

¿Ayuda alimentaria o ayuda a las exportaciones?

Wilma Salgado*

La ayuda alimentaria, concedida por los países industrializados a los países en desarrollo, mediante la entrega de productos agrícolas en especie, con cargo a créditos concesionales y en menor proporción, como donaciones para casos de emergencias frente a catástrofes naturales o de otra índole, forma parte de la Ayuda Oficial al Desarrollo, aun cuando es una parte minoritaria de la misma.

En este artículo se muestra en primer lugar, que la Ayuda Oficial al Desarrollo recibida por América Latina representa una cifra absolutamente marginal, en relación a otras fuentes de ingresos de divisas o en comparación con el monto de la ayuda que los países industrializados conceden a sus agricultores. La Ayuda Oficial al Desarrollo se canaliza a través de una variedad de mecanismos y con diferentes fines, lo que hace que su impacto sea también absolutamente diferenciado, registrándose experiencias muy positivas, desde el punto de vista del impacto de la ayuda sobre los beneficiarios, hasta experiencias de impactos negativos, como los que resultan de la Ayuda Alimentaria. Esto nos lleva a cuestionar el verdadero carácter de dicha ayuda si se trata de una ayuda al desarrollo, o si forma parte de los subsidios a las exportaciones que conceden los paí-



ses industrializados a sus agricultores, para colocar sus excedentes de producción agrícola y expandir su mercado.

La diversidad de características de los diferentes tipos de programas de Ayuda Oficial al Desarrollo existentes muestra la necesidad de una política selectiva por parte del gobierno del país receptor de la ayuda, en función del análisis del impacto de los diferentes programas existentes. Este artículo pretende contribuir a la discusión sobre este tema, centrándose en el análisis de la «Ayuda Alimentaria», en particular de la ayuda concedida en el marco del programa norteamericano PL 480.

* Investigadora del Centro Andino de Acción Popular, CAAP y catedrática universitaria. La autora trabajó como consultora de la oficina del Programa Mundial de Alimentos en Quito, lo que le permitió conocer de cerca el manejo de las donaciones de alimentos recibidos de Estados Unidos, en el marco de la política de «Ayuda Alimentaria» de dicho país.

PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LA AYUDA OFICIAL AL DESARROLLO

La ayuda oficial se canaliza a través de diversos mecanismos y con una variedad de fines: desde créditos para infraestructura básica, créditos para ejecución de proyectos diversos, hasta las donaciones o créditos no reembolsables, cooperación técnica y en general las contribuciones de los países a organizaciones no gubernamentales o a organismos multilaterales. La ayuda oficial se canaliza en forma bilateral, esto es, como transacciones de gobierno a gobierno, o en forma multilateral, esto es mediante transferencias por medio de organismos internacionales, como las Naciones Unidas.¹

Desde 1969, los países desarrollados miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo —OCDE—, asumieron el compromiso de aportar el 0,7% de su PIB a la Ayuda Oficial al Desarrollo, compromiso que fue reconfirmado en la sesión especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas que tuvo lugar en junio de 1997.² En la práctica sin embargo, los países no han cumplido con dicho compromiso, fluctuando sus aportes entre el 0,15% y el 0,35% de su PIB, sin haber llegado a la meta propuesta, sino en casos esporádicos y en circunstancias excepcionales.³

La Ayuda Oficial al Desarrollo canalizada hacia América Latina en los años noventa, asciende a cifras cada vez más insignificantes en comparación a otros ingresos, tales como la Inversión Extranjera Directa Neta, las Exportaciones de Bienes y Servicios y los Desembolsos por concepto de Deuda Externa.

Como se puede apreciar en el Cuadro 1, la AOD canalizada hacia América Latina en los últimos años, para los que existe información disponible, ha ido perdiendo importancia en relación al comercio o a los flujos de capital por concepto de inversión extranjera directa o por desembolsos de deuda externa, representando un porcentaje cada vez más pequeño de las mismas. Así, mientras en 1995, la AOD ascendía a una cifra equivalente al 25,4% de la Inversión Extranjera Directa Neta, en 1997 equivalió apenas al 11,8% de la misma.

En comparación al monto de ingresos por exportaciones de bienes y servicios, la AOD representa una porción más pequeña aun, y con tendencia a comprimirse —pasando de representar una cifra equivalente al 2,6% en 1995, al 1,9% en 1997.

La Ayuda Oficial al Desarrollo equivale a una pequeña proporción del monto que América Latina paga por intereses de la deuda externa cada año. Así, en 1997 la AOD ascendió a 6.270,8 millones de US\$, lo que equivale apenas al 14,8% del monto pagado por concepto de Intereses de la deuda externa en el mismo año, 42.353 millones de US\$.

La AOD equivalió en 1997 a menos del 1% del saldo total de la deuda externa (0,87%), lo que significa que una disminución de 1% en las tasas de interés en base a las cuales América Latina paga el servicio de la deuda externa, es más importante que todo el monto de la «Ayuda Oficial» que percibe.

Si consideramos que la «Ayuda Oficial» incluye por lo general un conjunto de condiciones que debe cumplir el país receptor y que además, un alto porcentaje de la misma, se regresa al país que ofrece la «ayuda» en calidad de remuneraciones a sus técnicos o en compras de bienes y servicios a los cuales la «ayuda» está atada, se puede concluir que el aporte real en divisas de dicha «ayuda oficial» al desarrollo de los países de América Latina receptores de la misma, es inferior a las ya marginales cifras nominales. La evaluación del impacto de la «ayuda oficial» sobre la economía del país receptor, debe incluir el análisis del impacto de la condicionalidad que ésta conlleva, además del ingreso inicial de divisas a que da lugar.

DIVERSIDAD DE IMPACTOS DE LA AYUDA OFICIAL AL DESARROLLO

Los recursos procedentes de la Ayuda Oficial al Desarrollo se destinan a la ejecución de proyectos de diversa índole y con resultados igualmente diferentes, desde proyectos que han tenido

¹ Ver: Bye Maurice y G. Destanne de Bernis. *Relations économiques internationales, chapitre XIV, Section II, Les mouvements internationaux de capitaux publics: l'aide publique au développement, Paris, France, 1977, p. 695.*

² Ver: Curtis, Mark. «Development cooperation in a changing world», *THE REALITY OF AID, An Independent Review of Development Cooperation 1997-1998, Oxford, England, 1997, p. 5.*

³ Ver: Campodónico, Humberto. «Los Cambios en la Coyuntura Internacional y sus Retos», *LA REALIDAD DE LA AYUDA EXTERNA, América Latina al 2000, Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción, Lima, Perú, 2000.*

Cuadro 1. Ayuda oficial al desarrollo recibida por América Latina, frente a otras fuentes de ingreso de divisas
(cifras en millones de US dólares)

	1995	1996	1997
Ayuda Oficial al Desarrollo —AOD—	6.861,6	8.185,1	6.270,8
Inversión Extranjera Directa Neta	26.958,0	37.584,0	53.195,0
Exportaciones de Bienes y Servicios	261.600,0	296.473,0	327.376,0
Saldo de la Deuda Externa Total	652.539,0	676.287,0	714.256,0
Desembolsos de Deuda Externa	90.950,0	103.247,0	123.538,0
Amortizaciones de Deuda Externa	43.458,0	66.244,0	91.496,0
Intereses Deuda Externa	37.503,0	39.713,0	42.353,0
AOD en % de la Inv. Extr. Dir. Neta	25,4%	21,8%	11,8%
AOD en % de las Exportac de bs y ss	2,6%	2,8%	1,9%
AOD en % de los Desembolsos de Deuda Externa	7,5%	7,9%	5,1%
AOD en % del Saldo de la Deuda Externa	1,1%	1,2%	0,9%
AOD en % de los Intereses Deuda Externa	18,3%	20,6%	14,8%

Fuentes: AOD, ALOP. LA REALIDAD DE LA AYUDA EXTERNA AMÉRICA LATINA AL 2000, Información sobre comercio, CEPAL; Información sobre Deuda Externa, Banco Mundial.

un impacto muy positivo sobre las poblaciones en las que se han ejecutado, hasta proyectos y experiencias negativas.

Dentro de las experiencias positivas, podríamos tal vez incluir la Ayuda Oficial concedida por Japón, que se concentra en los países asiáticos en desarrollo, y que entre 1954 y 1994 ha estado constituida en su mayor parte por inversiones en construcción de infraestructura básica: vías de comunicación, energía eléctrica, telecomunicaciones, servicios de agua potable, saneamiento básico, entre los más importantes.⁴

Al dotar de infraestructura básica a las zonas geográficas previamente seleccionadas, Japón contribuyó a la creación de las condiciones necesarias para la relocalización de industrias que se desplazaron desde su territorio hacia los países asiáticos, apoyadas en otro conjunto de medidas diseñadas por el gobierno japonés para promoverla.

⁴ Ver *Ministry of Foreign Affairs. Japan's ODA Official Development Assistance, Summary 1994.*

⁵ Ver UNCTAD. « *Integration and industrialization in East Asia* ». Chapter I. In: *Trade and Development Report, 1996.*

Japón impulsó la relocalización desde su territorio hacia los países asiáticos de las actividades industriales que iban perdiendo competitividad en el mercado internacional, como resultado de las estrategias aplicadas por Estados Unidos y los países europeos para contener la masiva penetración de los productos japoneses en sus mercados.⁵ La Ayuda Oficial al Desarrollo de Japón fue en consecuencia, coherente con la necesidad que enfrentó ese país de promover la relocalización de ciertas actividades industriales desde su territorio hacia terceros países, que cuenten con facilidad de acceso a los mercados de Estados Unidos y de Europa.

La ayuda oficial al desarrollo concedida por Japón, fue complementaria a las otras políticas de apoyo que el gobierno japonés concedió a sus actividades industriales relativamente intensivas en el uso de mano de obra, que enfrentaban dificultades de acceso a sus principales mercados en Estados Unidos o en Europa debido al ascenso del proteccionismo o a que habían perdido competitividad debido a la revalorización del yen frente al dólar —que se inició en 1981, cuando el Presidente Reagan declaró la inconvertibilidad del dólar en oro y el dólar

¿Ayuda alimentaria o ayuda a las exportaciones?

se devaluó frente a otras monedas, en particular frente al yen japonés.

El análisis del carácter de la Ayuda Oficial al Desarrollo procedente de Japón, así como de las políticas de apoyo a la relocalización industrial aplicadas, es muy importante para entender la diferencia entre la influencia de Japón en los países asiáticos en desarrollo, frente a la influencia norteamericana en los países de América Latina, en donde se concentra la mayor parte de su ayuda oficial, dentro de la cual se incluye la Ayuda Alimentaria, objeto específico de este análisis.

DIVERSIDAD DE EXPERIENCIAS EN EL ECUADOR

En el caso ecuatoriano, se registran experiencias muy diversas según el tipo de Ayuda Oficial recibida. Algunas experiencias han sido muy positivas, como por ejemplo, los proyectos impulsados con fondos de la cooperación suiza, italiana, canadiense y japonesa, entre los más destacados, los cuales han demostrado que con pequeñas inversiones, es posible mejorar las condiciones de vida de los beneficiarios de los proyectos.

La limitación de recursos disponibles por estas agencias de cooperación, ha hecho que su incidencia positiva haya tenido un alcance geográfico limitado, se encuentren dispersas, dando lugar en muchos casos a la duplicación de esfuerzos entre ellas por falta de coordinación. En este sentido constituyen intervenciones inconexas y de corta duración, que a pesar de su impacto positivo sobre la situación de las poblaciones beneficiarias, no se han sostenido en el tiempo, sino que sus efectos positivos han durado el tiempo de ejecución de los proyectos, para luego anularse por el impacto de las reformas orientadas al mercado. (vigencia de tasas de interés reales, apertura comercial, etc).⁶

Las reformas orientadas al mercado, cuya aplicación ha sido promovida por los organismos multilaterales, como el Banco Mundial, institución que canaliza parte de la ayuda oficial al desarrollo, han tenido un impacto empobrecedor muy alto sobre los países en los que se ha aplicado. De esta manera, los efectos prácticos de las reformas estructurales han sido contradictorios, con los objetivos declarados por dichas políticas,

lo que muestra la profunda crisis en la que se encuentran las instituciones multilaterales creadas en la posguerra para promover el desarrollo, en general.

LA AYUDA ALIMENTARIA, MECANISMO DE PROMOCION DE EXPORTACIONES

A diferencia de las otras formas de Ayuda Oficial al Desarrollo, la Ayuda Alimentaria se caracteriza porque desde su concepción, fue vista por sus propulsores como un mecanismo de colocación de los excedentes de producción agrícola norteamericanos (principal país de origen de este tipo de «ayuda»), de apertura y/o ampliación de mercados para estos productos, apoyando al mismo tiempo los objetivos de política exterior norteamericanos.

Si bien Estados Unidos tiene varios programas de ayuda alimentaria, el más importante es el denominado PL-480, vigente desde 1954, programa al que nos referiremos en forma predominante en el siguiente análisis.

En una evaluación realizada por el Servicio de Investigaciones del Congreso Norteamericano y presentada como un Reporte al Congreso, en abril de 1994, se reconoce que «la ayuda alimentaria norteamericana ha sido una importante herramienta en la expansión de mercados comerciales para las exportaciones de productos agrícolas norteamericanos». La ayuda alimentaria —como reza el documento— «ha permitido colocar productos que no habrían sido exportados en ausencia de un financiamiento concesional que en consecuencia ha permitido aumentar el total de exportaciones norteamericanas».⁷

⁶ La evaluación del impacto de las ONG en relación a la superación de la pobreza en Argentina y Chile en los últimos 30 años, muestra que su incidencia ha sido también marginal por el número de pobres atendidos y que ha tenido una débil influencia sobre las políticas económicas neoliberales generadoras de pobreza. Ver: Bombarolo, Félix. «Impacto social y sostenibilidad financiera de las ONG en Argentina», en Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción ALOP, Varios Autores. La sostenibilidad de las ONG latinoamericanas. Editor: Centro Andino de Acción Popular, CAAP, Quito, Ecuador, 2000, p. 48.

⁷ Ver Leisl Leach and Charles E. Hanrahan. «PL 480 Food Aid: History and Legislation, Programs, and Policy Issues», CRS Report for Congress, April 6, 1994, p. 26



La ayuda alimentaria norteamericana del programa PL 480 se concede en el marco de tres títulos:

1. El Título I, autoriza la venta de productos agrícolas norteamericanos a los países en desarrollo, mediante financiamiento concesional de largo plazo, provisto por la Commodity Credit Corporation (CCC) del Departamento de Agricultura de Estados Unidos. Dichos productos son vendidos en el mercado local del país receptor del crédito.
2. El Título II provee donaciones para asistencia alimentaria de emergencia y para proyectos de desarrollo. Las donaciones son administradas por organizaciones voluntarias norteamericanas como CARE, Catholic Relief Services o agencias de organismos multilaterales como el Programa Mundial de Alimentos de Naciones Unidas.
3. El Título III, autoriza ayuda alimentaria para los países extremadamente pobres, que son considerados como aquellos cuyo ingreso per cápita es inferior a 635 US\$ dólares. Esta ayuda es por lo general manejada por la Agencia Internacional de Desarrollo de Estados Unidos, AID.

La ayuda alimentaria más común es la concedida bajo el Título I, esto es, las ventas a crédito de productos alimenticios. «De 1954 a 1990, aproximadamente el 70% de los productos alimenticios provistos a través del PL 480 han sido en la forma del título I»,⁸ esto es mediante la entrega de productos alimentarios a crédito.

⁸ Ver Leisl Leach and Charles E. Hanrahan. «PL 480 Food Aid: History and Legislation, Programs, and Policy Issues», *CRS Report for Congress*, April 6, 1994, p. 16

⁹ *Ibidem*, *Food Aid and U.S. Foreign Policy*, pp. 27- 30.

¹⁰ «Food Security Act of 1985»

LA AYUDA ALIMENTARIA HA REFORZADO ADEMÁS LOS OBJETIVOS DE POLÍTICA EXTERIOR NORTEAMERICANOS

La ayuda alimentaria norteamericana, ha sido utilizada por el gobierno norteamericano como un elemento importante de apoyo a sus objetivos de política exterior.

Así, en los años sesenta e inicios de los setenta, durante la guerra de Vietnam, aproximadamente el 70% de la ayuda alimentaria norteamericana estaba concentrada en Vietnam del Sur, Camboya y Corea del Sur.⁹ Los ingresos resultantes de la venta de los productos alimenticios enviados con cargo a préstamos concesionales, se destinaban en su mayor parte a la financiación de la guerra.

Durante los años ochenta, la mayor parte de la ayuda alimentaria norteamericana se canalizó a Egipto, dada su importancia estratégica en el Medio Oriente y en segundo lugar, en El Salvador en Centroamérica.

En los años noventa, Rusia y los países de Europa del Este: Albania, Bielorrusia, Armenia y Polonia pasaron a captar la mayor parte de la «ayuda alimentaria» norteamericana, mostrando el interés norteamericano en apoyar los cambios políticos en la región y las reformas «democráticas» y orientadas al mercado.

A partir de la implementación del Plan Colombia, Estados Unidos ha aumentado el volumen de la «ayuda alimentaria» canalizada al Ecuador.

La política de la ayuda alimentaria le sirve también a Estados Unidos para impulsar la aplicación de las denominadas reformas orientadas hacia el mercado. Así a partir de la publicación del Acta de Seguridad Alimentaria de 1985,¹⁰ Estados Unidos está vinculando la ayuda alimentaria con la aplicación de las reformas de libre mercado en la agricultura de los países receptores de dicha ayuda. Los denominados «Alimentos para el Progreso» se han orientado a estimular a los países receptores de dichos alimentos a «desarrollar sistemas económicos más abiertos»... «promoviendo reformas de mercado en la agricultura». En consecuencia, han incidido también a través de este mecanismo, sobre la conducción de la política económica interna, anulando la posibilidad de aplicación de una política agrícola que permita sacar de la postración en la que se en-

¿Ayuda alimentaria o ayuda a las exportaciones?

cuentran la mayor parte de los agricultores, sumidos en la pobreza y la indigencia.

La «Ayuda Alimentaria» constituye, en consecuencia, un mecanismo adicional de presión por parte de los países industrializados, en particular los Estados Unidos, hacia los países en desarrollo, para que introduzcan las reformas estructurales de mercado, reformas que supuestamente nos permitirían participar en los beneficios de la globalización.

OTRAS CONDICIONES DE LA AYUDA ALIMENTARIA

La concesión de la ayuda alimentaria está sujeta a otras condiciones adicionales a las mencionadas en el acápite anterior, que deben cumplir los países receptores, tales como:

- Restricciones a las exportaciones de productos agrícolas similares a otros mercados. Esta condición busca evitar la competencia de productos agrícolas del país receptor de la «ayuda alimentaria», con productos norteamericanos en terceros mercados.
- Contratación de medios de transporte norteamericanos para transportar la carga, aún cuando fuera a tasas superiores a las vigentes en el mercado, con el objeto de apoyar el desarrollo de las empresas de la marina mercante norteamericana.

VERDADEROS BENEFICIARIOS DE LA AYUDA ALIMENTARIA

Las condiciones impuestas por Estados Unidos a los países receptores de la «ayuda alimentaria» muestran que en realidad dicha «ayuda» beneficia más al país que la concede, que al país que la recibe, en la medida en que le permite obtener los siguientes beneficios:

- Ampliar mercados para colocar sus excedentes de producción agrícola, constituyendo en ese sentido un subsidio adicional a las exportaciones.
- Limitar severamente la capacidad de competir de los productores del país receptor de la ayuda, al adoptar las denominadas reformas de mercado en la agricultura.

- Limitar la posible competencia del país receptor de la «ayuda» en terceros mercados, al prohibirle la exportación de productos similares, como condición de la «ayuda».
- Generar ingresos adicionales para empresas norteamericanas de transporte de carga.

La denominada «ayuda alimentaria» constituye, en consecuencia, una forma adicional de apoyo del gobierno norteamericano a sus agricultores, ya que les permite ampliar mercados y colocar los excedentes de producción agrícola resultantes del conjunto de políticas de apoyo a los agricultores que rigen en Estados Unidos, además de fomentar el desarrollo de las empresas norteamericanas de transporte de carga y de reforzar sus objetivos de política exterior.

SUBSIDIOS A LA AGRICULTURA

Estados Unidos y la Unión Europea, que actualmente constituyen las dos principales potencias agrícolas del mundo, han venido aplicando en toda la posguerra políticas agrícolas que incluyen medidas para fomentar la producción agrícola, de tres tipos:

1. Medidas orientadas a aumentar la productividad, mediante el apoyo a los agricultores con crédito, dotación de infraestructura básica, asistencia técnica, etc.
2. Medidas orientadas a asegurarles a los productores locales el acceso privilegiado a su mercado interno, mediante la aplicación de restricciones a las importaciones que impiden el ingreso de productos similares a su mercado.
3. Medidas para promover la colocación de los excedentes de producción en terceros mercados, como los subsidios a las exportaciones.

La Unión Europea incluye además, dentro de las medidas de apoyo a los agricultores, el establecimiento de precios de garantía que aseguran al productor la obtención de una rentabilidad mínima en sus cultivos.¹¹

¹¹ Ver: Tamames, Ramón y López, Mónica. LA UNION EUROPEA, Segunda parte: Las políticas agrícola común (PAC) y de pesca, Alianza Editorial, Madrid, España, 1999, pp. 299- 367

El monto de recursos asignados por los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico —OCDE—, a la Ayuda Oficial a la Agricultura de sus propios países, asciende a una cifra aproximada a 360 mil millones de dólares por año, lo que equivale a mil millones de dólares diarios.¹² Esta cifra se ha mantenido relativamente estable desde 1992,¹³ después de haberse más que duplicado en el transcurso de las negociaciones de la Ronda Uruguay. Su magnitud se puede apreciar mejor si se compara con otras variables, como por ejemplo, el total de ingresos por exportaciones de bienes y servicios de América Latina, que en 1997 ascendieron a 327.376 US\$ millones de dólares, esto es, fueron inferiores al monto de la Ayuda Oficial concedida por los países industrializados a sus agricultores, lo que muestra la imposibilidad en que se encuentran los países latinoamericanos de competir con los productos subsidiados procedentes de los países industrializados.

El monto mayor de subsidios es concedido por la Unión Europea, que agrupa a varios países, pero si los consideramos de forma individual, Estados Unidos es el país que mayor monto de subsidios concede a sus agricultores. Considerando en términos per cápita, esto es por habitante, Noruega ocupa el primer lugar, con subsidios equivalentes a 970 US\$ por habitante, como se puede apreciar en el cuadro 2.

¹² La Ayuda oficial al Desarrollo canalizada a todos los países de América Latina durante todo el año 1997, equivaldría apenas a seis días de la ayuda oficial canalizada a sus propios agricultores.

¹³ Ver: Cuadro sobre Las Transferencias totales de los consumidores a los productores para pagar la ayuda oficial a la agricultura, 1992, en GATT. FOCUS Boletín de información, N- 101, agosto- septiembre 1993, p 5.

¹⁴ El Grupo CAIRNS se constituyó en la ciudad australiana de Cairns, cuyo nombre tomó, en agosto de 1986, con el objeto de presionar por la eliminación de los subsidios a la agricultura, en la octava ronda de negociaciones del GATT. Estuvo originalmente integrado por Argentina, Australia, Brasil, Canadá, Colombia, Chile, Islas Fiji, Filipinas, Hungría, Indonesia, Malasia, Nueva Zelanda, Tailandia y Uruguay.

¹⁵ Ver: United Nations Conference on Trade and Development. TRADE AND DEVELOPMENT REPORT, 1996, Table 3, World primary commodity prices, 1993 – 1996, p.7.

Cuadro 2.

Transferencias totales de los consumidores a los productores para pagar la ayuda oficial a la agricultura (1992)

País	Total en miles mill US\$	Dólares por por habitante
Australia	1,6	89
Austria	4,2	530
Canadá	9,1	330
Comunidad Europea	155,9	450
Finlandia	4,5	910
Japón	74,0	600
Nueva Zelanda	0,1	15
Noruega	4,1	970
Suecia	3,2	370
Suiza	5,8	840
Estados Unidos	91,1	360
Total OCDE	353,7	440

Fuente: GATT. FOCUS Boletín de información N- 101, Agosto- Septiembre 1993, p. 5.

Las políticas agrícolas de apoyo a los agricultores se han mantenido en Estados Unidos y Europa, a pesar de haber sido fuertemente cuestionadas en el transcurso de las negociaciones comerciales multilaterales de la Ronda Uruguay del Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio —GATT—, sobre todo por Europa, ya que considera que encarecen el costo de los alimentos, pero también por parte de los países que se enfrentan a la competencia desleal de los productos altamente subsidiados en sus mercados, que se agruparon dentro del Grupo CAIRNS.¹⁴

Al final de la Ronda Uruguay, las dos principales potencias agrícolas del mundo, Estados Unidos y la Unión Europea, introdujeron importantes reformas en sus políticas agrícolas, con el objeto de disminuir el volumen de producción y lograr una recuperación de los precios en el mercado mundial, para lo cual promovieron el retiro de tierras cultivadas por parte de sus agricultores a cambio de generosos subsidios. Esta estrategia permitió disminuir los excedentes de cereales, mejorar sus precios en el mercado mundial a partir de 1995,¹⁵ y reducir el costo de almacenamiento. Sin embargo, se mantuvieron las res-

¿Ayuda alimentaria o ayuda a las exportaciones?

tricciones a las importaciones a sus mercados, es decir, continuó sin vigencia el libre comercio en el caso de los productos agrícolas, manteniéndose las diferencias de competitividad entre agricultores de países industrializados y agricultores de países en desarrollo.

Los productos agrícolas de los países industrializados continúan, en consecuencia, fuertemente protegidos y subsidiados, sin que avance en consecuencia la globalización de dichos mercados. Hay pues un doble rasero en la política agraria internacional.

IMPACTO DE LAS REFORMAS DE MERCADO SOBRE LA AGRICULTURA

La aplicación de las reformas de mercado, en el caso del Ecuador, ha exacerbado las tensiones en el campo, al eliminar las débiles políticas que hasta entonces existían de apoyo al agro, mediante el establecimiento de tasas de interés de mercado en los limitados créditos concedidos por el Banco Nacional de Fomento, la supresión de las débiles instituciones que existían para mejorar la comercialización como la Empresa Nacional de Comercialización ENAC y la Empresa de Productos Vitales —EMPROVIT—, la privatización del agua de riego, y la virtual asfixia financiera del Ministerio de Agricultura y Ganadería y del Banco Nacional de Fomento.

Los créditos a tasas de interés reales son imposibles de ser pagados por los agricultores que carecen de la infraestructura básica para garantizar una buena cosecha: «sólo el 2% de las tierras de los indígenas tienen riego, el 70% de los caminos vecinales son transitables solamente en el verano y el 80% del área inundable en la costa no cuenta con infraestructura de control de inundaciones...».¹⁶

Además de las tasas de interés reales, el crédito destinado a la agricultura es absolutamente marginal, en relación a la cartera total de crédito del sistema bancario. Así, el monto del saldo del crédito concedido por el Banco Nacional de Fomento, única institución del Estado que canaliza crédito en su mayor parte a la agricultura, en el año 2000, representó apenas el 0,4% del saldo del crédito concedido por las sociedades monetarias de depósito al sector privado. La imposibilidad de los agricultores de cumplir con tasas de interés de mercado ha dado lugar a

reiteradas condonaciones que han debilitado mucho más la capacidad crediticia del Banco Nacional de Fomento.

Como resultado de la aplicación de las reformas de mercado en la agricultura, el campo se encuentra mucho más abandonado por el Estado que en el pasado, lo cual se refleja en su bajísima productividad y en el aumento de la pobreza y de la indigencia en el campo. Así, mientras en 1995, el 69% de la población rural era pobre, dicho porcentaje ascendió al 88% en 1999. La indigencia por su parte, pasó del 30% de la población rural en 1995, al 57% en 1999.¹⁷

La inexistencia de una política agrícola en el Ecuador se registra a pesar de que la mayoría de la población económicamente activa está vinculada al agro. En el sector agropecuario se concentra todavía el 31% de la p.e.a., aun cuando se ha registrado la tendencia, en la última década, a que un porcentaje creciente de los ingresos de los campesinos provengan de actividades no agrícolas, fundamentalmente de las migraciones internas e internacionales.

La desigualdad en las condiciones en que producen los agricultores en nuestros países frente a las condiciones en que producen los agricultores norteamericanos o europeos se ha profundizado luego de la aplicación de las reformas de mercado en la agricultura en nuestros países, puesto que, mientras los agricultores de los países desarrollados continúan recibiendo subsidios y beneficiándose de las políticas de apoyo vigentes, los agricultores de los países en desarrollo deben enfrentar la competencia desleal de los primeros en su mercado interno.

AYUDA ALIMENTARIA, UN SUBSIDIO MÁS A LAS EXPORTACIONES

La denominada «ayuda alimentaria», al ser una política orientada a la ampliación de mercados para colocar los excedentes de producción de los países industrializados, constituye en rea-

¹⁶ Ver: CONADE. AGENDA PARA EL DESARROLLO, Quito, Ecuador, 1994.

¹⁷ Ver: Salgado, Wilma. Diagnóstico sobre la situación de la seguridad alimentaria en el Ecuador. Programa Mundial de Alimentos, Quito, Marzo del 2001, p. 3.



lidad un subsidio adicional a las exportaciones por parte de dichos países, que se añade al conjunto de políticas vigentes en los mismos para garantizar la seguridad alimentaria de sus ciudadanos.

En la medida en que la concesión de la «ayuda alimentaria» desde mediados de los ochenta, viene acompañada de condiciones que promueven la aplicación de las reformas de mercado en la agricultura, da como resultado la pérdida de la capacidad de producción local del país receptor de los productos recibidos como ayuda y constituye un mecanismo adicional de promoción de exportaciones por parte del país de origen de la ayuda.

Los productos alimenticios recibidos como donaciones, que son vendidos en el mercado interno del país receptor de la ayuda, impactan de forma negativa sobre la capacidad de producción local, en la medida en que aumentan la oferta en el momento de su importación, provocando una contracción automática del tamaño del mercado interno para los productores locales. Al aumentarse la oferta del producto donado, los precios locales tienden a contraerse, lo que desalienta a los productores locales a mantener dicho cultivo que es, en consecuencia, reemplazado por los productos ingresados como donación primero y reemplazado luego por las importaciones. Ésa ha sido la historia del trigo en el Ecuador, producto en el que fuimos autosuficientes unas décadas atrás, y que actualmente proviene en el 96% de las importaciones.¹⁸ Una situación similar está enfrentando actualmente la soya, producto que está ingresando en calidad de «ayuda alimentaria».

PRODUCTORES DEL PAÍS RECEPTOR DE LA AYUDA SON DESPLAZADOS DEL MERCADO

Mientras los agricultores de los países desarrollados continúan beneficiándose de las políticas de apoyo vigentes desde la inmediata posguerra en el caso de Europa, e incluso desde mucho antes, en el caso norteamericano; los agricultores de los países en desarrollo, son abandonados a las libres fuerzas del

mercado, como resultado de las reformas en la política económica introducidas en el marco de los acuerdos con el Fondo Monetario Internacional y de la condicionalidad que conlleva la aceptación de la «Ayuda Oficial al Desarrollo». Además son sometidos a una competencia desleal con productos altamente subsidiados procedentes de los países industrializados, y finalmente, desplazados incluso de su propio mercado interno por productos primero donados o colocados en condiciones concesionales, para luego, una vez que el país receptor ha perdido su capacidad productiva, ser simplemente exportados. La «ayuda alimentaria» va entonces disminuyendo, mientras aumentan las exportaciones de los productos originalmente introducidos al mercado con el carácter de ayuda, como lo confirma la evaluación del PL 480 del Informe al Congreso norteamericano, citado en párrafos anteriores.

Al ser desplazados de su propio mercado interno, los agricultores locales son lanzados a la desocupación, aumentando la marginalidad rural. A la pérdida de oportunidades de producción en el campo, se suma la incapacidad del aparato productivo, localizado en el área urbana, de generar fuentes de empleo para los trabajadores expulsados de forma temporal o definitiva del campo, los cuales tienen además un bajo nivel de capacitación y formación, vinculándose en consecuencia a actividades de bajo nivel de ingreso. La marginalidad rural se desplaza hacia las urbes, engrosando la marginalidad urbana, dada la ausencia de oportunidades de empleo, lo cual explica la incidencia generalizada del subempleo y del desempleo, que afecta a más del 70% de la población económicamente activa (porcentaje aproximado en todos los países de América Latina), así como de la pobreza y de la indigencia tanto a nivel rural como a nivel urbano.

La «ayuda alimentaria», profundiza la dependencia alimentaria de los países receptores de la misma, que pierden su capacidad de producción local y se convierten en importadores, además de profundizar la inseguridad alimentaria de los agricultores desplazados de los cultivos objeto de la ayuda, que pierden su fuente de ingreso. La «ayuda alimentaria», aun cuando fuera donada, no puede en consecuencia ser considerada una ayuda humanitaria, más que en casos de catástrofe natural o de otra índole, en los que peligre la vida de la población, y debería estar constituida por productos que no afecten al pro-

¹⁸ Ver: Salgado, Wilma. *Ibidem*, p. 3.

ductor local, si realmente obedece a consideraciones humanitarias.

CORRESPONSABLES NACIONALES Y EXTRANJEROS

La dependencia alimentaria y el aumento de la marginalidad rural, que resultan de la «ayuda alimentaria», tienen como corresponsables a los gobiernos de los países receptores de dicha ayuda, que la aceptan y aplican la condicionalidad de la misma sin cuestionarse sobre sus impactos sobre la seguridad alimentaria de la población local y sobre la dependencia alimentaria, temas que normalmente no forman parte de la agenda de dichos gobernantes.

El caso ecuatoriano muestra además que los intereses norteamericanos de expandir mercados para sus excedentes de producción, en el caso del trigo, confluyeron con los intereses de grupos locales asociados a las empresas transnacionales de producción de harina de trigo, que reclamaron subsidios para las importaciones de trigo. Así, mientras en los países industrializados se subsidiaban las exportaciones de trigo, producto que suele formar parte de la «ayuda alimentaria», en el Ecuador a partir de 1971 y hasta 1983, el gobierno subsidió las importaciones de trigo, con el argumento de que el trigo importado era de mejor calidad y de menor precio, por lo cual, su importación favorecía el interés de los consumidores. De esta manera, el Ecuador perdió su autosuficiencia en la producción de trigo y los agricultores que producían trigo perdieron su fuente de ingresos.

Los productos que ingresan al país receptor de la «ayuda alimentaria», son vendidos en el mercado interno, aumentando la oferta de los productos recibidos en dicho mercado por la totalidad del monto de la ayuda, mientras que los recursos financieros obtenidos por la venta de los productos, son manejados por agencias intermediarias, cuyos elevados costos de intermediación, en los que se incluyen consultorías internacionales que generan empleo para ciudadanos del país de origen de la ayuda, dan lugar a que apenas una fracción de los recursos monetizados llegue realmente a los beneficiarios de los programas que se ejecutan con cargo a dichos recursos financieros. Los

intereses de la burocracia ligada a las agencias intermediarias en el manejo de los recursos de la «ayuda alimentaria», se suman de esta manera, a los intereses del país de origen de dicha ayuda.

Los intereses de los pequeños, medianos y aun grandes productores de los productos objeto de la «ayuda alimentaria», y los supuestos principios humanitarios que la justifican, quedan al margen, frente a los intereses combinados de expansión de mercados de los países que conceden dicha «ayuda», de las empresas transnacionales asociadas a grupos locales que adquieren dichos productos, los procesan y comercializan localmente,¹⁹ y de las agencias internacionales que manejan los recursos financieros de la venta de los productos de la «ayuda» en el mercado interno.

CONCLUSIONES

1. Considerando que la cifra nominal recibida en concepto de «Ayuda Oficial al Desarrollo» por América Latina (6.270 millones de US\$, en 1997) es inferior al 1% del saldo de la deuda externa (0,9% de 714.256 millones de US\$) y equivale apenas al 1,9 % de los ingresos por exportaciones de bienes y servicios (327.376 millones de US\$), podemos concluir que las negociaciones tendientes a reducir el excesivo peso de la deuda externa o a mejorar el acceso de nuestras exportaciones a los mercados de los países industrializados, son mucho más importantes, para nuestros países, desde el punto de vista de disponibilidad de divisas y de impacto sobre el desarrollo económico, que una negociación para aumentar el monto de la «Ayuda Oficial al Desarrollo», que además de ser marginal, retorna en buena parte al país de origen por contratación de personal y compra de bienes y servicios.
2. La «Ayuda Alimentaria», en particular la concedida por Estados Unidos en el marco del PL 480, le ha permitido a ese país obtener en forma simultánea los siguientes beneficios:

¹⁹ El margen de utilidad de las empresas es tal, que una tonelada métrica de trigo cuesta alrededor de 100 US\$ en el mercado internacional, mientras que una tonelada métrica de harina de trigo en el Ecuador, bordea los 400 US\$.

- Ampliar mercados en los países de destino de la «ayuda» para colocar sus excedentes de productos agrícolas.
 - Limitar la posible competencia del país receptor en terceros mercados, mediante la prohibición de exportar productos similares a los productos objeto de la ayuda,
 - Generar ingresos para empresas norteamericanas de transporte de carga marítima.
 - Generar fuentes de empleo para consultores de origen norteamericano.
 - Influir en la conducción de la política económica interna del país receptor, eliminándolo de la competencia en el mercado de los productos objeto de la ayuda, o por lo menos, disminuyendo severamente su capacidad de competir.
 - Contar con un mecanismo adicional de influencia para lograr los objetivos de su política exterior.
3. Los países receptores de la «Ayuda Alimentaria» por su parte han sufrido los siguientes efectos:

- Han aumentado las importaciones de los productos agrícolas objeto de la ayuda.
 - Se han transformado en dependientes de dichas importaciones, una vez que la producción local ha sido reducida a su mínima expresión o virtualmente eliminada.
 - Han perdido fuentes de empleo por el desplazamiento del productor local de su propio mercado interno.
 - Han perdido capacidad productiva.
 - En consecuencia, la Ayuda Alimentaria ha contribuido a aumentar la pobreza y la indigencia, ha profundizado la dependencia de los países receptores de las importaciones agudizando, en consecuencia, la situación de inseguridad alimentaria tanto en el campo como en las ciudades.
4. La mal denominada «Ayuda Alimentaria» constituye, en consecuencia, un ejemplo adicional del doble lenguaje tan común en el discurso con el que Estados Unidos suele disfrazar sus intereses económicos.
- La «Ayuda Alimentaria» en realidad es una ayuda a sus agri-

cultores para ampliar su mercado, así como el «libre comercio» promovido con tanto ahínco en terceros países, ha permitido ampliar mercados a los productores norteamericanos, mientras Estados Unidos ha aumentado las barreras no arancelarias «neoproteccionistas» (acusación injustificada de *dumping*, medidas fitosanitarias, etc.), para limitar severamente el ingreso de productos que puedan competir en su mercado. Además la «libre circulación de capitales» ha permitido a los especuladores norteamericanos ampliar mercados para sus inversiones especulativas, facilitándose las fugas de capitales en un verdadero auge de la piratería financiera, en la que las utilidades las concentran los especuladores, en su mayoría procedentes de los países industrializados, pero también los intermediarios financieros locales, mientras las pérdidas recaen sobre la población local, en particular sobre los segmentos más pobres.

5. Considerando que existen diferencias importantes en el carácter de los programas de «Ayuda Oficial al Desarrollo», al contar con programas que efectivamente contribuyen a mejorar las condiciones de vida de las poblaciones beneficiarias, mientras que otros las deterioran, corresponde al gobierno del país receptor la responsabilidad de establecer políticas para seleccionar el tipo de ayuda a ser aceptada y/o rechazada, en función de los objetivos nacionales, dentro de los que debe contemplarse como un objetivo prioritario la seguridad alimentaria de sus habitantes.
6. La instrumentación de políticas de apoyo a los agricultores, que determinan diferencias en la capacidad de competir en el mercado, es también una responsabilidad de los gobiernos locales, así como la aceptación o rechazo de la condicionalidad asociada a los programas de ayuda. El principal reto en este sentido, no es lograr la eliminación de las políticas de ayuda que los países industrializados tienen para sus agricultores, sino la aplicación de políticas de apoyo para los agricultores de los países en desarrollo, así como la supresión de las asimetrías en el acceso a mercados, tecnología y capitales, entre países en desarrollo y países industrializados, que han tendido a profundizarse con las reformas aplicadas en el proceso de globalización en marcha, en perjuicio de los países en desarrollo.