

LA AYUDA OFICIAL BILATERAL HACIA CENTROAMERICA

JOSE GOÑI *

Nota Previa

El propósito de estas páginas es estudiar brevemente la evolución cuantitativa de los flujos de ayuda oficial bilateral de financiamiento del desarrollo, originada en los países miembros del Comité de Asistencia al Desarrollo (Development Assistance Committee — DAC) de OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development), y destinada a los países de Centroamérica. El período de estudio es entre 1961 y 1982.

Aunque los flujos de ayuda provenientes de los países miembros de DAC/OECD constituyen la mayor parte del financiamiento de este tipo recibido por Centroamérica, no deja de ser interesante y necesario estudiar también otras fuentes de ayuda bilateral, tales como la originada en los países miembros del CAME (Consejo de Ayuda Mutua Económica), OPEP (Organización de Países Exportadores de Petróleo), o en otros países latinoamericanos (Venezuela, México y otros). Lamentablemente no hemos podido incluir estos flujos en este trabajo.

Otra falencia del presente artículo se encuentra en que se entrega sólo una visión general de la evolución de la ayuda, sin intentar un estudio de su distribución por sectores económicos o por sectores socio-económicos, y sin pretender entrar en una evaluación de los resultados y consecuencias de la ayuda. Todos estos aspectos son de extraordinaria importancia, pareciéndonos imprescindible incorporarlos en un próximo estudio sobre estas materias.

Los países miembros de DAC/OECD son: Australia, Austria, Alemania Federal, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Holanda, Italia, Japón, Noruega, Nueva Zelanda, Reino Unido, Suecia y Suiza.

Por su parte, en nuestra definición de Centroamérica hemos considerado: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá.

* Instituto de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Estocolmo.

Introducción

1. Centroamérica es una de las regiones de menor desarrollo relativo en América Latina y en el mundo. Los niveles de atraso y subdesarrollo de El Salvador, Nicaragua, Honduras y Guatemala, son sólo superados en América Latina por Haití y Bolivia. El producto por habitante en estos países se ubica muy por debajo del promedio regional, siendo la distribución del ingreso de una desigualdad enorme.
2. La crisis económica que ha golpeado a casi todos los países latinoamericanos durante los últimos años, ha impactado con gran fuerza en las débiles economías centroamericanas. En el período 1981-1984 el producto interno bruto ha tenido una evolución negativa en Costa Rica, El Salvador y Guatemala. Por su parte, considerando el PIB por habitante, es sólo Panamá el que se escapa a esta caída, pues en esta perspectiva, incluso Nicaragua (que muestra una alta tasa de crecimiento del PIB para el período considerado) y Honduras (cuyo producto crece en casi 1%) tienen fuertes caídas para el conjunto del período 81-84 (Véase Anexos 1 y 2).
3. La región centroamericana se encuentra en la actualidad situada en el centro mismo de la política mundial. Esto no se debe, indudablemente, a su significación económica actual, sino a los *movimientos político-sociales* que se desarrollan en estos países y a su relevancia *geopolítica*.
4. Los países de la región centroamericana han sido prácticamente ignorados por la gran mayoría del “resto del mundo”, lo cual ha contribuido a que allí se hayan violado sistemáticamente los más elementales derechos de los pueblos.
5. Actualmente la situación es algo diferente. Por lo menos a nivel de las políticas oficiales de una serie de gobiernos de países industrializados se aprecia un cambio observándose una cierta preocupación por la situación y el destino de los pueblos que allí viven. Sin embargo, en lo sustancial, E.E.UU. *continúa* siendo el que impone las condiciones en la región, el que establece “las reglas del juego”, aunque —indudablemente— disponiendo de un *menor espacio de maniobra* que hasta hace sólo un par de años atrás.
6. Los cambios que se señalan a nivel global, también se han expresado en las *políticas de ayuda oficial* y en el destino de los flujos, todo lo cual es perfectamente entendible si consideramos como acertada la idea de que las decisiones en materia de ayuda oficial están íntimamente ligadas a los intereses de los países donantes. Evidentemente, esto no significa que todos los países tienen igual tipo de intereses en un país o en una región, sino que existen diferencias las que incluso pueden ser notables, dependiendo de los proyectos geopolíticos, económicos, ideológicos, culturales o de otro tipo en que se esté empeñado.
7. En relación a la llamada Ayuda Concesional al Desarrollo de los países centroamericanos se observan algunos cambios significativos, los cuales comprometen tanto a los países donantes como a los países receptores.

Estructura general de la asistencia

8. En primer lugar se destaca un *mejoramiento* de la participación relativa de los países que conforman la región centroamericana en el conjunto de los flujos destinados a América Latina. Esto se entiende por haberse dado un proceso de *re-orientación* de los flujos de ayuda concesional, cuestión que es particularmente notable durante los últimos años.

9. En los Cuadros 1A y 1B es posible apreciar este proceso. Por una parte entregamos la evolución de los *desembolsos netos de capitales* entre 1961 y 1982. Agrupándolos por períodos —que corresponden a diversos momentos en la historia político-social de la región— es posible observar que durante toda la década de los años 60, la participación de los países centroamericanos en el flujo de capitales concesionales para el conjunto de América Latina, fue relativamente secundaria: menor al 11%. Esta participación es, en todo caso, superior a la “importancia relativa” de los países de la región en el conjunto de América Latina (si se considera esta “importancia” en función de su población, generación del Producto, inversiones extranjeras, u otros indicadores económicos); pero es evidentemente inferior a lo que debería ser su participación si se consideraran aspectos cualitativos relacionados con el nivel de desarrollo relativo y nivel de necesidades.

Hasta este momento, parece ser claro que la región centroamericana *no presentaba* un mayor interés para las políticas oficiales de los países industrializados, en general, y, en particular, pareciera que los Estados Unidos no la consideraban una región “problemática” y valoraban que sus intereses allí estaban suficientemente garantizados.

Flujos de ayuda oficial al desarrollo originada en los países miembros de
DAC/OECD hacia América Latina y Centroamérica
(millones de dólares y porcentajes)

CUADRO 1 A

DESEMBOLSOS NETOS DE CAPITALS. 1961-1982.

	1961-70	1971-75	1976-78	1979-80	1981-82	1982
A.- Hacia América Latina	5.622,8	2.434,7	1.640,4	1.673,7	2.418,1	1.266,4
B.- Hacia Centroamérica	610,0	457,6	438,8	507,2	775,4	467,4
B / A (%)	10.8	18.8	26.7	30.3	32.1	37.0

Fuente: OECD

CUADRO 1 B

COMPROMISOS CONTRAIDOS. 1974-1982.

	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
A.- Hacia América Latina	743,0	727,5	735,8	767,2	885,2	1255,8	1448,0	1463,0	1717,9
B.- Hacia Centroamérica	185,2	148,1	193,8	123,3	176,8	255,5	417,8	349,4	600,1
B / A (%)	24.9	20.3	26.3	16.0	20.0	20.3	28.8	23.8	35.0

Fuente: OECD

10. Sin embargo, es posible observar el inicio de una *nueva tendencia* desde la segunda mitad de los años 70. La razón fundamental de este cambio está, sin duda alguna, en la evolución de la situación política y social de la mayoría de los países de la región y, en menor medida, en las catástrofes naturales que se sufren en aquel tiempo. Es así entonces como entre los años 1976 y 1978 la participación centroamericana se eleva a poco menos del 27%, para continuar elevándose al 30% en el bienio siguiente y al 32% en 1981-82, alcanzando un "peak" este último año cuando concentra el 37% del flujo de los desembolsos netos para el conjunto de los países de América Latina.

El aumento de la participación relativa de la región centroamericana en el conjunto de Latinoamérica se da a pesar de que, justamente en estos últimos años, se han incrementado fuertemente los flujos de capitales concesionales de origen francés (desde 1980) y británicos (en 1982), los cuales se han concentrado fundamentalmente en Brasil y México.

11. En relación a los *compromisos contraídos* (commitments), que se muestran en el Cuadro 1 B, se observa también un mejoramiento de la participación centroamericana, la cual se eleva desde el 16% en 1977 (después de haber alcanzado el 26% en el año anterior) hasta el 35% en 1982. Si suponemos —como parece ser— que los acuerdos de ayuda reflejan los intereses y prioridades políticas externas de los países donantes, es muy comprensible el aumento relativo señalado.

Estructura de participación de los países donantes

12. Durante el período considerado, se aprecian algunos cambios en la participación en el financiamiento de los flujos bilaterales. Parece interesante ubicar estos cambios en un contexto comparativo con el conjunto de América Latina, puesto que esto nos facilita la comprensión de las tendencias centrales.

CUADRO 2A

119

Estructura general de los flujos de ayuda oficial bilateral hacia Centroamérica
originada en países miembros de DAC/OECD

(Desembolsos netos. 1961 - 1982. En porcentajes y montos totales)

	1961-70	1971-75	1976-78	1979-80	1981-82	1982
Alemania Federal	2.1	9.8	10.6	14.2	9.2	7.0
Holanda	—	0.3	2.1	6.1	6.2	6.0
Francia	—	—	—	1.6	1.9	2.4
Austria	0.3	—	0.1	0.6	1.6	2.1
Suecia	—	—	—	3.2	2.0	2.0
Italia	1.4	0.1	0.3	0.7	1.3	1.0
Noruega	—	—	0.3	0.2	0.6	0.9
Suiza	—	0.6	0.8	1.7	1.4	1.4
Finlandia	—	—	—	0.3	0.4	0.5
Bélgica	—	0.1	0.7	0.6	0.3	0.2
Dinamarca	—	—	—	0.2	0.4	0.2
Reino Unido	0.7	3.5	2.0	0.1	0.2	0.6
EUROPA	4.1	14.4	17.1	21.6	27.0	22.7
Canadá	0.2	2.1	5.5	4.0	3.5	2.4
Japón	—	1.2	12.8	8.9	3.9	2.8
Estados Unidos	95.3	82.3	54.6	56.2	66.6	72.1
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Promedio Anual US DOL	67.7	91.5	146.2	253.6	387.7	467.4
Indice (1961-70 = 100)	100	135	216	374	572	690

Fuente: OECD

CUADRO 2 B

Estructura general de los flujos de ayuda oficial bilateral hacia Latinoamérica
Originada en países miembros de DAC/OECD

(Desembolsos netos. 1961 - 1982. En porcentajes y montos totales)

	1961-62	1981-82	1982
Alemania Federal	4.8	23.0	19.6
Francia	0.4	13.4	10.9
Holanda	—	7.0	6.5
Reino Unido	0.4	4.3	7.1
Italia	2.0	1.3	1.6
Suiza	—	1.1	1.2
Suecia	—	1.0	1.2
Noruega	—	0.4	0.5
Finlandia	—	0.2	0.3
Austria	—	0.1	0.1
Bélgica	—	1.1	0.1
Dinamarca	—	0.2	—
EUROPA	7.3	54.3	51.4
Canadá	1.4	3.3	3.0
Japón	—	14.2	13.6
Estados Unidos	91.3	28.2	32.0
Total	100.0	100.0	100.0
Promedio Anual US DOL	703,0	1.208,5	1.266,4
Indice	100	172	180

Fuente: OECD

Los Cuadros 2 A y 2 B nos muestran —en general— la evolución de la estructura de los flujos de ayuda concesional bilateral, según los países de origen, para Centroamérica y para el conjunto de Latinoamérica.

De esta información se desprenden dos cuestiones centrales, las que se encuentran, a su vez, íntimamente ligadas. Primero, aun apreciándose cambios en la significación relativa de los donantes en el flujo bilateral de ayuda hacia los países de Centroamérica, éstos son considerablemente *menos relevantes* que los que se aprecian para el conjunto de los países de América Latina; y, segundo, que la participación de EE.UU. en el flujo hacia Centroamérica es *significativamente mayor* que en el flujo hacia el conjunto de la región.

13. En el flujo neto hacia el conjunto de Latinoamérica, la *participación relativa de EE.UU.* ha descendido desde un nivel algo superior al 90% a comienzos de los años 60, hasta un 30% hacia los años más recientes. Es decir, los “*otros países donantes*” han incrementado relativa y absolutamente sus flujos netos hasta alcanzar el 70%. Una tendencia muy similar se ha desarrollado en relación a los “*Compromisos contraídos*”, donde hacia 1982 el 40% de los montos comprometidos provienen desde los EE.UU.; y los “*otros países*” aportan el 60%.

En cambio, cuando se centra la observación en los flujos netos y los compromisos *hacia* Centroamérica, el cuadro que se obtiene es bastante diferente: en esta región los EE.UU. han mantenido un cierto peso específico, e incluso, en los años más recientes, han tratado de recuperar un nivel similar al que tenían durante los años sesenta. Hacia el comienzo de aquella década, los EE.UU. financiaban el 100% del flujo de recursos bilaterales concesionales hacia la región Centroamericana, para estabilizarse en un promedio de 95% en el conjunto de la década. Hacia 1981-82 la participación de este país en el financiamiento de los flujos netos y de los compromisos totales había descendido a alrededor de un 70%; descenso que ha sido considerablemente inferior al observado para el conjunto de América Latina. Más aún, se puede percibir que el flujo de recursos concesionales originados en los EE.UU. ha aumentado en tal medida durante los años más recientes, que se ha dado incluso una “*recuperación*” del nivel de importancia relativa de este país en el flujo total. Este hecho es particularmente notable en 1982, último año de estadísticas completas a nuestra disposición.

El mantenimiento de la importancia relativa de los EE.UU. en los flujos concesionales hacia Centroamérica se explica por la política oficial del gobierno de este país hacia la región, la cual pretende conservar una posición hegemónica y sin ningún tipo de contrapeso. Esto no significa que otros países occidentales desarrollados no hayan aumentado su preocupación por la región, y que en particular, no hayan incrementado los montos de recursos. Lo que ha ocurrido es que el gobierno de los EE.UU. ha incrementado drásticamente el flujo de recursos durante los últimos años.¹

14. En efecto, entre 1978 y 1982, los *compromisos contraídos* por EE.UU. con los países de Centroamérica se incrementaron 4 veces, mientras Alemania Federal lo hace en sólo 27%; Japón los reduce a una tercera parte de su nivel en 1978; Holan-

1. El informe de la “Comisión Kissinger” insiste en el incremento de los recursos destinados al área centroamericana y del Caribe.

da lo incrementa en 2,5 veces. A su vez, Francia, Suecia, Canadá muestran incrementos significativos, aunque se trata de volúmenes de ayuda notablemente inferiores a los de EE.UU.

En relación a los *desembolsos netos*, se da una situación que es esencialmente la misma que para los compromisos: el incremento absoluto y relativo de EE.UU. es superior al de los otros países donantes de cierta significación para la región.

El Cuadro 3 nos posibilita visualizar más claramente lo recién dicho.

CUADRO 3

Evolución flujos de ayuda bilateral concesional hacia Centroamérica desde algunos países seleccionados miembros DAC/OECD

COMPROMISOS CONTRAIDOS		(1978—1982 .		1978 = 100)		
	1977	1978	1979	1980	1981	1982 Monto (1982)
EE.UU.		100	143	273	213	496 450(+)
Alemania Fed.		100	369	332	300	127 20
Japón		100	279	99	17	36 18
Holanda		100	449	536	572	341 21
Canadá		100	364	64	310	310 9
Total		100	144	236	197	339 600
DESEMBOLSOS NETOS		(1977 - 1982 .		1977 = 100)		
	1977	1978	1979	1980	1981	1982 Monto (1982)
EE.UU.	100	90	117	192	195	366 377
Alemania Fed.	100	126	243	233	264	210 32
Japón	100	282	200	126	122	96 13
Holanda	100	80	297	475	497	710 28
Canadá	100	414	340	234	445	320 11
Total	100	121	160	211	226	343 467

(+) En millones de dólares de EE.UU.

Fuente: OECD.

Principales países donantes

15. Como ya he señalado, EE.UU. ha sido el *mayor contribuyente* de ayuda concesional hacia la región Centroamericana. En el Cuadro 4 entregamos la información correspondiente a los Compromisos y Desembolsos Netos para el período 1978-1982, según los países de destino. En esta estadística se observan con bastante claridad los virajes de la política oficial norteamericana hacia la región, los que se estrechan a dos variables centrales: el rol jugado por la defensa de los Derechos Humanos en la política exterior de este país y el triunfo de la Revolución Sandinista.

16. En el bienio 1979-80 el *mayor receptor individual* de la asistencia al desarrollo norteamericana fue *Nicaragua*. Es particularmente notable que en 1980 Nicaragua recibe más del 37% del total de recursos comprometidos por el gobierno de EE.UU. para la región y casi el 45% de los desembolsos netos. Por estos años era aún gobernante J. Carter², cuya política externa, que valoraba la defensa de los Derechos Humanos, posibilitó que Nicaragua dispusiera de una masa de recursos concesionales de significativa importancia para ese país tan devastado por la guerra civil y por profundos problemas estructurales.

17. La situación *cambiará radicalmente* ya en 1981, y aún mayormente en 1982. La razón de esto es, evidentemente, el cambio de gobierno en los EE.UU., lo cual conllevó una brusca orientación de su política exterior, particularmente en cuestiones tales como los Derechos Humanos y el rol de la región Centroamericana como la "quinta frontera". En relación a Nicaragua, vemos que ya en 1981 los compromisos de ayuda descienden a 10 millones de dólares (lo que representa un 5% de los compromisos totales hacia la región) y a 14 millones de desembolsos netos (7% sobre total). La baja se pronuncia aún más en 1982, cuando cae al 1% de los compromisos y menos del 2% de los desembolsos.

Por otra parte, *El Salvador* se transforma ahora en el *mayor receptor individual*, superando los 200 millones en compromisos en 1982 (casi 45% del total) y 170 millones en desembolsos netos (más del 52% del total hacia la región).

Por su parte, *Honduras* y *Costa Rica* también logran un importante incremento de los montos recibidos por este concepto, aumento que se da tanto en términos absolutos como en términos relativos.

2. La política de Carter de poner énfasis en el respeto de los Derechos Humanos no fue ni consistente ni coherente, pero parece haber tenido alguna influencia la actitud oficial hacia Nicaragua, por lo menos en el breve aunque decisivo período de 1979 y primera mitad de 1980. Sin embargo, es preciso señalar otros dos hechos en este mismo aspecto y región. Presionado por aspectos de la política interna (entre otros la elección presidencial de noviembre de 1980), el gobierno de Carter comienza a reducir, por un lado, la asistencia a Nicaragua en ese mismo año y, por otra parte, se incrementa este tipo de ayuda a países con gobiernos a los cuales, en ningún caso, se les puede definir como democráticos y respetuosos de los Derechos Humanos: es el caso de El Salvador y Honduras.

CUADRO 4

Ayuda concesionaria oficial bilateral de EE.UU. hacia Centroamérica 1978-1982
(millones de dólares y porcentajes)

A.- COMPROMISOS.

	1978	1979	1980	1981	1982
Costa Rica (mill. dólar.)	8.2	19.7	11.8	14.1	129.8
(%)	9.0	15.2	4.7	7.3	28.8
El Salvador (mill. dólar.)	10.2	12.3	77.9	102.6	200.7
(%)	11.2	9.5	31.5	53.2	44.6
Guatemala mill. dólar.)	16.2	23.0	12.1	19.4	14.2
(%)	17.9	17.7	4.9	10.0	3.1
Honduras (mill. dólar.)	19.1	33.3	51.1	34.6	84.9
(%)	21.1	25.7	20.6	17.9	18.9
Nicaragua (mill. dólar.)	13.5	20.3	92.5	10.3	5.7
(%)	14.9	15.7	37.6	5.3	1.2
Panamá (mill. dólar.)	23.3	20.6	1.9	11.7	13.9
(%)	25.7	15.9	0.7	6.0	3.1
Totales (mill. dólar.)	90.5	129.3	247.3	192.7	449.3
(%)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Indice 1978 = 100	100	143	273	213	496

B.- DESEMBOLSOS NETOS

Costa Rica (mill. dólar.)	4.0	5.0	3.0	5.0	42.0
(%)	4.7	4.7	1.7	2.7	13.0
El Salvador (mill. dólar.)	10.0	10.0	43.0	97.0	170.0
(%)	11.9	9.2	24.4	53.0	52.2
Guatemala (mill. dólar.)	13.0	19.0	17.0	18.0	20.0
(%)	15.4	18.0	9.6	9.8	6.1
Honduras (mill. dólar.)	16.0	17.0	19.0	35.0	68.0
(%)	19.0	25.7	10.8	19.2	20.9
Nicaragua (mill. dólar.)	24.0	29.0	79.0	14.0	6.0
(%)	28.5	27.6	44.8	7.6	1.8
Panamá (mill. dólar.)	17.0	15.0	15.0	14.0	19.0
(%)	20.2	14.3	8.5	7.6	5.8
Totales mill. dólar.)	84.0	105.0	176.0	183.0	325.0
(%)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Indice 1978 = 100	100	125	209	218	387

Fuente:OECD

Paralelamente, *Panamá* ha ido perdiendo importancia como país receptor de la ayuda norteamericana: recibe un 3% de los compromisos totales y al 6% de los desembolsos netos en 1982.

18. Por último, agreguemos que, como lo muestra el índice con base 1978 que se entrega en el mismo Cuadro 4, los montos comprometidos por los EE.UU. hacia la región han aumentado 4 veces en los 5 años considerados; y los desembolsos netos se triplicaron en el período. Estos hechos sólo nos confirman la tremenda importancia política que para los EE.UU. ha adquirido la región centroamericana.

19. Dentro de los países miembros de DAC/OECD, la *segunda fuente* de financiamiento de ayuda bilateral hacia la región ha sido *Alemania Federal*. Un 10% de los recursos se han originado en este país, lo que es también válido para el período 1978-82.

CUADRO 5

Ayuda concesional oficial de Alemania Federal
hacia Centroamérica 1978-1982
(millones de dólares)

COMPROMISOS — DESEMBOLSOS NETOS

	1978	1979	1980	1981	1982	
Costa Rica	2.8 7.9	20.0 6.8	8.4 12.7	12.4 16.2	4.0 9.0	(a) (b)
El Salvador	1.6 2.3	4.4 2.3	1.4 1.6	1.5 1.2	1.9 1.5	(a) (b)
Guatemala	4.0 4.2	6.4 6.3	7.3 7.8	4.5 5.8	3.4 5.3	(a) (b)
Honduras	3.6 3.4	2.4 3.5	5.3 4.9	17.5 4.5	2.6 7.4	(a) (b)
Nicaragua	2.6 1.0	21.4 17.8	27.5 8.3	8.6 12.0	7.2 8.5	(a) (a)
Panamá	0.7 0.9	1.9 0.7	1.0 0.8	1.8 0.8	0.3 0.5	(a) (b)
Totales	15.3 19.0	56.5 37.4	50.9 36.1	46.2 40.5	19.4 32.2	(a) (b)

Fuente: OECD

(a) Compromisos

(b) Desembolsos Netos

20. Del Cuadro 5 se puede entender que el interés alemán occidental hacia la región *tiende a decrecer* durante los últimos tres años. Observando la evolución de los compromisos con los países de la región, se aprecia que, después de un importante salto en el monto entre 1978 y 1979, se ha venido dando una clara tendencia decreciente. Como normalmente ocurre, estas tendencias se reflejan más tardíamente en los desembolsos, los cuales muestran un cierto incremento hasta 1981.

21. A nivel de los países de la región no es fácil entender tendencias en las decisiones y en los flujos de ayuda bilateral de Alemania Federal. De estos últimos 5 años se desprende que Nicaragua ha sido un importante receptor de la ayuda alemana, particularmente por medio de acuerdos firmados en los años 1979 y 1980. Asimismo se observa que ni Panamá ni El Salvador constituyen países de interés de Alemania, y el interés que despierta Guatemala es también relativamente bajo. Los otros países concentran las preocupaciones de las instituciones oficiales alemanes, aunque con un comportamiento algo errático.

22. *Japón* es una tercera fuente en importancia aunque en una clara tendencia descendente. Ya en el Cuadro 2 A se podía observar que de una participación del orden de 13% en el flujo neto total hacia la región en los años 76-78, ha caído a menos del 3% en 1982. En términos de los últimos 5 años (Véase Anexo C), se observa que esta tendencia decreciente es claramente perceptible en la evolución de los desembolsos netos, los que en 1982 llegan a un muy bajo nivel de 13 millones de dólares. Sin embargo, en relación a los compromisos firmados por las autoridades japonesas con los gobiernos centroamericanos, se observa un comportamiento bastante errático, con montos importantes en los años 1978 y 1980 (cerca de los 50 millones en cada caso), y con brucas caídas en los otros años.

En relación a la distribución por países de los recursos japoneses, se observa que los montos asignados y/o transferidos a los receptores varían notablemente de un período (o simplemente año) a otro. En general, y salvo en alguna medida en el caso de Honduras, se observa una falta de programas de ayuda, cuestión que se desprendería de lo recién señalado acerca de la variabilidad de los montos de ayuda de año en año³. En el caso de Nicaragua, por su parte, se observa que en 1978, el año inmediatamente anterior a la caída de Somoza, las autoridades japonesas firman importantes acuerdos de ayuda bilateral, los cuales no son posteriormente implementados (por lo menos hasta 1982).

23. *Holanda* se ha ido transformando en una fuente de significación *creciente* en la región. Este país ha pasado muy aceleradamente a financiar un 6% del flujo neto total. Nicaragua es claramente el mayor receptor de la ayuda holandesa. En el período 1980-82, el 75% de los compromisos y de los desembolsos netos holandeses se destinaron a este país.

24. Por último, señalemos que la participación de *Suecia* en los flujos de ayuda bilateral hacia América Central ha sido algo prácticamente desconocido hasta fecha muy reciente. En 1979, es justamente Nicaragua el país que atrae la atención de Suecia, iniciándose un programa de ayuda que ha ido creciendo en estos últimos años**.

3. Estos aspectos se tocan con más detalle en Goñi (1983).

** Información más detallada en Goñi (1984), páginas 26-33.

Los países receptores

25. Desde el punto de vista de la *distribución de los flujos* de ayuda concesional, según los países receptores, se observan algunas transformaciones más drásticas.

Durante la década de los sesenta y la primera mitad de los setenta, la asignación de los recursos concesionales fue relativamente *igualitaria* entre los países centro-americanos, aunque *no equitativa*. En efecto, durante los 15 primeros años se aprecia que no hay grandes diferencias en los montos que se destinan a los diferentes países, aunque se observa una cierta situación de privilegio para Panamá (especialmente durante los años 60), y una relativa postergación de El Salvador y Honduras (Cuadro 6).

CUADRO 6

Distribución de la ayuda bilateral originada en los países,
DAC/OECD, según receptor

	(Desembolsos netos.			Porcentajes)		
	1961-70	1971-75	1976-78	1979-80	1981-82	1982
Costa Rica	15.1	16.0	13.7	9.5	11.5	12.7
El Salvador	16.0	10.6	13.4	15.0	36.8	37.7
Guatemala	17.7	20.3	24.4	13.2	8.1	6.7
Honduras	11.7	15.5	18.1	17.6	19.9	20.8
Nicaragua	15.6	19.6	14.5	37.5	17.5	16.4
Panamá	23.7	17.8	15.7	7.1	6.0	5.5
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente OECD.

Al incorporar la variable "*ayuda per cápita*", el cuadro general tiende a variar, *acentuándose las desigualdades* entre los distintos países receptores de la ayuda bilateral oficial. Desde esta perspectiva se observa lo enormemente castigado que ha sido El Salvador, seguido de Guatemala y Honduras, y por otro lado, la situación de relativo privilegio de Panamá en el período 1961-1975 (Cuadro 7).

CUADRO 7

Ayuda oficial al desarrollo originada en los países miembros de DAC/OECD
según países de destino. Centroamérica

(Desembolsos netos per cápita. 1961 - 1982. En dólares)

	1961	1965	1970	1975	1980	1982
Costa Rica	5.60	9.06	6.41	8.77	10.17	26.51
El Salvador	3.26	3.92	3.43	2.94	10.29	36.67
Guatemala	3.91	2.97	2.54	4.31	4.61	4.33
Honduras	3.78	4.63	3.96	9.02	12.92	26.42
Nicaragua	6.38	4.50	11.74	8.51	43.18	28.48
Panamá	9.43	25.96	9.93	11.96	9.17	13.24

Fuente: OECD.

Statistical Bulletin of the OAS. January—June 1982. Table A 1.
(Para 1982 hemos recurrido a la población de 1980).

26. En la segunda mitad de los setenta se producen cambios importantes en la distribución de los flujos y en los montos de los recursos destinados a la región. Un hito cualitativo lo impone la caída de la dictadura Somocista en Nicaragua.

En los años 76-78 es *Guatemala* el país que concentra una buena parte de los recursos concesionales oficiales, consecuencia de los programas especiales de ayuda que genera el terremoto de 1976.

En 1979-80, ya con el gobierno Sandinista en el poder, *Nicaragua* concentra una importante parte del flujo total hacia la región: un 37.5%, alcanzando un "peak" en 1980, cuando concentra algo más del 40% de los recursos. Todo esto en un marco global de un fuerte incremento de los flujos destinados hacia Centroamérica: sólo entre 1975 y 1980 se observa un incremento del orden del 140%. En este último año, Nicaragua alcanza un nivel de ayuda concesional per cápita desconocida hasta entonces: más de 43 dólares.

En el flujo de recursos hacia Nicaragua en 1980 hay, por lo menos, dos hechos que se destacan: por una parte, la alta participación de los EE.UU.; y por otro lado, la cantidad de países que inician programas de ayuda.

En relación a lo primero, en 1980 EE.UU. financia casi el 68% de los desembolsos netos recibidos por Nicaragua, lo cual se entiende en el contexto de la política exterior practicada por el gobierno Carter. A su vez, este flujo representaba el 45% de los desembolsos netos y el 37% de los compromisos de EE.UU. hacia la región centroamericana.

El otro hecho destacable es la amplitud de países que entonces comienzan a otorgar ayuda concesional a Nicaragua. A partir de la Revolución de 1979, todos los países miembros de DAC/OECD que han tenido algún nivel de actividad hacia América Latina*** inician programas hacia este país. En 1980, los más importantes eran: Holanda (que participa con un 12.5% del financiamiento de flujo neto); Alemania Federal y Suecia (7% cada uno); Japón (2%); y el resto repartido entre 10 países.

*** Se excluyen sólo Australia y Nueva Zelanda.

La *participación de los donantes* cambia cualitativamente dos años después para el caso de Nicaragua. En un contexto de reducción notable de los montos en juego (de un 50% de su nivel en 1980 para los compromisos y de un 35% para los desembolsos netos), EE.UU. ha reducido su participación a menos del 8% de los desembolsos netos totales para 1982 ⁴, mientras Holanda se eleva a la posición de *mayor financista* (31%); seguido de Suecia (12%); Austria, Francia y Alemania Federal (11%) y de Canadá, Finlandia e Italia (3%). Por otra parte, considerando los *compromisos* para 1982, Suecia aparece como la contraparte individual más importante para Nicaragua (18%); seguido de Holanda (17%); Francia (16%); Alemania Federal (10%); EE.UU. (7.5%); Italia (5%) y Finlandia y Noruega con 4% cada uno ⁵.

7. Para 1981 y 1982 el cuadro tiende a cambiar nuevamente, tanto en términos absolutos como relativos. Por una parte, los recursos destinados a Centroamérica aumentan notoriamente (entre 1980 y 1982 los compromisos contraídos por los países miembros de DAC/OECD aumentan en más de un 40% y los desembolsos netos lo hacen en 90%), y por otro lado, se observa una *radical redistribución* de los flujos. Los países favorecidos son ahora El Salvador (con un 37% de los desembolsos netos y cerca de 37 dólares per cápita) y Honduras (con un 20% y más de 26 dólares per cápita). Nicaragua, aún manteniéndose como uno de los principales receptores de ayuda concesional, pierde su lugar de privilegio de los años inmediatamente anteriores.

El principal *financista* de El Salvador y de Honduras es EE.UU. Para el caso de El Salvador ese país financia el 96% de los desembolsos netos y de los compromisos en 1982. En el caso de Honduras, EE.UU. participa con el 70% de los desembolsos (aquí es posible mencionar también a Alemania (8%); Japón (7%); y Canadá y Suiza con 5%). A su vez, EE.UU. participa con el 73% de los compromisos en igual año, secundado por Japón (8%); Francia (5%); y Alemania, Italia, Holanda, Noruega y Suiza, con un 2% cada uno.

4 Simultáneamente, EE.UU. ha presionado a sus aliados para que suspendan o reduzcan su asistencia a Nicaragua. Por lo menos en el caso de Alemania Federal se observa una acelerada reducción de los compromisos de asistencia.

5 Los cambios en los volúmenes de los flujos de asistencia al desarrollo recibida por Nicaragua en el período revolucionario, ejemplifican una de las *debilidades* fundamentales de las políticas en esta área: el carácter eminentemente político de las razones que impulsan a los países donantes a otorgarla, le dan un cierto grado de inestabilidad, dependiendo de cambios en las condiciones y/o consideraciones políticas implicadas en el caso. Asimismo, el caso nicaragüense nos permite observar otra limitación importante: el hecho que se trate de flujos de ayuda ocasionales, de emergencia, que no obedecen a programaciones de mediano y largo plazo, sino más bien por tratarse de recursos que responden a problemas muy específicos y otorgados en cortos plazos, hace que éstos se utilicen en acciones o en programas que buscan resolver problemas en sus manifestaciones más inmediatas, impidiendo que los recursos sean destinados a intentar enmarcarlos en una programación que tienda a enfrentar las raíces de los problemas. Más aún, muchas veces el ingreso de este tipo de recursos sin mayor programación crea, en definitiva, más problemas que los que ilusoriamente resuelve; pues al momento en que se corta el flujo correspondiente, se observa que el hecho de haber dispuesto de estos recursos se ha traducido en que el gobierno en cuestión se ha basado en ellos para financiar algunas acciones o aspectos de la política económica de urgente resolución (y que posteriormente no dispondrá de nuevos recursos para continuar financiándolos) y/o para postergar la implementación de medidas de transformación estructurales. Lo anterior nos permite insistir en la idea, nada de original por lo demás, de revisar las bases mismas en las cuales se basan las políticas de asistencia al desarrollo.

Conclusiones

1. Los países de la región centroamericana han visto *incrementarse* los volúmenes de recursos en ayuda bilateral concesionaria al desarrollo, originados en las agencias de los países industrializados. Esto es válido en términos *absolutos* (con un importante incremento de los montos anuales), y en términos *relativos* (materializándose una redistribución de recursos desde otros países del continente).

2. Las razones centrales de estos procesos parecen estar en los radicales cambios en la situación política y social en los países de la región, y en su importancia geopolítica para los EE.UU. Ambas cuestiones han llevado a la región al centro de la preocupación internacional, transformándose en un factor importante a considerar en el análisis y evolución de la situación mundial.

3. El incremento de los recursos para el desarrollo se ha dado en base a un aumento de los recursos de origen norteamericanos y a la incorporación de una serie de nuevos países al grupo de donantes. A diferencia de la situación para el conjunto de América Latina, la mayor parte de los flujos de ayuda al desarrollo hacia Centroamérica siguen siendo financiados por las agencias oficiales norteamericanas.

4. Entre los nuevos financistas que ha recibido América Central se destacan Alemania Federal y Holanda; en menor medida, Japón, Canadá, Francia y Suecia.

5. Durante los últimos años, se distinguen claramente dos países-receptores: Nicaragua (que concentra parte importante de los flujos en 1979 y 1980) y, más recientemente, El Salvador (que es el mayor receptor individual para 1981 y 1982).

EE.UU. fue un importante financista del flujo hacia Nicaragua en el período inmediatamente post-revolucionario (cuando en ese país gobernaba J. Carter), participando también de manera significativa y en una tendencia creciente en muchos de los casos, países como Holanda, Suecia, Austria, Francia y Alemania Federal. Es destacable en este aspecto, el amplio abanico de apoyo que la revolución nicaragüense logra concitar a su alrededor. Esto se traduce en 1980 en que este país concentra un elevado monto de ayuda al desarrollo, que expresado en términos per cápita es uno de los mayores en la historia de toda la región centroamericana.

Por su parte, el financista principal y casi exclusivo de El Salvador es EE.UU., lo cual refleja una diferencia radical con respecto a lo recién señalado sobre Nicaragua.

6. Aun desde la limitada óptica de este breve estudio, se comprueba que es posible definir que son los intereses de los países donantes los que fundamentan los procesos de tomas de decisiones en materias relacionadas con la ayuda concesional bilateral al desarrollo.

Asimismo, se recogen más elementos que tienden a reafirmar lo que señalábamos en un trabajo anterior sobre esta misma temática: la existencia de diferentes "modelos" o "patrones" de ayuda al desarrollo hacia América Latina.

El "patrón" norteamericano, que se fundamenta en los intereses "geopolíticos" de esta potencia; el "patrón" alemán-japonés, que se liga muy estrechamente a sus intereses más directamente económicos; y el "patrón" holandés-sueco, el cual se tiende a desarrollar ligado a programas de desarrollo económico y social más estrechamente vinculados a los intereses de gobiernos que impulsan procesos de transformaciones estructurales.⁶

6 Durante los últimos años, se observa un importante cambio en la política de asistencia al desarrollo de Suecia, en el sentido de que se comienzan a valorar más fuertemente los aspectos comerciales, de promoción de exportaciones, en programas ligados y financiados por los recursos asistenciales. Con este efecto, se han reorientado aspectos de la política dirigida a los "países-programas" (que reciben ayuda oficial bilateral) y se ha ido estableciendo una nueva política (llamada en sus comienzos de "cooperación ampliada") más orientada a países de niveles de ingresos y de vida algo superior a los de los incorporados en el capítulo "país-programa". Las razones detrás de estos cambios parecen ser, básicamente, dos: la necesidad de apoyar al sector exportador en un período de crisis económica mundial y de acentuación de la competencia internacional; y los débiles resultados de los programas de ayuda sueca implementados durante estos últimos años. Todo hace pensar que se hace necesario abrir espacio a un serio debate, no ideologizado, que posibilite evaluar el conjunto de la política sueca de Asistencia al Desarrollo y, eventualmente, introducir cambios y/o adecuaciones que se estimen pertinentes.

ANEXO A

America Latina: evolución del producto interno bruto global
(Tasas anuales de crecimiento)

PAIS	1975	1979		1982	1983	1984 ^a	1981-1984 ^a
	1978	1980	1981				
Argentina	4.8	3.7	-6.2	-5.1	3.1	2.5	-6.0
Bolivia	5.1	1.2	-0.9	-8.7	-7.6	0.5	-16.1
Brasil	6.5	6.8	-1.6	0.9	-3.2	3.5	-0.3
Colombia	4.9	4.7	2.3	0.9	0.8	3.0	7.4
Costa Rica	5.7	2.8	-2.3	-7.3	2.3	3.0	-4.5
Cuba ^b	6.0 ^c	2.9	15.6	2.6	5.2	—	24.8 ^d
Chile	1.7	8.0	5.7	-14.3	-0.8	5.5	-5.4
Ecuador	7.0	5.1	3.9	1.8	-3.3	2.0	4.5
El Salvador	5.5	-5.3	-8.3	-5.6	0.0	1.5	-12.2
Guatemala	5.5	4.2	0.7	-3.5	-2.7	0.0	-5.5
Haití	3.7	7.5	-2.8	-2.5	-0.6	3.0	-3.0
Honduras	5.8	4.7	1.2	-1.8	-0.5	2.0	0.9
México	5.3	8.8	7.9	-0.5	-5.3	2.5	4.0
Nicaragua	1.2	-10.0	5.3	-1.2	4.0	0.5	8.8
Panamá	3.5	9.7	4.2	5.5	0.4	0.0	10.3
Paraguay	9.2	11.4	8.7	-1.0	-3.0	3.0	7.4
Perú	1.5	4.0	3.9	0.4	-10.8	3.5	-3.8
República Dominicana	4.7	5.3	4.0	1.7	3.9	1.5	11.6
Uruguay	4.1	6.0	1.9	-9.7	-4.7	-2.0	-13.9
Venezuela	5.9	-3.4	-0.3	0.7	-4.8	-1.5	-6.1
Total ^e	4.8	6.1	1.7	-1.0	-3.1	2.6	0.0

^a Estimaciones preliminares sujetas a revisión.

^b Se refiere al concepto de producto social global.

^c Se refiere al período 1976-78

^d Se refiere al período 1981-83

^e Promedio, excluyendo a Cuba.

Fuente: Cepal, sobre la base de estadísticas oficiales.

En: ECLAC, "Preliminary overview of the Latin American economy during 1984".
Publicado 17 enero 1985. Santiago, Chile.

ANEXO B

América Latina: Evolución del Producto Interno Bruto por Habitante

PAIS	Dólares a precios de 1970						Tasas anuales de crecimiento					
	1970	1980	1981	1982	1983 ^a	1984 ^b	1980	1981	1982	1983	1984 ^b	1981-84
Argentina	1241	1345	1245	1159	1166	1177	-09	-77	-66	1.4	0.9	-11.8
Bolivia	317	382	368	326	295	288	-2.1	-3.7	-11.1	-10.0	-2.2	-24.6
Brasil	444	884	919	908	798	809	4.8	-3.8	-1.3	-5.3	1.3	-8.9
Colombia	598	824	823	816	804	812	1.9	0.1	-1.2	-1.4	1.0	-1.5
Costa Rica	740	974	904	801	834	837	-2.1	-4.9	-9.7	-0.3	0.4	-14.1
Chile	958	1045	1088	916	895	928	6.0	4.1	-15.7	-2.4	3.6	-11.2
Ecuador	413	732	742	729	678	673	1.9	1.0	-1.1	-6.1	-0.7	-6.9
El Salvador	422	432	380	350	344	339	-11.6	-10.9	-8.3	-2.9	-1.4	-21.9
Guatemala	448	509	549	515	512	497	0.9	-2.1	-6.2	-5.4	-2.8	-15.5
Haiti	90	144	145	99	137	100	51	-52	-4.9	-31	0.4	-12.2
Honduras	313	356	346	332	328	314	-0.8	-2.3	-5.1	-3.8	-1.4	-12.0
México	978	1366	1436	1391	1284	1280	5.5	5.1	-3.1	-7.7	-0.3	-6.3
Nicaragua	418	341	359	342	331	322	6.7	2.0	-4.4	0.5	-2.8	-4.7
Panamá	904	1134	1176	1214	1194	1180	10.5	1.9	3.2	-1.8	-2.2	1.1
Paraguay	383	642	665	632	602	611	7.9	5.4	-3.9	-5.9	-0.1	-4.8
Perú	659	690	698	683	593	598	1.2	1.2	-2.2	-13.2	0.9	-13.3
República Dominicana	398	601	611	606	615	611	3.6	1.6	-0.7	1.5	-0.3	1.7
Uruguay	1097	1426	1412	1281	1226	1195	5.3	1.2	-10.3	-5.3	-3.5	-16.2
Venezuela	1239	1360	1230	1197	1147	1097	-5.1	-3.3	-2.2	-7.4	-4.4	-16.2
TOTAL	709	982	997	962	893	895	3.1	-07	-3.3	-5.3	0.2	-8.9

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

^aA precios de mercado.^bEstimaciones preliminares sujetas a revisión.^cVariaciones acumuladas en el período.

ANEXO C

Ayuda Oficial Concesional Bilateral de Japón hacia Centroamérica.
(millones de dólares)

Compromisos	1978 — 1982				
	1978	1979	1980	1981	1982
Costa Rica	1.2	2.2	1.5	2.2	1.5
El Salvador	0.7	0.3	0.1	0.2	0.4
Guatemala	4.5	1.4	1.8	2.2	1.4
Honduras	6.0	5.8	38.6	4.2	9.5
Nicaragua	35.9	2.4	2.3	0.2	0.3
Panamá	0.4	1.5	4.1	3.6	4.4
Total	48.7	13.6	48.8	8.6	17.5

Desembolsos netos 1978 — 82

Costa Rica	18.8	9.6	3.6	4.7	1.4
El Salvador	12.7	4.4	0.1	0.2	-0.5
Guatemala	2.2	2.0	2.7	2.0	1.3
Honduras	4.9	4.4	7.2	7.5	6.5
Nicaragua	0.3	5.5	2.3	-2.7	0.3
Panamá	0.3	1.3	1.6	5.3	4.4
Total	39.2	26.9	17.5	17.0	13.4

Fuente: OECD.

ANEXO D

América Central: Balance Comercial

PAIS	<u>EXPORTACIONES DE BIENES(fob)</u>				<u>IMPORTACIONES DE BIENES(fob)</u>				<u>BALANCE</u>			
	1981	1982	1983	1984 ^a	1981	1982	1983	1984 ^a	1981	1982	1983	1984 ^a
Costa Rica	1.003	871	851	960	1.090	780	894	1.110	-87	91	-43	-150
El Salvador	798	704	732	780	898	826	803	910	100	-122	-71	-130
Guatemala	1.299	1.200	1.092	1.150	1.540	1.284	1.056	1.140	-241	-84	36	10
Honduras	784	677	695	740	899	681	761	750	-115	-4	-66	-10
Nicaragua	500	406	429	430	897	723	778	780	-397	-317	-349	-350
Panamá	343	345	317	250	1.441	1.441	1246	1.100	-1.098	-1.096	-929	850

^a) Cifras provisionales.

Fuente: ECLAC, Preliminary Overview of the Latin American Economy during 1984. 17 januari 1985.

Para 1981, igual publicación correspondiente a 1983.

ANEXO E

Ayuda oficial al desarrollo originada en los países miembros de DAC/OECD, destinada a los países de Centroamérica

Según países de destino. Compromisos. 1974-82. Millones de dólares y porcentajes.

	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
Costa Rica (mill. dólar.)	37.0	12.4	29.2	18.9	16.2	46.5	25.0	34.1	142.2
(%)	20.0	8.3	15.1	15.3	9.1	18.2	5.9	9.7	23.7
El Salvador (mill. dólar.)	4.9	25.9	24.6	11.8	23.6	28.7	81.7	108.5	209.4
(%)	2.6	17.5	12.7	9.5	13.3	11.2	19.5	31.0	34.5
Guatemala (mill. dólar.)	7.9	29.5	74.1	31.6	26.0	34.0	24.4	29.6	36.9
(%)	4.2	20.0	38.4	25.6	14.7	13.3	5.8	8.4	6.1
Honduras (mill. dólar.)	53.8	18.8	37.2	37.1	33.2	53.5	114.0	80.0	116.4
(%)	29.0	12.7	19.2	30.0	18.7	21.0	27.3	19.2	22.2
Nicaragua (mill. dólar.)	49.8	28.8	12.9	6.3	53.0	68.2	165.2	78.3	75.2
(%)	27.0	19.4	6.6	5.1	30.0	26.6	39.5	22.4	12.5
Panamá (mill. dólar.)	31.8	32.7	15.8	17.6	24.8	24.6	7.5	18.9	20.0
(%)	17.1	22.0	8.1	14.2	14.0	9.6	1.8	5.4	3.3
Total Centroamérica (mill. dólar.)	185.2	148.1	193.8	123.3	176.8	255.5	417.8	349.4	600.1
(%)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
% sobre total Latinoamérica	24.9	20.3	26.3	16.0	20.0	20.3	28.8	23.8	35.0

Fuente: OECD

Bibliografía básica

- OECD. *Development Assistance Efforts and Policies*. Publicación anual entre 1961 y 1967.
- OECD. *Development Cooperation*. Publicación anual realizada entre 1968 y 1983.
- OECD. *Geographical distribution of Financial Flows to Developing Countries*. Publicación periódica. Varios números entre 1961 y 1984.
- Goñi, J. *Notas sobre la Ayuda bilateral al Desarrollo originada en los países miembros de DAC/OECD hacia América Latina (1961-1981)*. Instituto de Estudios Latinoamericanos de Estocolmo. Agosto 1983.
- Goñi, J. *Asistencia Sueca al Desarrollo recibida por los países de América Latina y el Caribe*. LAIS, Octubre de 1984.
- OAS. *Statistical Bulletin of the OAS. January-June 1982*.