

CONSIDERACIONES EN TORNO A LA DIMENSION «MUNDIALISTA» DE LA POLITICA COMUNITARIA DE COOPERACION PARA EL DESARROLLO

por José Manuel SOBRINO HEREDIA (*)

SUMARIO

Introducción.—I. El Sistema de Preferencias Generalizadas.—
II. Las ayudas financieras y técnicas a los PVD no asociados.—
III. Las ayudas de urgencia y el Fondo de Urgencia de las Naciones Unidas.—IV. La ayuda alimenticia.—V. La ayuda a las acciones ejecutadas por Organizaciones no gubernamentales.—
Conclusiones.

INTRODUCCION

Al examinar las relaciones de cooperación para el desarrollo que la Comunidad viene manteniendo desde su creación con los países subdesarrollados, una de las primeras constataciones que puede efectuarse es la de la preferencia que en todo momento han demostrado los responsables comunitarios hacia los campos de acción restringidos geográficamente como ámbitos de actuación privilegiados (1). Siendo dos las áreas geográficas beneficiadas fundamentalmente: una, la determinada por la continuidad histórica expresada en la cadena PTUM, EAMA, ACP y que hoy viene constituida por la política de Lomé; otra, la basada en la contigüidad geográfica representada por la política mediterránea. En su generalidad estas políticas de dimensión «regional» se fundamentan en unos acuerdos internacionales libremente pactados y que obligan jurídicamente, por tanto, a las partes: en ellos se prevén unas instituciones paritarias más o menos desarrolladas encargadas de administrar y gestionar el funcionamiento de los mismos, poniéndose en pie unos instrumentos financieros, técnicos y comerciales.

Junto al regionalismo selectivo de dimensión preferentemente africana y mediterránea, la Comunidad ha tratado de trazar a través de unas acciones concretas y no siempre coordinadas las líneas maestras de su política de cooperación para el desarrollo a escala mundial (2). Desde el origen de la CEE, y al lado de

(*) Prof. Colaborador de Derecho Internacional, Universidad de Santiago.

(1) En este sentido ABELLAN HONRUBIA, V.: «Las relaciones entre las Comunidades europeas y los países en vías de desarrollo», *El Derecho de las Comunidades Europeas* (Diez de Velasco, M. dir.), Madrid, 1982, p. 209.

(2) Sobre estos aspectos pueden consultarse entre otros, BOECKEL, A.: «Bilatéralisme, régionalisme ou mondialisme de l'aide», *Le Tiers Monde et la Communauté économique européenne*, París, 1978, pp. 17-25; PIERROT, D.: *Mondialisme et régionalisme dans la politique extérieure de la CEE* (Thèse Univ. de Rennes I), Rennes, 1981.

orientaciones regionalistas entroncadas con el pasado colonial de alguno de los países miembros, Holanda y Alemania se manifestaron partidarias de ampliar el campo de actuación comunitaria en la lucha contra el subdesarrollo (3). La incorporación del Reino Unido a la CEE vendrá a enriquecer esta perspectiva, pues dicho país —que mantenía unas estrechas relaciones con un amplísimo grupo de países en desarrollo institucionalizadas en el marco de la Commonwealth— no podía ver con buenos ojos una política tan limitada a escala geográfica del Africa Latina. Y así vemos cómo coincidiendo con el segundo decenio de las N.U. para el desarrollo (4) y ante las nuevas realidades que estaban surgiendo en la sociedad internacional y en el mundo comunitario, la Comisión en su 4.º Informe General (5) va a plantear la necesidad de una política global de lucha contra el subdesarrollo. Dentro de esta línea va a enmarcarse su Memorándum de 27 de julio de 1971 (6), donde se intenta elaborar una estrategia de cooperación equilibrada, en el sentido de que junto a la política de asociación geográficamente limitada, va a ser necesario el tomar en consideración la situación de los Países en Vías de Desarrollo (PVD) no asociados. Siendo a partir de este momento cuando se pueda empezar a hablar de una doble orientación en la política comunitaria de cooperación para el desarrollo, de ámbito regional por un lado y de pretensión mundialista por el otro. Va a ser en la Conferencia de Jefes de Estado y de Gobierno celebrada los días 19 y 20 de octubre de 1972 en París donde se perfilen estas orientaciones, fijándose como misión la de establecer una política de cooperación global a escala mundial que prosiga y refuerze la cooperación realizada en el marco regional (7). En su desarrollo el Consejo adoptó en 1974 nueve resoluciones y una recomendación, entre las que en razón del objeto estudiado destacan, una sobre la mejora del Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG), otra sobre la distribución geográfica de la ayuda, y otra sobre las ayudas financieras y técnicas para los PVD no asociados.

La crisis económica de los años 70 unido a las catástrofes naturales que se cernieron sobre numerosos países subdesarrollados (p.e. la sequía en el Sahel) propiciaron una mayor concienciación de la CE ante los problemas de los PVD; resultado de ello sería la presentación por la Comisión al Consejo, el 5 de noviembre de 1974, de una comunicación relativa a la ayuda al desarrollo (8), donde ya de manera concreta se dibuja una política «mundialista» global con proposiciones concretas a los PVD no asociados, supeditada, eso sí, a los compromisos regionales con Estados asociados (ejemplo de ello serían la ayuda alimenticia, las medidas de urgencia en favor de los PVD más afectados por los recientes movimientos de precios internacionales, la ayuda excepcional en favor de los países del Sahel, etc.).

(3) Véase, p.e., KOSTER, H. J.: «Les aspects extérieurs de l'association avec les Etats Africains et Malgache. Le point de vue néerlandais», *RMC*, núm. 123, 1969, pp. 226-230.

(4) AGNU, Res. 2626 (XXV), 1970.

(5) COM (CE): *Quatrième Rapport Général*, parágr. 397.

(6) COM (CE): «Mémorandum de la Commission sur une politique communautaire de coopération au développement. Document de synthèse», *Bull. CE*: Suppl. 5/71, Bruxelles, 1971.

(7) *Bull. CE*: Suppl. 2/72, Bruxelles, 1972.

(8) COM (CE): «L'aide au développement. Fresque de l'action communautaire demain», *Bull. CE*: Suppl. 8/74, Bruxelles, 1974.

En su más reciente Memorandum sobre la política comunitaria de desarrollo de 4 de octubre de 1982 (9), la Comisión, ante la necesidad de elaborar una estrategia comunitaria acorde con el Tercer Decenio de las N.U para el desarrollo, y la verificación de una progresiva y global degradación económica de los PVD, va a proponer junto a las formas contractuales preferenciales y regionales de cooperación, unas acciones mundialistas de carácter global, algunas de ellas vinculadas a políticas comunes (p.e., el SPG, la ayuda alimenticia) y otras fijadas unilateralmente por la CEE [p.e. las ayudas de urgencia, las ayudas financieras y técnicas a los PVD no asociados, las ayudas a las organizaciones no gubernamentales (ONG)]. De este modo se van elaborando unas acciones concretas dentro de unos ámbitos delimitados, realizadas con mayor o menor continuidad, siendo factible hablar de unos ejes centrales en torno a los que va a girar la aproximación «mundialista» al desarrollo de la Comunidad; así el SPG, la ayuda alimenticia, la ayuda financiera y técnica a los PVD no asociados, la ayuda de urgencia y el Fondo de Urgencia de las N.U., y la ayuda a las acciones ejecutadas por las ONG.

1. EL SISTEMA DE PREFERENCIAS GENERALIZADAS

Dentro de los instrumentos de alcance general con los que la Comunidad se dotó para llevar a cabo una aproximación global al fenómeno del subdesarrollo se inscribe el SPG, que entraría en vigor el 1.º de julio de 1971. Sistema éste que se previó en favor de los países que formaban parte del «Grupo 77» en el seno de la CNUCYD, así como de los países y territorios dependientes de los Estados miembros o de terceros países (10). Progresivamente el área geográfica abarcada por el mismo fue ampliándose a medida que iba incrementándose el número de países del «Grupo 77», aplicándose en la actualidad a más de 128 Estados y a 21 países y territorios dependientes (11). La idea de este sistema fue avanzada por primera vez en la reunión de ministros del GATT que tuvo lugar en mayo de 1963, siendo retomada en la primera CNUCYD de 1964 y, viéndose adoptada con ocasión de la segunda CNUCYD de New Delhi de 1968 (12).

La CEE fue la primera en adoptarlo, y durante bastante tiempo la única en llevar a la práctica dicho acuerdo (13), configurándolo como un marco dentro del

(9) COM (CE): «La politique communautaire de développement. Mémorandum de la Commission au Conseil transmis le 4 octobre 1982», Bull. CE: Suppl. 5/82, Luxembourg, 1982.

(10) JOCE, núm. L 142, 1971.

(11) Estos serán el número de Estados y territorios que se beneficiarán en 1985 del SPG, a tenor de lo dispuesto en las «Propositions de la Commission au Conseil relatives à la fixation du schéma des préférences tarifaires généralisées de la Communauté pour l'année 1985», JOCE, núm. C 294, 5-11-1984, pp. 94-95. El sistema comunitario se prevé que cubrirá unos 1.800 millones de ecus de exportaciones de los PVD que les permitirá realizar una economía potencial de unos 800 millones de ecus. Véase, igualmente, Bol. CE 12-1984, p. 2.2.37.

(12) Resolución 21 (II), 26-III-1968, Actas CNUCED I, T. I.; véanse al respecto LACHARRIÈRE, G. de: «Le nouveau système de préférences généralisées au profit du Tiers Monde», RMC, número 123, 1969, pp. 247-253; LEBULLENGER, J.: Les systèmes de préférences tarifaires généralisées (Contribution au «nouvel ordre économique internationale»), Rennes, 1980.

(13) RAUX, J.: «Le Système de Préférences Générales (SPG) et les accords externes de la CEE», RTDE, núm. 3, 1977, pp. 485-507; HURNI, B. S.: «Evolution of the Generalized System of Preferences

cual los países desarrollados son invitados a ofrecer preferencias no recíprocas y no discriminatorias a la exportación de productos manufacturados y semiacabados provenientes de los PVD. El mecanismo utilizado por la Comunidad viene siendo un esquema que contiene un sistema de techo y de contingentes aplicables a los productos sensibles y unos topes dirigidos a favorecer a los países menos avanzados. Se van a conceder así unilateralmente y sin reciprocidad por la Comunidad unas ventajas arancelarias preferenciales para ciertos productos agrícolas transformados y determinados productos industriales acabados o semiacabados. De manera que los países beneficiados pueden exportar esos productos libres de cargas arancelarias, hacia la Comunidad, dentro de los límites de un techo fijado anualmente por la Comunidad por país y producto (14).

Estos esquemas se van modificando progresivamente dentro de períodos de diez años. Así vemos que el 16 de diciembre de 1980 el Consejo adoptaría las nuevas orientaciones que la Comisión le había dirigido el 17 de marzo de 1980 para la década 1981-1990 (15) entre las que destacan la intensificación de preferencias según el grado de desarrollo de los países beneficiados, de modo que los Estados más pobres disfrutan de una franquicia sin limitaciones cuantitativas no restringida por techos ni contingentes (16). Estas orientaciones fueron retomadas por la Comisión en una propuesta transmitida al Consejo el 15 de septiembre de 1980 relativa a la fijación de un esquema quinquenal para el período 1981-1985 (17). Los puntos esenciales del mismo van a ser: a) mantenimiento y mejora del esquema entonces en vigor por lo que respecta a sus aspectos fundamentales, tales como cobertura de productos, régimen arancelario y lista de beneficiarios, b) para los productos industriales, salvo los textiles, simplificación de los mecanismos de gestión y de modelación de las ventajas en función de la competitividad de los países beneficiarios; c) simplificación del propio sistema para fomentar una mayor utilización; d) aumento de la lista de productos agrícolas y nuevas reducciones para ciertos productos ya incluidos, y una mayor liberalización para los PMA. Al respecto podemos hacer las siguientes observaciones: el número de productos «afectados» disminuye cada año y las ventajas concedidas van a recaer cada vez más sobre productos agrícolas transformados; en este sentido, y por lo que se refiere a 1983, vemos cómo el margen preferencial para 58 productos no obstante se ha mejorado y han sido eliminadas ciertas exclusiones por lo que se refiere a China (18); se produjeron modificaciones a la «noción de origen» dirigida a posibilitar la cooperación interregional (19). Sin embargo, la existencia

of the European Communities: A perspective», *JWTL*, 1976, pp. 383-389; BORRMANN, A.; BORRMANN, CL.; STEGGER, M.: *The EC's Generalized System of Preferences*, The Hague, 1981.

(14) Las modalidades del cálculo de los techos y de las cantidades máximas están establecidas en los Reglamentos (CE) núm. 2.787/79 y 2.789/79 del Consejo. *JOCE*, núm. L 328, 24-12-1979.

(15) *Bull. CE*: 3-1980, p. 1.4.1. a 1.4.7. Sobre su revisión, véase COM (85), 203 final, 7-V-1985.

(16) Observándose cómo entre 1979 y 1982 las importaciones efectuadas en el marco del SPG originarias de los 9 PMA que no forman parte del Grupo ACP, y deben por tanto acudir a este sistema para beneficiarse de un acceso preferencial al mercado comunitario se ha triplicado pasando de 54,5 millones a 150,4 millones de ecus. *JOCE*, núm. C 78, 19-III-1983, p. 6.

(17) *JOCE*, núm. C 205, 17-11-1980.

(18) Por lo que se refiere al SPG para 1985, véase: *JOCE*, núm. L 338, 27-XII-1982.

(19) La noción de producto originario se determina según el procedimiento previsto en el ar-

de PVD fuertemente competitivos (Hong-Kong, Corea, Yugoslavia...) ha frenado en gran medida esta evolución del SPG ante la amenaza que representa para los sectores en crisis en la CEE los productos que estos países pueden exportar exentos de tasas aduaneras. La necesidad de llevar a cabo una divulgación que permitiera facilitar la utilización práctica de este sistema llevó a la Comisión a organizar seminarios periódicos de información y a participar en las sesiones del Comité especial de preferencias de la CNUCYD.

Constituye el SPG un instrumento de cooperación para el desarrollo que se integra en las políticas comunes de la CEE, y va a desplegarse en un ámbito mundialista, basándose en el reconocimiento de la interdependencia económica y política que existe entre los países industrializados y los PVD; apareciendo como uno de los medios a través de los cuales la CEE va a tratar de participar en la eliminación del desequilibrio Norte-Sur procurando una redistribución más equitativa de las riquezas (20).

II. AYUDAS FINANCIERAS Y TECNICAS A LOS PVD NO ASOCIADOS

Dentro del amplio mandato para la elaboración de una «política global de cooperación para el desarrollo» que había recibido la Comisión con ocasión de la Cumbre de París de 1972, podemos situar el Programa de acción en favor de los PVD «no asociados» para el periodo 1976-1980, que ésta presentaría al Consejo en marzo de 1975 (21). Este Programa obedece a la necesidad de ampliar la acción de la Comunidad al conjunto del Tercer mundo, y fue el resultado de la presión ejercida por Gran Bretaña, que se negó en junio de 1974 a pronunciarse sobre la suma de la ayuda financiera a los ACP en tanto no se hubiera decidido igualmente una cantidad para los países no asociados. De este modo la Comunidad decidió sumar a su política de desarrollo una cooperación financiera y técnica en favor de los PVD no asociados más pobres.

Estas ayudas van a fundamentarse jurídicamente en el artículo 235 del TCEE, y su base económica se encuentra en el Título 9 del Presupuesto de las Comunidades: «Gastos de cooperación con los PVD». El Programa antes citado se orientó principalmente hacia Asia y América, estableciéndose en él unas acciones anuales a cargo del Presupuesto, en orden de progresiva importancia; así, 20 millones de u.c. para 1976, 45 millones de u.c. para 1977, 70 millones de u.c. para 1978, 133,62 millones de u.c. para 1979, 138,5 millones de u.c. para 1980, 50 millones de ecus en 1981, 185 millones de ecus en 1982 y 235 millones de ecus en 1983 (22).

título 14 del reglamento (CEE) núm. 802/82 del Consejo de 27 de junio de 1968, JOCE, núm. L 148, 28-6-1968. Por lo que respecta a 1983, véase el reglamento (CEE) 3.606/82, JOCE, núm. L 377, 1982.

(20) Véanse al respecto: «Le Système des Préférences Généralisées de la Communauté européenne, le nouveau schéma 1981-1990», *Europe Information*, février 1981, Bruxelles; *Guide pratique pour l'utilisation du schéma des préférences tarifaires généralisées des Communautés européennes*, Luxembourg, 1984.

(21) Bull. CE: 3-75, p. 2.2.1.5.

(22) «Aide aux PVD non associés. Programme de financement au titre du budget 1980». *Infor. à la presse*, Bruxelles, 30-12-1980; COM (CE): *Septième Rapport Générale*, 1982, núm. 768.

Las ayudas van a dirigirse esencialmente a aumentar la producción alimenticia, a potenciar el desarrollo de las regiones rurales, a intensificar la cooperación regional y los intercambios y a suministrar una ayuda de urgencia en los casos de catástrofes. Sus objetivos así como las modalidades de aprobación de las acciones a financiar, se hallan contenidos en un «reglamento-marco» relativo a la ayuda financiera y técnica en favor de los PVD no asociados adoptado en 1981 (23), en el que, entre otras cosas, se señala que la ayuda se dirigirá por regla general a los países en desarrollo menos favorecidos, y tratará de asegurar una presencia comunitaria en las grandes regiones del mundo en desarrollo, buscando un equilibrio geográfico razonable entre estas regiones; indicándose, igualmente, que la Comisión habrá de solicitar el dictamen de un comité de financiación (formado por representantes de los Estados miembros y presidido por la Comisión) antes de adoptar una decisión de financiación. Dicho comité podrá reunirse varias veces al año, de manera que los proyectos podrán ser aprobados desde el momento en que se hallen dispuestos sin necesidad de esperar a la confección de la totalidad del Programa.

Dicha ayuda contribuirá esencialmente a mejorar las condiciones de vida de las capas de la población más necesitadas en esos países. Se concede una importancia particular al desarrollo del medio rural así como a la mejora de la producción alimenticia. La ayuda pretende ser aumentada considerablemente en los años venideros (de 150 millones a 300 millones se pretendió que se incrementase durante el período 1981-1983), concentrándola fundamentalmente en determinados países; por ejemplo, en 1981 se concentraría en Bangladesh, Pakistán y Nicaragua (24), mientras que la distribución geográfica del Programa de 1983 fue del 74/78 por 100 para Asia, 20/17 por 100 para América Latina y 6/5 por 100 para los países africanos no asociados, conteniendo un total de 55 proyectos que beneficiaban directamente a 19 países en desarrollo y a 8 organismos regionales, siendo su objetivo principal la producción agrícola o intervenciones vinculadas con la agricultura (24 bis).

Van a constituir éstas unas ayudas no reembolsables, basadas en un acuerdo bilateral, en el que no se prevé una estructura paritaria, y estarán apoyadas financieramente en el artículo 930 del Presupuesto comunitario, dirigiéndose a desarrollar acciones en un marco anual en favor de un determinado Estado, bien de modo autónomo, bien en colaboración con el Banco Mundial, el Banco Asiático o el Banco Interamericano; pudiendo integrarse en un marco interregional, por ejemplo, mediante su contribución al Programa de Investigación del International Rice Research Institute.

En su Memorándum sobre la Política de cooperación y desarrollo de 1982, la Comisión recomendó ampliar sus programas de ayuda orientados hacia los países más pobres de Asia y América Latina, estimando que sería deseable comprometer

(23) Règlement (CEE) num. 442/81 du Conseil du 17 février 1981, JOCE, núm. L 48, 21-2-1981.

(24) SCHIPULLE, H.: «La politique de coopération au développement de la Communauté européenne en 1980», *Le Courrier ACP-CEE*, núm. 69, 1981, p. 66.

(24 bis) El crédito previsto en el Presupuesto de 1985 en favor de los PVD no asociados alcanza los 268 millones de Ecu, tal y como se dispone en su artículo 930, JOCE, núm. L 206, 5-VIII-1985.

terse en la vía de una programación plurianual de la ayuda acordada, rechazando inscribir su política de cooperación bilateral con los PVD en una división ya superada de «países asociados» y «países no asociados» (25).

No obstante, consideramos de muy difícil realización práctica las propuestas presentadas por el equipo del Comisario PISANI. La magnitud de los problemas a los que debe hacer frente, la escasez de medios financieros de los que la Comunidad puede disponer para tal fin, la preocupación de los ACP ante lo que podría significar una reducción considerable en su trato preferente, hace que a pesar de las buenas intenciones de la Comisión no se pueda hablar aún hoy de una política global de ayuda a los PVD no asociados, sino el contrario, de una serie de acciones fragmentarias y hasta cierto punto aisladas que difícilmente pueden frenar la dinámica de infradesarrollo en la que se ven inmersos la treintena de países afectados por esta actividad comunitaria. Actividad que, por otra parte, permite a la Comunidad estar presente en áreas geográficas alejadas de su campo de influencia y sometidas al influjo de otras potencias competidoras.

Por último, procede señalar que esta forma de ayuda prevé que una parte de la misma —aproximadamente del 7 al 10 por 100 de los créditos anuales— sea reservada a acciones de reconstrucción una vez ocurrida alguna catástrofe, o para prevenir los posibles efectos de la misma (26).

III. LAS AYUDAS DE URGENCIA Y EL FONDO DE URGENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS

Ante la situación de inestabilidad económica y política por la que atraviesa buena parte del planeta, y ante la magnitud de las catástrofes que periódicamente asolan la Tierra, la Comunidad intentó elaborar un instrumento de intervención en favor de las personas víctimas de las calamidades naturales, o constreñidas a huir de los conflictos militares o políticos. Estas ayudas de carácter concreto e individualizado podemos diferenciarlas según se produzcan en el marco del Convenio de Lomé o fuera de él, o según constituyan o no una participación en el Fondo de Urgencia de las N.U.

Por lo que se refiere a los PVD no asociados, la Comisión dispone de una dotación presupuestaria especial financiada sobre los créditos inscritos en el artículo 950 del Presupuesto, y se dirige a paliar dentro de lo posible las necesidades más perentorias cuando alguna calamidad natural o sucesos de carácter

(25) COM (CE): «Mémorandum... 1982», cit., pp. 20 y 30; COM (CE): «Proposition de décision du Conseil déterminant les orientations générales pour 1985 en matière d'aide financière et technique en faveur des pays en développement non associés», COM (84) 526 final.

(26) P.e. en 1980 fueron reservados 6,1 millones de u.c. de los cuales serían destinados cuatro millones en favor de Zimbabue, o, seis en favor de la India y 1,5 en favor de Perú. En 1983, un 6 por 100 del Programa fue reservado a este tipo de intervenciones. COM (CE): **Dix-septième Rapport Générale**, 1983, paragr. 750. Las orientaciones relativas al Programa de 1985 han sido sometidas por la Comisión al Consejo y al Parlamento en septiembre de 1984, JOCE, núm. C 278, 18-X-1984, siendo objeto el 18-I-1985 de un informe favorable del P.E., JOCE, núm. C 46, 18-11-1985.

político se producen; estas ayudas en caso muy concretos, se hallan coordinadas con las ayudas bilaterales de los Estados miembros, siendo efectuadas a través de ONG (27).

La crisis económica iniciada a principios de los años setenta como consecuencia del vertiginoso incremento de los precios de los crudos y los efectos que el mismo ocasionaría sobre los países menos desarrollados, motivaron que la CEE presentara en el sexto período extraordinario de la AGNU (1974) una proposición dirigida a la creación de una acción internacional de urgencia en favor de los PVD más afectados por los recientes movimientos de precios internacionales, señalando su intención de participar en un Fondo aportando 1/6 del total —que venía siendo de unos 500 millones US\$—. A partir del 3 de octubre de 1974, el Consejo decidió llevar a cabo la primera entrega de 150 millones US\$, de los cuales 35 millones se dirigieron a engrosar una cuenta especial de las N.U. y el resto se destinó a acciones bilaterales, resultando directamente beneficiados un total de 21 Estados de los 42 **Most Severely Affected** (MSA) (30).

Como su enunciado deja entrever, se trata de unas ayudas extremadamente selectivas que obedecen más a criterios de caridad que a planteamientos de desarrollo, pero que, obviamente, constituyen unas acciones de marcada importancia para los países que las reciben. Encuentran su fundamento en el Presupuesto y no en un Fondo particular, y no tienen una base contractual, sino que responden a decisiones unilaterales adoptadas por el Consejo (30 bis).

IV. AYUDA ALIMENTICIA

Constituye el instrumento esencial, hoy por hoy, de la lucha contra el hambre, y más concretamente de la estrategia internacional de lucha contra el hambre, en la que participa la CEE desde 1968 (31). Si tenemos en cuenta datos de la FAO, 450 millones de personas sufren hambre en el mundo, cifra ésta que el Banco Mundial eleva a mil millones, lo que significa que entre la cuarta parte y la mitad de la población de los PVD está padeciendo hambre, bien de forma endémica o

(27) 150 millones de ecus en el Convenio de Lomé I y 200 millones en el Convenio de Lomé II se reservan a esta eventualidad, mientras que en Lomé III se eleva la cifra a 292 millones.

(28) P.e., en el caso de Santa Lucía, la ayuda fue recibida diez días después de que el ciclón «Allem» se abatiera sobre la isla, y siete días después de la presentación de la solicitud oficial.

(29) Así, en 1980 se destinaron 40 millones de ecus que afectaron a 10 países; en 1981 fueron 22 millones de ecus y 8 los países concernidos; en 1982 la cantidad alcanzó los 75 millones de ecus y una decena de países fueron asistidos, y en 1983 se destinaron 19.845 millones de ecus distribuidos así: víctimas de catástrofes naturales: inundaciones en cinco países de América Latina (1.170.000), inundaciones en España (500.000). Sequía en Bolivia (350.000), en Brasil (750.000), en Mozambique (325.000); víctimas de sucesos políticos: Líbano (150.000); Nicaragua (250.000) y Polonia (14.000.000).

(30) JOCE, núm. C 89, 1976.

(30 bis) Según el artículo 950 del Presupuesto de 1985, el crédito para 1985 se eleva a 18.500.000 ecus. JOCE, núm. L 206, cit.

(31) JOUVE, E.: «L'aide alimentaire de la CEE au Tiers Monde», *Le Tiers Monde*, cit., pp. 70-82.

bien de forma periódica (32), y los cálculos de los expertos internacionales señalan un progresivo deterioro de esta situación a partir de los años sesenta.

El origen de la ayuda alimenticia de la CEE se sitúa en su firma de la Convención relativa a la ayuda alimenticia concluida en 1967 como resultado del Kennedy Round y del Acuerdo Internacional sobre el trigo de 18 de agosto de 1968 (33); previamente la ayuda se desarrollaba en el marco nacional de los Estados miembros (34). Esta política de ayuda alimenticia inspirada por los grandes productores de alimento a escala universal y encabezada por los Estados Unidos, iría a descansar en la seguridad de un mercado —el Tercer Mundo— donde canalizar los excedentes de sus agriculturas, garantizando así una cierta estabilidad de precios (35). Aparacerá, pues, como una ayuda vinculada a situaciones coyunturales de excedentes agrícolas, con la consiguiente inadaptación de la misma a los problemas estructurales derivados de hambres endémicas que asolan regiones e incluso países enteros del Tercer Mundo. Estas ayudas serían vivamente criticadas por conducir, más que a reforzar las estrategias nacionales, a modificar en muchos casos los gustos alimenticios de las poblaciones aumentando así más aún la dependencia de las mismas respecto del exterior (36). Dentro de este marco se van a iniciar las acciones comunitarias de ayuda alimenticia, y así en 1968 serán inauguradas a través de la firma de una serie de acuerdos mixtos; en base a los compromisos adquiridos en razón del Convenio de ayuda alimenticia, la Comunidad, para una campaña de tres años (1968-1971, contribuyó con 1.035.000 toneladas de cereales. El Convenio fue renovado el 1 de julio de 1971 por otros tres años, y así ocurriría regularmente a partir de esta fecha.

La ampliación de la Comunidad ocasionó un incremento considerable del volumen de la ayuda a partir de 1975: la participación de la Comunidad pasaría a ser igual a la del conjunto de sus Estados miembros, volviéndose cada vez más importante, y consagrándose así la comunitarización creciente de este sector de las relaciones exteriores de la CEE (37). Además de los cereales, la Comunidad desenvuelve esta ayuda a través de otros productos, esencialmente los lácteos, concibiéndola de manera autónoma, en el marco de sus «medidas particulares»

(32) «L'aide alimentaire de la Communauté: nouvelle approche», *Europe Information* DE42, déc., 1982, p. 1; sobre estos problemas, véase BOURRINET, J., y FLORY, M.: *L'Ordre alimentaire mondial*, París, 1982.

(33) El Acuerdo internacional sobre el trigo, que está constituido por dos Instrumentos Jurídicos distintos (el Convenio sobre el comercio del trigo de 1971 y el Convenio de ayuda alimenticia de 1980), ha sido prorrogado del 1 de julio de 1980 al 30 de junio de 1986 (JOCE, núm. L 181, 6-3-1983). A título del convenio de ayuda alimenticia, el compromiso anual mínimo de la CE y de sus Estados miembros permanece en 1.650.000 tn. de trigo o su equivalente en otros cereales.

(34) MARENCO, G.: «Bases juridiques de l'aide alimentaire aux pays en voie de développement», *CDE*, núm. 6, 1974, pp. 623-647.

(35) Pensemos en la *Public Law 484* adoptada por el Congreso USA en 1954 organizando la ayuda alimenticia bajo estos parámetros.

(36) Sobre el carácter a veces desestabilizador de la ayuda alimenticia, véanse, p.e., DUMONT, R.: *La croissance de la famine*, París, 1975; CASTRO, J. de: *Géopolitique de la faim*, París, 1962.

(37) El Programa anual de ayuda alimenticia en cereales se divide en acciones nacionales y comunitarias; a partir de 1969 las acciones comunitarias pasaron del 29 al 56 por 100.

en favor de la reabsorción de excedentes agrarios, lo que conlleva una ejecución puramente comunitaria y atribuye a la misma un carácter irregular e intermitente.

La primera decisión del Consejo al respecto es de 21-22 de abril de 1969, relativa al suministro de 120 mil toneladas de leche descremada en polvo al Comité internacional de la Cruz Roja (38). La ayuda alimenticia comunitaria aparece como un instrumento capital dentro del conjunto de la política de desarrollo de la CEE; su importancia es cada vez mayor debido a la penuria creciente de alimentos, agravada por una disminución alarmante de la producción alimenticia por habitante, el estancamiento y deterioro de la situación nutritiva, el retroceso en las exportaciones de productos alimenticios y agrícolas, todo lo cual va a conllevar una inseguridad alimenticia crónica a la que se une el deterioro del medio ambiente agrario y una demografía galopante en buena parte del Tercer Mundo (39).

Ante tal estado de cosas, la ayuda comunitaria en este sector aparece como imprescindible, aunque necesitada de una remodelación; necesidad de la que se hizo eco el Parlamento europeo en sus recientes debates sobre el hambre en el mundo, encareciéndose la oportunidad de que la ayuda se dirija, más que a cubrir una necesidad, a fomentar la producción nacional (40).

Esta ayuda será acordada en forma de donación directamente a los Estados, o por intermedio de organismos especializados. Se clasifica en ayuda de urgencia, reservada a situaciones de hambre derivadas de calamidades naturales y ayuda normal, que es suministrada gratuitamente y enviada a los puertos de la Comunidad o excepcionalmente a la frontera del país beneficiado, corriendo a cargo de éste los gastos de transporte y de distribución. Los productos recibidos se destinan, sea a una distribución gratuita por el Gobierno interesado sea a la venta sobre los mercados locales, en cuyo caso el Gobierno debe utilizar los fondos de «contrapartida» así obtenidos para financiar proyectos de desarrollo. Estas acciones son definidas cada año en un programa adoptado por el Consejo de Ministros a propuesta de la Comisión (41). Los objetivos que se persiguen son: a) aumentar el nivel de nutrición de las poblaciones beneficiadas; b) acudir en ayuda en los casos de urgencia; c) contribuir al desarrollo económico de los países beneficiados.

Los países u organismos candidatos a la ayuda deberán presentar una solicitud de ayuda, y la Comisión sobre la base de unos criterios aprobados por el Consejo de Ministros el 22 de marzo de 1977 (42), procederá a una distribución de la ayuda. Esquemáticamente señalados, los criterios son: a) necesidades alimenticias

(38) JOCE, núm. L 169, 1969; JOCE, núm. L 273, 1969.

(39) P.e., se estima que al final de la década de los ochenta el Sahel deberá importar el 45 por 100 de su consumo alimenticio.

(40) Véanse, p.e., las distintas posiciones representadas por los parlamentarios señores Pannella y Michel, JOCE, núm. C 182, 19-7-1982. Y más recientemente, en octubre de 1984, JOCE, núm. C 300, 12-XI-1984 y JOCE, núm. C 315, 26-XI-1984.

(41) Règlement (CEE) num. 1.278/1984 du Conseil du 7 mai 1984 fixant les règles d'application pour 1984 du règlement (CEE) num. 3.331/1982 concernant la politique et la gestion de l'aide alimentaire, JOCE, núm. L 124, 11-V-1984; el 19-1-1985 el Consejo adoptó el reglamento que fija para 1985 las cantidades, los países y las organizaciones que pueden ser objeto de acciones de ayuda alimenticia, JOCE, núm. L 54, 23-1-1985.

(42) Consultéese «L'aide alimentaire de la Communauté...», op. cit., pp. 4 y ss.

CONSIDERACIONES EN TORNO A LA DIMENSIÓN «MUNDIALISTA»

de base en los PVD o existencia de una penuria de alimentos; b) ingresos anuales per cápita inferiores a 530 US\$, y c) existencia de un déficit en la balanza de pagos.

La Comisión será la encargada de administrar la ayuda, esto es, de movilizar y enviar la misma a los destinatarios. Los productos que la conforman son en principio adquiridos en el mercado comunitario, aunque por razones de eficacia pueden ser comprados en otros PVD en el marco de «acciones triangulares» (43). A partir de 1980, se han abierto nuevas posibilidades: programas plurianuales (44), utilización de una parte de la ayuda en cereales para constituir stocks de seguridad en los propios países beneficiados.

La ayuda alimenticia aparece desde esta perspectiva más como una ayuda a las balanzas de pago que como una ayuda al desarrollo. Pero cuando la cuestión radica en elegir entre «petróleo o azúcar, ciertamente el evitar que los PVD tengan que importar alimentos al precio de renunciar a otras materias claves para su desarrollo, va a determinar el que esta ayuda constituya también un instrumento del Sistema comunitario de cooperación para el desarrollo.

Si nos referimos a su importancia, y remitiéndonos al Programa más reciente, esto es, el de 1984 (45), observamos que la ayuda se distribuyó de la siguiente manera: cereales: una primera partida de 927.663 toneladas y una segunda partida de 200.000 toneladas; leche en polvo: 122.500 toneladas; butteroil: 327.600 toneladas; azúcar: 155.000 toneladas; otros productos: 147.000 toneladas. Mientras que de los 74 países beneficiados 44 van a pertenecer al Grupo ACP, lo que viene a consolidar la presencia de estos países en el seno de la ayuda alimenticia (46).

En octubre de 1979 el Parlamento europeo inicia un vasto debate sobre el tema del hambre en el mundo, resultado del cual fue una resolución en la que se solicita a la Comunidad el «hacer más» y «hacerlo mejor». La Comisión presentaría al Parlamento un informe (Rapport FERRERO) sobre la contribución de la Comunidad a la lucha contra el hambre (47), seguido por una comunicación al Consejo

(43) Desde 1982, el número de operaciones triangulares ha aumentado considerablemente. La compra en los PVD de productos de ayuda alimenticia destinados a otros países en desarrollo ha superado las 100.000 tn. desde la mitad de 1982 hasta la de 1983. COM (CE): Dix-septième..., cit., parág. 725.

(44) Piñese, p.e., en la «Operation FLOOD II», desarrollada por el Gobierno Indio para poner en pie una estructura lechera rentable y autosuficiente. En julio de 1977 solicitó la ayuda de la Comunidad para un período 1978-1985 de 186.000 tn. de leche en polvo y 114.000 tn. de butteroil. Con la venta de estos productos se pretende cubrir la mitad del proyecto, y el 36 por 100 del resto a través de un préstamo del Banco Mundial, y el resto por recursos nacionales.

(45) Sobre Programas anteriores véase, p.e., «Pour une aide alimentaire au service du développement», Le Courrier ACP-CEE, núm. 79, 1983, p. 11; JOCE, núm. L 196, 20-7-1983. Consúltense otros documentos como el relativo a la reorientación política «Pour une aide alimentaire au service du développement» presentado por la Comisión al Consejo, Bull. CE: 3-1983, p. 1.1.23. O la proposición de la Comisión al Consejo relativa al establecimiento de acciones de sustitución a los suministros de ayuda alimenticia en el ámbito alimenticio, JOCE, núm. C 340, 17-12-1983; y sobre un reglamento relativo a la ejecución de un programa especial de lucha contra el hambre, JOCE, núm. C 128, 16-5-1983.

(46) Règlement (CEE) num. 1.278/84 du Conseil du 7 mai 1984. JOCE, núm. L 124, 11-5-84, p. 1.

(47) Rapport FERRERO «Sur la contribution de la CEE à la lutte contre la faim dans le monde», P.E., doc. 1-341/80, JOCE, núm. L 265, 13-10-1980; véase igualmente Rapport MICHEL «Sur les suites

de octubre de 1980, relativa a un «plan de acción contra el hambre en el mundo» (48). Estas acciones se verían acompañadas en el tiempo por un Manifiesto de los Premios Nobel de 24 de junio de 1981 en el que cincuenta y tres Premios Nobel dirigirían una llamada en favor de la adopción de unas eficaces estrategias alimenticias; llamada a la que los parlamentarios europeos dieron buena acogida, animados principalmente por el diputado radical italiano Marco Pennella; y así el 30 de septiembre de 1981 van a aprobar una resolución dirigida a invitar a la Comisión a que adopte un plan de urgencia. El plan de lucha contra el hambre elaborado por la Comisión se funda en el siguiente tríptico (49): a) acciones de urgencia destinadas a evitar los casos más graves, creando una ayuda alimenticia inmediata; b) una serie de acciones denominadas «temáticas» dirigidas a salvaguardar el patrimonio natural de los PVD, y c) el establecimiento de unas estrategias alimenticias. El Consejo adoptaría el citado plan el 21 de diciembre (50).

La razón de la necesidad de elaboración de unas estrategias alimenticias radica en el convencimiento tanto de oferentes como de beneficiarios de que toda acción específica, todo proyecto, toda ayuda en especie o monetaria no va a tener posibilidad de producir efectos duraderos más que si se integra en una política de conjunto, en una estrategia global (51). Estrategia cuyo objetivo primordial será crear las condiciones para que los agricultores nativos produzcan más y mejor. Se tratará, pues, de apoyar la elaboración de estrategias nacionales y de ofrecer a los campesinos razones para producir y certeza de que podrán vender lo producido. Para ello se requerirá una movilización cada vez mayor y mejor coordinada de donantes y organizaciones internacionales para apoyar a los países que se comprometen en la vía de estas estrategias. Y todo ello bajo la forma de un acuerdo. Lanzada esta idea, numerosos PVD manifestaron su interés al respecto. Tres criterios retuvo la Comunidad para iniciar estas estrategias «copilotadas»: a) los candidatos deberían sufrir un déficit alimenticio importante; b) deberían asimismo tener la capacidad y la voluntad para conducir ellos mismos estrategias alimenticias válidas; c) la Comunidad Europea y sus Estados miembros deberían tener una presencia importante en esos países en tanto donantes de ayuda. Así fue como la Comunidad eligió a cuatro países para ello, miembros los cuatro del Grupo ACP: Mali, Kenia, Zambia y Ruanda (52).

Por lo que se refiere a las acciones «temáticas», van a exigir unos programas de larga duración y financieramente elevados, que necesitarán la intervención

données au débat du Parlement européen sur la faim dans le monde», P.E., doc. 1-281/82, JOCE, núm. C 182, 19-7-1982.

(48) COM (CE): «Communication sur la "Faim dans le Monde" au Conseil», COM (80), 22-10-1980. El 30-XI-1984 la Comisión presentó un informe provisional de su ejecución hasta el 31 de julio de 1984, COM (84) 660 final; véase, también, el Plan de urgencia de ayuda inmediata en favor de las poblaciones africanas víctimas del hambre por una suma de 35 millones de ecus, Bol. CE: 11-1984, pp. 1.2.1 a 1.2.4.

(49) JOCE, núm. C 288, 10-XI-1981.

(50) JOCE, núm. L 373, 29-XII-1981.

(51) Véase, «Les stratégies alimentaires nouvelle forme de coopération entre l'Europe et les Tiers Monde», Europe Information, DE40, déc. 1984, pp. 3ss.; MOGUE, T.: «La stratégie alimentaire esprit et méthode», Le Courrier ACP-CEE, núm. 84, 1984, pp. 52-54.

(52) «Opérations pilotes dans 4 pays: Mali, Kenya, Zambie, Rwanda», Le Courrier ACP-CEE, núm. 84, 1984, pp. 56-63.

coordinada de diferentes países y organismos internacionales. Fueron identificados unos temas prioritarios y se presentaron por la Comisión en junio de 1982 unas proposiciones de financiación por cinco años (campana de acción) por una suma de 49 millones de ecus, situándose estas primeras experiencias en los siguientes ámbitos: a) economizar la madera (10 millones de ecus); b) repoblación forestal y lucha contra la desertificación (10 millones de ecus); c) agua en las aldeas (9 millones de ecus); d) salvaguardar el ganado (10 millones de ecus), y e) nada sin formación (10 millones de ecus) (53).

Vemos, pues, cómo la política de ayuda alimenticia comunitaria ha ido variando a lo largo de estos años (54), para en la década de los ochenta pretender dejar de ser esa ayuda que Luchaire criticaba por tener en cuenta tan sólo el punto de vista representado por la solución al problema de los excedentes y no las necesidades de desarrollo del país beneficiado (55). Esto es, una ayuda que permita luchar contra la situación de miseria de esos países, y de este modo señala Pisani en el Memorandum sobre la política de cooperación y desarrollo de 1982 que «hors les cas où l'aide est instantanée, l'apport de la Communauté doit avoir pour objet le soutien de politiques librement choisies par les gouvernements, politique visant à l'amélioration du niveau de vie des populations, au développement autonome et durable des économies à l'épanouissement des sociétés» (56).

Irán así configurándose, junto a unas ayudas alimenticias de carácter fragmentario y disperso, otras que pretenden desarrollarse en el marco de periodos plurianuales, sobre la base de una programación contractual, esto es, fundamentada en un diálogo previo con el beneficiario con vistas a la conclusión de un contrato de ayuda alimenticia.

Mas esta orientación se enfrenta a la dificultad proveniente de su exigencia de elevados medios financieros y de una muy estrecha coordinación de las políticas de los Estados miembros en los países beneficiados (56 bis), y así, mientras la experiencia se reduzca a una escala muy limitada de cuatro o cinco Estados, como nos manifestaba el señor Petit, jefe de división de la Dirección General de Desarrollo de la Comunidad (57), podrá ofrecerse resultados altamente positivos, pero su incidencia variará cuando el campo abarcado se extienda a un mayor número de países, y esto debido a la poca entidad de la ayuda que podrá ofrecerse.

En cuanto al fundamento jurídico de esta ayuda alimenticia, aparece como improvisado y frágil; a falta de una disposición expresa en el TCEE y con base

[53] «L'aide alimentaire de la Communauté...», cit., pp. 19-20.

[54] Sobre la política y la gestión de la ayuda alimenticia, véase «Règlement-cadre (CEE) num. 3.331/82 du Conseil du 3 décembre 1982 relatif à la politique et à la gestion de l'aide alimentaire», JOCE, núm. L 352, 14-12-1982.

[55] LUCHAIRE, Fr.: *L'aide aux pays sous-développés*, París, 1977, p. 30.

[56] COM (CE): «Memorandum sur la politique... 1982», cit., p. 16

[56 bis] Un intento por alcanzar esta coordinación es el que se recoge en el Plan de lucha contra el hambre en África (Plan de Dublin), decidido por el Consejo Europeo de Dublin de 4-XII-1984, Bol. CE: 12-1984, pp. 1.2.7 y 2.2.42 ss.; RIE 11 (1984), 3, p. 1091.

[57] Entrevista mantenida con el señor Petit, el 1 de junio de 1983, en el marco de una estancia en la Comisión de la CEE, que me fue ofrecida por esta Institución.

en la jurisprudencia progresiva del TJCEE (58), la Comisión ha ido adoptando las medidas que estimaba necesarias, apoyándose para ello en el artículo 235 del Tratado de Roma, que autoriza al Consejo a tomar las disposiciones apropiadas para la realización de los objetivos de la Comunidad cuando el TCEE no prevea los mecanismos de acción requeridos para ello.

V. AYUDA A LAS ACCIONES EJECUTADAS POR ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES

Será a partir de 1976 cuando la Comunidad inicie su colaboración en proyectos de desarrollo llevados a cabo por ONG. Va a inscribirlos en su Presupuesto —artículo 945—, y su objetivo será cofinanciar con las ONG microrrealizaciones en provecho de las capas más desheredadas de los PVD, asociados o no. Estos proyectos que va a cofinanciar son presentados por las ONG que tienen su sede en la Comunidad y gozan de una experiencia de ultramar. La contribución de la Comisión no puede sobrepasar en principio el 50 por 100 del coste total del proyecto, y en casos muy excepcionales puede llegar hasta el 75 por 100. En 1980 la contribución por proyecto era de 81.000 u.c., mientras que en 1976 sólo se elevaba a 31.000 u.c. (59). En 1976 reservó para ello la Comunidad 2,5 millones de u.c.; en 1977, 4 millones de u.c.; en 1978, 12 millones; en 1979, 12 millones de u.c.; en 1980, 14 millones de u.c.; en 1981, 14 millones de ecus; en 1982 los créditos afectados a la cooperación para el desarrollo con las ONG fue considerablemente aumentado, 20 millones de ecus a los que hay que añadir los ocho millones de ecus concedidos por el Consejo en el marco del programa especial de lucha contra el hambre en el mundo; y 31,2 millones de ecus en 1983 (59 bis). Entre 1976 y 1981 la Comunidad cofinanció 693 microproyectos con 124 ONG que representa una inversión total de 125 millones de u.c., de los cuales un tercio fue suministrado por la CEE; estos proyectos son de una gran variedad y tienen una pequeña o mediana importancia, por lo que la acción directa de donantes públicos, y entre ellos de la Comunidad, no parece adecuada. Sin embargo tienen un gran valor económico y social amén de político, y poseen el mérito de hacer que participe a todos los niveles la población rural que se verá beneficiada (60).

Podemos clasificar estos proyectos en: a) de desarrollo rural integrado (30 %); b) de educación y formación (25 %); c) de salud (20 %). La prioridad se reserva a aquellos proyectos que se dirigen a favorecer el autodesarrollo de las comuni-

(58) Sentencias AETR, KRAMER, International Fruit Co., dictámenes 1/75, 1-76... donde se va dando acogida al principio *in foro interno/foro externo*, o paralelismo de competencias internas/externas.

(59) COM (CE): «Coopération au développement. 5 ans de collaboration avec les ONG», Inf. à la presse, IP (81) 53, Bruxelles, 31 mars 1981.

(59 bis) 32,2 millones de ecus en 1984 y 35 millones de ecus en 1985, véase art. 941 del Presupuesto para 1985, JOCE, núm. L 206, cit.

(60) COM (CE): «La CEE et les pays en voie de développement: en dehors de la Convention de Lomé et de la rive sud de la Méditerranée», Europe Information, juin 1979, p. 17. Los resultados positivos de estas acciones de cofinanciación provienen ante todo del elevado grado de motivación y compromiso personal de las ONG, y de su independencia de todo condicionamiento externo, así como de sus dimensiones relativamente modestas y la autonomía y flexibilidad de su gestión.

CONSIDERACIONES EN TORNO A LA DIMENSIÓN «MUNDIALISTA»

dades rurales pobres en los países menos avanzados. La Comunidad subvenciona también proyectos de sensibilización de la opinión pública en sus Estados miembros relativos a los problemas de desarrollo en el Tercer Mundo (61).

Se trata, pues de un importante complemento de las acciones realizadas por la Comunidad en el ámbito de la cooperación para el desarrollo (62) y se muestra bastante eficaz, gracias a la facultad que las ONG tienen de adaptarse a las condiciones económicas y políticas variables, y a sus métodos de trabajo flexibles sobre el terreno. De manera que estas organizaciones privadas consiguen ayudar a capas de poblaciones de los PVD que escapan frecuentemente a los programas gubernamentales. En la actualidad la Comunidad mantiene contactos de trabajo con diferentes ONG, la Comisión sostiene el esfuerzo de las mismas de cooperar de manera más eficaz a nivel europeo a través de la Asamblea General de las ONG y el Comité de Enlace con la Comisión (63).

Vemos cómo de 1976 a 1983 la subvención comunitaria acumulada a la cofinanciación se ha elevado a 104,5 millones de ecus, financiando 1.327 proyectos en 107 PVD con 205 ONG, mientras que su distribución geográfica fue la siguiente: un 47 por 100 de los fondos a África, un 25 por 100 a América Latina, un 20 por 100 a Asia, un 7 por 100 a la Cuenca Mediterránea y un 1 por 100 al Pacífico. Los países ACP se beneficiaron del 47 por 100 de la contribución comunitaria total; y un 57 por 100 de los fondos fueron concedidos a PVD que tienen un PNB per cápita inferior a los 500 US\$ (64). Así pues, las ONG se van constituyendo para la Comisión en un colaborador con frecuencia irremplazable para la distribución de la ayuda alimenticia, sobre todo en aquellas zonas sometidas a desórdenes (65). Al tiempo que la estructura de coordinación de las ONG: EURONAIID permitió a la Comisión el disponer de un único interlocutor.

(61) Las ONG desean que un 10 por 100 de los créditos de la línea presupuestaria 941 sean destinados a estas acciones. COM (CE): Dix-septième..., cit., núm. 751.

(62) Puede ser que como consecuencia de actuaciones políticas o militares contrarias a los principios que gobiernan la Europa democrática occidental, así como las relaciones de la CEE con terceros países, se vea la Comunidad obligada a interrumpir su ayuda alimenticia a un PVD. Por ejemplo, hasta 1979 Vietnam fue uno de los PVD más beneficiados por esta ayuda, pero con ocasión de la invasión de Camboya, los problemas de Laos y de los *Boat-people*, las agresiones a los derechos humanos, etc., los «diez» decidieron congelar dicha ayuda. Ahora bien, la penuria alimenticia de la población vietnamita hace que se reexamine la posibilidad de una nueva ayuda, a lo que se opone un posible rechazo de los países de la ASEAN, por lo que el P.E. opta por solicitar que, ante la imposibilidad de retomar la CE directamente un programa de ayuda hasta que Vietnam dé pruebas formales de su intención de retirar sus tropas de los países vecinos y de respetar los derechos elementales del ser humano, y en consideración de los sufrimientos de la población, el que una ayuda sea puesta a su disposición a través de las ONG, estimando que la ayuda encaminada por este canal y sometida al control efectivo de los organismos reconocidos por la CE, alcanzará directamente a aquellos que la necesitan. «Résolution du P.E. sur l'octroi d'une aide humanitaire au Viêt-Nam», JOCE, núm. C 77, 19-3-1984.

(63) Al respecto vienen celebrándose reuniones anuales de las ONG especializadas en cooperación para el desarrollo. La última tuvo lugar en Bruselas del 16 al 18 de abril de 1985. Bol. CE: 4-1985, p. 2.2.41.

(64) *Le Courrier ACP-CEE*, núm. 85, 1984, p. XII.

(65) P.e., en 1982 financiaron once proyectos de reconstrucción en el Líbano. Entrevista con BOTTAZI, presidente del Comité CEE-ONG, *Le Courrier ACP-CEE*, núm. 72, 1982, pp. 78-81.

CONCLUSIONES

A partir del Memorándum de la Comisión de 1971 y de la Cumbre de París de 1972, podemos distinguir dentro de la acción comunitaria contra el subdesarrollo una doble orientación: por un lado una tendencia dirigida a alcanzar el objetivo del desarrollo a través de la cooperación entre países de desigual nivel de vida y de riquezas que pretenden armonizar sus intereses para la consecución de un fin prioritario: el desarrollo de la parte menos favorecida; pero al tratarse de una cooperación deberá ir acompañada de un interés también para la otra parte, interés que no será inmediato sino de consecución a largo plazo; en este plano la ayuda ya no deberá considerarse como un sacrificio sino como una simple redistribución de recursos para favorecer un desarrollo más solidario de unos y otros; esta orientación va a estar caracterizada por tener una base contractual, una continuidad en el tiempo, estructura institucional paritaria, programas de financiación de cierta entidad y a largo plazo, así como una clara localización geográfica: dentro de ellas se sitúa la política de Lomé, la política mediterránea y, tal vez también en el futuro la política alimenticia. Y por otro lado, junto a ella, van a desplegarse unas acciones «mundialistas» de carácter global, que van a adoptar la forma de ayuda, e incluso de mera asistencia, y que en la mayoría de los casos van a ser discontinuas, fragmentarias, de poca entidad, desparramándose por áreas muy diversas del Planeta. Dentro de ellas debemos distinguir aquellas que se inscriben en las políticas comunes de la CE, y que a nuestro entender podrían permitir una mayor homogeneización de la política comunitaria de cooperación para el desarrollo, al posibilitar una mayor coordinación entre las distintas políticas comunes y hacer de esta última una «super-política» en este ámbito, al tiempo que va a compenetrarse mucho mejor que las políticas regionales con las actuaciones de los Estados miembros en la lucha contra el subdesarrollo, garantizando además la presencia europea en grandes zonas del mundo subdesarrollado alejadas de su campo tradicional de influencia y sometidas a la presión directa de otras potencias competidoras. Va a ser aquí, en nuestra opinión, donde se aprecie una mayor comunitarización de la ayuda al desarrollo, y especialmente en su manifestación de ayuda alimenticia dentro de la cual se enmarcan dos instrumentos que, a nuestro entender, se sitúan dentro de los aspectos más prometedores de la política comunitaria de cooperación para el desarrollo: las «acciones triangulares» y las «estrategias alimenticias».

Completando estas acciones aparece un sistema de ayudas fijadas unilateralmente por la Comunidad y que por su carácter disperso y su escasa entidad financiera se acercan más a una ayuda concebida como «caridad dominical» que a una verdadera cooperación para el desarrollo. Ahora bien, dentro de ellas destaca, en nuestra opinión, por su originalidad así como por sus resultados prácticos, la colaboración con las ONG, mucho más cercanas a la realidad económica y sociocultural de las colectividades beneficiadas, y mucho más precisas y eficaces a la hora de aplicar los micro-proyectos que lo que al final resultan los grandes proyectos de cooperación inscritos en las políticas de ayuda al desarrollo; por lo que creemos se debería propiciar este tipo de estrategia, incre-

CONSIDERACIONES EN TORNO A LA DIMENSION «MUNDIALISTA»

mentando los fondos de las ONG y permitiendo también que la actividad de éstas se inscriba con mayor profundidad en la política de alcance regional de Lomé en el marco del recientemente firmado Convenio de Lomé III.

Frente a la opción regional que continuará siendo el centro de gravedad de las relaciones comunitarias de cooperación para el desarrollo —donde, además, se presencia una profundización de los vínculos de solidaridad ACP-CEE—, los esfuerzos mundialistas de la Comunidad aparecen más como simbólicos que como verdaderamente operativos (excepción hecha de la ayuda alimenticia y de la colaboración con las ONG, que también, por otra parte, pueden venir a apoyar la cooperación regional completando las acciones enmarcadas en la política de Lomé); si bien en su favor podemos indicar que al descansar su financiación en el presupuesto comunitario van a permitir una mayor coordinación con las políticas comunes y con las de los Estados miembros en esta materia; y un control del Parlamento europeo, lo que no ocurre con la mayor parte de la cooperación para el desarrollo regional que se canaliza al margen del presupuesto.

