

Distr.
RESTRINGIDA

LC/R.1285
30 de junio de 1993

ORIGINAL: ESPAÑOL

CEPAL
Comisión Económica para América Latina y el Caribe

**INFORME DEL SEMINARIO SOBRE GESTION DE LA
COOPERACION INTERNACIONAL */**

*/ Esta reunión la organizaron conjuntamente la Secretaría de la CEPAL, División de Comercio Internacional y Transporte, y el Instituto para la Cooperación Económica Internacional y el Desarrollo (ICEPS) de Italia, y tuvo lugar en Roma, los días 15 y 16 de abril de 1993, en la sede del ICEPS. La iniciativa fue financiada con fondos del Gobierno de Italia, en el marco del Proyecto ITA/91/S85, "Mejoramiento de la capacidad de gestión de los servicios exteriores de América Latina". Este documento no ha sido sometido a revisión editorial.

93-7-825

INDICE

Página

I.	EL CONCEPTO DE COOPERACION INTERNACIONAL COMO ASISTENCIA OFICIAL PARA EL DESARROLLO	1
1.	La cooperación tiene un elemento concesional	1
2.	Cooperación financiera	1
3.	Contenidos reales: proyectos y programas	1
4.	De la cooperación al desarrollo a la cooperación "global"	2
5.	Condicionalidad	2
II.	LA OFERTA	3
1.	La disponibilidad de recursos	3
2.	Mezcla de objetivos e intereses	3
3.	Coherencia entre cooperación al desarrollo y cuestiones internas de la Comunidad	4
4.	Diversificación de los instrumentos y multiplicación de los agentes de cooperación	4
5.	Prioridades geográficas	5
III.	LA DEMANDA	6
1.	Demanda de recursos	6
2.	El nuevo modelo de desarrollo	6
3.	Búsqueda de coherencia	7
4.	Instituciones y agentes de la demanda	8
5.	Evolución de las prioridades	8
IV.	LA ACCION DE LOS SERVICIOS EXTERIORES	10
1.	Cooperación horizontal y triangular	10
2.	Acción política e institucional	10
3.	Funciones de los Servicios Exteriores	11
4.	Acciones articuladas y de sinergia	12
	ANEXOS	13
Anexo 1:	COMITE DE AYUDA AL DESARROLLO (CAD) - NUEVAS MEDIDAS EN EL CAMPO DE LA AYUDA VINCULADA	15
Anexo 2:	LA CONVENCION DE LOME	17
	BIBLIOGRAFIA	19

I. EL CONCEPTO DE COOPERACION INTERNACIONAL COMO ASISTENCIA OFICIAL PARA EL DESARROLLO

El debate adquirió cierto grado de complejidad, no aclarando el concepto mismo de cooperación internacional. Por consiguiente, se hizo necesario abordar la definición de la cooperación, siendo ésta no solamente una cuestión semántica sino también de orden sustantivo.

1. La cooperación tiene un elemento concesional

Durante el Seminario se acordó utilizar como sinónimos el concepto de Cooperación Internacional y la Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD). En este sentido, el criterio para definir la cooperación está dado por el grado de concesionalidad que involucra, tal como fue establecido mediante la norma del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE. Dicha norma define la AOD como "los recursos otorgados por agencias públicas que apoyan el desarrollo y contienen un elemento de donación, de por lo menos el 25%".

2. Cooperación financiera

El criterio de la concesionalidad se refleja en la descripción de las modalidades financieras de la AOD. En ellas se distinguen:

- a) La donación, cuyo elemento no reembolsable es del 100%.
- b) El crédito de ayuda, cuyo elemento de donación supera el 25%.
- c) El crédito mixto, que es una combinación del crédito de ayuda con crédito a la exportación, cuyo elemento donación es menor del 25%. En este caso el objetivo del desarrollo se mezcla con el del comercio.

3. Contenidos reales: proyectos y programas

La cooperación financiera implica las transferencias de los contenidos reales --bienes y servicios-- desde los países donantes hacia los países beneficiarios. Dicha transferencia puede encontrarse vinculada a la contratación obligatoria de bienes y servicios del país donante --ayuda atada- "Tied Aid"--, o parcialmente vinculada a bienes y servicios de un grupo restringido de países, o no vinculada --cualquier país tiene acceso a la licitación para establecer quien suministra los bienes y servicios.

Las transferencias se realizan para ejecutar proyectos y programas ^{1/} de actividades. Entre ellos, grandes proyectos infraestructurales, proyectos de asistencia técnica --envío de expertos y consultores--, proyectos de formación, proyectos de apoyo institucional, proyectos sociales --educación, salud, vivienda--, proyectos productivos --apoyo a las pequeñas, medianas y microempresas cooperativas--, etc..

^{1/} Por programa se entiende un conjunto integrado de proyectos individuales a nivel sectorial (por ejemplo, PME) o de apoyo a políticas macroeconómicas (por ejemplo, planes de ajuste estructural).

4. De la cooperación al desarrollo a la cooperación "global"

Las definiciones esbozadas se han ido estableciendo a lo largo de la evolución de la cooperación al desarrollo. Sin embargo, el término cooperación se ha ido ampliando a partir del fin de la guerra fría. Hoy por hoy ya no es sólo sinónimo de cooperación al desarrollo, sino que abarca nuevos temas.

Más aún, el término desarrollo ha adquirido un significado global. Así, han surgido conceptos como el desarrollo sostenible, el desarrollo participativo, el apoyo a los procesos de democratización y la defensa de los derechos humanos. La cooperación abarca nuevos significados, porque existe la necesidad de manejar, y en lo posible resolver, problemas internacionales tales como los conflictos armados, las catástrofes ambientales, las migraciones. En definitiva, la cooperación está llamada a cubrir una multiplicidad de objetivos.

5. Condicionalidad

Por otra parte, la diversificación de objetivos se ha traducido en un aumento del nivel de condicionalidad. Los recursos concesionales se otorgan con el requisito de que los países beneficiarios cumplan con las algunas categorías de condiciones.

- a) Condiciones económicas, como son la realización de planes de ajuste estructural, la liberalización de los mercados y la adopción de un enfoque orientado hacia ellos -- "market-friendly"-- por parte del Estado.
- b) Condiciones políticas, como son el impulso a los procesos de democratización y la defensa de los derechos humanos.
- c) Condiciones temáticas, como son la conservación del medio ambiente, la lucha contra los estupefacientes y el SIDA.

La condicionalidad planteada por parte de los países donantes, junto con las características de la demanda, permiten diseñar una matriz de la cooperación. A través de ella es posible relacionar la oferta europea de cooperación con la demanda de los países latinoamericanos.

II. LA OFERTA

En cuanto a la oferta europea de cooperación, se destacaron aspectos que se detallan a continuación:

1. La disponibilidad de recursos

Los recursos son cada vez más escasos por las crisis que sufren los presupuestos fiscales de los Estados donantes y, en general, por la difícil coyuntura económica internacional. Entre las naciones europeas analizadas, Alemania e Italia congelarán o disminuirán la ayuda. Además, recientemente los países OCDE suscribieron un Acuerdo en el ámbito del "Consensus europeo", que establece normas que limitan la concesión de los créditos de ayuda y de los créditos mixtos. La nueva normativa ha originado una reducción en la utilización de dichos instrumentos. Los países con mayores ingresos por habitante de América Latina, como Argentina, Brasil, Chile, México, Venezuela y Uruguay, ya no podrían recibir créditos de ayuda ni créditos mixtos.

Por otra parte, el financiamiento de proyectos en sectores productivos y de infraestructura económica debería realizarse a través de créditos no concesionales y por ende adquirirse a precios de mercado. Tal norma no se aplica a los países con bajos ingresos (Véase el anexo "Nuevas medidas en el campo de la ayuda vinculada").

2. Mezcla de objetivos e intereses

Junto a los nuevos temas y objetivos, las ofertas de ayuda también se basan en los intereses políticos y económicos externos y en los vínculos históricos coloniales de las naciones donantes. En este sentido, puede mencionarse que en el período 1976-86, no obstante que la Comunidad destinó el 70% de la ayuda al desarrollo rural para satisfacer las necesidades básicas, la fuerte utilización de la ayuda alimentaria --más de la tercera parte de la ayuda total-- proveniente de los excedentes agrícolas generan interrogantes sobre el objetivo real de la ayuda. Obliga a preguntarse si la ayuda no es también un derivado de las metas que persigue la Política Agrícola Común de la Comunidad.

En cuanto a las orientaciones de las políticas de cooperación de algunos países, resulta conveniente destacar ciertas características:

- En España, los objetivos prioritarios de la política económica exterior prevalecen sobre los de la ayuda tradicional para fines humanitarios. En efecto, la notable utilización de las donaciones y de los créditos vinculados busca la obtención directa de beneficios económicos para sí.

- En Francia, prevalecen los objetivos de política exterior. El Ministerio de Cooperación tiene solamente competencia sobre ex colonias y naciones con interés geoestratégico.

Por lo tanto, la mezcla de objetivos e intereses específicos orienta la oferta de cooperación hacia determinados países y lleva a la aplicación de instrumentos financieros específicos. Por otra parte, como se verá, esta mezcla puede enfrentar el problema de la coherencia con otros intereses y políticas de los donantes.

3. Coherencia entre cooperación al desarrollo y cuestiones internas de la Comunidad

Desde la perspectiva de los países del Sur, sería conveniente que todas las políticas e instrumentos de la cooperación de los donantes fueran coherentes entre sí. Por ejemplo, es del todo ineficaz utilizar la mejor política de ayuda si por otro lado la política comercial del donante tiene carácter proteccionista. Esto resulta particularmente evidente en el caso de la Comunidad, ya que ésta enfrenta el problema de compatibilizar la ayuda con su política comercial.

Por lo visto, las cuestiones sociales y económicas internas de la Comunidad producen la falta de esta coherencia necesaria entre la cooperación y las políticas comercial, agrícola, industrial y tecnológica. El desempleo, la creciente inmigración, la necesidad de proteger los mercados y las industrias, principalmente, no les permiten a los donantes ser coherentes, no sólo en relación con América Latina, sino también con Europa del Este. Se crean así conjuntos de políticas que pueden frenar y hasta hacer ineficaz la cooperación.

De este modo, se ha llevado a la política de cooperación a una crisis. Para superarla se debería hacer un gran esfuerzo de cooperación global. Sin embargo, no existen las posibilidades concretas para llevar a cabo una acción de tal naturaleza.

Los dilemas que surgen entre objetivos e intereses difícilmente compatibilizables representan los cuellos de botella de la política de cooperación.

4. Diversificación de los instrumentos y multiplicación de los agentes de cooperación

Con la evolución de las condiciones internacionales, nacionales y de los propios temas de la cooperación, la política de ayuda se ha ido diversificando mediante la creación de instrumentos complementarios. Además de las donaciones tradicionales para los proyectos sociales y humanitarios y la ejecución de obras infraestructurales, se llevan adelante numerosas otras iniciativas. Entre ellas, cabe destacar:

- a) Programas encaminados a mejorar las condiciones de vida de los sectores sociales marginados, sobre todo en relación a los efectos negativos de los planes de ajuste estructural.
- b) Programas sectoriales de asistencia técnica y de apoyo a la pequeña y mediana empresa (PME).
- c) Constitución de sociedades financieras que promueven la creación de "joint-ventures".

A la diversificación de tales instrumentos se sumó la multiplicación de los agentes de la cooperación. Por estas razones, se habla de descentralización de la cooperación.

Para la ejecución de los proyectos financiados por la cooperación, han comenzado a adquirir cada vez más importancia, --junto a las grandes empresas de construcción y asesoría-- las PME y los Organismos No Gubernamentales (ONG) religiosos, políticos, sindicales, etc. Algo similar ocurre con universidades, centros de investigación, sindicatos y gremios empresariales. Recientemente, las administraciones locales y regionales empezaron a intervenir a través de acuerdos con entidades

similares de los distintos países receptores. Utilizan fondos propios o logran cofinanciamiento con el Estado y se dedican a la realización de proyectos para el saneamiento urbano, la construcción de barrios populares, el apoyo a los comités vecinales y la defensa del medio ambiente local.

La multiplicación de los agentes y la descentralización de la cooperación representan un problema y un desafío para las naciones latinoamericanas. Es un problema, dado que la cooperación no pasa solamente a través del canal oficial entre gobierno donante-gobierno receptor, sino mediante una variedad de relaciones no oficiales: ONG, empresas y otras organizaciones. Y es un desafío, porque tal diversidad representa una riqueza que podría tener un efecto multiplicador si las distintas relaciones se coordinaran y se las hiciera interactuar.

5. Prioridades geográficas

América Latina no representa una región prioritaria para casi ninguno de los países donantes analizados en el documento titulado "América Latina y las fuentes europeas de cooperación internacional".^{2/} Sólo España le concede un tratamiento preferencial. Pero los recursos que este país destina a la ayuda de la región son inferiores a los de otros donantes. La CEE, Alemania, Francia e Italia privilegian a África Subsahara. Holanda concentra su ayuda en algunos países asiáticos y en África Subsahara. Dentro de América Latina, las prioridades relativas son las subregiones de América Central y Andina.

Dichas prioridades son principalmente --pero no sólo-- un reflejo del criterio básico adoptado por parte de los países donantes para la repartición de los recursos concesionales, el ingreso promedio por habitante.

^{2/} Véase, el documento preparado por el Sr. Andrea Stocchiero, CEPAL, LC/R.1279, 25 de junio de 1993, Santiago de Chile.

III. LA DEMANDA

Conforme a la lógica de la matriz antes citada, la demanda se confronta con las características de la oferta. Ello genera una diversidad de escenarios, que es lo que se detalla a continuación.

1. Demanda de recursos

Si se considera la escasez de recursos disponibles y que éstos deben distribuirse entre objetivos cada vez más diversificados, existe la necesidad de definir con detención los sectores y los temas prioritarios, y llegar a una asignación eficiente entre éstos. Para ello es indispensable aumentar el grado de vinculación de la demanda de ayuda con la política de desarrollo, además de mejorar la gestión de la ayuda.

La escasez de recursos implica además la necesidad de aumentar la cuota de los recursos incrementales, sobre todo por parte de las naciones latinoamericanas con ingreso intermedio. En efecto, "en el caso de la mayor parte de los países de América Latina, los programas y proyectos de cooperación internacional deben contar con recursos locales. Estos recursos en la actualidad son de cofinanciamiento. Ya no bastan los recursos de contraparte que usualmente valoraban las remuneraciones del personal nacional, la infraestructura para desarrollar el proyecto y los gastos de operación. Se trata de recursos incrementales que significan, en definitiva, recursos adicionales a los que la respectiva institución disponga en el período anterior" (Lavados, p. 19).^{3/}

Otra derivación podría ser la de prever un mayor espacio para la cooperación horizontal entre países latinoamericanos y para la cooperación triangular. Esta última variante puede significar costos más bajos, ya que la ejecución de la acción de cooperación se confía a otro país en desarrollo.

En lo que concierne a los nuevos temas globales, los países latinoamericanos deberían continuar presionando para obtener más recursos y sobre todo una mayor coherencia entre las diversas políticas de los donantes.

2. El nuevo modelo de desarrollo

No obstante la diversificación de los objetivos que está ocurriendo, el núcleo de la cooperación continuará siendo un área problemática para los esfuerzos de desarrollo. Efectivamente, la demanda de cooperación latinoamericana estará condicionada fundamentalmente por los nuevos rasgos que ostentará el modelo de desarrollo en los años noventa.

Así se afirma que "La nueva estrategia de desarrollo está orientada a estimular el funcionamiento del mercado, liberalizar la economía, promover una mayor integración intersectorial de la misma, modernizar el aparato productivo, incorporar nuevas tecnologías, abrir las economías

^{3/} Véase, Iván Lavados Montes, "Cooperación internacional para el desarrollo: perspectiva latinoamericana", CEPAL, LC/R.1283, 30 de junio de 1993, Santiago de Chile.

al exterior y aumentar su competitividad internacional en busca de nuevos mercados y mayores exportaciones". (Tomassini, p. 13).^{4/}

Por consiguiente, los tres ejes del nuevo modelo, que se refuerzan recíprocamente, son el apoyo a la reestructuración productiva, la modernización del Estado y la integración social. Este modelo acarrea importantes consecuencias prácticas en la demanda latinoamericana de cooperación. Por eso, los proyectos y programas deberían involucrar, entre otros elementos, lo que se detallan a continuación.

- a) La incorporación de conocimientos e innovaciones tecnológicas a los procesos productivos.
- b) La "formalización" del sector informal y el desarrollo del capital humano para integrar la población marginada en la reestructuración productiva.
- c) El apoyo a la descentralización, al aumento de eficiencia de la administración pública, y una mayor articulación entre Estado, sociedad y sector empresarial.

Más específicamente, las nuevas acciones de cooperación deberían encaminarse a lograr la integración de los sectores marginados al proceso productivo, la capacitación de los recursos humanos, la ampliación de la base empresarial mediante el respaldo a las pequeñas, medianas y microempresas, la búsqueda de formas de asociación entre el Estado y la sociedad para el cumplimiento de estos fines, la descentralización de las funciones administrativas, económicas y empresariales, y la modernización del Estado.

3. Búsqueda de coherencia

En el transcurso del Seminario se abordó también la cuestión del equilibrio entre demanda de cooperación por parte de los sectores privado y público. En efecto, en la implementación del nuevo modelo de desarrollo se está originando un desequilibrio entre la fuerte liberalización y privatización económica y social, y la reconsideración del rol del Estado. Es así como la cooperación de los donantes parece estar más atraída por los procesos de desarrollo del sector privado, mientras que el sector público se queda atrás y sin apoyo para su esfuerzo de modernización.

En consecuencia, los países latinoamericanos demandan que se destine también mayor cooperación hacia el sector público, a fin de que la modernización de éste sea coherente con el desarrollo del sector privado.

Las naciones latinoamericanas deben seguir insistiendo en una mayor coherencia entre las políticas de cooperación de los donantes. Conforme al lema "Trade, not Aid", es probable que el libre acceso a los mercados europeos represente una oportunidad más importante para el desarrollo latinoamericano que una mejor política de ayuda.

^{4/} Véase, Luciano Tommasini, "Desarrollo económico y cooperación internacional", CEPAL, LC/R.1276, 16 de junio de 1993, Santiago de Chile.

4. Instituciones y agentes de la demanda

Cada país latinoamericano tiene una estructura institucional que administra la demanda de cooperación de acuerdo a su evolución política e histórica. Sin embargo, el nuevo modelo de desarrollo latinoamericano y los actuales rasgos de la oferta de cooperación representan un desafío difícil de enfrentar. La ampliación del rol del sector privado, la multiplicación de los agentes, la diversificación de las relaciones y de los instrumentos, y la descentralización de las funciones públicas, complican el manejo de la demanda de cooperación. Es por eso que se afirmó que "la cooperación internacional no puede depender tanto como antes de la elección de instituciones unívocas o cuasi-monopólicas, preferentemente gubernamentales, para la ejecución de programas en los distintos sectores. Tiene que diversificar la elección de sus agentes, no trabajar solamente con grandes instituciones sino con organizaciones de base normalmente más pequeñas. Debe procurar reemplazar cada vez más las entidades feudales encargadas a través de los años de canalizar sus recursos hacia determinados sectores, por redes interinstitucionales, pluralistas, amplias y flexibles, que garanticen la mancomunidad de las mejores capacidades disponibles sin fronteras burocráticas... Dichas consideraciones plantean fuertes desafíos a la forma en que el Estado, las agencias gubernamentales y sus mecanismos de coordinación, deberían reaccionar para adecuarse radicalmente a los nuevos objetivos y modalidades de la cooperación internacional" (Tomassini, pp. 24 y 25).

En efecto, parece que "en los países de América Latina participan diversas agencias e instituciones en el proceso de cooperación, con una insuficiente coordinación e integración de esfuerzos. Se señala específicamente las limitaciones de la organización estatal para operar proyectos y para evaluarlos con criterios de cooperación" (Lavados, p. 3).

Se presenta entonces la necesidad de fortalecer a las instituciones y los Servicios Exteriores latinoamericanos en su tarea de administrar con eficiencia y eficacia la demanda de cooperación.

5. Evolución de las prioridades

La tendencia hacia la globalización provocada por el sector privado, --en particular por las grandes empresas oligopolistas--, y la nueva estrategia hacia afuera, incitan los países latinoamericanos a establecer alianzas estratégicas, por lo cual en algunos casos se podría hablar de su inserción en "cuasi-bloques". Se instauran así relaciones privilegiadas a través de Convenciones y Tratados. Por su parte, los países donantes otorgan ayuda para catalizar los flujos de recursos privados y para apoyar la privatización e internacionalización de las empresas.

En concreto, "los intereses de los países donantes, y la situación alcanzada por un grupo significativo aunque no mayoritario de países receptores, indujo a adoptar objetivos vinculados con promover la inversión extranjera directa, la concesión y recepción de créditos, la venta de tecnología --conocimientos, equipos y formas de organización--, las relaciones comerciales y los entendimientos políticos entre ambos grupos de países. Todo ello ha influido en que la cooperación internacional tome cada vez más la forma de acuerdos tipo "paquetes". En ellos, el elemento de cooperación de carácter concesional es minoritario pero inductivo al fortalecimiento o a la ampliación de este otro tipo de relaciones entre países industrializados y países en desarrollo. Esta fórmula, en el contexto de las estrategias de desarrollo de este último grupo de países muchas veces es funcional a sus necesidades y genera, por consiguiente, una cierta mutualidad de intereses entre donantes y beneficiarios" (Tomassini, p. 23).

Dichas alianzas se realizan preferentemente con países estratégicos. En este sentido se puede interpretar, por ejemplo, el nuevo interés demostrado por la Comunidad hacia México y hacia los países del Cono Sur. Cuestión que quedó de manifiesto con el reciente viaje de Delors a estos últimos.

En el marco de las nuevas prioridades estratégicas, los recursos concesionales suelen constituir parte de un paquete de medidas. La ayuda puede destinarse a sectores importantes --las periferias urbanas, las pequeñas empresas, el sector informal, los problemas sociales, etc.--, insertándose de este modo en la nueva estrategia de desarrollo.

También en la opción de alianza estratégica hay espacio para la política de cooperación. No obstante, lo anterior conlleva un peligro. El país que no es estratégico no es tomado en cuenta. Por lo tanto, no sólo Africa sino también algunos países latinoamericanos, especialmente los más pobres, podrían ser marginados del proceso de globalización. Consecuentemente, la brecha existente puede aumentar. Para estos países la cooperación, en el sentido tradicional de cooperación al desarrollo económico y social, sigue representando una opción importante.

IV. LA ACCION DE LOS SERVICIOS EXTERIORES

1. Cooperación horizontal y triangular

Un campo nuevo de acción que se está delineando para América Latina es la cooperación horizontal. Esta constituye un instrumento importante para los países latinoamericanos, a fin de establecer relaciones privilegiadas, especialmente entre países de distinto nivel de desarrollo. Representa, además, un mecanismo típico para potenciar procesos de integración regional. Así, por ejemplo, "algunos países latinoamericanos, como México y Chile, son nuevas fuentes de cooperación que, aun teniendo objetivos de solidaridad, tienen como fundamento la búsqueda de presencia internacional y la apertura de mercados" (Lavados, p. 24).

Otro campo novedoso lo constituye la cooperación triangular. En esta variante, el país donante del Norte se pone de acuerdo con el receptor para que la acción de cooperación sea ejecutada por otro latinoamericano con capacidad técnica en la materia. Este instrumento puede convertirse en un ejemplo de sinergia eficiente y eficaz. Eficiente, ya que los costos de la asistencia técnica suministrada por el país latinoamericano son menores que si ella proviniera del Norte. Eficaz, porque la asistencia técnica del país latinoamericano está más cercana y atenta al contexto y a las necesidades de un receptor de la misma área geográfica.

Sin embargo, cabe advertir que dicha cooperación puede tropezar con el obstáculo de la vinculación de la ayuda por parte del donante.

2. Acción política e institucional

Como se mencionó anteriormente, la demanda de cooperación debe ser coherente con el nuevo modelo de desarrollo latinoamericano. Por consiguiente, existe la necesidad de lograr una mayor articulación de la demanda de cooperación con las políticas económica, comercial, tecnológica e industrial. Además, la cooperación debería desenvolverse en el marco de las alianzas estratégicas, para aprovechar todos los beneficios producidos mediante las relaciones privilegiadas.

En resumidas cuentas, "Los Ministerios de Relaciones Exteriores deberían ser o considerarse como mecanismos de apoyo a los procesos de desarrollo de sus respectivos países, a través de la formulación y aplicación de políticas que tiendan a maximizar la articulación externa del Estado y de los diversos sectores de sus sociedades nacionales. Esto es especialmente importante en un período en que el proceso de desarrollo depende cada vez más de la calidad de la articulación externa de los países" (Tomassini, p. 26).

Por lo tanto, es importante que los servicios exteriores participen en la puesta en marcha de las estrategias de desarrollo y de las opciones de alianzas estratégicas, mediante la identificación de los sectores en los cuales puede intervenir la cooperación internacional. Para lograr una mayor integración entre política de desarrollo, estrategias para el exterior y cooperación, es indispensable estructurar una nueva institucionalidad más flexible que enmarque las relaciones con los distintos agentes a nivel estatal, con los agentes privados que operan en la cooperación --empresas, ONG, universidades, etc.-- y con la sociedad receptora en su conjunto.

Si se toma en cuenta la "tradición constitucional presidencialista de los países latinoamericanos, la política exterior es fundamentalmente del resorte del poder ejecutivo, cayendo bajo la directa responsabilidad del Presidente de la República... Sin embargo, sobre la presidencia recaen responsabilidades amplísimas y muy diversificadas, lo cual hace aconsejable fortalecer el papel de los servicios exteriores como el punto focal para el análisis y la formulación de la política exterior, por más que la última instancia en que se adoptan las grandes decisiones correspondan a la Presidencia... Un completo abandono del manejo de las vinculaciones externas de un país en el campo financiero, comercial, de la cooperación internacional, de los transportes, del medio ambiente o de la cultura en manos de otras tantas agencias especializadas, sin una coordinación central y sin una visión integrada de política exterior que presida las decisiones que se adoptan en cada una de ellas, debilitaría la política externa del Estado. De allí también el desafío institucional de articular mejor los servicios exteriores con otras reparticiones del Estado" (Tomassini, p. 26).

En este contexto se recuerda que, "los organismos rectores encargados de la gestión de la cooperación internacional a nivel nacional deberían tener una estructura que integrara adecuadamente los niveles del Consejo y de la Secretaría Ejecutiva. Los Consejos son instancias que permiten vincular a representantes de las diversas agencias gubernamentales que en definitiva participan en las decisiones: Ministerios de Relaciones Exteriores, de Planificación y de Finanzas. La ubicación de estos organismos depende de la organización de los respectivos Estados. No obstante, es indispensable proveerlos de grados de autonomía administrativa que les permita enfrentar con eficacia los diversos problemas a que se ven abocados". (Lavados, p. 20).

Naturalmente, cada país debe desarrollar las estructuras y los mecanismos más adecuados tomando como base su tradición institucional. Sin embargo, es necesario que se busque una mayor articulación de las instituciones frente a la multiplicación de los agentes de la cooperación internacional. E, igualmente, que se identifiquen instituciones capaces de integrar, coordinar y lograr sinergias entre los distintos nudos de la red de relaciones.

3. Funciones de los Servicios Exteriores

Por otra parte, en cada servicio exterior, desde un punto de vista operativo, es necesario distinguir e integrar las funciones de información, análisis, decisión, programación y ejecución de las acciones de cooperación programadas. Se impone la adopción de sistemas modernos de gestión, nuevos mecanismos de información y formación del personal diplomático, y una red eficiente de representaciones en el exterior para fortalecer la articulación externa.

En particular, destaca la importancia de las funciones de información y negociación, que los diplomáticos deben implementar con un conjunto de agentes que aumentan y se diversifican.

"La diplomacia enfrenta el desafío de representar a ese abigarrado conjunto de intereses y actores, volverse más técnica o sectorializada, y tornarse más activa. Su labor cotidiana no se limita ya a dirimir conflictos, por más que estos continúen teniendo una importancia decisiva. Se extiende a la compatibilización de los intereses y al aprovechamiento de las oportunidades que surgen en un mundo interdependiente. Intereses cuya naturaleza es más especializada y más compleja. De allí la exigencia de una diplomacia más cooperativa, flexible y sectorializada". (Tomassini, p. 28).

Para mejorar la eficiencia y la eficacia de los servicios exteriores a fin de explotar las oportunidades de las ofertas de cooperación, es necesaria una mayor difusión, intercambio y

elaboración de las informaciones. Además, resulta imprescindible fomentar "la capacidad de las cancillerías y sus misiones diplomáticas en la identificación, la negociación y el seguimiento posterior de aportes provenientes de las distintas fuentes de cooperación internacional. Naturalmente, ello plantea la necesidad de una nueva diplomacia, una diplomacia más profesional, más técnica y más amplia que en el pasado" (Tomassini, p. 28).

Finalmente, es importante resaltar la función de la negociación. Para tratar de modificar los esquemas de la oferta, a veces muy rígidos, y para insertar desde ella los contenidos y orientaciones de la demanda.

4. Acciones articuladas y de sinergia

La falta de recursos, como la magnitud y la ampliación de las funciones por ejercer, hacen pensar que no es posible pretender que todo este trabajo lo realice sólo la diplomacia. Son necesarias nuevas sinergias, instituciones, grupos de trabajo, capaces de darle apoyo a la función diplomática.

La sinergias se pueden articular en tres distintos niveles: entre países latinoamericanos; entre países latinoamericanos y agencias multilaterales y, finalmente, entre países latinoamericanos y agencias técnicas locales.

En lo que concierne al primer nivel, es digno de mención el ejemplo del Grupo de Río. Reúne a la mayoría de los países latinoamericanos para el diálogo con la Comunidad, y permite la elaboración común y la circulación de las informaciones, así como un esfuerzo mancomunado de negociación. Asimismo los grupos de países a nivel subregional --Mercado Común Centroamericano, Grupo Andino, MERCOSUR, etc.-- pueden coordinar e integrar sus capacidades para definir una demanda común de cooperación.

La segunda sinergia se refiere a la posibilidad que poseen las naciones latinoamericanas para explotar las capacidades técnicas de las Agencias Multilaterales, a fin de obtener informaciones, asistencia técnica y apoyo en las negociaciones. Por ejemplo, la realización del presente Seminario -en el marco del proyecto CEPAL, financiado por el Ministerio de Relaciones Exteriores italiano, y ejecutado conjuntamente con el ICEPS--, representa un caso de sinergia cuya finalidad es aportar mayores conocimientos a los diplomáticos latinoamericanos.

El tercer nivel de sinergia se ejemplifica con la propuesta que planteó el ICEPS durante el Seminario a los diplomáticos latinoamericanos con representación en Roma. Se propuso la organización de un grupo de trabajo informal de diplomáticos que, gracias a las informaciones recogidas y divulgadas por parte de una secretaría técnica, sea capaz de discutir y elaborar demandas para apoyar al Ministerio de Relaciones Exteriores italiano en la identificación de una nueva oferta de acciones de cooperación hacia América Latina.

ANEXOS

Anexo 1

**COMITE DE AYUDA AL DESARROLLO (CAD) - NUEVAS MEDIDAS
EN EL CAMPO DE LA AYUDA VINCULADA****Resumen**

Con las medidas recién adoptadas se reafirma que las políticas en materia de créditos a la exportación y créditos de ayuda deberían ser mutuamente complementarias. Las de créditos a la exportación deberían basarse en la competencia abierta y el libre juego de las fuerzas del mercado. Las de créditos de ayuda vinculada tendrían que proporcionar los recursos externos necesarios a los países, sectores o proyectos con poco o ningún acceso al financiamiento de mercado, asegurar el mejor aprovechamiento del dinero minimizando la distorsión comercial, y contribuir al uso eficaz de esos recursos para los fines del desarrollo.

1. Grandes proyectos

Los grandes proyectos, con un valor de más de 50 millones de DEG, financiados mediante créditos de ayuda vinculada, con la excepción de los créditos que --conforme a las normas y definiciones del Acuerdo sobre directrices relativas a créditos a la exportación con respaldo oficial-- tienen un nivel de concesionalidad de 80% o más, estarán sujetos a ciertos requisitos.

- a) Evaluación con arreglo a procedimientos que se determinarán entre los donantes bilaterales, el Grupo del Banco Mundial y el país receptor.
- b) Condiciones de financiamiento apropiadas, que deben ser compatibles con la situación económica del país receptor y basarse en la celebración de consultas entre los donantes y los gobiernos receptores.
- c) Los ofrecimientos de ayuda para grandes proyectos deberán ser objeto de una licitación competitiva internacional, de conformidad con la práctica internacionalmente aceptable. Los contratos se otorgarán al licitante que haya presentado la oferta evaluada como la más baja antes de tomar en cuenta los términos financieros.

2. Limitaciones al uso de créditos de ayuda vinculada

Los países miembros del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) reconocen la importancia que tienen para el desarrollo los sectores productivos y la infraestructura económica, así como las políticas apropiadas de fijación de precios orientadas al mercado. Sin embargo, para los proyectos en estas materias el financiamiento de mercado a menudo es apropiado y está disponible, especialmente en los países en desarrollo más fuertes. Por consiguiente, la asistencia oficial para el desarrollo se utiliza preferentemente para otras áreas.

Por estas razones, los países miembros del CAD limitarán el otorgamiento de créditos de ayuda vinculada, con la excepción de los créditos con un valor de menos de dos millones de DEG o que, conforme a las normas y definiciones del Acuerdo, tengan un nivel de concesionalidad de 80% o más o se convenga de otra manera, en virtud de las disposiciones del Acuerdo.

a) No se concederán créditos de ayuda vinculada, salvo a los países en desarrollo menos adelantados, para los proyectos públicos y privados que normalmente debieran ser comercialmente viables, en caso de ser financiados con arreglo a las condiciones del mercado o del Acuerdo.

Las pruebas claves para determinar si se cumplen los requisitos para recibir dicha ayuda son las siguientes:

- i) ¿es el proyecto financieramente no viable, es decir carece de capacidad, con una apropiada fijación de precios determinada según los principios del mercado, para generar flujos de caja suficientes para sufragar los costos de explotación del proyecto y atender al servicio del capital empleado?; o
- ii) ¿es razonable concluir, basándose en las comunicaciones con otros participantes, que es poco probable que el proyecto pueda financiarse con arreglo a las condiciones del mercado o del Acuerdo?

Las pruebas antes mencionadas tienen la finalidad de describir cómo debería evaluarse un proyecto para determinar si debiera financiarse con esa ayuda o con créditos a las exportaciones. Mediante el proceso de celebración de consultas, se espera que con el tiempo se establezca un acervo de experiencia que defina en forma más precisa, para los organismos de crédito a la exportación y para los de ayuda, la orientación ex ante en cuanto a la línea que separa las dos categorías de proyectos.

b) No habrá créditos de ayuda vinculada para los países cuyo PNB per cápita los inhabilitaría para acceder a préstamos del Banco Mundial a 17 o 20 años plazo.^{5/} En caso de que se concedan a estos países créditos que, según las normas y definiciones del Acuerdo tengan un nivel de concesionalidad de 80% o más, se podrían utilizar principalmente como un apoyo excepcional de la balanza de pagos y para el financiamiento de proyectos en tales ámbitos como el campo social, el medio ambiente, buena gobernalidad y ayuda de emergencia.

Fuentes:

André Raynauld, O.C., Financing Exports to the Developing Countries, Roma, Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE)/Instituto para la Cooperación Internacional y el Estudio de los Problemas del Desarrollo (ICEPS), 1992.

Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), Associated Financing and Tied and Partially Untied Official Development Assistance. DAC Member Countries' Policies and Practices, París, OCDE, 1989.

_____, 1992 Report. Development Co-operation, París, OCDE, 1992.

_____, Development Assistance Manual. DAC Principles for Effective Aid, París, OCDE, 1992.

^{5/} Actualmente es un PNB per cápita superior a US\$ 2.465 de 1990. Un país será incluido en esta categoría de ingresos, o será excluido de ella, sólo después de que tal categoría, según el Banco Mundial, no haya experimentado modificaciones durante dos años consecutivos. La lista de países en esta situación está sujeta a revisión automática anual.

Anexo 2**LA CONVENCION DE LOME**

El sistema de cooperación más eficiente de la CEE es el instaurado por la Convención de Lomé, que actualmente ha llegado a la IV edición. La primera edición es de 1976. Desde entonces, los países ACP aumentaron, pasando de 46 a 68. Haití y la República Dominicana son los últimos incluidos.

A pesar de que esta Convención no cubre la mayoría de los países latinoamericanos, se hace un análisis de las formalidades y de los instrumentos empleados por ella, por considerarlos de interés en el presente informe.

Su sistema organizativo tiene dos niveles:

1. La administración política que le corresponde a los organismos paritarios de la Convención y,
2. La gestión operativa que ejercen los gobiernos ACP, la BEI y la Comisión de la CEE.

1. Organismos paritarios

Son:

- el Consejo de Ministros
- el Comité de Embajadores y
- la Asamblea Paritaria.

El Consejo de Ministros da las pautas generales para la aplicación de la Convención, examina los resultados y expide resoluciones y opiniones.

Se reúne al menos una vez al año. Está asesorado por un Comité ACP-CEE, que en reuniones trimestrales realiza informes y controla las actividades de la cooperación.

El Comité de Embajadores asesora el Consejo de Ministros, ejecuta las tareas que le asigna este último, vigila las actividades de cooperación, examina los programas hechos, controla los trabajos de los Comités y de las Organizaciones de la Convención y actúa como "liaison" política entre la Comunidad y los países ACP.

La Asamblea Paritaria, organizada por la Convención de Lomé III, cuenta con un número de miembros del Parlamento europeo igual al número de los representantes de los Parlamentos internos de los países ACP. Desempeña funciones de asesoría, promueve el diálogo político y sensibiliza a la opinión pública sobre los problemas de la cooperación.

La Convención tiene además dos organizaciones encargadas de la política agraria y otras dos de la industrial. En cada sector, una organización desempeña funciones de asesoría y la otra es operativa. Por ejemplo, en el agro, el Comité de los productos agrícolas de base es el asesor, y el Centro Técnico para la Cooperación Agrícola y Rural es el operativo. Este último Centro garantiza

a las autoridades de los países ACP informaciones sobre la formación y sobre las investigaciones e innovaciones en el sector agrícola y rural.

En el sector industrial, el Comité de Cooperación Industrial es el asesor, y el Centro para el Desarrollo Industrial es el operativo. Este último promueve a los empresarios de los países ACP y facilita la realización de iniciativas conjuntas entre los empresarios europeos y los ACP.

2. Recursos e instrumentos

Para el período 1990-95, los recursos financieros destinados al funcionamiento de la Convención de Lomé ascienden a 12.000 Millones de ECU (MECU). Su distribución entre los distintos entes que la forman es: 10.800 MECU para el Fondo Europeo para el Desarrollo (FED), que incluyen 1.500 MECU para el STABEX, 480 MECU para el Sysmin, 7.995 MECU para las subvenciones y 825 MECU para los capitales de riesgo. En las subvenciones están incluidas las ayudas de emergencia, las cancelaciones de intereses, el apoyo a los ajustes estructurales y 1.250 MECU para otras subvenciones, como la ayuda a la cooperación regional. Al Banco Europeo de Investigaciones (BEI) se le asignan 1.200 MECU.

La Convención dispone, además, de instrumentos que le permiten atender las solicitudes hechas por los países ACP, destinados a la ayuda al desarrollo y a la cooperación económica y comercial. Como los instrumentos utilizados para la cooperación al desarrollo son similares a los de la bilateral, se analizan sólo el STABEX y el Sysmin que tiene que ver con la política comercial.

A través del STABEX --descrito en el Capítulo III--, se garantiza a los países ACP y a otros en vías de desarrollo, una estabilidad en los precios de los productos de base y se evita el deterioro de los términos de intercambio.

El Sysmin presta funciones similares a las del STABEX, pero lo hace con productos minerales como el cobre, el aluminio --producción y derivados--, los fosfatos, el magnesio, la bauxita, el estaño, los minerales de hierro, el uranio y el oro.

La Convención de Lomé es eficaz no sólo porque ayuda al desarrollo, sino porque fomenta el intercambio comercial entre los países ACP y entre éstos y la Comunidad.

Por la flexibilidad que ha adquirido tal Convención a través de su larga experiencia, muchos países en vías de desarrollo han solicitado a la CEE la creación de un sistema similar para otras regiones, en particular para países del Mediterráneo y América Latina.

BIBLIOGRAFIA

- Alessandri Giuseppe (1992) - "La cooperazione allo sviluppo dopo il Consiglio Europeo di Maastricht", AFFARI ESTERI, N° 93, gennaio 1992, Roma.
- BRITISH OVERSEAS DEVELOPMENT (1993) - "Council declaration sets new agenda", N° 27, January 1993, London.
- CFM Méditerranée Développement (1992) - "La Cofides, Compagnie Espagnole de Financement du Développement", N° 5, p. 61, novembre 1992, Paris.
- Commission des Communautés Européennes (1989) - "13 Ans de Coopération au développement avec les PVD d'Asie et d'Amérique Latine: Données et résultats de l'expérience", Rapport décennal de la Commission, Bruxelles.
- Commissione delle Comunità Europee (1990) - "Orientamenti per la Cooperazione con i Paesi in Via di Sviluppo dell'America Latina e dell'Asia", Comunicazione della Commissione, 11 giugno 1990, Bruxelles.
- Commission des Communautés Européennes (1991) - "Le dialogue Europe - Amérique Latine - Asie - La coopération Financière et Technique 1976-1989", Bruxelles - Luxembourg.
- Commissione delle Comunità Europee (1992) - "Relazione sull'attuazione della Risoluzione del Consiglio e degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio, del 28 novembre 1991, sui diritti dell'uomo, sulla democrazia e sullo sviluppo", Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo, 21 ottobre 1992, Bruxelles.
- Commissione delle Comunità Europee (1992) - "La politica di cooperazione allo sviluppo all'orizzonte 2000 - Le relazioni della Comunità con i paesi in via di sviluppo nella prospettiva dell'unione politica - Le conseguenze del Trattato di Maastricht", documento di riflessione, allegato alla comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo riguardante la politica di cooperazione alle soglie del 2000, 16 settembre 1992, Bruxelles.
- Consiglio delle Comunità Europee (1992) - "Regolamento (CEE) N° 443/92 del Consiglio del 25 febbraio 1992 riguardante l'aiuto finanziario e tecnico per i paesi in via di sviluppo dell'America Latina e dell'Asia nonché la cooperazione economica con tali paesi", Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee, 27.2.92, N° I 52/I, Bruxelles.
- Consiglio delle Comunità Europee, Commissione delle Comunità Europee (1992) - "Trattato sull'Unione Europea", Lussemburgo.
- Guerrieri Paolo, Malesani Pierluigi, Ovi Alessandro (1992) - "Politiche della cooperazione a confronto - I modelli di Francia, Germania, Giappone e Spagna. Riflessioni per il caso italiano", Istituto per la Ricostruzione Industriale, Edindustria, Tivoli.
- ICEPS (1991) - "Guida all'Aiuto Pubblico italiano allo Sviluppo", II edizione, Roma.

- ICEPS (1991) - "Legge 26 febbraio 1987, N° 49, Normativa e documenti - La nuova disciplina della cooperazione dell'Italia con i paesi in via di sviluppo", III edizione, Roma.
- ICEPS (1992) - "Manuale della Cooperazione Internazionale", II edizione, Roma.
- Jaworski Hélan C. (1989) - "La cooperación de Holanda al Mundo en desarrollo", Manuscrito.
- Jaworski Hélan C. (1989) - "La Cooperación al Desarrollo de la Republica Federal de Alemania", Manuscrito.
- LES NOTES BLEUES, Ministère de l'Economie, des Finances et du Budget, varios números, Paris.
- Ministero degli Affari Esteri (1983) - "La cooperazione allo sviluppo dei principali paesi industrializzati", Dipartimento per la Cooperazione allo Sviluppo, Roma.
- Ministry of Foreign Affairs (1991) - "A world of difference - A new framework for development cooperation in the 1990s", Executive Summary, Development Cooperation Information Department, The Hague, Netherlands.
- Ministry of Foreign Affairs (1993) - "Budget Development Cooperation '93 - Summary", Development Cooperation Information Department, The Hague, Netherlands.
- OCDE (1990) - "1990 Report - Development Co-operation - Efforts and policies of the members of the Development Assistance Committee", Paris.
- OCDE (1991) - "1991 Report - Development Co-operation - Efforts and policies of the members of the Development Assistance Committee", Paris.
- OCDE (1992) - "1992 Report - Development Co-operation - Efforts and policies of the members of the Development Assistance Committee", Paris.
- Spranger Carl-Dieter (1991) - "New Policy Criteria of the Federal Ministry for Economic Co-operation", Statement by Carl-Dieter Spranger, Federal Minister for Economic Co-operation to the Bundespressekonferenz, 10 October 1991, Bonn.
- Spranger Carl-Dieter (1992) - "La politica tedesca di sviluppo per gli anni novanta", AFFARI ESTERI, N° 93, gennaio 1992, Roma.
- Van Dijk Meine Pieter (1992) - "Socio-economic Development Funds to Mitigate the Social Costs of Adjustment: Experiences in Three Countries", The European Journal of Development Research, vol. 4, N° 1, June 1992, Frank Cass, London.