
LA AYUDA DE ESTADOS UNIDOS Y DE LA UNIÓN EUROPEA A ISRAEL Y EGIPTO: COOPERACIÓN... ¿AL DESARROLLO?¹

JUAN PABLO PRADO LALLANDE*

RESUMEN

Desde hace décadas, Israel y Egipto han recibido importantes recursos de ayuda exterior. Sin embargo, esta ayuda, a pesar de su considerable cuantía, poco ha aportado al desarrollo económico y social de ambos países. Entre los efectos generados por esta situación, destaca que la ayuda no ha contribuido eficazmente a conformar un espacio mediterráneo de paz y estabilidad; un objetivo expresamente declarado por Washington y Bruselas.

ABSTRACT

Since decades ago, Israel and Egypt have received important aid flows. Nevertheless it's considerable amount, this aid hasn't been an effective instrument to foster development in this countries. Between the effects of this situation it's appropriate to underline that a Mediterranean region of peace and stability hasn't been enough supported, in disagreement with the aims in this sense expressed by Washington and Brussels.

1. El contenido esencial de este artículo fue presentado por el autor en el II Congreso Internacional "Pueblos y Culturas del Mediterráneo", celebrado en la Universidad del Cairo, el 17 de diciembre de 2003.

* Licenciado en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional Autónoma de México y Magister en Cooperación Internacional por el IUDC. En la actualidad se desempeña como stagiaire en EuropeAid, Bruselas. jjprado@yahoo.com

RÉSUMÉ

Depuis des décennies, l'Israël et l'Égypte ont reçu d'importantes ressources d'aide extérieure. Toutefois, cette aide, malgré sa quantité considérable, a peu apporté au développement économique et social des deux pays. Entre les effets produits par cette situation, il souligne que l'aide n'a pas efficacement contribué à conformer un espace méditerranéen de paix et stabilité ; un objectif expressément déclaré par Washington et Bruxelles.

No siempre la cooperación bilateral ha respondido a fines legítimos de desarrollo económico y social, sino que también ha servido para promover las doctrinas, ideas o prácticas de los donantes.

Víctor L. Urquidi

Introducción

La ayuda internacional tiene como propósito esencial atender los intereses del donante y del receptor, aunque en sentidos distintos y complementarios.

En el marco de las relaciones intergubernamentales de colaboración entre el Norte y el Sur, los propósitos de los primeros, por su mayor peso y capacidades en términos de poder, suelen influir de forma determinante en la programación y ejecución de la cooperación practicada con los segundos. Así, ciertas actividades de ayuda, además de ser un ejercicio de solidaridad, pueden interpretarse también como relaciones estratégicas entre gobiernos aliados, donde el fomento del desarrollo no es prioritario. Evidentemente el alcance, las características y los efectos de esta compleja dinámica varían respecto al grado de convergencia de intereses entre los cooperantes y los asistidos en cuestión, durante un contexto histórico determinado.

Desde hace décadas y hasta hoy en día, Israel y Egipto han recibido cuantiosas sumas de ayuda internacional, hecho que les ha conferido ocupar los primeros lugares mundiales de recepción de estos recursos externos. Estados Unidos (EEUU) es el principal donante de ayuda —especialmente militar— a ambos países, por un monto cercano a los 5.000 millones de dólares anuales. Por su parte, la Unión Europea (UE) a través de la Comisión, ha destinado

también una considerable cuantía de Asistencia Oficial al Desarrollo (AOD) a Egipto, mientras que con Israel mantiene varias relaciones de colaboración, fundamentalmente en el ámbito comercial.

El argumento central de la presente investigación asienta que esta ayuda, a pesar de su importante cuantía, no contribuye decididamente a la atención de las necesidades sociales ni económicas de las poblaciones receptoras señaladas. Más bien, lo que se percibe es que la ayuda a Israel y a Egipto es preferencialmente un instrumento político diseñado por las autoridades donantes y receptoras, con la finalidad de mantener las alianzas geoestratégicas y comerciales existentes entre sí, de cuyos beneficios es excluida la mayoría de las naciones de ambos países del Levante. Entre los efectos generados por dicha situación destaca que esta cooperación, al no establecer en la *praxis* la promoción del desarrollo social como prioridad, no ha coadyuvado eficazmente a la conformación de un espacio mediterráneo de paz y estabilidad; un objetivo expresamente declarado por los donantes descritos.

¿Por qué EEUU y la UE han promovido y mantenido relaciones privilegiadas de colaboración con Israel y Egipto? ¿Cuáles son los propósitos que Washington y Bruselas pretenden conseguir mediante sus respectivas alianzas con estos gobiernos mediterráneos? ¿Cuáles son las principales coincidencias, divergencias y efectos de las estrategias de apoyo externo que dichos donantes promueven en los referidos países? ¿Son ambas fuentes de cooperación internacional instrumentos eficaces y complementarios de apoyo al desarrollo y al proceso de paz en Oriente Medio?

Tras procurar responder a los anteriores cuestionamientos, este trabajo presenta un panorama general sobre los motivos, las características y los resultados de la ayuda externa de la Unión Americana y Europea a Tel Aviv y al Cairo, sus repercusiones nacionales y regionales, así como su incidencia en el actual sistema internacional de ayuda.

La ayuda internacional. Algunos fundamentos políticos y geoestratégicos

La ayuda proporcionada por los donantes mediante diversas modalidades de colaboración procura atender, ya sea tácita o explícitamente, cinco objetivos fundamentales en sus aliados: promover su estabilidad y seguridad; reforzar sus capacidades defensivas; intentar influenciarles política y económicamente; aliviar el sufrimiento humano; e incentivar el desarrollo económico y social de sus receptores (Bandow, 1995: 16).

Por lo anterior, se puede aseverar que la ayuda internacional tiene como propósitos fungir como un elemento complementario a los esfuerzos nacionales de desarrollo y, en determinados casos (y junto a otras políticas coercitivas), procurar que el receptor mantenga ciertas conductas afines a los designios del donante (Collier, *et al*, 1997: 1400).

De esta forma, algunos proveedores de ayuda han encontrado en el suministro de este recurso un mecanismo de promoción de sus intereses estratégicos en terceros países, mediante acciones menos costosas y desgastantes respecto a las tradicionales presiones político-diplomáticas (como las sanciones económicas) o del uso de la fuerza militar.²

En este sentido, la postura realista considera que la ayuda internacional debe ser diseñada para conseguir los intereses del donante. Desde esta particular visión, que asumen algunos donantes como eje para sustentar buena parte de actividades de colaboración, la ayuda es interpretada como un asunto inseparable del poder (Hook, 1995: 34).

Aunque sería un error catalogar la totalidad de los fundamentos de la ayuda con base en la matriz realista,³ la subordinación de la cooperación internacional respecto a intereses políticos, militares y geoestratégicos ha generado, por ejemplo, que históricamente buena parte de la financiación al desarrollo no se destine a los países más pobres.⁴ En lugar de ello, la ayuda ha sido proporcionada en su mayoría a los gobiernos de los Estados del Sur más relevantes en el concierto internacional, ya sea por su importancia política, geoestratégica o económica durante un periodo histórico definido (véase cuadro 1).

En palabras de Carlos Illán, el actual sistema de cooperación, a semejanza con el practicado durante la guerra fría, continúa regulándose por la máxima “*la*

2. De ahí que para explicar la utilización de la ayuda estadounidense como herramienta de su política exterior, resulte conveniente citar el planteamiento de Rober McNamara, Secretario de Defensa del presidente Kennedy, al señalar que “los programas de ayuda externa son las mejores armas que tenemos para asegurarnos que nuestros hombres uniformados no tengan que ir a combate” (en Walden Bello, *et al*, 1994: 12).

3. Evidentemente, el realismo no es el único planteamiento teórico sobre la ayuda internacional. Por ejemplo, la visión constructivista, en plena discordancia con la realista, hace énfasis en las motivaciones morales y solidarias que fundamentan el otorgamiento de la ayuda. Para un análisis del debate sobre las justificaciones morales y políticas de la ayuda, véase (Riddell, 1987) y específicamente, respecto a la postura constructivista (Lumsdaine, 1993). Otra de las teorías para explicar la cooperación es el neoliberalismo institucional, desde cuya óptica los Estados, si bien conservan intereses económicos, también tienen la intención de mitigar la anarquía en el sistema internacional a través de la promoción de un conjunto de valores universales mediante, por ejemplo, el reforzamiento de los regímenes internacionales. Véase (Baldwin: 1993).

4. A principios de los noventa, según el PNUD, sólo el 25% de la AOD se dirigió al 75% de la población más pobre del mundo (en Crawford, 1991: 42). En el año 2000, este enorme sector poblacional (que aumenta en 25 millones de personas al año) recibió el 42% de la AOD. En 1999 los Países Menos Adelantados fueron destino del 29% de la AOD (Intermón Oxfam, 2002: 161).

ayuda a los aliados está por encima de la ayuda al desarrollo” (Illán, 2004: 154).

Cuadro 1. Principales receptores de AOD y AO mundial 2001-2002

AOD	Mill. dls.	AO	Mill. dls.
Pakistán	2.144	Fed. Rusa	1.301
Mozambique	2.058	Polonia	1.160
Serbia y Montenegro	1.931	Israel	754
Rep. Popular China	1.476	Rumania	701
India	1.463	Ucrania	484
Indonesia	1.308	Hungría	471
Egipto	1.286	Polinesia	418
Afganistán	1.285	Rep. Checa	393

Fuente: OECD, 2004a y 2004b

Como se verá posteriormente, la ayuda de EEUU y la UE destinada a Israel y Egipto no escapa a las consideraciones arriba referidas, en el sentido de ser, más que un instrumento de apoyo al desarrollo de ambos países, una herramienta política-económica diseñada preferentemente para mantener las alianzas existentes entre las autoridades de las partes indicadas.

Así, esta colaboración más que fungir como un catalizador de desarrollo, en realidad resulta funcional al histórico y tradicional modelo clásico de ayuda; éste caracterizado, a grandes rasgos, por no incentivar decididamente las transformaciones políticas y económicas necesarias para combatir la desigualdad internacional. En lugar de ello, la ayuda proporcionada por algunas potencias ha sido afín al patrón de relaciones Norte-Sur, donde los intereses de los primeros, en alianza con los gobiernos de los segundos, en ocasiones priman respecto a las necesidades sociales y económicas de estos últimos.

Es decir, determinadas actividades de cooperación internacional de carácter intergubernamental han contribuido en cierta medida al mantenimiento de las relaciones políticas y económicas internacionales a favor de los más poderosos (del Norte y Sur). En esta dinámica, las capas sociales más vulnerables no han obtenido el apoyo al que en principio éstas deberían acceder a través de dicho instrumento de solidaridad y poder en las relaciones internacionales contemporáneas.⁵

5. Aunque también es innegable que bajo ciertas condiciones, esta actividad ha logrado algunos avances en las condiciones de vida de determinados grupos sociales. Al respecto véase (Edwards, 2002).

Historia y motivos del suministro de ayuda a Israel y Egipto

La ayuda de EEUU y otros donantes destinada al Oriente Medio no fue significativa sino a partir de la década de los setenta, especialmente tras la guerra del *Yom Kipur* de 1973.⁶

La razón por la cual algunas potencias Occidentales y Orientales proporcionaron crecientes montos de ayuda a ciertos países de esta zona se explica por la importancia geoestratégica (energética, económica y de seguridad) de dicha región en el marco de la guerra fría, particularmente después del conflicto de octubre y crisis del petróleo de 1973, y de la revolución iraní de 1979. En este contexto, Israel y Egipto, por su protagónico papel durante ese *momentum* histórico, resultaron los principales receptores (regionales y mundiales) de estos recursos provenientes del exterior.⁷

Los Acuerdos de Paz de *Camp David* de 1978 “institucionalizaron” los montos de ayuda proporcionada por Washington a Tel Aviv y al Cairo.⁸ A partir de entonces, ambos países han recibido anualmente desde la Unión Americana, cerca de 5.000 millones de dólares por concepto de ayuda, principalmente militar.

Lo destacable es que a pesar de que el contexto bipolar de la guerra fría se ha extinguido, Israel y Egipto continúan siendo los principales receptores de ayuda estadounidense en la actualidad (Sanahuja, 1999a).

6. Como antecedente, cabe recordar que en la década de los cincuenta, tras la negativa del presidente Nasser de aminorar su política pan arabista, EEUU no apoyó a este régimen en la construcción de la presa de Aswan. Ante ello, la Unión Soviética proporcionó la ayuda requerida para dicho proyecto, elemento que reforzó el sustento egipcio para nacionalizar el Canal de Suez en 1956. La nueva política económica y exterior de Sadat, conocida como *infitah* o de apertura, respondió a una estrategia basada en la búsqueda de ayuda externa e inversiones provenientes del Oeste. En este estratégico viraje y so pretexto de la negativa soviética por vender más armas a Egipto para su defensa contra Israel, en 1972 Sadat solicitó la retirada de los 21.000 técnicos soviéticos instalados en este país para actividades de asistencia técnica y militar. Luego de la guerra de 1973, EEUU conminó a Israel y a Egipto a iniciar acercamientos con miras a establecer un *ex ante status quo* respecto al conflicto de ese año, y en una etapa posterior, consolidar la paz entre ambos gobiernos, lo cual se logró en 1978, precisamente mediante los Acuerdos de Camp David.

7. La ayuda estadounidense a Israel y Egipto, como una especie de *quid pro quo* de financiación a cambio de concesiones políticas y territoriales entre israelíes y egipcios, resultó pieza clave para la firma de los Acuerdos de Camp David. Gracias a estos convenios, Egipto recobró el Sinaí, con sus respectivas bases militares y campos petrolíferos, a pesar del rechazo casi unánime de los países árabes (De hecho, en enero de 2004 Irán restableció relaciones diplomáticas con Egipto, suspendidas precisamente como reacción tras el referido pacto tripartita). Israel, el más beneficiado del Acuerdo, obtuvo el reconocimiento diplomático y venta de petróleo egipcios, el libre paso de sus naves por el Canal de Suez y, como lo señala William Quandt, que no le forzaran a aplicar el espíritu de la Resolución 242 de Naciones Unidas sobre Cisjordania y Gaza, mejor conocida como “territorios por paz” (Quandt, 1986: 256).

8. Por cierto, la mesa donde se firmaron los Acuerdos en Camp David en 1978, es la misma en que fueron suscritos los tratados de paz entre España y EEUU, tras la guerra de 1898.

La UE, a través de la Comisión, aunque en mucha menor cuantía respecto a EEUU, también destina importantes, aunque decrecientes, recursos vía AOD a Egipto. Por ejemplo, en los años 1980-1981 este país fue su tercer receptor, en 1990-1991 el primero y en el bienio 2000-2001 el sexto (OECD, 2003: 305). Con Israel, la UE no proporciona montos de AOD, en virtud de su nivel de ingreso per cápita.⁹ Sin embargo, Bruselas ha promovido distintos acuerdos de cooperación con el país asiático, especialmente en el ámbito comercial, científico y tecnológico, en el marco de la Asociación Euromediterránea.

La ayuda de Estados Unidos a Israel

El interés de Washington por otorgar ayuda a Israel se sustenta en tres motivos fundamentales: Por un lado, existe un importante cabildeo (*lobby*) judío en el Congreso norteamericano, mismo que año tras año presiona al Legislativo para aprobar y aumentar los montos de ayuda al gobierno israelí. Por otro lado, para EEUU Israel constituye su principal aliado en una región de histórica y renovada importancia geoestratégica en el ámbito energético, así como en su lucha *vs* el terrorismo. Por último, y debido a la propia dinámica de importantes flujos financieros hacia Israel, diversas instancias estadounidenses (especialmente industrias militares) se benefician ampliamente de los recursos que EEUU le destina al gobierno israelí mediante la modalidad de ayuda, mismos que —no hay que olvidar— por ley deben gastarse en un 75% en el propio territorio americano.

Israel recibe por sí mismo más de una tercera parte de la ayuda exterior americana, siendo el principal receptor neto de ayuda estadounidense desde la conformación del Estado hebreo en 1948.¹⁰ Desde ese año, se calcula que Israel (de menores dimensiones geográficas y poblacionales que Honk Kong y con un PIB per cápita de 17.400 dólares) ha obtenido de su principal aliado más de 90.000 millones de dólares por este concepto (McArthur, 2001: 3).

Según cifras conservadoras, EEUU proporciona anualmente al citado país cerca de 3.000 millones de dólares: unos 2.500 millones en ayuda military

9. Desde 1997, debido al aumento de PIB per cápita israelí, los montos de ayuda que este país recibe han dejado de ser catalogados como AOD, lo que en ningún momento significa que Israel haya dejado de percibir apoyo financiero de sus aliados, (inclusive, como de verá más adelante, desde la propia Comisión Europea) parte de los cuales se contabilizan como "Asistencia Oficial" (AO).

10. Aunque como se aprecia en el cuadro 2, en el bienio 2001-2002, los tres principales receptores de ayuda norteamericana fueron, en orden decreciente, Egipto, la Federación Rusa e Israel. Es interesante que mientras Tel Aviv se disputa con Moscú los primeros lugares de recepción de ayuda estadounidense, el gobierno de Israel es el cuarto donante de ayuda a Rusia, después de EEUU, la Comisión Europea y Alemania (OECD, 2004b).

alrededor de 500 millones¹¹ como ayuda económica (principalmente *Economic Support Funds, ESF*).¹²

Incluso, algunos analistas como Richard Curtiss han señalado que Israel, mediante otras fuentes estadounidenses (principalmente privadas), recibe recursos y préstamos preferenciales anuales por una cifra superior a los 5.500 millones de dólares (Curtiss: 2001: 8).

Además, se calcula que cada año Israel obtiene recursos provenientes de otros países por una cuantía cercana a los 6.000 millones de dólares (*Ibid.*).¹³

Por último, no hay que olvidar que en 1985 EEUU e Israel firmaron un Tratado de Libre Comercio (TLC), el cual permite a los consorcios norteamericanos ser el destino del 36% de las exportaciones israelíes y concentrar el 20% de sus importaciones.¹⁴

La ayuda de Estados Unidos a Egipto

EEUU comenzó a otorgar ayuda a Egipto a partir de 1951. Al llegar Nasser al poder en 1956, debido a su política arabista y tercermundista junto con su acercamiento con la otrora URSS, la Administración Eisenhower redujo abruptamente sus recursos concesionarios al Cairo, los mismos que fueron compensados por la ayuda soviética.¹⁵ Al suceder Sadat a Nasser en 1970, el gobierno egipcio reorientó sus alianzas internacionales hacia Occidente. En

11. Desde 1996, por iniciativa israelí, la ayuda económica estadounidense a este país ha disminuido de manera considerable. Sin embargo, la ayuda militar ha aumentado, lo que permite aseverar que en realidad los montos totales de ayuda a Israel no han sido alterados significativamente (para un análisis sobre esta misma tendencia en otros países véase (Illán, Op. Cit: 153). A manera de referente comparativo, cabe señalar que Washington proporciona anualmente a Jordania por concepto de AOD 225 millones de dólares, a Líbano 35 millones y a la Autoridad Nacional Palestina 100 millones.

12. Existen fundamentalmente cuatro programas de ayuda estadounidense, a saber: Asistencia al Desarrollo (cuantificada como AOD); ESF (desembolsos en efectivo otorgados a determinados receptores estratégicos como Israel, Egipto o Turquía); Ayuda Militar (subvenciones de crédito para la compra de armamento a países elegibles); y Ayuda Alimentaria (donaciones o venta de alimentos a ciertos países en desarrollo).

13. Según datos del CAD, Israel recibió de sus principales donantes las siguientes cantidades de AO durante el bienio 2001-2002: EEUU: 529 millones de dólares; Alemania: 24,3 millones; Comisión Europea: 17,3 millones; Francia: 4,9 millones; y Holanda: 1,3 millones (OECD, 2004b).

14. Por cierto, dicho Tratado fue el primero de esta índole firmado por EEUU, mismo que sirvió de base para la posterior negociación y firma del TLC con Canadá y México en 1989 y 1994, respectivamente.

15. Véase nota 5 supra. Con la llegada de Kennedy a la Oficina Oval, EEUU inició una nueva estrategia de cooperación con Nasser. Así, como un incentivo para estrechar relaciones entre ambos países, durante 1962 Washington otorgó a Egipto trigo y otros productos básicos. La envergadura de esta ayuda fue tal que a través de dicho apoyo el 40% de los egipcios se alimentaba (Oren, 2002: 14). Sin embargo, debido a la intervención egipcia en Yemen, vista por EEUU como la entrada de la influencia egipcio-soviética en la península arábiga, la déntee egipcio-americana se colapsó, hecho por el cual en 1963 EEUU suspendió su colaboración con el país africano.

este nuevo contexto, los flujos de ayuda occidental comenzaron a fluir de manera importante hacia dicho gobierno del *Mashrek*.

En buena medida gracias a la ayuda proveniente de Washington, EEUU ha conseguido consolidar sus vínculos con el país árabe más importante del mundo,¹⁶ el mismo que asume una posición moderada respecto a otros gobiernos de la región sobre el conflicto palestino-israelí, mientras que es un referente regional en cuanto a la aplicación de reformas estructurales y de apertura comercial.¹⁷

Sin embargo, y a pesar del acatamiento por parte del gobierno egipcio de algunas conductas afines a los intereses de Washington, EEUU no le ha destinado la misma cuantía de recursos respecto a los otorgados a Israel.¹⁸ Egipto recibe, cada año, unos 2.000 millones de dólares, la mayoría en concepto de ayuda militar.

Cuadro 2. Principales receptores de AOD y AO de Estados Unidos 2001-2002

País	Millones de dólares
Egipto	919
Rusia (AO)	813
Israel (AO)	529
Pakistán	494
Serbia y Montenegro	353
Colombia	330
Fuente: OECD, 2004c	

El resto de ayuda otorgada por *USAID* es destinada en un 25% para promover reformas estructurales (privatizaciones, recorte del gasto social, etc.), otro 25% es utilizada para fomentar la importación de productos estadounidenses a Egipto, mientras que el resto es empleado para paliar los efectos negativos

16. Tras Camp David, EEUU también se benefició de su nueva relación con Egipto de diversas maneras. Una de ellas fue el programa de ayuda para proveer armas a los mujaidines afganos en su lucha contra los soviéticos durante la década de los ochenta, apoyado logísticamente a través de Egipto. Lo irónico es que a consecuencia de la reciente guerra contra Afganistán, EEUU aumentó su ayuda al Cairo como recompensa por el apoyo de Mubarak al Pentágono en su lucha contra los talibán; bando que, dos décadas atrás, fue respaldado por Washington con el soporte egipcio.

17. En 1997 el gobierno egipcio formalizó la instrumentación de reformas estructurales con el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, mediante el Programa de Reforma Económica y Ajuste Estructural (ERSAP, por sus siglas en inglés, Economic Reform and Structural Adjustment Programme).

18. Si se considera que Israel cuenta con el 10% de la población egipcia y que ha recibido de la principal potencia mundial entre 30% y 40% más ayuda que la destinada a Egipto (y en condiciones más atractivas), es notorio que las Administraciones norteamericanas han beneficiado en mayor proporción a Israel respecto al país árabe (Quandt 1990: 42). Según cifras del CAD, en 1996 la AOD per cápita a Israel fue de 2,2 mil dólares, mientras que en 1997 la cifra en Egipto se ubicó en 1,2 mil dólares (OECD, 2000: 214-215).

de las reformas estructurales (instrumentadas por la propia cooperación internacional); es decir, para impulsar el desarrollo social y el combate a la pobreza (Levin, 2000: 6).

La cooperación de la Unión Europea con Israel

La actual cooperación entre la UE e Israel, al igual que con Egipto, se sustenta en la denominada “Asociación Euromediterránea” suscrito en Barcelona entre los 15 miembros de la UE y 12 socios mediterráneos africanos y asiáticos en 1992.¹⁹

Como se ha señalado, dado el desarrollo económico de Israel, la UE no otorga a este país montos relevantes de AO,²⁰ sin embargo, mediante el Acuerdo de Asociación entre Tel Aviv y Bruselas (que entró en vigor en junio de 2000), los miembros de la UE mantienen un TLC con sus contrapartes israelíes. Gracias a este Acuerdo, la UE es el primer socio comercial de Israel, cuyos intercambios son cercanos a los 25.000 millones de dólares anuales (51% de las importaciones israelíes y el 30% de sus exportaciones), lo que muestra la importancia de la colaboración europea en la economía israelí.

La ayuda de la Unión Europea a Egipto²¹

El financiamiento del “Programa Nacional Indicativo 2002-2004 UE-Egipto” (PNI) asciende a 351 millones de euros. El principal objetivo del PNI es poner en marcha el Acuerdo de Asociación Egipto-UE, firmado en 2001, aunque éste no ha entrado en vigor, ya que aún se encuentra pendiente la ratificación de las partes. Lo relevante es que, tal y como se establece la Asociación de Barcelona, la cooperación de la UE se decanta predominantemente hacia el impulso de una zona de libre comercio entre los diversos países mediterráneos —Egipto incluido— cuya plena instrumentación se contempla inicie en el año

19. Los tres objetivos del Acuerdo de Barcelona son: establecer una zona euromediterránea de paz y estabilidad, crear un espacio de prosperidad compartida mediante la conformación de una zona de libre comercio y promover el entendimiento cultural entre los pueblos de ambas orillas del denominado *mare nostrum*. Además, en el año 2000, la UE a través del Consejo, estableció la Estrategia Común con la Región Mediterránea, entre cuyos objetivos se encuentran “aumentar la prosperidad, erradicar la pobreza, fomentar y proteger todos los derechos humanos (...), la democracia, el buen gobierno y el Estado de derecho” (DOCE, 2000: 1).

20. Por ejemplo, a través de recursos de AO Israel se ha beneficiado de los programas MEDA en su dimensión regional. Mediante este concepto, durante el trienio 1999-2001 Israel recibió 4 millones de dólares para instrumentar proyectos de promoción de los derechos humanos (European Commission's Delegation to Israel, 2003:1).

21. Antes de la puesta en marcha de la Asociación Euromediterránea, con la finalidad de que el arancel externo y mercado agrícola comunes no afectaran en demasía a los países mediterráneos no pertenecientes a la Comunidad (como en su momento España), Bruselas instrumentó la Política Global Mediterránea (1967) y posteriormente la Política Mediterránea Renovada (1990), en las que Egipto no tuvo un papel relevante.

2010. Debido a ello, los tres objetivos de la cooperación UE-Egipto consisten en incentivar la competitividad de las empresas egipcias, apoyar su transición económica hacia la economía de mercado y promover el desarrollo económico y social del país (European Union in Egypt: 2002: 1).

Cuadro 3. Destino de la AOD proveniente de la Comisión Europea (% del total)

País	1981-1982	País	1991-1992	País	2001-2002
India	9,6	Etiopía	5,4	Ex-Yugoslavia	4,6
Bangladesh	4,7	Egipto	4,3	Serbia y Montenegro	4,6
Senegal	3,9	Costa de Marfil	3,2	Turquía	4,3
Egipto	3,6	Camerún	3,0	Túnez	3,9
Sudán	3,4	Turquía	2,9	Marruecos	3,4

Fuente: OECD, 2004a

Las reformas estructurales en aras de la consolidación de un espacio euromediterráneo de libre cambio constituyen una prioridad o al menos prevalecen respecto a la promoción del desarrollo social y el combate a la pobreza en la región²³.

La Comisión Europea mediante EuropeAid ha destinado menos del 20% del PNI para asistir a los egipcios más vulnerables afectados como consecuencia de la instrumentación de las reformas estructurales. Como es notorio, este importante rubro no cuenta con el respaldo político ni presupuestal suficiente desde Bruselas²⁴.

22. En el periodo 2001-2002, Egipto, junto con Mauritania, fue el octavo receptor de ayuda Comunitaria (1,9% del total), superado por la Autoridad Palestina (2,1%), Bosnia-Herzegovina (2,3%), Eslovenia (2,3%), Sudáfrica (2,8%) y el resto de países incluidos en el cuadro 3 (OECD, 2004a). Tras EEUU, Francia es el segundo donante a Egipto (184 millones de dólares), mientras que la Comisión Europea es la tercera fuente de AOD a este país, cuya cuantía sumó 129 millones de dólares en el periodo 2001-2002 (OECD, 2004b).

23. Baste recordar que la balanza comercial euromediterránea le genera a la UE un superávit cercano a los 34.000 millones de euros anuales, mientras que en 2002 Bruselas destinó 762 millones de euros por concepto de cooperación a sus socios de la región. Es decir, el esfuerzo presupuestario de la UE hacia sus receptores mediterráneos representa menos de una trigésima parte de las ventajas que obtiene mediante el comercio con dichos países (Naïr, 1991: 20) (European Commission, 2004: 110).

24. Además, en los últimos años la ayuda Comunitaria a Egipto ha caído de manera importante (véase cuadro 3). En junio de 2003, la Comisión Europea destinó a Egipto 175 millones de euros adicionales al PNI "para aliviar las consecuencias negativas del conflicto (en Irak), en aras de mantener las reformas políticas y económicas" (las cursivas son del autor) (European Union in Egypt, Op Cit).

Resultados de la colaboración con Israel y Egipto

La ayuda al desarrollo procura conseguir distintos objetivos, los cuales pueden variar y convivir entre sí. Estos objetivos pueden ser desde la promoción al desarrollo social, técnico o científico en el país apoyado, hasta la protección de los intereses políticos, económicos o geoestratégicos de los gobiernos donantes y receptores, así como de sus respectivas élites de poder.

El principal interés por parte de EEUU en ofrecer ayuda a Israel y Egipto ha consistido en procurar reforzar, militar y económicamente, a sus principales aliados en Oriente Medio, con la finalidad de impulsar, desde esta perspectiva, la paz y la estabilidad en dicha región²⁵.

Sin embargo, precisamente debido a la elevada cuantía de ayuda financiera proveniente de EEUU, tanto la economía israelí como la egipcia dependen de los enormes montos de ayuda que reciben de las arcas norteamericanas para su funcionamiento. Asimismo, el creciente arsenal militar facilitado primordialmente al gobierno israelí (eventualmente utilizado contra los asentamientos palestinos), no ha sino aumentado las tensiones en la región, en detrimento del lento proceso de paz en esta zona. Por su parte, la ayuda estadounidense a Egipto tampoco se ha reflejado en un decidido impulso al desarrollo del país árabe.

Si bien estos recursos han generado cierto crecimiento económico, como lo señalan Ann Mosley y Mark Tessler, también han propiciado descontento popular por las siguientes razones:

- Sadat exaltó las expectativas de su pueblo, señalando repetidamente que “los dividendos de la paz” con Israel traerían una era de prosperidad.
- La ayuda provocó que la inflación aumentara sustancialmente, lo que erosionó la capacidad de compra de las grandes masas.
- Las clases medias y altas se han privilegiado en mayor proporción de la ayuda respecto a los sectores menos favorecidos, en un ambiente que promueve más el crecimiento económico que su distribución (Mosley y Tessler, 1989: 235).

Además, la considerable cuantía de recursos destinada a la infraestructura militar (con la venia de las autoridades locales) impide que dichos capitales

25. De hecho, Israel y Egipto (y recientemente Pakistán), dada su relevancia geoestratégica, son catalogados por la Secretaría de Estado como “Aliados Estratégicos No Pertenecientes a la OTAN” (Estrategic Non NATO Allies) (Quandt, Op. Cit: 35).

sean utilizados para complementar los capitales nacionales destinados al desarrollo social y al combate de la pobreza.

A su vez, y como se ha señalado, la cooperación europea tampoco contempla al sector social egipcio como prioritario. En lugar de esto, la decreciente ayuda proveniente de las instancias Comunitarias se ha abocado fundamentalmente a agilizar las reformas estructurales en el país del Nilo, disminuyendo el proteccionismo comercial, en detrimento de las capas sociales más vulnerables.

Si se considera que EEUU otorga ayuda al Cairo con el fin de asegurar una alianza estratégica con Egipto, puede aseverarse que la Casa Blanca no ha logrado del todo su objetivo. Por ejemplo, si bien en 1991 el presidente Bush padre condonó a Egipto 7.000 millones de dólares de su deuda como “pago” tras su apoyo en la guerra del Golfo Pérsico, en 2003 durante la guerra contra Irak, el gobierno de Mubarak —y mucho menos el pueblo egipcio— no apoyaron a su aliado americano en dicha contienda. Es más, Egipto siempre se pronunció en contra de las sanciones económicas al pueblo iraquí aplicadas durante 13 años al régimen de Saddam Hussein. De esta forma, las autoridades norteamericanas, aún otorgando importante ayuda a Egipto, no han conseguido que este último acepte incondicionalmente la totalidad de conductas o posturas solicitadas desde el Pentágono. La ayuda, en ciertas condiciones, puede comprar la voluntad de los gobiernos receptores, mas difícilmente puede influir en las conciencias de sus pueblos²⁶.

Consideraciones finales

Tras los elementos analizados, se desprenden las siguientes consideraciones finales: Primero, la ayuda externa que desde hace décadas reciben Israel y Egipto, ha influenciado de manera determinante el mapa de destino de estos recursos a escala mundial.

Segundo, a pesar de que ha finalizado el contexto político e ideológico de guerra fría, ambos países siguen recibiendo considerables recursos provenientes de sus aliados. Ello debido a que EEUU y la UE continúan considerando a Israel y a Egipto como aliados clave en sus respectivas políticas exteriores. Por tal razón, los gobiernos israelí y egipcio no han sido afectados por las reducciones a la ayuda registradas durante la última década, ni tampoco se

26. El caso egipcio corrobora los resultados de diversos estudios respecto a la ineficacia de la ayuda, como recurso de coerción, utilizado por algunos donantes para inducir a sus receptores a aceptar incondicionalmente los lineamientos de los primeros (Killik, 1997: 486) (Lockwood, 1999: 6).

les ha sancionado tras no atender las “precondiciones” en materia de democracia, derechos humanos y buen gobierno necesarias para recibir ayuda²⁷.

Tercero, dadas las características de las modalidades de ayuda internacional suministrados a Israel y a Egipto, es notorio que los objetivos planteados por los donantes en los países analizados no consideran al desarrollo económico y social como prioritarios. En lugar de ello, con el soporte de las autoridades locales, se ha incentivado la inversión armamentista, las privatizaciones y la apertura comercial, lo cual ha incidido negativamente en el nivel de bienestar de la población más vulnerable de ambos países (evidentemente, incluidos los palestinos) (Abdel-Khalek y Korayem, 1995: 284). Más aún, la actual dinámica de elevados flujos económicos de los donantes de referencia hacia los citados receptores, ha ocasionado que los últimos sean, en buena medida, dependientes del suministro de este tipo de capitales foráneos para sustentar sus respectivas capacidades militares, así como sus finanzas internas.

Lo relevante es que en el marco de relaciones de ayuda de EEUU analizadas en este trabajo, la dependencia señalada no es unilateral. La importante cuantía de recursos que fluye desde Washington a Israel y Egipto, “inevitablemente genera intereses en la burocracia estadounidense, así como en su clase política y económica, cuyo prestigio y presupuestos dependen de la continuidad de la ayuda” (Levin, Op. Cit: 10)²⁸. Es decir, en cierta medida, diversas entidades donantes (públicas y privadas) dependen de la dinámica del suministro de ayuda, especialmente militar, tanto a Israel como a Egipto para permitir su existencia, legitimidad y expansión²⁹.

27. La experiencia más reciente en que la UE ha estudiado aplicar la cláusula de derechos humanos del Acuerdo de Asociación con Israel data del 11 de abril de 2002. En esa ocasión, el Parlamento Europeo, cuyas resoluciones en la materia no son vinculantes, solicitó a la Comisión la suspensión de Israel del Acuerdo con Bruselas, debido a la operación “Muro Defensivo” de marzo y abril de ese año. La Resolución solicita “...instrumentar un embargo de armas a Israel y Palestina (e) insta a la Comisión y al Consejo suspender el Acuerdo de Asociación Euromediterránea con Israel” (Israeli Insider, 2002:1). Sin embargo, la Comisión señaló que no apoyaba una política de sanciones contra las partes en conflicto, mientras que el Consejo se sumó a esta postura. Debido a ello, Israel no fue sancionado. Véase (Prado, 2002). Respecto a Egipto, es curioso señalar que las sanciones a la ayuda que los donantes aplican a gobiernos que no respetan los derechos humanos o la democracia, no han sido aplicadas a este país, aunque el propio Pentágono haya aceptado que en Egipto “difícilmente podría cambiarse de régimen” (en Crawford, Op. Cit: 222). A su vez, organizaciones como Human Rights Watch señalan que desde 1992 la situación de los derechos fundamentales en Egipto se ha deteriorado, debido a que el gobierno ha reprimido a los grupos opositores al presidente Mubarak, quien permanece en el poder desde 1981 (Ibid).

28. A continuación, el citado autor señala que “Los funcionarios estadounidenses ayudan a sus homólogos egipcios a hacerse ricos, mientras que los segundos ayudan a sus contrapartes en Washington a validar su reputación” (Ibid).

29. Esta idea fundamenta el señalamiento de Ravi Kanbur, en el sentido de que en algunos casos, determinados donantes resultan “actores débiles” en las relaciones de cooperación internacional, al depender (en cierta medida y dependiendo el caso) de la dinámica de los flujos de ayuda para ejercer su poder (Kanbur, 2000: 5). Dicha circunstancia se vuelve más evidente en un marco de interdependencia (aunque asimétrica) política y financiera entre donante y receptor, donde gobiernos y empresas de ambos países obtienen beneficios mediante los recursos provenientes de la ayuda. Esta situación, conocida como “disuasión nuclear” (nuclear deterrent), es crucial para explicar la incapacidad de ciertos donantes para sancionar a sus principales receptores, por el hecho de que éstos no cumplan con determinadas exigencias, supuestamente de validez universal, en materia democrática o de derechos humanos, ya que al hacerlo sus intereses también serían afectados (Collier, Op. Cit: 1402). Debido a ello, por ejemplo, EEUU no se ha decidido por ejercer presión contra Sharon para que interrumpa la construcción del Muro de “Seguridad” en los territorios ocupados, que vulnera las garantías individuales de los palestinos.

Cuarto, los objetivos expresados por Washington y Bruselas, en el sentido de asegurar una zona de paz y seguridad en el Mediterráneo mediante el establecimiento de alianzas estratégicas con Tel Aviv y El Cairo, no han sido conseguidos. Por el contrario, la cooperación internacional con Israel y Egipto ha sido utilizada preponderantemente por los donantes y las autoridades receptoras como una herramienta para mantener sus alianzas políticas, militares y económicas entre sí. En esta dinámica, los gobiernos de Tel Aviv y El Cairo han sido generosamente recompensados, mientras que sus respectivas poblaciones no lo han sido en la misma proporción. La seguridad mediterránea solamente se asegurará mediante la aplicación de políticas internas y externas donde el desarrollo social sea prioritario.

Quinto, los casos analizados de colaboración con Israel y Egipto muestran que a inicios del siglo XXI, las principales motivaciones de varios donantes mediante el ejercicio de la cooperación internacional continúan siendo los intereses estratégicos, de seguridad y la internacionalización de la empresa, lo cual merma la eficacia de la ayuda como instrumento de equidad nacional e internacional (Sanahuja, 2004: 52). Es decir, el sistema internacional de ayuda, aún no es un instrumento con la capacidad suficiente para transformar decididamente las condiciones políticas y económicas necesarias para generar mayores oportunidades de desarrollo, especialmente en beneficio de los sectores poblacionales menos privilegiados.

Esta situación es efecto de la visión reduccionista de diversos países respecto a las vías para obtener “su” interés nacional. En un mundo globalizado, la seguridad de unos depende del desarrollo de otros, y es en esta meta donde la cooperación internacional puede aportar oportunidades para la obtención de estos propósitos.

Sexto y último, de las consideraciones anteriores se desprende que las modalidades de ayuda internacional —incluida la otorgada a Israel y a Egipto— deben ser rediseñadas, si verdaderamente se desea coadyuvar a la conformación de un mundo con mayores oportunidades de desarrollo. La tarea no es sencilla. A pesar de ello, revisar y renovar la cooperación con Israel y Egipto, además de beneficiar a estos países, generaría condiciones de mayor estabilidad y seguridad en el resto de Oriente Medio, así como en la Cuenca Mediterránea, Europa incluida. Los efectos de estas actividades se traducirían sensiblemente en mayores índices de desarrollo y seguridad para la humanidad entera.

Referencias

ABDEL-KHALEK, GOUDA y KORAYEM, KARIMA (1995), “Conditionality, Structural Adjustment and Development: The Case of Egypt”, en

- STOKKE, OLAV (Ed), *Aid and Political Conditionality*, EADI, Frank Cass, London.
- BALDWIN, DAVID (Ed.), *Neorealism and Neoliberalism. The contemporary debate*, New York Columbia Press, New York.
- BANDOW, DOUG (1995), "A New Aid Policy for a New World", *CATO Policy Analysis*, No. 226, Washington D.C.
- COLLIER, PAUL, et al (1997), "Redisigning Conditionality", *World Development*, The American University, Pergamon, Washington D.C.
- CRAWFORD, GORDON (2001), *Foreign Aid and Political Reform. A Comparative Analysis of Democracy Assistance and Political Conditionality*, Palgrave, London.
- CURTISS, RICHARD, H. (1997), "The Cost of Israel to U.S. Taxpayers: Trues and Lies about U.S. aid to Israel", *Washington Report on Middle East Affairs*, December, Washington D.C.
- DOCE (2000), "Estrategia Común del Consejo Europeo", Santa María de Feira, 19 de junio.
- EDWARDS, MICHAEL (2002), *Un futuro en positivo. La cooperación internacional en el siglo XXI*, Intermón Oxfam, Barcelona.
- EUROPEAN COMMISSION (2004), *Annual Report 2003*, EuropeAid Cooperation Office, Brussels.
- EUROPEAN COMMISSION'S DELEGATION TO ISRAEL, "EU-Israel Agreements", http://www.eu-del.org.il/english/content/eu_and_country/1.asp
- EUROPEAN UNION IN EGYPT (2002), "Egypt and the European Union endorse National Indicative Programme for Egypt", <http://www.eu-delegation.org/Default.asp>
- (2003), "EU frontloaded EUR 210m to Egypt and Jordan to alleviate effects in Iraqi War", <http://www.eu-delegation.org/eg/create.asp?ID=28>
- HOOKE, W. STEVEN (1995), *National Interest and Foreign Aid*, Lynne Rienner, Washington.
- ILLÁN, CARLOS (2004), "Bush y el Millenium Challenge Account: ¿A favor o contra los pobres?", *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, IUDC, No. 13, Madrid.
- INTERMON OXFAM (2002), *La Realidad de la Ayuda 2002-2003. Una evaluación independiente de la ayuda al desarrollo española e internacional*, Intermón Oxfam, Barcelona.
- ISRAELI INSIDER (2002), "Diplomacy, Europe moves for trade sanctions against Israel", *Resolution*, www.israelinsider.com/channels/diplomacy/articles/
- KANBUR, RAVI (2000), "Aid Conditionality and Debt in Africa", en TARP, FINN (Ed), *Foreign Aid and development: Lessons Learnt and Directions for the Future*, Routledge, Cornell.

- KILLICK, TREMOR (1997), "Principals, Agents and the Failings of Conditionality", *Journal of International Development*, Vol. 9, No. 4, London.
- LEVIN, YUVAL (2000), "American Aid to Middle East: A Tragedy of Good Intentions", *Research Papers in Strategy*, No. 11, Washington D.C.
- LOCKWOOD, MATHEW (1999), *The perestroika of aid. New perspectives on conditionality*, Chistian Aid, London.
- LUMSDAINE HALLORAN, DAVID (1993), *Moral Vision in International Politics. The Foreign Aid Regime 1949-1989*, Princeton University Press, Princeton.
- McARTHUR, SHIRL (2001), "A Conservative Total of U.S. Aid to Israel: \$91 Billion-and Counting", *Washington Report on Middle East Affairs*, Washington D.C.
- MOSLEY, ANN y TESSLER, MARK (1989), *Israel, Egypt and the Palestinian. From Camp David to Intifada*, Indiana University Press, Indiana.
- NAÏR, SAMI (1991), "Europa y el Mediterráneo. La solidaridad necesaria", *Claves de Razón Práctica*, no. 116, Madrid.
- OECD (2000), *Coopération pour le Développement. Rapport 1999*, OECD-DAC, Paris.
- (2003), *The DAC Journal. Development Co-operation 2002 Report*, OECD-DAC, Paris.
- (2004a), "Statistical Annex of the 2003 Development Co-operation Report",
http://www.oecd.org/document/9/0,2340,en_2649_33721_1893129_1_1_1_1,00.html
- (2004b), "Aid at a glance. Aid Charts for Recipient Countries and Territories", http://www1.oecd.org/dac/htm/aid_recipients.htm
- (2004c), "Aid Statistics, Donor Aid Charts",
http://www.oecd.org/countrylist/0,2578,en_2649_34447_1783495_1_1_1_1,00.html
- OREN, MICHAEL (1992), *Six Days of War. June 1967 and the Making of the Modern Middle East*, Penguin Books, London.
- PRADO LALLANDE, JUAN PABLO (2002), "La UE y la promoción de los ddhh de los palestinos en Israel durante la Operación Muro Defensivo", *Compendio "I Congreso Internacional Pueblos y Culturas del Mediterráneo"*, Fundación Civis, Madrid.
- QUANDT, WILLIAM (1986), *Camp David. Pacemaking and Politics*, The Brookings Institution, Washington.
- (1990), *The United States and Egypt. An Essay on Policy for the 1990's*, The Brookings Institution, Washington.
- RIDDELL, ROGER (1987), *Foreign Aid Reconsidered*, ODI, James Currey, London.

- SANAHUJA, JOSÉ ANTONIO (1999a) “Dependencia mutua. La ayuda de EEUU a Egipto e Israel”, *Nación Árabe*, no. 38, Madrid.
- (1999b), *Ayuda económica y seguridad nacional. La ayuda externa de Estados Unidos, del Plan Marshall a la posguerra fría*, Entinema, Madrid.
- (2004), “La ayuda al desarrollo: todavía lejos de una política de cohesión global”, *Temas para el Debate*, No. 110, Madrid.
- US ARMS CLIENTS PROFILES (2003), “Military aid to Egypt”, <http://www.fas.org/asmp/profiles/egypt.htm>
- URQUIDI, VÍCTOR, L. (1994), “Hacia nuevas modalidades de cooperación internacional para el desarrollo”, en LOAEZA, S. (Ed), *La Cooperación Internacional en un Mundo Desigual*, El Colegio de México, México.
- WALDEN BELLO, et al, (1994), *Dark Victory. The United States. Structural Adjustment and Global Poverty*, Pluto Press, London.