en sus dos causas profundas: el clima inflacionista... y el excesivo proteccionismo que se inicia decididamente... con el siglo en que vivimos»¹⁴.

Al mismo tiempo, los organismos internacionales empiezan a jugar un papel importante como orientadores del desarrollo económico español a través de sus consejos y orientaciones¹⁵ y las entidades económicas quieren que España se alinee en los organismos de integración¹⁶ al tiempo que el comercio exterior recupera posiciones relativas (véanse cuadros 1 y 2).

A pesar de este mayor alineamiento internacional y del rápido ritmo de desarrollo experimentado por España en los años sesenta —que han hecho que España aumentara su participación en el Producto Mundial Bruto hasta el 1,14 por 100¹⁷—, el Gobierno español ha venido adoptando una posición timorata en la aceptación de las obligaciones de mayor apertura que exigiría el grado de competitividad al que ha llegado el sistema económico y financiero español y una imagen híbrida país-desarrollado/país-subdesarrollado que produce una cierta marginación en los foros internacionales, en donde el «no estar conmigo» supone, muchas veces, el «estar contra mí». Solamente en 1978 parecen haber cambiado las cosas algo como con-

¹⁴ M. VARELA: *El Fondo Monetario Internacional*, Madrid, Guadiana, 1969.

¹⁵ En relación a la evaluación de tal papel para la economía española véase E. FUENTES QUINTANA y otros: «El Desarrollo Económico de España, Juicio crítico del Informe del Banco Mundial», Madrid, *Revista de Occidente*, 1963; J. SARDA: *La OCDE y su papel de asesor económico: el caso de España*, y J. VELARDE: *La ganadería española: iluminada por el Informe Banco Mundial FAO*, trabajos, estos dos últimos, reproducidos en J. Ros Hombravella (ed.): *Trece economistas españoles ante la economía española*, Vilassar, Oikos-Tau, 1975.

¹⁶ La mayoría de las entidades económicas consultadas por el Gobierno en visperas del Plan de Estabilización se mostraban partidarias de la participación de España en los organismos internacionales. Vid. tales respuestas en «España y la Comunidad Europea», *Documentación Económica* núm. 59, Madrid, Comisaría del Plan de Desarrollo, 1967. Años más tarde han empezado a hacerse declaraciones de mucho mayor alcance en relación específicamente al tema de la integración de España en la CEE; véase, por ejemplo, la *Petición de las Trece Entidades Económicas Catalanas*, suscrita el 14 de julio de 1972 incluida como anexo al trabajo dirigido por J. MUNS: *La opción europea para la economía española: libro blanco sobre las repercusiones económicas de la integración de España en las Comunidades Europeas*, Barcelona, Círculo de Economía, 1974.

¹⁷ Cálculos propios sobre datos del BIRF World Atlas.

secuencia de la preparación que el Gobierno intenta dar a la economía para alinearla a los requisitos que va a exigir el ingreso de España en las Comunidades Europeas, aunque España sigue en una línea de alineamiento exterior vacilante, tal como demuestra la participación en la Conferencia de países no alineados celebrada en La Habana en 1979¹⁸.

Resulta utópico tratar de precisar la posición que la economía española ocupa dentro de la economía mundial, pues todo depende del baremo de calificación que se utilice. España ocupa la decimoquinta posición entre las mayores unidades económicas mundiales establecidas según el *ranking* del Producto Interior Bruto, y también según la magnitud de la cuota asignada a España en el Fondo Monetario Internacional tras la VII Revisión General de cuotas aprobada en 1978, pero otros indicadores muestran una clasificación algo diferente¹⁹.

Se puede decir, empero, que España ocupa hoy una posición que hace difícil poder seguir diciendo que se trata de un país subdesarrollado que debe buscar ayuda de otros países. Es cierto que la debilidad de la balanza de pagos en ciertos períodos, la emigración exterior, la debilidad de una serie de sectores industriales, las tensiones inflacionistas y la fuerte dependencia industrial y tecnológica del exterior no permiten decir que España sea un país desarrollado-tipo, pero no por ello puede seguirse de espaldas a los esfuerzos internacionales de ayuda al Tercer Mundo que se inscriben en la búsqueda del Nuevo Orden Económico Mundial y en los objetivos del Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Declaraciones de los ministros españoles de Asuntos Exteriores, de Comercio y Turismo y de Agricultura en foros tales como la OCDE, la Asamblea General de Naciones Unidas, la UNCTAD y la FAO ponen de relieve esta voluntad de ayuda que se ha visto confirmada por la creación del Fondo de Ayuda al Desarrollo por Real Decreto-ley de 24 de agosto de 1976 y por la participación de España —como miembro extrarregional— en el Banco Interamericano de Desarrollo.

A partir de aquí, pues, hay que ver de qué manera la ayuda española puede ser efectuada y las implicaciones que de ella podrán deducirse.

¹⁸ Vid. mis dos trabajos «El peso de España en los Organismos Económicos Internacionales», en *Artículos de Economía*, Barcelona, Facultad de Económicas, 1974, y «La política económica exterior y la Conferencia de La Habana», en *El País* (Madrid) de 18 de agosto de 1979.

¹⁹ Véase un análisis de 17 *rankings* en C. Elordi: «España, treceava potencia industrial», *Contrapunto*, marzo-abril 1976.

4. EL DEBATE SOBRE LA AYUDA ECONÓMICA INTERNACIONAL

La irrupción de lo que el profesor Sampedro ha denominado la «conciencia del subdesarrollo» y la búsqueda de una sociedad internacional más justa vienen postulando la existencia de ayuda económica internacional en favor de los países subdesarrollados.

En estos últimos años ha habido un amplio debate sobre los efectos positivos y negativos de la ayuda económica internacional tanto en relación a los países donantes como receptores, y se han adoptado posiciones muy radicales respecto a su contenido de imperialismo.

Sin embargo, tras la crisis del petróleo y la definición de los países más pobres de entre los subdesarrollados, la gravedad de la situación económica de muchos países pobres ha hecho abrir puertas de pragmatismo en el sentido de exploración de nuevas vías de ayuda al Tercer Mundo sin los excesivos escrúpulos de perfección teórica y práctica característicos de la etapa de los años sesenta, en que los problemas de los países subdesarrollados parecían menos acuciantes por el rápido ritmo de crecimiento de todo el sistema económico mundial.

En los sesenta la ayuda se concebía como instrumento que permitiría a los países ayudados llegar a independizarse económicamente —quizá no políticamente— de los países donantes y del propio proceso de ayuda, pero hoy este objetivo político parece muy desvinculado de los condicionantes económicos²⁰.

Todo este debate y la discusión sobre el carácter o no de ayuda constituido por las preferencias arancelarias y las instalaciones de filiales de multinacionales en los países pobres²¹ ha tenido lugar, especialmente, en países con «tradición imperialista o colonialista» o en países sensibilizados a la problemática y solidaridad con el Tercer Mundo (como los nórdicos o como Holanda), viéndose, por el contrario, un palpable desinterés en otros países entre los que, hasta el momento, ha figurado España.

Desde que debutaran las corrientes internacionales de ayuda a finales de los años cuarenta, los organismos internacionales han ido precisando el volumen deseable que debe producirse y las condiciones

²⁰ T. MENDE: *De l'aide à la recolonisation*, París, Le Seuil, 1972.

²¹ Vid. F. GRANELL: *Las Empresas multinacionales y el desarrollo*, Barcelona, Ariel, 1974, y también: «Insuficiencia y Problemas del Sistema Generalizado de Preferencias Arancelarias», *Revista Española de Economía*, enero-abril 1973. En relación a la polémica «Ayuda versus Comercio» es un clásico el libro de J. PINCUS: *Trade Aid and Development*, New York, Mc Graw Hill, 1967.

en que debe producirse. En la actualidad se acepta la cifra del 1 por 100 de su producto nacional bruto como la que deberían aportar los países desarrollados a los subdesarrollados en forma de ayuda. De este total un 70 por 100 debería venir constituido por ayuda oficial al desarrollo —canalizado en la medida de lo posible a través de mecanismos multilaterales— y un 25 por 100 debería ser entregado a título de donación gratuita.

Tales cifras no se han alcanzado nunca²², y a ello han contribuido tanto las vacilaciones de los parlamentarios de los países ricos al momento de votar los capítulos presupuestarios de ayuda al Tercer Mundo²³ como las críticas teóricas que se han formulado respecto a los efectos que la ayuda pueda tener sobre los países ayudados²⁴ cuando los fallos en los mecanismos mundiales de ayuda al desarrollo²⁵ y la escasa información de la opinión pública de los países desarrollados sobre la angustiosa situación de los países subdesarrollados²⁶.

En 1978, según datos de la OCDE, la ayuda pública al desarrollo aportada por los países miembros de su Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) venía a suponer el 0,32 por 100 del Producto Nacional Bruto de tales países con porcentajes oscilando desde el 0,10 por 100 para el caso de Italia hasta el 0,90 por 100 para los casos de Suecia y Noruega. La ayuda de los países del Este y de los países de la OPEP es hasta ahora mucho más limitada.

Más importante, empero, que el propio volumen es el de las motivaciones y modalidades a través de las cuales se manifiesta²⁷, pues

²² El Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE va publicando anualmente sus informes «Coopération pour le développement», en donde analiza los flujos de ayuda al Tercer Mundo, tanto de sus países miembros como de otros. En una línea similar, UNCTAD y las mismas Naciones Unidas publican informes estadísticos al respecto. Vid. un análisis de las estadísticas disponibles a este respecto en J. L. UGARTE: «Algunas capturas estadísticas de flujos y stocks financieros internacionales», *Información Comercial Española*, marzo 1978.

²³ E. M. MARTIN: «Public Support for Development Assistance», *The OECD Observer*, abril 1972.

²⁴ Uno de los trabajos más conocidos en relación al inicio del debate es el de A. O. HIRSCHMANN y R. M. BIRD: *Foreign Aid: A critique and a Proposal, Princeton Essays in International Finance*, July 1965. A él han seguido numerosos trabajos de autores ortodoxos, marxistas, radicales y estructuralistas. En el número de octubre-diciembre de 1973 de la revista *Tiers Monde* pueden verse los resultados de la encuesta del IEDES sobre la Cooperación Económica Internacional, que recoge opiniones dispares, que van desde considerarla un mecanismo indispensable en favor de los países subdesarrollados hasta conceptualarla de «auténtica agresión cultural».

²⁵ Los informes «oficiales» más conocidos sobre tal fallo son: *El Desarrollo: Empresa común* (informe Pearson), Madrid, Tecnos, 1969; *Estudio sobre la capacidad del Sistema de las Naciones Unidas para el Desarrollo* (Informe Jackson), Naciones Unidas, Ginebra, 1969, y *Stratégie Internationale du Développement pour le développement de la Deuxième décennie des N. U.* (Rapport Tinbergen), Naciones Unidas, New York, 1970.

²⁶ Véase, en relación al caso norteamericano: CH. MONTRIE: «Organization and Functions of Foreign Aid», *Economic Development and Cultural Change*, July 1973.

²⁷ Vid., al respecto, I. M. D. LITTLE y J. M. CLIFFORD: *International Aid. A discussion of the flow of public resources from rich to poor countries with particular reference to British Policy*, London, Allen & Unwin, 1965; E. K. HAWKINS: *Los principios de la ayuda al des-*

Si España debe llevar adelante un programa coordinado de ayuda exterior debe tenerlas muy en cuenta, ya que, desde un punto de vista estrictamente español, no es relevante ocuparse de temas tales como el coste de la deuda para los países ayudados, de los problemas que puede plantear su devolución a partir de ciertos niveles de endeudamiento o de las motivaciones político-estratégicas o simplemente humanitarias que caracterizan ciertos tipos de ayudas, pues, en todo caso, los niveles globales de ayuda que España vaya a otorgar solamente pueden tener un impacto reducido, salvo casos excepcionales, como pueda ser el de la ayuda a Guinea Ecuatorial tras el derrocamiento del presidente Macías en 1979.

Un primer interés por parte de los países donantes es el general de promocionar el Tercer Mundo, pero éste resulta un simple dato exógeno para cualquiera ayuda que España pueda prestar.

El beneficio específico de la ayuda depende, lógicamente, de la modalidad de tipos a través de los cuales se establezca. Algunos de los tipos más corrientes son:

a) Préstamos a largo plazo para financiar proyectos de inversión específicos: industria, energía, obras públicas, etc.

b) Préstamos a largo plazo no ligados a operaciones específicas a gobiernos o a instituciones financieras del extranjero.

c) Préstamos para financiar exportaciones de productos específicos a petición de compradores extranjeros.

d) Créditos a la exportación y seguro de crédito a la exportación en favor de los exportadores nacionales.

e) Créditos para promocionar la inversión privada nacional en países subdesarrollados.

f) Preferencias arancelarias aprovechando los mecanismos previstos en GATT y UNCTAD en favor de los países en desarrollo.

g) Ayuda sanitaria, educativa y alimentaria.

Las figuras crediticias incluidas es obvio que sólo son ayuda si implican tipos de interés subvencionado o comprenden un elemento de donación.

Otro aspecto de gran interés en relación al debate de la ayuda es el de los beneficios y costes que implica para cada uno de los sectores de la economía nacional del país donante. La ayuda se efectúa con cargo al presupuesto pagado por los contribuyentes según sea el

arrollo, Madrid, Alianza, 1974, y CH. FRANK y M. BAIRD: *Foreign Aid: its speckled, past and future prospects*, en páginas 133-167 de C. F. Bergsten & L. B. Krause (eds.): *World Politics and International Economics*, Washington, Brookings Institution, 1975.

sistema fiscal vigente en el país donante y beneficia fundamentalmente —cuando es ayuda ligada a exportaciones— a unas cuantas empresas exportadoras. Por ello la ayuda puede llegar a ser un vehículo redistribuidor de rentas de gran interés y debe procurarse que no actúe en sentido inverso a las finalidades de justicia social que persiga la política fiscal.

Por otra parte —y éste es un análisis que se ha venido haciendo desde la crisis del petróleo y sus implicaciones de desempleo en todo el mundo occidental—, la ayuda (vía créditos comprador) a países con problemas de balanza de pagos permite mantener en actividad a las empresas exportadoras, con lo que la ayuda externa se convierte en una alternativa a los subsidios de desempleo, que sin ella deberían establecerse en favor del personal de las empresas exportadoras afectadas por la falta de demanda externa.

Todas estas consideraciones, el problema de desempleo que existe en España y la precaria competitividad de la exportación española exigen de una mayor preocupación por la ayuda internacional que pueda y deba prestarse.

5. LA AYUDA ESPAÑOLA AL EXTERIOR

5.1 *Planteamiento preliminar*

Desde hace tiempo se ha venido produciendo ayuda educativa y sanitaria a través del trabajo de médicos y misioneros de determinadas congregaciones religiosas. Al mismo tiempo, con ocasión de ciertas catástrofes, España ha facilitado *ayuda alimentaria* o en medicamentos, pero tales ayudas resultan difícilmente mensurables y responden a razones de caridad internacional y no a auténticos motivos económicos, que son los que se consideran en estas páginas.

Sin embargo, la ayuda económica española al Tercer Mundo y su significación en relación a la economía nacional y a las economías receptoras no ha recibido gran atención, y a ello ha contribuido, sin duda, nuestra voluntaria marginación del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE.

Tal Comité fue creado en 1960, teniendo por misión principal impulsar aumentos de volumen y mejoras de calidad de la ayuda puesta a disposición de los países pobres por sus miembros. Tras la incorporación de Finlandia al CAD y la salida de Portugal son 17 los países que participan en tal Comité a mediados de 1979.

Con tal marginación, el propio Gobierno español no se ha visto obligado a elaborar los informes anuales preceptivos sobre la ayuda que deben elaborar los países miembros. Además, en nuestras latitudes no ha tenido lugar análisis teóricos sobre los efectos que una eventual ayuda española al Tercer Mundo podría tener en relación a la propia economía española y menós aún sobre el impacto que pudiera llegar a tener en la marcha de los países ayudados.

Sólo en sus últimas ediciones el Informe Anual del CAD de la OCDE consagra algunos párrafos a la ayuda española al exterior, tanto multilateral como bilateral, pero se trata siempre de información fragmentaria. Sólo los representantes del sector privado español que tratan de aprovechar las posibilidades de exportación de bienes y servicios que abren las ayudas bilaterales, los créditos a la exportación a intereses reducidos y los otros mecanismos de ayuda exterior aplicados se han ocupado en ocasiones del tema al tratar de los requisitos del crédito a la exportación, el seguro de inversiones en el exterior y otros mecanismos concebidos como de apoyo de exportaciones²⁸.

España había recibido la consideración de país receptor de ayuda hasta finales de los años sesenta, en que la OCDE²⁹ y el propio Gobierno español empiezan a definir lo que se ha venido en denominar la teoría de la «cooperación en cascada», consistente en solicitar de los países desarrollados que consideran a España país subdesarrollado y en ir concediendo, al mismo tiempo, ayuda a los países pobres. Sólo a partir de aquí podrá empezar a ser posible analizar la ayuda española al exterior, pero, de todas maneras, la escasez y dispersión de datos existentes no ha permitido estudios en profundidad. El nivel actual español de renta permite ya estructurar un plan de ayuda económica y técnica en favor de los países en desarrollo que no tropiece, como hasta ahora, con la incomprensión de algunos Ministerios, el legislativo³⁰ y la propia opinión pública, que critica cualquier intento de ayuda al exterior, recordando que España tiene muchas zonas de-

²⁸ Cámara Oficial de Comercio, Industria y Navegación de Barcelona. Vid. trabajos citados en nota 34.

²⁹ OCDE: «L'Assistance technique et le développement économique de l'Espagne», París, 1968. traducido en *Documentación Sindical* núm. 329, julio 1969.

³⁰ La Constitución Española de diciembre de 1978 establece que son las Cortes Generales las que deben prestar el consentimiento del Estado para obligarse por medio de tratados y convenios.

Gracias a ello, y a la necesidad impuesta ya por el artículo 14 de la Ley de Cortes de 17 de julio de 1942 de que éstas fueran «ofdas» para la ratificación de tratados o convenios internacionales, el boletín de tal Institución constituye una buena fuente de análisis del tema de la ayuda exterior española y la participación en convenios internacionales para impulsarla. Hasta 1979 dicho boletín se denominaba *Boletín Oficial de las Cortes*, pasando, a partir de este año, a denominarse *Boletín Oficial de las Cortes Generales*. La temática de tratados y convenios internacionales es cubierta por la serie C de la colección «Congreso de los Diputados» y la IV de la «Senado».

primidas que hay que ayudar antes de lanzarse a «aventuras» exteriores, que nuestra balanza de pagos es muy débil y que nuestra Hacienda no es poderosa.

Nadie se ha preocupado por ahora tampoco demasiado del esfuerzo fiscal que supondría para el contribuyente español la realización de un programa de ayuda al extranjero. Cara al futuro, y aunque las cantidades que vayan a destinarse a ello no resulten elevadas, también habrá que estudiar el tema, pues con el peso de la tributación indirecta característico de nuestro sistema impositivo y el subsidio en favor de ciertas exportaciones de bienes y servicios que supone la ayuda ligada se podría producir un efecto perverso sobre la distribución de la renta en que ciertas empresas resultarán beneficiadas a costa de los contribuyentes modestos que son aquellos que soportan relativamente más el peso de nuestra fiscalidad.

A continuación, y brevemente, se hará un repaso de las diferentes modalidades en que España está aportando ayuda al Tercer Mundo:

- Ayuda financiera multilateral y bilateral.
- Las inversiones españolas en el exterior.
- La asistencia técnica española a los países subdesarrollados.
- La ayuda comercial a los países subdesarrollados.

5.2 *La ayuda financiera*³¹

El montante exacto de la ayuda pública y las contribuciones privadas suministradas por España a los países en desarrollo no se ha establecido exactamente, pero la OCDE revela que se trata de un volumen creciente tanto a través del canal de organismos multilaterales como en forma bilateral país-país.

a) *La ayuda multilateral*

En cuanto a ayuda financiera multilateral por participación en organismos multilaterales, España es miembro, desde 1958, del Banco Mundial, teniendo suscrito en él un capital de 337 millones de DEG

³¹ Epígrafe elaborado en base a datos publicados por la OCDE en sus informes anuales «Coopération pour le développement», textos de tratados y convenios incluidos en el *Boletín Oficial del Estado* y el *Boletín Oficial de las Cortes* y algunas de las ponencias y comunicaciones incluidas en *Curso-Seminario sobre España y el Desarrollo e Integración Latinoamericanos* (Instituto de Cultura Hispánica, 1971); *Primeras Jornadas Hispano-Andinas de Cooperación Económica y Técnica* (I. C. Hisp., 1975); *América Latina y España: Bases comunes para el incremento de las relaciones comerciales...* (Instituto de Cultura Hispánica, 1970), y Banca Mas Sardá: *III Conferencia Internacional Latinoamérica*, Barcelona, mayo 1979.

(1,16 del total). Nuestra posición había sido de receptora de préstamos y no de prestamista, situación que ha cambiado, pues el BIRF no va a seguir favoreciendo a España con créditos dado el actual nivel español de renta per cápita (véase nota 3). Hasta 1979 España ha recibido un total acumulado de 478,7 millones de dólares de préstamos del BIRF.

Se participa también en la Corporación Financiera Internacional y en la Asociación Internacional de Fomento, con una suscripción, en el capital de la primera, de 1,1 millones de dólares (1,03 por 100 del total), y un total de suscripciones y recursos suplementarios en la segunda de 25,9 millones de dólares (0,14 por 100 del total). En el primero de tales organismos España es considerado país de inversión, y en el segundo de ellos—especializado en créditos blandos a países atrasados—España participó en las 4.^a y 5.^a reconstituciones de recursos, con una aportación global de casi 11 millones de dólares, pero sin abandonar su estatuto de país de la parte II fuera, pues de obligación de proporcionar en oro o moneda convertible el 90 por 100 del total del capital suscrito. En 1979 España ha ratificado sus aportaciones respecto a las ampliaciones de capital de BIRF, AIF y CFI por importes, respectivamente, de 118 millones de dólares, 1.444 millones de pesetas (sólo 14,8 con derecho a voto por ser el resto como reconstitución) y 4,5 millones de dólares.

En 1972 España se adhirió al Fondo Africano de Desarrollo, con una primera aportación de 1,6 millones de dólares, la cual, ampliada más tarde, da acceso a los exportadores españoles a las licitaciones internacionales abiertas por tal organismo complementario a las funciones del Banco Africano de Desarrollo, en el que España no participa.

En cuanto al Banco Interamericano de Desarrollo (BID), España ha pasado a ser miembro extracontinental del mismo en 1976 (Ley de 14 de junio), con una participación en el capital de 61,6 millones de dólares (10 en efectivo y 51 exigibles como garantía) y una contribución del mismo monto para el Fondo de operaciones especiales. De esta manera culmina una relación que se inició en 1965 con el acuerdo de cooperación financiera entre el Instituto Español de Moneda Extranjera y el BID, por el que el Gobierno español ponía a disposición de éste una suma de hasta 20 millones de dólares, que ha sido luego parcialmente movida en forma de préstamo directo y no ligado de 12,5 millones de dólares al 4,75 por 100 y un plazo de doce años y cuatro de gracia y algunas otras operaciones.

En cuanto a aportaciones al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, España no se puso al corriente de su deuda respecto al mismo hasta 1971, aportando cantidades de un nivel en torno al millón de dólares al año.

El 9 de junio de 1973, y como final de las Primeras Jornadas Hispano-Andinas de Cooperación Económica y Técnica, se firmó un acuerdo de colaboración financiera entre España y la Corporación Andina de Fomento, en que se estableció una triple vía de posible colaboración: suscripción de acciones por un importe de hasta 10 millones de dólares, con plazo máximo de diez años, y los tres primeros de carencia y a un interés del 6,50 por 100, estando el 70 por 100 ligado a exportaciones españolas, y siendo el 30 por 100 restante aplicable a gastos locales y asistencia técnica, por un importe de hasta 500.000 dólares.

Según el balance efectuado por el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE, el total de contribuciones de España a los organismos multilaterales ha alcanzado 16 millones de dólares en 1973 y nueve millones en 1974. En 1978 el total ha alcanzado una cifra de unos 28 millones de dólares, algo menor que la de 1977, que había llegado a los 30.

b) *La ayuda bilateral*

En cuanto a ayuda bilateral hay que considerar que desde principios de los años sesenta se ha desarrollado un conjunto de medidas de fomento de la exportación que comportan un cierto componente de ayuda financiera a los países compradores en la medida en que las empresas españolas pueden suministrar bienes y servicios a precios inferiores a los que podrían hacerlo si no existieran tales medidas.

De alguna manera la desgravación fiscal a la exportación —que existirá hasta tanto no se ponga en vigor el sistema del Impuesto sobre el Valor Añadido— constituye una modalidad de ayuda en cuanto que el exportador español rebaja su precio en base a la renuncia al cobro de impuestos indirectos que la Administración efectúa, pero tal rebaja afecta tanto a las exportaciones a países desarrollados como subdesarrollados.

Sin embargo, la figura más típica de ayuda financiera bilateral aplicada por España son los créditos a la exportación. Existe una amplia variedad de figuras crediticias a la exportación a tipo de interés prioritario —en detrimento del margen de beneficio de la ban-

ca privada y a costa del presupuesto a través del Instituto de Crédito Oficial—que permiten que el exportador pueda rebajar sus costes financieros (crédito sobre capital circulante, crédito sobre pedido en firme, crédito a corto plazo, financiación de *stock* y redes comerciales, etc.), pero los créditos más claramente asimilables a ayuda son los acordados de vez en cuando a tipos de interés, plazos y condiciones especiales, para la adquisición de bienes de equipo, buques o técnica españoles o para la realización de estudios de preinversión en países subdesarrollados. Tales créditos han permitido exportaciones de empresas agrupadas en asociaciones tales como Sercobe, Construnaves y Tecniberia, y se han canalizado a países tales como Cuba, Chile, Argelia, Argentina, Paraguay, Zaire y otros muchos más. De 1970 a 1973 estos créditos ascendieron, según dudosos datos de la OCDE, a 200 millones de dólares, cifra que se ha visto considerablemente ampliada tras los grandes créditos a Cuba y al Paraguay. Tal crédito ha sido calificado de ajustarse a «realismo y no al retórico del fugaz Consejo de la Hispanidad»³².

La política de aumento de los créditos bilaterales, que ha venido unida a las medidas de promoción de exportaciones, ha sido impulsada por los Ministerios de Comercio y Asuntos Exteriores con unas ciertas reticencias, a veces, por parte del Ministerio de Hacienda, el Banco de España y de la Compañía Española de Seguros de Crédito a la Exportación, obligada a aumentar techos de cobertura a países—en muchos casos—de dudosa solvencia.

Es difícil determinar, empero, los volúmenes de créditos que han sido efectivamente utilizados del monto total de los blandos aprobados por las Cortes, pues en varias ocasiones no se han realizado operaciones dentro de los plazos previstos para tales créditos como consecuencia de que las condiciones para instrumentación de las mismas no eran idóneas o de que han sido demasiado duras (por plazos, garantías o tipos de interés) en relación a las que los países compradores podían obtener de los exportadores de otros países desarrollados que disputaban las operaciones a las empresas españolas.

c) *El Fondo de Ayuda al Desarrollo*

Dentro de este epígrafe de ayuda financiera hay que situar también el Fondo de Ayuda Oficial al Desarrollo, creado por Real Decreto-ley de 24 de agosto de 1976, destinado a la concesión de créditos

³² J. M. CORDERO: «Un Convenio hispano-paraguayo de cooperación», *Revista de Política Internacional*, enero-febrero 1974.

y otras ayudas en términos concesionarios por el Estado español a otros Estados e instituciones públicas extranjeras, así como a instituciones financieras intergubernamentales. Dichos créditos y ayudas están ligados a la adquisición por el beneficiario de bienes y servicios españoles, y cada operación deberá ser aprobada por el Gobierno a la vista de lo decidido por una Comisión interministerial integrada por los Ministerios afectados y con funcionamiento regulado por el Real Decreto 509/1977, de 25 de febrero. En su primer año de funcionamiento—1977—el Fondo alcanzó los 6.000 millones de pesetas, y en 1978, los 10.000 millones, nutriéndose de las dotaciones anuales que se le asignen a partir de dicho año en los presupuestos generales del Estado (art. 7.º del mencionado Real Decreto-ley).

5.3 *Las inversiones españolas en países en desarrollo*

Existe una amplia polémica en cuanto al carácter de ayuda que las inversiones extranjeras y las empresas multinacionales puedan suponer para la economía y la sociedad. Fenómenos tales como la dependencia creciente, la fuga de cerebros, el endeudamiento progresivo, la desnacionalización de los procesos de adopción de decisiones han sido argumentados como aportación negativa de tales fenómenos transnacionales al desarrollo y han sido esgrimidos como aspectos por los que las inversiones extranjeras no pueden considerarse como ayuda.

El punto de vista de las organizaciones económicas internacionales es, empero, que tales inversiones aportan factores de desarrollo al movilizar recursos naturales que de otra manera quedarían ociosos y al contribuir a mejorar los niveles de vida del país receptor.

La legislación española sobre inversiones directas en el extranjero ha pasado por una serie de vicisitudes en un sentido cada vez más liberalizador, estando hoy en día reguladas por el Real Decreto 2236/1979, de 14 de septiembre, desarrollado por el Orden ministerial de 15 de octubre de 1979, que ha venido a sustituir el Real Decreto 1087/1978, que ya facilitaba la tramitación de ciertas inversiones con respecto a la reglamentación de 1973.

³³ En relación a los resultados del proceso inversor con anterioridad, véase J. L. MORENO MORÉ: «Quince años de inversiones españolas en el extranjero», *Información Comercial Española*, mensual, marzo 1975. Datos anuales aparecen cada año en *Información Comercial Española*, semanal, en número de enero o febrero. En relación también a este tema puede consultarse el trabajo de J. R. CUADRADO: «Economía y Política de las Inversiones españolas en el exterior», *Revista Española de Economía*, septiembre-diciembre 1973.

Desde cifras de inversión bastante reducidas en el decenio de los sesenta el movimiento se anima a partir de los años setenta, aunque con desniveles anuales. En 1974 se autorizaron 226 operaciones, por un total de 8.673 millones de pesetas, mientras que en 1978 se alcanzaron los 12.897 millones de pesetas, equivalentes a unos 168 millones de dólares al tipo de cambio promedio de tal año.

De dicho total, un 65 por 100 se encauzó hacia países latinoamericanos, y un 10 por 100 hacia otros países en desarrollo, por lo que el flujo de inversiones directas de España a países en vías de desarrollo puede cifrarse en unos 125 millones de dólares. Debe tenerse muy en cuenta, sin embargo, que el porcentaje que los países en desarrollo supone dentro del total oscila mucho de año a año en razón del relativamente corto número de autorizaciones (429 en 1979), lo cual deriva en que una cierta operación importante en un determinado país puede tener un peso muy significativo. Brasil fue, en 1976, el primer receptor de inversiones directas españolas, mientras que en 1977 y 1978 ocuparon la primera plaza respectivamente, Venezuela y Argentina.

Con el fin de estimular tales inversiones, y a petición del sector privado inversor³⁴, una Orden del Ministerio de Hacienda de 1976 creó el Seguro de Inversiones Españolas en el Exterior para la cobertura de riesgos políticos en inversiones vinculadas al fomento de la exportación española de bienes y servicios o a la consolidación de abastecimientos de materias primas de importación.

5.4 *La asistencia técnica española a los países subdesarrollados*

En este campo concreto España viene ayudando a países subdesarrollados—sobre todo sudamericanos y árabes—y a organismos internacionales a través de cesión de expertos, cursos, misiones de estudio y becas para estudiantes procedentes de tales países. Al mismo tiempo se efectúa asistencia directa para el perfeccionamiento de la Administración Pública de ciertos países sudamericanos.

El panorama de las acciones de asistencia técnica viene marcado por un carácter de dispersión y desorden muy acusado, y suele res-

³⁴ La Cámara de Comercio, Industria y Navegación de Barcelona fue la representante más calificada en esta petición a través de dos estudios: *Las inversiones españolas en el exterior* (publicada como libro tras haber sido presentada como comunicación a la VI Asamblea de Comercio Iberoamericano y Filipino, Sevilla, noviembre de 1972), y *El establecimiento de un régimen de garantía para las inversiones españolas en el exterior* (Comunicación presentada al VII Congreso de Comercio Iberoamericano y Filipino, Sao Paulo, octubre de 1973).

ponder a peticiones concretas por parte de los futuros beneficiarios sin que haya objetivos ni estrategia en las acciones emprendidas.

Una pluralidad de Direcciones Generales de una serie de Ministerios y organismos, tales como el Centro Iberoamericano de Cooperación—sucesor del Instituto de Cultura Hispánica—, las Cámaras de Comercio y otras, se ocupan del tema y prestan ayudas y asistencia³⁵, pero la Comisión Interministerial de Coordinación de la Asistencia Técnica (CICAT) ni siquiera se reúne para efectuar la labor cúpula que se había pensado llevaría a cabo cuando se formó.

A nivel multilateral España participa como miembro en los Grupos Consultivos establecidos en el BIRF para ayuda a Colombia, Filipinas y Túnez y como observador en el creado en relación a Marruecos.

Se tiene, por otra parte, firmado un acuerdo de asistencia técnica con la Corporación Andina de Fomento, y están en vigor una serie de acuerdos bilaterales de asistencia técnica con numerosos países en desarrollo.

El sector privado también aporta algo a la asistencia técnica a través de estudios de empresas españolas de Consultoría encuadradas en la mayoría de ocasiones en Tecniberia, pero, en éste como en el caso de las inversiones españolas en el exterior, cabría cuestionarse sobre el contenido «ayuda» y el contenido «negocio» de tal asistencia.

5.5 *Ayuda comercial a los países subdesarrollados*

Una de las líneas en que se puede ayudar a los países subdesarrollados es facilitando el acceso de sus exportaciones al propio mercado nacional. Es bien sabido, sin embargo, que España sigue siendo—pese a ser parte contratante del GATT desde 1963 y a tener suscrito un acuerdo preferencial con la CEE desde 1970— un país proteccionista.

Este proteccionismo, el casi permanente déficit de la balanza comercial y la debilidad concurrencial de ciertos sectores industriales españoles llamados a competir con las importaciones que vendrían de países subdesarrollados una vez abierta la frontera han hecho que las facilidades acordadas a mercaderías de países en desarrollo hayan sido pocas, y más bien exista una cierta discriminación en su

³⁵ Un resumen de tales acciones se encuentra en el Informe de la OCDE citado en la nota 31, y con relación a Sudamérica, en «Marco Jurídico-Administrativo y Textos Reguladores de la Cooperación Técnica España-Iberoamérica», en las páginas 163-171 de *Primeras Jornadas Hispano-Andinas de Cooperación Económica y Técnica*, obra citada.

contra si tenemos en cuenta que España da ciertas ventajas arancelarias a importaciones originarias de países de la Comunidad Económica Europea en virtud del acuerdo España-CEE de 1970, y que, a partir de 1 de abril de 1980, también recibirán preferencias en el mercado español las mercancías originarias de los países miembros de la EFTA.

Tomando datos de 1978, resulta que el 39 por 100 de las importaciones españolas eran originarias de países en desarrollo. Restando las importaciones de petróleo, el porcentaje se reduce drásticamente, puesto que el 91 por 100 de las compras exteriores de crudos procede de países en desarrollo.

Los países en desarrollo suministran el 18,7 por 100 del total de las importaciones no petroleras de España, absorbiendo el 28,4 por 100 del total de la exportación española.

El cuadro 3 muestra lo que los países en desarrollo suponen en el conjunto de las compras y las ventas españolas al exterior.

Descontando el petróleo, España tiene una balanza comercial favorable respecto a los países en desarrollo que constituyen clientes importantes para las exportaciones españolas de productos manufacturados, corroborando la importancia de las especializaciones productivas de ambas partes de acuerdo con las respectivas dotaciones de factores productivos.

Pese a este signo global favorable de la balanza comercial no petrolera con los países en desarrollo no hay una predisposición selectiva a abrirles más las fronteras, lo cual es consecuencia, sin duda, del hecho de que España no parece encontrar una posición airosa dentro de la división internacional óptima del trabajo estudiada por la OIT, con lo cual no puede abandonar las producciones que su nivel actual de salarios haría ya aconsejable importar de países en desarrollo de acuerdo con la teoría del ciclo de productos³⁶.

Aunque en la UNCTAD III, en 1972, el ministro español de Comercio afirmó que España establecería un sistema de preferencias generalizadas en favor de manufacturas de los países subdesarrollados si recibía preferencias, a su vez, de los países desarrollados, la realidad es que —a pesar de recibir preferencias generalizadas plenas del Japón y parciales de Suiza, Austria, Nueva Zelanda y Australia— las únicas ventajas arancelarias otorgadas a países en desarrollo son las contenidas en la «Rondilla de Negociaciones Comerciales entre países

³⁶ En tal estudio (B. HERMAN: *The optimal international division of Labour*, Geneva, OIT, 1975) se afirma que los tipos de producciones asignados a España serían los mismos que los asignados a Costa Rica, Cuba, Ecuador, Egipto, Ghana, Sri Lanka y Turquía.

EL COMERCIO ESPAÑOL CON LOS PAISES EN DESARROLLO

(1978, miles de millones de pesetas)

	A. Total importado por España	B. Total importado por España y originario de países en desarrollo	Porcentaje B/A	C. Total exportado por España a todo el mundo	D. Total exportado por España a los países en desarrollo	Porcentaje D/C
Productos alimenticios	153,5	78,6	51,2	150,8	19,3	12,8
Bebidas y tabacos	22,8	9,0	39,4	24,0	3,3	13,7
Combustibles y análogos	405,8	368,6	90,8	25,1	6,9	27,5
Otras primeras materias	207,4	70,4	33,9	28,8	3,9	13,5
Aceites y grasas	9,8	3,7	37,7	22,0	12,8	58,2
Productos químicos	140,7	8,2	5,8	66,8	23,4	35,0
Maquinaria y material transporte	277,3	3,8	1,4	255,7	83,4	32,6
Otras manufacturas	207,0	17,7	8,5	425,7	130,5	30,6
Otros	6,4	0,5	7,8	2,2	0,7	31,8
TOTAL	1.431,0	560,8	39,2	1.001,4	284,6	28,4

Elaboración propia en base a Estadísticas de la Dirección General de Aduanas.

en vías de desarrollo» suscrita en Ginebra a finales de 1971 y escásamente operativas, en tanto que el *trade coverage* que suponían las 28 partidas arancelarias sobre las que se otorgaban preferencias a 16 países subdesarrollados sólo alcanzaban, a su puesta en funcionamiento en 1973, los 40 millones de dólares, y que el montante de aranceles que se renunciaba a cobrar sobre ellas era mínimo. La aplicación de tales preferencias a los países beneficiarios ha sido paulatina en función de la reciprocidad conseguida en relación a cada país. De esta manera el régimen se aplica a India, Turquía, Yugoslavia, Israel, Paquistán, Brasil, Corea y Túnez (Orden de 11 de octubre de 1973), Egipto, Chile, Méjico y Grecia (Orden de 18 de febrero de 1975), Uruguay (Orden de 22 de septiembre de 1975) y Perú (Orden de 19 de julio de 1978) para los productos incluidos en las listas anexas al Decreto 2678/1973, de 11 de octubre.

Otro aspecto del tratamiento comercial a importaciones procedentes de países en desarrollo que puede considerarse ayuda es la compra de ciertas materias primas a precios superiores a los mundiales a países productores (caso, por ejemplo, del azúcar cubano) y las obligaciones contraídas por la participación de España en los Convenios Internacionales de Productos Básicos: Café, estaño, trigo (sólo primera parte, sin cubrir ayuda alimentaria) y cacao, teniendo solamente estatuto de observador en el del azúcar. También es parte del acuerdo del aceite de oliva, aunque en este caso la posición española es muy distinta a la de los restantes. De todas maneras, la escasa operatividad de estos acuerdos y la revolución que la UNCTAD trata de impulsar a través de su «Programa integrado de Materias Primas», en estudio tras su difícil aprobación inicial en la UNCTAD IV de Nairobi, hace que sea más que problemático hablar de ayuda al Tercer Mundo a través de tal participación, salvo para el caso muy específico de Cuba, a quien en ciertas temporadas se ha comprado azúcar a un precio superior al mundial.

Junto a estas realidades queda hacer una referencia al viejo proyecto de vinculación española respecto a Latinoamérica. En este sentido, ya Simón Bolívar había propuesto al Gobierno español —a través de su embajador en Londres—, el 7 de octubre de 1820, un plan de reconciliación entre España y América, que en el artículo 4.º del proyecto de Decreto proyectado explicitaba que «todos los productos de la industria y del suelo español serán admitidos en todos los puertos de la República de Colombia sin pagar otros derechos que los mismos españoles pagan de puerto a puerto de la monarquía por los mismos productos, y recíprocamente todos los productos de

la industria y del suelo colombiano serán admitidos en todos los puertos de la monarquía sin pagar otros derechos que los que los mismos colombianos pagan por los mismos productos de puerto a puerto de la República».

Sin embargo, la primera gestión diplomática de vinculación de España a la economía latinoamericana no se efectúa hasta el 11 de junio de 1971, en que, a través de una carta entregada en Montevideo y firmada por el entonces ministro de Asuntos Exteriores señor López Bravo, España solicitaba que el Consejo de Ministros de la ALALC considerara la posibilidad de apertura de conversaciones de carácter exploratorio sobre la conveniencia mutua de establecer un acuerdo de relaciones económicas globales y especiales entre España y la ALALC.

Con posterioridad se ha hablado también, en el seno de la Comisión Mixta Hispano-Andina, creada en junio de 1973, de la posibilidad de alguna vinculación de España con el Grupo Andino, pero, a estas fechas, sólo se ha llegado a un compromiso financiero con la Corporación de Fomento.

En realidad—dada la estructura del comercio y el conjunto de relaciones externas españolas—, el peso de la integración europea sobre la economía española hace difícil pensar en otros arreglos de integración internacional española que no sea la profundización del acuerdo España-CEE de 1970 hacia la integración en la línea abierta con la petición de adhesión a la Comunidad realizada en julio de 1977 y sobre las que hay iniciadas negociaciones.

6. LA NECESIDAD DE UNA POLÍTICA GLOBAL DE AYUDA EXTERIOR

La participación de España, en tanto que país desarrollado, en los nuevos mecanismos creados en el seno de la OCDE, y las palabras del ministro español de Asuntos Exteriores en la apertura de la Conferencia de París sobre la Cooperación Económica Internacional—en diciembre de 1975—, en el sentido de que «España es consciente de sus responsabilidades cara a la construcción de un orden económico mundial más justo» imponen una revisión a fondo del descuido en que hasta ahora se ha tenido el tema de la ayuda de España a los países subdesarrollados.

Se hace preciso, lo primero de todo, un análisis global de los efectos que un programa de ayuda exterior tendría para la economía española en cuanto a aumento de exportaciones, formación interior

de capital, incidencia presupuestaria y sobre balanza de pagos, dinamismo de los sectores exportadores de bienes y servicios, salida a excedentes agrarios a título de ayuda alimentaria, renovación técnica suscitable a través de asistencia técnica, beneficios a deducir de programas de becas y *stages*, etc.³⁷.

Dado el nivel actual de cumplimiento de los objetivos del segundo decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo por otros países desarrollados sin demasiada mentalización en favor del desarrollo internacional ni compromisos con ex colonias—como, por ejemplo, Italia³⁸—, la ayuda exterior española actual no debe sufrir excesivo incremento desde el actual nivel de 150-200 millones de dólares que alcanza la ayuda pública al desarrollo.

Tal cifra no supone problemas presupuestarios ni de transferencia de divisas dados los niveles de macromagnitudes a que se mueve la economía española en la actualidad, y más, si cabe, dado el elevado porcentaje que podrían representar los préstamos ligados a exportaciones españolas dentro de aquel total.

Sin embargo, y aceptada la posición actual española, y pasando por la coordinación administrativa precisa, dar créditos algo más blandos, abrir un poco más las fronteras a exportaciones de países subdesarrollados y prestar algo más de ayuda financiera, técnica o alimentaria bilateral o multilateral al Tercer Mundo, no provocaría mayores problemas a la economía española y permitiría poder jugar un papel internacional más activo y en consonancia a las nuevas responsabilidades en favor del desarrollo internacional que el Gobierno se ha declarado dispuesto a aceptar en diversos foros internacionales.

En este campo hay mucho ya inventado por otros países que no van por delante en cuanto a tener una política de ayuda con objetivos claros y unas instituciones impulsoras de la misma³⁹, y solamente haría falta llegar a adquirir mayor conciencia sobre los graves problemas con los que se encuentra el Tercer Mundo, llegando a de-

³⁷ Al ejemplo—guardando las distancias—del encargado por el Secrétariat d'Etat aux Affaires Etrangères chargé de la Coopération de la République Française à la Société d'Etudes pour le Développement Economique et Social (*Les effets de l'Aide extérieure sur l'économie française*, Paris, 1966) o del estudio de I. M. D. LITTLE y J. M. CLIFFORD: *International Aid: A discussion of the flow of public resources from rich to poor countries with particular reference to British Policy* (obra citada).

³⁸ Vid. el caso de Italia en C. SECHI: «La crisi degli ajuti e il ruolo dell'Italia», *Rivista Internazionale di Scienze Economiche e Commerciali*, febbraio 1974.

³⁹ En relación a estos objetivos de los países donantes y las estructuras creadas por algunos países para canalizar la ayuda exterior resultan de gran interés los libros de JOHN WHITE: *The Politics of Foreign Aid*, London, The Bodley Head, 1974, y G. CUNNINGHAM: *The management of Aid Agencies. Donor Structures and Procedures for the Administration of Aid to Developing Countries*, London, The Overseas Development Institute, 1974.

finir una política global de ayuda al desarrollo coherente con nuestros intereses económicos y políticos internacionales y en línea con las exigencias del CAD—al que deberíamos integrarnos—y las líneas marcadas por la cooperación internacional en cuanto a los requisitos a que debe sujetarse la ayuda económica internacional para ajustarse a la búsqueda de la nueva justicia económica mundial.

Los condicionamientos políticos y económicos internos caracterizadores de la España actual (dificultades presupuestarias—debidas a la presión de demanda de servicios públicos y la escasa elasticidad de los ingresos fiscales—, de empleo, inflación, etc.) hacen más difícil plantear hoy simplistamente este tema que en años anteriores⁴⁰, pero hay que contar con dos factores poderosos a la hora de contrabalancear tales condicionamientos:

a) La experiencia nada despreciable de otros países indica que la ayuda exterior bien utilizada puede servir de revulsivo para el propio desarrollo del país donante, y

b) El deseo de la España posfranquista de llegar a ocupar una plaza de miembro de la CEE, lo cual va a estimular tanto la apertura exterior como la ayuda al extranjero en la medida en que la Comunidad tiene establecidas preferencias arancelarias generalizadas a favor del Tercer Mundo, y que—a través de la Convención de Lomé—mantiene un amplio programa de ayuda a sus países asociados subdesarrollados.

Aunque España solamente mantiene hoy respecto a los países latinoamericanos las escasas preferencias inscritas en el contexto de la Rondilla entre países en desarrollo en el GATT, es un hecho que algunas voces se han levantado ya en países americanos tratando de conseguir que España impulse una mejor predisposición comunitaria hacia las necesidades de los países latinoamericanos cuando pase a ser miembro pleno de la Comunidad Europea⁴¹.

Por otra parte, y en términos estrictamente egoístas, resulta muy claro que una ayuda exterior que permitiera estimular exportaciones

⁴⁰ F. X. COLAÇO: *Les considerations d'ordre économique et politique et le volume de l'aide publique aux pays en voie de développement*, Paris, Centre de Développement de l'OCDE, 1973.

⁴¹ *Id.* sobre este tema del cambio de relaciones España-Latinoamérica como consecuencia del ingreso de España en las Comunidades Europeas: F. GRANELL: «El futuro del comercio hispano-latinoamericano ante el ingreso de España a la Comunidad Económica Europea», *Comercio Exterior* (México), enero 1979, y F. GRANELL: «América Latina ante el ingreso de Grecia, Portugal y España al Mercado Común Europeo», *Integración Latinoamericana* (Buenos Aires), número especial dedicado a la integración europea (1980).

sería una alternativa válida para la política de lucha contra el desempleo si se tiene en cuenta que ciertos acuerdos internacionales en los que España participa y el forzoso abandono del actual sistema de desgravación fiscal a la exportación—cuando España adopte el sistema IVA como consecuencia de la asunción del acervo comunitario en materia fiscal⁴²—suponen un freno importante al deseo de fomentar las exportaciones a través de los estímulos a la exportación de corte clásico⁴³.

SIGLAS UTILIZADAS

AIE	= Agencia Internacional de la Energía.
AIF	= Asociación Internacional de Fomento.
ALALC	= Asociación Latinoamericana de Libre Comercio.
BID	= Banco Interamericano de Desarrollo.
CAD	= Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE.
CCEI	= Conferencia sobre la Cooperación Económica Internacional.
CEE	= Comunidad Económica Europea.
CFI	= Corporación Financiera Internacional.
CICAT	= Comisión Interministerial de Coordinación de la Asistencia Técnica.
DEG	= Derechos Especiales de Giro.
FAO	= Organización Mundial para la Agricultura y la Alimentación.
GATT	= Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio.
IDS	= Instituto de Estudios de Desarrollo.
IMF	= Fondo Monetario Internacional.
IVA	= Impuesto sobre el Valor Añadido.
NOEI	= Nuevo Orden Económico Internacional.
NU	= Naciones Unidas.
OCDE	= Organización de Cooperación y Desarrollo Económico.
OIT	= Organización Internacional de Trabajo.
ONU	= Naciones Unidas.
OPEP	= Organización de Países Exportadores de Petróleo.
PNUD	= Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
TECNIBERIA	= Asociación de Empresas Españolas de Ingeniería.
UNCTAD	= Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo.

⁴² La asunción del IVA es solamente una parte de las obligaciones de alineamiento legal que España asumirá al ingresar en la Comunidad Europea. Un buen inventario del conjunto de obligaciones a asumir se encuentra en el libro del Consejo de Cámaras de Comercio de España: *Libro Blanco sobre el Grado Actual de Integración de la Comunidad Europea y sus implicaciones para España*, Madrid, CSC, 1979.

⁴³ Véase inventario de tales estímulos en el anexo del libro citado en la nota 7.

LA AYUDA ESPAÑOLA A LOS PAÍSES EN DESARROLLO

ANEXO ESTADISTICO

I. RECURSOS FINANCIEROS ESPAÑOLES DESTINADOS A PAÍSES EN DESARROLLO

(Millones de pesetas corrientes)

	1977	1978
Cooperación técnica, cultural, etc.	780	900
Aportaciones a organismos internacionales ...	2.360	2.170
Fondo de Ayuda al Desarrollo ...	5.400	9.400
Ayuda oficial al desarrollo ...	8.540	12.470
Inversiones en el extranjero ...	12.030	12.090
Crédito a la exportación ...	38.480	40.800
Recursos totales ...	58.270	65.360
PIB a p.m. ...	9.102.000	11.288.000
Porcentaje de ayuda oficial al desarrollo-PIB.	0,094	0,11
Porcentaje de recursos totales-PIB ...	0,65	0,58

NOTA: Las cifras no incluyen: ayuda privada, inversiones en inmuebles, créditos comerciales, préstamos financieros entre empresas, préstamos financieros interbancarios, etc.
 FUENTE: *Información Comercial Española*, Boletín Semanal editado por la Secretaría General Técnica del Ministerio de Comercio y Turismo, núm. 1.710, de 10 de enero de 1980.

FRANCISCO GRANELL

II. RECURSOS FINANCIEROS DE ESPAÑA Y DE LOS MIEMBROS DEL COMITE DE AYUDA AL DESARROLLO DE LA OCDE DESTINADOS A PAISES EN DESARROLLO

	Ayuda oficial al desarrollo neta en porcentaje PNB (b)		Recursos financieros totales en porcentaje PNB (b)		PNB per cápita en 1978 en dólares USA	Exportación de mercancías en 1977 en porcentaje PIB
	1977	1978	1977	1978		
España	0,09 (a)	0,11	0,65 (a)	0,58	3.986 (a)	9
Italia	0,10	0,07	1,02	1,21	4.580	23
Finlandia	0,16	0,17	0,23	0,40	6.980	26
Suiza	0,19	0,20	6,20	4,23	13.910	29
Japón	0,21	0,23	0,80	1,09	8.530	12
Estados Unidos	0,22	0,23	0,63	0,73	9.650	6
Austria	0,24	0,27	1,04	0,84	7.740	20
Rep. Fed. Alemana	0,27	0,31	1,12	1,13	10.420	23
Reino Unido	0,37	0,39	2,76	3,27	5.520	24
Nueva Zelanda	0,39	0,34	0,56	0,52	5.200	22
Australia	0,45	0,45	0,65	0,57	7.610	14
Bélgica	0,46	0,55	1,61	2,85	9.950	47
Canadá	0,50	0,52	1,22	1,09	8.600	21
Dinamarca	0,60	0,74	1,05	1,23	10.110	23
Francia	0,60 (c)	0,57	1,37 (d)	1,68	8.850	17
Noruega	0,83	0,90	1,53	1,60	9.750	25
Países Bajos	0,85	0,79	1,96	2,03	9.350	41
Suecia	0,99	0,90	1,98	1,53	10.550	24
Media del CAD	0,31	0,32	1,08	1,23	8.590	—

(a) Referido al PIB.

(b) Para la comparación con España, téngase en cuenta la nota al cuadro número I.

(c) El 50 por 100, aproximadamente, se destina a los departamentos y territorios de ultramar.

(d) El 43 por 100, aproximadamente, se destina a los departamentos y territorios de ultramar.

FUENTE: *Información Comercial Española*. Número 1.710, de 10 de enero de 1980.