

Distr.
RESTRINGIDA

LC/R.1279
25 de junio de 1993

ORIGINAL: ESPAÑOL

CEPAL
Comisión Económica para América Latina y el Caribe

**AMERICA LATINA Y LAS FUENTES EUROPEAS DE
COOPERACION INTERNACIONAL */**

*/ Este documento fue preparado por el señor Andrea Stocchiero, en calidad de experto del ICEPS y de la División de Comercio Internacional y Transporte de la CEPAL. Las opiniones expresadas en el mismo son de exclusiva responsabilidad del autor, pueden no coincidir con las del ICEPS y de la CEPAL, y no ha sido sometido a revisión editorial. Se presentó originalmente a un Seminario sobre "Gestión de la Cooperación Internacional", organizado por el Instituto para la Cooperación Económica Internacional y el Desarrollo (ICEPS) de Italia y la Secretaría de la CEPAL, que tuvo lugar en Roma, los días 15 y 16 de abril de 1993, en la sede del ICEPS. Esta 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".

INDICE

	<u>Página</u>
I. RESUMEN	1
1. Objetivos y condicionalidad de la política de ayuda al desarrollo durante los años noventa	3
2. "Mix" del modelo de la PAD	4
3. Los instrumentos de la PAD	6
4. Los Agentes de la Cooperación	9
5. La prioridad geográfica	9
6. Demandas latinoamericanas de ayuda europea	9
7. Posibilidades de cooperación	10
II. INSTRUMENTOS PARTICULARES Y AGENTES DE COOPERACION	15
1. Nuevos instrumentos de cooperación	15
2. Cooperación descentralizada	17
III. LA COOPERACION DE LA CEE CON LOS PAISES LATINOAMERICANOS ...	19
1. Introducción	19
2. Modelo organizativo	20
3. Líneas directrices	22
4. Prioridades regionales	23
5. Instrumentos de la cooperación y prioridades sectoriales	26
6. Conclusiones	28
IV. ALEMANIA	30
1. Modelo organizativo de la cooperación alemana	30
2. Líneas directrices de la política de cooperación	32
3. Prioridades regionales	33
4. Prioridades sectoriales	34
5. Cooperación bilateral	36
6. Cooperación multilateral	37
7. Conclusiones	38
V. ESPAÑA	40
1. Modelo organizativo de la cooperación española	40
2. Líneas directrices de la política de cooperación	41
3. Prioridades geográficas	42
4. Prioridades sectoriales	43
5. Cooperación bilateral	44
6. Cooperación multilateral	46
7. Conclusiones	46

	<u>Página</u>
VI. FRANCIA	48
1. Modelo organizativo de la cooperación francesa	48
2. Líneas directrices de la política de cooperación	50
3. Prioridades geográficas	51
4. Prioridades sectoriales	51
5. La cooperación bilateral	52
6. La cooperación técnica	54
7. La cooperación multilateral	54
8. Conclusiones	54
VII. HOLANDA	56
1. Modelo organizativo de la cooperación holandesa	56
2. Líneas directrices de la política de cooperación	58
3. Prioridades geográficas	58
4. Prioridades sectoriales	60
5. Cooperación bilateral	62
6. Cooperación multilateral	63
7. Conclusiones	64
VIII. ITALIA	66
1. Modelo organizativo de la cooperación italiana	66
2. Líneas directrices de la política de cooperación	68
3. Prioridades geográficas	68
4. Prioridades sectoriales	70
5. La cooperación bilateral	72
6. La cooperación multilateral	74
7. Conclusiones	74
ANEXOS	77
Anexo 1: COMITE DE ASISTENCIA PARA EL DESARROLLO (CAD) - NUEVAS MEDIDAS EN EL CAMPO DE LA AYUDA VINCULADA	79
Anexo 2: LA CONVENCION DE LOME	82
BIBLIOGRAFIA	84

I. RESUMEN

En el estudio se analizan las mayores ofertas europeas de Ayuda Pública al Desarrollo (APD) hacia la América Latina: la cooperación de la Comunidad Económica Europea (CEE) y de cinco de sus países miembros, Alemania, España, Francia, Holanda e Italia. Dichos países están entre los mayores donantes en términos absolutos del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), que reúne a los principales donantes del Norte. Mientras, a nivel relativo, respecto al PIB, sólo Holanda supera el objetivo del 0.7%.

El país que más aumentó su ayuda en los últimos años fue España. Un incremento cercano al 36% en volumen promedio anual del 1985 al 1991 (Ver Cuadro 1). Sin embargo, su ayuda hacia América Latina todavía es inferior a las de Alemania e Italia.

A nivel multilateral, la CEE también está entre los mayores donantes. En los años ochenta incrementó las erogaciones, y las duplicó desde 1975-76 a 1985, y desde 1986 a 1990 (Ver Cuadro 2). Pero su ayuda es muy concentrada, pues el 50% lo destinó exclusivamente a los países del Africa, Caribe y Pacífico (ACP).

Las perspectivas de la variación cuantitativa de la ayuda, no obstante los compromisos oficiales, no son favorables. El último informe del CAD prevé una estabilización de las erogaciones a causa de las dificultades de los presupuestos públicos y, en general, de la difícil coyuntura económica de los países donantes. Entre los países analizados, los que no aumentarán ni disminuirán la ayuda son Alemania e Italia.

El resumen trata los siguientes temas:

1. Los objetivos y la nueva condicionalidad de la Política de Ayuda al Desarrollo (PAD), en los años noventa;
2. El "mix" entre objetivos e intereses pragmáticos de la PAD;
3. Los instrumentos;
4. Los agentes de la cooperación;
5. Las prioridades geográficas; y
6. Finalmente, se presentarán algunas demandas que los países latinoamericanos pueden hacer respecto a las diferentes ofertas de los países europeos analizados.

CUADRO 1

Ayuda Pública al Desarrollo de algunos países europeos del CAD en 1991 y en los últimos años. Erogaciones netas

Países	en millones de dolares		en porcentaje del PNB				variación 1991/1990 en %		Porcentaje anual promedio en volumen (b) 1985/86 1990/91			
	Cifras efectivas (a) 1991	A precios y tasas de cambio de 1990 1991	media 1978-82	media 1983-87	media 1990-91	en moneda nacional	en dolares					
Francia (c) (d)	7.484	7.194	0,50	0,59	0,61	0,60	0,60	0,62	7,80	4,00	4,60	-0,40
Alemania	6.890	6.320	0,44	0,44	0,41	0,41	0,42	0,41	11,90	9,00	7,30	3,00
Holanda (d)	2.517	2.538	0,97	0,97	0,90	0,94	0,92	0,88	1,80	-0,90	-1,40	1,80
Italia	3.352	3.395	0,15	0,31	0,30	0,42	0,31	0,30	2,20	-1,90	-4,80	1,40
España	1.177	959	0,11	0,08	0,21	0,14	0,20	0,23	25,20	22,70	17,20	35,70
Tot CAD	56.709	52.960	0,32	0,33	0,33	0,32	0,33	0,33	7,50	7,10	3,30	1,70

(a) precios y tasas de cambio corrientes

(b) precios y tasas de cambio del 1990

(c) incluye los países TOM pero no los

DOM

(d) está comprendida la condonación de la deuda de los créditos diversos de la APD, como sigue:

1. en 1990, créditos a la exportación: Francia 166 mill. de dolares (está comprendida la condonación de los créditos en precedencia consolidados), Holanda 12.

2. créditos para el ajuste estructural clasificados en APD: Francia 128 mill. de dolares

Fuente: CAD/OCDE

Cuadro 2

EROGACIONES NETAS DE AYUDA DE LAS ORGANIZACIONES MULTILATERALES
(En millones de dólares)

Organizaciones	1975-76	1980	1985	1986	1987	1988	1898	1990
Instituciones financieras a/	1.584	2.274	3.857	4.588	4.930	4.861	4.939	6.016
ONU	1.355	2.487	3.047	3.052	3.322	3.776	3.879	4.496
CEE	611	1.061	1.287	1.407	1.659	2.508	2.473	2.843
FMI	-	1.636	-298	-537	-190	-124	719	321
Otras Instituciones	14	46	29	29	38	45	44	39
Fondos Arabes	288	286	133	144	73	60	139	75
Total Ayuda	3.852	7.790	8.055	8.683	9.832	11.126	12.457	13.790

Fuente: CAD/OCDE.

a/ Incluye: el Banco Mundial y la Agencia para el Desarrollo Internacional (ADI), el Fondo de Desarrollo Africano, el Fondo de Desarrollo Asiático y el Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola.

1. Objetivos y condicionalidad de la política de ayuda al desarrollo durante los años noventa

En los años noventa, después del fin de la guerra fría entre Este y Oeste, los países occidentales comenzaron a dar mayor énfasis a claros objetivos y condicionalidades:

a) Desarrollo sostenible

Este objetivo impone al modelo de desarrollo económico la obligación de preservar la capacidad de regeneración del ecosistema. Se trata de hacer compatible el crecimiento económico con el equilibrio dinámico, pero más lento, del ecosistema.

Sobre esta materia, la UNCED 92 de Río de Janeiro, puso en evidencia las dificultades de ajuste existentes entre los distintos intereses a corto plazo, para la satisfacción de las necesidades básicas, y a largo plazo, para la renovación de los recursos naturales.

b) Desarrollo participativo

Contempla la realización de:

- políticas y estrategias económico-financieras que permitan una amplia participación de la población en los procesos de producción, y una distribución más equitativa del ingreso.

- programas y proyectos para garantizar el acceso a los servicios básicos (educación, formación, salud, abastecimiento hídrico).

- programas para estimular al sector privado, en especial a las pequeñas empresas, a las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) y a los "movimientos de base".

- y de políticas para promover la participación de las mujeres y de los grupos étnicos en el proceso de desarrollo.

c) **Defensa de los Derechos Humanos**

Los países del CAD condicionan la asignación de ayuda a dicho elemento, porque postulan que es imposible crear un desarrollo duradero cuando no existe el respeto y la defensa de los derechos humanos.

Por otra parte, un porcentaje mayoritario de la opinión pública de los países europeos es cada vez más contraria a aceptar que los fondos públicos se destinen a financiar iniciativas en países con gobiernos dictatoriales o que aplican políticas represivas.

d) **Democratización de los regímenes políticos**

No obstante que la ayuda al desarrollo se inspira en el respeto de la soberanía y de la independencia política de los países beneficiados, la concesión de ayuda se está condicionando cada vez más al acatamiento de los derechos individuales y de los principios democráticos en las respectivas políticas internas.

Los objetivos y las condiciones a que se ha hecho referencia, fueron incluidos en las ayudas al desarrollo de la CEE y de algunos países como Alemania, Francia y Holanda al inicio de los años noventa. Por ejemplo, la resolución del Consejo de los Ministros de la CEE, de 1991, estableció la necesidad de incorporar en la PAD el objetivo de promover el respeto de los derechos humanos, el apoyo a los procesos de democratización y la buena gestión pública. Dichos objetivos se encuentran en el nuevo reglamento de la cooperación comunitaria hacia los países ALA (América Latina y Asia), en su primer artículo (ver capítulo III).

2. **"Mix" del modelo de la PAD**

A pesar de la adopción de tales principios, las ofertas de APD de los países donantes se identifican en la práctica también con sus intereses de política exterior y de política económica exterior. En otras palabras, el empeño en la lucha contra la pobreza, el condicionamiento político y el respeto del medio ambiente, se mezclan con los intereses estratégicos de seguridad exterior, de penetración comercial y de internacionalización de las empresas. Esto hace de la PAD una política compleja y, en la mayoría de los casos, poco clara y definida.

Además, para algunos países como Francia, España, Italia y Holanda, son determinantes los vínculos históricos coloniales que los unen a diversas áreas geográficas del Sur del Mundo.

Así, se pueden identificar diferentes mix de objetivos e intereses, que representan el segundo tema del análisis. A continuación, para cada cooperación se señala el mix específico.

La PAD de la CEE hacia América Latina tiende a satisfacer las necesidades fundamentales, especialmente en el campo del desarrollo rural. Dicho sector obtuvo más del 70% de la ayuda, en el período 1976-1989. La CEE destina también recursos para la cooperación económica, pero en medida menor: alrededor del 7%, durante el mismo período. En el futuro, un nuevo importante sector será la defensa del medio ambiente: el nuevo reglamento de la cooperación asigna el 10% de la ayuda a proyectos ambientales. En consecuencia el mix parece conformado mayoritariamente por fines tradicionales humanitarios y se ampliará a nuevos temas globales como el medio ambiente.

Otra importante forma de ayuda comunitaria es la ayuda alimentaria. Pero ella ha sido muy criticada porque se hace con los excedentes que se producen por la aplicación de la Política Agrícola de la Comunidad (PAC), y porque además provoca alteraciones en los mercados mundiales y locales de los productos agrícolas.

Se puede considerar, entonces, que detrás de los fines humanitarios haya también motivaciones económicas. Y surge la pregunta sobre el efectivo objeto de la ayuda, o si la ayuda es instrumental para los fines de la PAC o del PAD de la Comunidad.

En Alemania, los organismos encargados de la cooperación entrelazan los objetivos humanitarios y los de política económica exterior. Emplean los diversos instrumentos dentro de un sistema administrativo y productivo, eficiente y competitivo.

Recientemente se ha dado mayor apoyo a las políticas ambientales y se han enfatizado el condicionamiento político de la ayuda como también el crecimiento del sector privado.

En España, los objetivos prioritarios de la política económica exterior prevalecen sobre los de la PAD para fines humanitarios. La notable utilización de las donaciones y de los créditos vinculados se encaminan a la obtención directa de beneficios económicos. Además, se subraya el hecho de que más del 60% de la ayuda española se otorga a través de créditos de ayuda y créditos a la exportación, mientras todos los países del CAD utilizan en medida mayor las donaciones. Finalmente, los nuevos "Tratados generales de cooperación y amistad" buscan atraer inversiones hacia América Latina, beneficiando a las grandes empresas públicas españolas, como Iberia y Telefónica.

En Francia, prevalecen los objetivos de política exterior, en el sentido de una prolongación de las relaciones históricas con países ex coloniales y sobre la base de la voluntad de jugar un papel de primer nivel en las relaciones entre el Norte y el Sur. El privilegio que otorga Francia a sus ex colonias es claro en la organización institucional de la cooperación. En efecto, hace una neta distinción entre los países llamados del campo, que son cuarenta naciones del Africa subsahariana, del Océano Indico y del Caribe, y los de fuera del campo. El Ministerio de la Cooperación tiene competencia sólo con los países del campo.

Holanda destina sus recursos al combate contra la pobreza de los "target groups". Los organismos encargados de la ayuda al desarrollo tratan de influir en la política económica exterior para modificar las relaciones y cambiar la actitud de la opinión pública interna.

En efecto, es importante recordar que desde el punto de vista del objetivo del desarrollo del Sur deberían ser coherentes todas las políticas y los instrumentos de los donantes. Es ineficaz utilizar la mejor PAD, si la política comercial del país donante es proteccionista. En este sentido, la política holandesa se caracteriza por ser la más progresista y cercana a las necesidades de los países del Sur.

En Italia se discute actualmente sobre el mix de los objetivos de la PAD de los años ochenta. A ésta se le han hecho críticas porque privilegiaba los objetivos de política económica, que favorecían ciertos sectores nacionales en crisis como el de la construcción. También se le ha acusado por los resultados negativos, no sólo en la política exterior --caso Somalia y Etiopía--, sino en la lucha contra la pobreza --caso Sahel. No sobra recordar que la falta de resultados positivos en ese último campo es una realidad compartida por las cooperaciones de todos los países CAD.

Los elementos más importantes de la PAD de los países analizados aparecen en el Cuadro 3. En él sobresale el elevado elemento donación y la baja vinculación de la PAD holandesa, mientras Italia, Francia y Alemania superan el promedio CAD.^{1/}

Cuadro 3

TIPOS PRINCIPALES DE LA AYUDA
(En porcentajes)

Países	Elemento donación sobre APD total 1990-91	Elemento donación sobre créditos de ayuda 1990-91	APD bilateral - compromisos en 1990 a/		
			no vinculada	parcialmente vinculada	vinculada
Alemania	85.3	55.6	19.5	0	38.2
Francia	86.2	54.0	39.5	3.6	40.8
Holanda	94.1	60.2	34.7	29.5	3.7
Italia	89.0	65.5	9.4	0	47.2
Total CAD	85.1	58.6	43.3	4.7	23.5

Fuente: CAD/OCDE.

a/ Excluyendo los gastos administrativos.

3. Los instrumentos de la PAD

Los instrumentos se han modificado durante los años ochenta, de acuerdo con la evolución de los distintos PVD, y se han articulado con las medidas de política económica exterior de los países donantes.

En los años ochenta, la cooperación financiera --la donación y el crédito de ayuda-- ha incrementado mayormente la utilización del crédito, y lo ha concedido también unido a créditos comerciales o a créditos para la exportación, creando los llamados créditos mixtos. Sin embargo,

^{1/} Aunque el CAD/OCDE no tiene datos de España sobre este tipo de ayuda, de acuerdo a lo establecido en el Capítulo V de este estudio, se puede deducir que la mayor parte de su ayuda es vinculada. La CEE utiliza solamente la donación con un bajo grado de vinculación.

recientemente los países OCDE han efectuado un nuevo Acuerdo en el ámbito del "Consensus" que regula la concesión de los créditos a la exportación. En dicho Acuerdo se establecen normas que acentúan la vinculación en el otorgamiento de los créditos de ayuda, de los créditos mixtos y de los créditos a la exportación, normativa que ha originado una reducción de la utilización de dichos instrumentos. Como consecuencia de ella, los países con mayor ingreso por habitante de América Latina, como Brasil, México, Venezuela y Uruguay, no pueden recibir créditos de ayuda ni créditos mixtos (ver Anexo 1).

Otro aspecto de la utilización de los créditos de ayuda es su relación con el problema de la deuda. En efecto, durante los años ochenta, con la crisis de la deuda, las inversiones privadas se sustituyeron con créditos públicos. En los países más adelantados de la América Latina, dichos flujos permitieron la importación de inputs básicos sin aumentar la deuda. Al contrario, en las regiones más pobres como la del Sahel, los créditos públicos se convirtieron en la causa principal de la mencionada crisis. Por tal razón, durante los años noventa los miembros del CAD procederán a otorgar donaciones y a cancelar las deudas originadas por los créditos de ayuda en la cooperación financiera otorgados a los Países Menos Avanzados (PMA). Es clara entonces la tendencia hacia una mayor utilización de la donación.

Durante los años ochenta, la PAD se ha diversificado mediante la creación de varios instrumentos complementarios. Además de las donaciones tradicionales para los proyectos sociales y humanitarios, se realizaron:

- programas de actividades encaminadas a mejorar las condiciones de vida de los sectores sociales marginados, también en relación a los efectos negativos de los planes de ajuste estructural;
- programas sectoriales de asistencia técnica y de apoyo a la pequeña y mediana empresa (PME); y
- constitución de Sociedades Financieras que sostienen la creación de "joint-ventures".

La diversificación de los instrumentos ha conducido, por un lado, a una cooperación económica y no sólo social, y, por el otro, a adoptar instrumentos de un tamaño "meso", es decir entre el macro de los planes de ajuste o de desarrollo y el micro de los proyectos individuales. En efecto, después de la importancia inicial dada a los proyectos individuales, se dio inicio a la realización de programas para organizar y hacer eficaz las distintas acciones de la cooperación. Se constituyeron, por ejemplo, los Fondos de Emergencia Social --como el creado en Bolivia-- que han financiado programas de actividades tendientes a mejorar las condiciones de vida de los sectores más afectados negativamente por los planes de ajuste estructural.

Otros programas sirven para el suministro de bienes, servicios y asistencia técnica a sectores económicos y para la constitución de fondos de contrapartida y rotativos, para sostener el desarrollo de las PME, de las micro-empresas y de las cooperativas.

Para la realización de la cooperación económica, todos los países han adoptado instrumentos de apoyo a la creación de joint-ventures, y destinados a favorecer la difusión de la PME. Están la DEG alemana, la COFIDES española o el programa ECIIP de la CEE. También son importantes los programas especiales de transferencia de tecnología, especialmente los de Alemania y Holanda.

Generalmente, cuando los mencionados instrumentos de cooperación económica se unen a la tradicional PAD, se establecen relaciones privilegiadas a través de Convenciones y Tratados con determinados países, para la concesión de incentivos públicos que atraigan los flujos de los recursos privados. Este es el caso de España con Chile o Venezuela y de Italia con Argentina.

Otro aspecto de los instrumentos de la cooperación es la utilización de los canales bilaterales --de país a país-- y multilaterales --a través de organismos internacionales. En los años ochenta, se privilegió el canal bilateral --con un porcentaje alto de ayuda vinculada--, pero esta tendencia se está reequilibrando en los últimos años. Además, las organizaciones multilaterales son preferidas por los países donantes cuando están de acuerdo con sus estrategias de APD. Por ejemplo, Francia confiere una contribución importante a la CEE porque los países ACP que ésta privilegia son los mismos que privilegia aquel país. Holanda, por su parte, prefiere algunas organizaciones del sistema ONU que comparten con ella el objetivo de la lucha contra la pobreza. Mientras, España otorga aportes al Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y contribuye en forma importante a la CEE, donde espera obtener una participación más influyente, para favorecer la apertura hacia América Latina (ver Cuadro 4).

Cuadro 4

EROGACIONES NETAS DE AYUDA DE LOS PAISES ANALIZADOS HACIA LAS
ORGANIZACIONES MULTILATERALES EN 1991
(En millones de dólares)

Países	Grupo BM		BID	FD a/ Afr. y Asiático	CEE	Ag. ONU	Otro	Total	
	ADI	Total							
Alemania	524	524	13	188	1.225	412	360	5	2.315
España	0	0	32	64	245	106	24	22	386
Francia	436	436	3	5	951	440	146	127	1.668
Holanda	151	179	1	56	248	106	242	35	761
Italia	0	19	3	3	632	236	314	134	1.107
Total									
CAD	4.490	4.797	76	957	4.374	1.747	4.366	841	15.410

Fuente: CAD/OCDE

a/ FD = Fondo de Desarrollo; incluye las contribuciones al Banco Africano de Desarrollo.

b/ FED = Fondo Europeo de Desarrollo.

A la diversificación de tales instrumentos se unió la multiplicación de los agentes de la cooperación. Por tal razón, en los países en estudio se habla de descentralización de la cooperación.

4. Los Agentes de la Cooperación

La progresiva descentralización de la cooperación se efectuó pasando de las grandes empresas de construcción y asesoría, a las PME, que se han hecho cada vez más dinámicas, y a las ONG --religiosas, políticas, sindicales, etc.--, que han evolucionado de manera significativa.

La importancia de las ONG no reside sólo en la capacidad que tienen para movilizar fondos, sino en la capacidad de intervención en los diversos estamentos sociales que, por distintas razones, carecen de posibilidad de acceso a otro tipo de cooperación --áreas rurales y urbanas marginadas. Asimismo, son importantes porque sus proyectos prevén la participación de los beneficiarios en la escogencia y ejecución de proyectos y porque, muchas veces, sirven como instrumento de difusión de los problemas de desarrollo en los países industrializados.

A las ONG se unen las administraciones locales, que han comenzado a desarrollar su capacidad de cooperación en forma coordinada con la administración central y de acuerdo con la comunidad de la cual son sus representantes. Tales entes han empezado a intervenir mediante acuerdos con las entidades similares de los distintos países. Utilizan fondos propios o son cofinanciadas por 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.

5. La prioridad geográfica

América Latina no es prioridad geográfica para casi ninguno de los países anteriormente mencionados. Sólo España le reserva un tratamiento preferencial, pero los recursos destinados a la ayuda de la región son inferiores a los puestos a disposición por otros países donantes. La CEE, Alemania, Francia e Italia privilegian África del Sahara-Sur. Holanda concentra su APD en algunos países de Asia y en África del Sahara-Sur.

En América Latina, las prioridades son la región centroamericana y andina.

6. Demandas latinoamericanas de ayuda europea

Si se tiene en cuenta la evolución de la oferta, los mix y las características de las cooperaciones analizadas, los países latinoamericanos pueden presentar en general dos tipos de demandas de APD.

a) Los países más pobres pueden, con buenas posibilidades, solicitar un aumento de los flujos de ayuda, pues muchos de ellos, como es el caso de los centroamericanos y de los países andinos, son ya prioritarios en los programas de ayuda al desarrollo de las cooperaciones alemana, holandesa, italiana y de la CEE. Igualmente, los países relativamente avanzados pueden solicitar mayores recursos de ayuda para realizar proyectos dirigidos a los "target groups" de los barrios marginados de las ciudades o de los sectores rurales, o para realizar proyectos dirigidos a conservar el medio ambiente.

b) Los países de ingreso intermedio deben capacitarse para utilizar los diversos instrumentos, especialmente los de la cooperación económica. Las respectivas administraciones públicas tendrán que crear los organismos o adoptar las reformas necesarias destinadas a la elaboración de un sistema especializado en estas materias. Su misión será identificar, formular y coordinar los proyectos, y ser

capaz de manejar los parámetros necesarios para la evaluación de los resultados. Al mismo tiempo, también deben favorecer los contactos directos de las empresas (PME), de las cooperativas, de las ONG y de los movimientos sociales internos con los de los países donantes.

Asimismo los PMA no se pueden especializarse solamente en la realización de proyectos sociales. Deben favorecer el crecimiento de la base productiva, para lo cual se puede solicitar la cooperación económica para promover el sector cooperativo, las PME y las microempresas. En tales casos, la cooperación destinada a la satisfacción de las necesidades básicas se une a programas de apoyo al "self-help", de empleo en obras de construcción de infraestructura básica, de formación y capacitación, o con proyectos encaminados al desarrollo de las microempresas, o a la creación de un ambiente económico favorable al desarrollo de la población más pobre.

A todo lo anterior se suman todas las demás oportunidades que en diversos campos son ofrecidas por las distintas cooperaciones.

7. Posibilidades de cooperación

a) CEE

i) Aunque Centroamérica y la región andina son y continuarán siendo sus prioridades geográficas, en el nuevo reglamento de la Comunidad se ha optado por distribuir la ayuda financiera y técnica también para los países relativamente más avanzados. Esta ayuda se limita a sectores específicos, tales como la democratización y derechos del hombre; la prevención y reconstrucción en caso de calamidades; la lucha contra la droga; el ambiente y los recursos naturales, y otros (ver Capítulo III).

ii) Los beneficiarios finales de los proyectos y programas de la cooperación deben ser en forma prioritaria los sectores más pobres tanto rurales, como de las pequeñas ciudades y de los barrios marginales de las grandes ciudades.

iii) La Comunidad asigna recursos menores a los sectores de la cooperación económica y a los proyectos que apoyan a la integración regional, como recientemente para el Mercosur. En el ámbito de la cooperación económica se recuerda que el programa European Community International Investment Partners (ECIIP) favorece la creación de empresas mixtas y la transferencia de tecnología.

iv) El ambiente y la salvaguardia de las selvas tropicales son los nuevos sectores a los cuales asigna el 10% de los recursos comunitarios. En este rubro se incluyen también los proyectos de ecología industrial.

v) Los financiamientos comunitarios se otorgan todos a través de donaciones. El total de dichas obligaciones --que en el momento ascienden a 2.750 millones de ECU-- se fija cada cinco años, de acuerdo con lo establecido en el nuevo reglamento. Recientemente, la BEI otorga también sus préstamos a los países latinoamericanos, sobre la base de una línea de crédito de 250 millones de ECU. Además, ha iniciado una reestructuración de la organización administrativa. Probablemente, la Dirección General VIII-Desarrollo será la encargada de los países latinoamericanos.

vi) Otra nota merecen las ayudas alimentarias, que entre 1976 y 1989 representaron más de la tercera parte de la ayuda total de la Comunidad hacia Latinoamérica. Se recuerda que es necesario

el mejoramiento de su administración para hacerlas más compatibles con las políticas de desarrollo rural.

vii) Finalmente, el Tratado de Maastricht preve establecer una política exterior de cooperación al desarrollo común. Para la cooperación al desarrollo se aplica el principio de la "subsidiariedad", según el cual no se transfieren a la Comunidad aquellas actividades que sean realizadas por un país en forma eficaz. Por tal razón, en un artículo del Tratado se establece que la cooperación al desarrollo de la Comunidad integra y no substituye la realizada por los países miembros.

El 18 de noviembre de 1992, el Consejo de Desarrollo aprobó la "Declaración Horizonte 2000" que impone a los países miembros la obligación de coordinar las políticas. Para los países ALA, tal función la puede realizar el Comité ALA (que reúne todos los representantes de los países miembros), de acuerdo con el nuevo Reglamento para la Cooperación.

b) Alemania

Seguramente, en el presente decenio Alemania destinará gran parte de sus recursos a la solución de los problemas surgidos por la unificación. Probablemente, tal hecho impedirá el aumento de los flujos de ayuda en los años venideros.

i) Aunque Alemania no incluye a América Latina en sus prioridades geográficas, es uno de los países europeos que mayormente contribuye a su desarrollo a través de la ayuda pública. Su aporte alcanzó a más de US\$ 600 millones en 1990-91. Los principales beneficiarios de ella son el Perú, Bolivia, Brasil y Venezuela. Sin embargo, dado el volumen de sus recursos y la diversificación de su ayuda, todos los países latinoamericanos son sus potenciales beneficiarios.

ii) Las comunidades más pobres son los destinatarios privilegiados de tal ayuda y, junto a los "target groups", pueden usufructuar de ella las entidades públicas y universitarias, y las empresas y sindicatos interesados en el intercambio de "know-how", asistencia técnica y tecnología.

Además, como al sector privado se le ha dado un puesto relevante en los nuevos criterios que regulan esta cooperación, los países latinoamericanos pueden encontrar en Alemania un interlocutor atento a los proyectos que se le presenten para estimular el crecimiento de las PME y de las microempresas, así como para apoyar las instituciones públicas que favorezcan y tutelen la difusión de las empresas y la libre iniciativa.

iii) Como Alemania interviene en diversos sectores y en distintas zonas geográficas, la aceptación o rechazo de un proyecto depende especialmente de su formulación, de su coherencia, de la claridad de objetivos y de los parámetros que sirvan para evaluar los resultados.

iv) Aunque Alemania puede atender cualquier solicitud de proyecto sectorial, cabe señalar que el problema del ambiente está adquiriendo una importancia fundamental. Otro que también se destaca es el de la participación de la mujer en los procesos de desarrollo y en el problema demográfico.

Por lo demás, ese país cuenta con una gran capacidad para transferir tecnología, prestar asistencia técnica y apoyar las iniciativas empresariales comunes a través de la Sociedad Financiera para las Inversiones en los PVD (DEG).

v) Actualmente esta cooperación está utilizando cada vez más la donación, que sin embargo vincula en forma relevante.

c) **España**

La oferta española de ayuda pública al desarrollo brinda muchas oportunidades a los países latinoamericanos. Pero la mayoría de las veces tales oportunidades son más potenciales que reales.

i) Como ya se ha dicho, América Latina representa un sector relevante para la cooperación de España. Este país apoya las solicitudes latinoamericanas en el interior de la Comunidad. Y, por ejemplo, el hecho de que ahora el BEI pueda financiar proyectos en América Latina se debe a las presiones españolas. Sin embargo, pese a su declarada buena disposición, los flujos que le destina no se igualan a los de los demás países europeos, y no se visualizan aumentos en el breve plazo, debido a la difícil situación económica por la que atraviesa España.

A lo anterior se suma la breve experiencia que tiene dicha cooperación. En el corto lapso de su existencia es difícil crear los instrumentos y agentes necesarios, en cantidad y calidad igual a la de las demás cooperaciones europeas.

ii) Durante los años ochenta, los flujos de capitales españoles se han alejado de la América Latina. Para restablecer dichos contactos y para racionalizar los instrumentos de intervención, la política española ha optado por intensificar las relaciones bilaterales mediante convenios globales --Tratados generales de cooperación y amistad. Entre ellos pueden citarse el Convenio entre España y Chile y también los Convenios bilaterales celebrados con Argentina, México y Venezuela.

iii) Puesto que en España los objetivos de su política económica externa interfieren directamente en la política de cooperación, las demandas de los países latinoamericanos deben ser esencialmente de bienes y servicios que atraigan y concreten dicha ayuda en acciones de carácter comercial y de apoyo a las exportaciones españolas. Dado que los instrumentos que más usa son el crédito de ayuda y el crédito a la exportación propiamente tales, que producen siempre un aumento del nivel de endeudamiento --aunque sea en forma leve--, los países latinoamericanos deben privilegiar proyectos que sean autofinanciables a breve término, que tengan un alto grado de transferencia tecnológica y un aumento del valor agregado.

iv) Una nueva entidad que ha iniciado operaciones es la Sociedad de Financiamiento al Desarrollo (COFIDES), que apoya las relaciones económicas entre empresarios españoles y los de los países del Sur.

v) La participación de España en el CAD producirá seguramente un aumento de las donaciones que de todas maneras serán vinculadas, como consecuencia de la política económica exterior.

d) **Francia**

Con excepción de la Guayana Francesa, América Latina no es prioritaria para este país. No obstante, se pueden formular algunas hipótesis para el acceso de los países latinoamericanos a la mencionada cooperación.

En primer lugar, a través de la integración regional, que le ha permitido a América Latina participar en forma activa en las grandes negociaciones internacionales --deuda, ambiente, comercio, emigración--, pueden obtener una mayor importancia política que le sirva de atractivo a la cooperación francesa.

En segundo lugar, los actuales procesos económicos en curso en América Latina --liberalización y privatización económica-- pueden atraer los flujos financieros privados franceses en una cantidad tal que estimulen al Estado a intervenir en apoyo de iniciativas que mejoren el ambiente económico e institucional, mediante programas de cooperación.

Estas hipótesis se han comprobado en parte porque Brasil y México, los países latinoamericanos que han recibido mayor ayuda francesa, son los que tienen una potencialidad económica mayor. El Brasil ha llamado la atención además por sus problemas ambientales que repercuten en todo el mundo.

e) **Holanda**

En América Latina la acción holandesa se concentra en Centroamérica y en la región andina. Pero reciben un tratamiento especial Suriname y las Antillas Holandesas (Aruba-Curazao-Bonaire).

i) La PAD de esta cooperación tiene por objetivo la reducción de la pobreza a través de proyectos para los "target groups", que se identifican en los siguientes estamentos: campesinos, comunidades pobres del sector informal, micro-empresas, organizaciones femeninas y grupos indígenas.

Los nuevos criterios que la regulan otorgan especial atención a los proyectos de desarrollo rural que no alteren los recursos naturales o que defiendan y mejoren el ambiente natural local. Materias sobre las cuales quiere celebrar, por ejemplo, un Acuerdo de cooperación bilateral con Costa Rica para la realización de proyectos de desarrollo sustentable.

ii) Dado que esta cooperación es de tipo progresista, los proyectos que se le presenten deben ser principalmente de carácter social y ambiental, que permitan además una mayor participación de las comunidades locales y mejoren sus condiciones de vida. Se pueden presentar también proyectos de transferencia de tecnología --en particular de la ecología-biotecnología-- y de cooperación económica entre empresas holandesas y locales, a través de la Sociedad Financiera para los países en vía de desarrollo (FMO).

iii) América Latina tiene --para las áreas y los sectores mencionados-- buenas posibilidades de acceso a esta cooperación. En especial, en lo referente a los programas avanzados o pilotos formulados con precisión, y que incluyan indicadores precisos para la evaluación del impacto respectivo, igual que en el caso alemán.

iv) Los flujos de ayuda se otorgan especialmente por medio de donaciones poco vinculadas, que incluyen una importante cuota de asistencia técnica.

f) Italia

Está actualmente atravesando una fase de reconsideración de su política de desarrollo, tanto en los instrumentos que usa como en su organización interna. Las dificultades financieras son notables, sin embargo se espera que éstas tengan sólo un carácter coyuntural.

En marzo de 1993 fue publicada la nueva programación financiera --no oficial todavía-- de la cooperación, que presenta una fuerte reducción de los recursos para nuevos proyectos. Además, se prevé la adopción rígida del criterio de la concentración geográfica. Por lo tanto, el número de países prioritarios latinoamericanos disminuirá y no serán más de uno o dos para cada subregión.

En consecuencia, las ofertas que se indican a continuación se someterán a las modificaciones de la política de ayuda al desarrollo que se adoptarán en el futuro.

i) A América Latina se le continuará dando una prioridad secundaria, después de Africa y de la cuenca del Mediterráneo.

ii) A los países centroamericanos probablemente se les aprobarán los proyectos de apoyo institucional, de desarrollo rural y las ayudas humanitarias.

En la zona andina se privilegiarán los proyectos referentes a la lucha contra el cultivo de la coca y contra la pobreza rural y urbana --sector informal.

En el Cono Sur se tenderá a hacer más eficaz la cooperación particular entre Italia y Argentina con el apoyo al sector privado.

iii) Las relaciones con los demás países dependerán de las disponibilidades financieras residuales y de la relevancia del asunto que merezca la intervención. Por tal razón, esos países deben individualizar los sectores particulares materia de las solicitudes de proyectos a esta cooperación, tal como el caso del Brasil, donde se podrían apoyar las iniciativas dirigidas a conservar el medio ambiente, a través, y de común acuerdo, con las organizaciones multilaterales.

iv) En cuanto a la utilización de los instrumentos financieros, Italia probablemente otorgará más ayuda por medio de donaciones, siguiendo el ejemplo de los demás países CAD.

v) Aumentará también la utilización del sector multilateral, razón por la cual los países latinoamericanos podrán solicitar un mayor empuje italiano en las entidades regionales correspondientes.

II. INSTRUMENTOS PARTICULARES Y AGENTES DE COOPERACION

1. Nuevos instrumentos de cooperación

Los nuevos instrumentos de la cooperación que son fruto de la experiencia adquirida por la ayuda al desarrollo, hoy se utilizan para apoyar necesidades que en el pasado no eran consideradas por ellos, ya que se empleaban sólo en proyectos simples o integrados --dirigidos a la ejecución de varias acciones en sectores diversos para el desarrollo de un área--, proyectos que por lo demás se realizaban con donaciones o con créditos de ayuda. Pero los nuevos desafíos originados por las políticas de ajuste estructural y por las necesidades de insertar los proyectos en un ámbito macroeconómico coherente, han dado lugar a la creación de nuevos tipos de iniciativas. Así pues se han iniciado programas dirigidos a:

- i) sostener objetivos macroeconómicos de breve duración y al desarrollo de un sector particular ("Commodity" y "Program Aid");
- ii) a ayudar a los estamentos sociales perjudicados por las políticas de ajuste estructural;
- iii) al crecimiento empresarial local;
- iv) a apoyar las transferencias de tecnología y las inversiones externas.

i) Los Commodity y los Program Aids, son en la práctica una ayuda a la balanza de pagos que se otorga durante un período preciso y sin posibilidad de ser renovada automáticamente. Se destina a la adquisición de bienes, cuya clase y tipo se ha acordado previamente entre el país donante y el beneficiario (Commodity Aid). Se emplea también para el financiamiento de la importación de bienes y servicios requeridos para el apoyo a un determinado sector de la economía (Program Aid).

Aunque las modalidades de ambos programas son similares, se diferencian porque en el caso del Program Aid es necesario definir el plan de desarrollo nacional del país receptor que debe ser articulado por sectores y en el que es necesario identificar claramente las prioridades y las necesidades de ayuda.

En el Commodity Aid, por su parte, la ayuda a la balanza de pagos tiene una función coyuntural, pues permite la importación de los bienes necesarios para la economía y la sociedad.

La ayuda otorgada por ambos programas, generalmente es "vinculada", pues los bienes y servicios se adquieren en el país que financia el Commodity. No obstante ello, es eficaz porque garantiza la disponibilidad de los bienes en el lapso preciso, así como la asistencia y la puesta en marcha de los equipos sin sobrecargos administrativos para el país receptor. Este sólo debe cubrir los gastos necesarios para especificar los sectores prioritarios que se beneficien con el Commodity y las cantidades indispensables para la planificación de todas las actividades.

Los Commodity se otorgan con donaciones o con créditos. En este último caso, los términos de reembolso, del período de gracia y de las tasas de interés, son iguales a las de los créditos de ayuda, cláusulas que junto a las referentes al monto y al plazo, son estipuladas por el país donante.

ii) Como se mencionó anteriormente, al finalizar los años ochenta se crearon programas encaminados al saneamiento de los problemas ocasionados por los planes de las políticas de ajuste estructural.

En algunos casos, el gobierno local crea el respectivo programa mediante la constitución de un Fondo de Emergencia Social. En él participan el Banco Mundial y los países CAD. En Bolivia por ejemplo, el Fondo recibió aportes de Alemania, Holanda e Italia, entre otros.

Las características de este instrumento son las siguientes:

- es una organización autónoma, mixta, profesional y poco burocrática;
- tiene una duración fija, durante la cual se deben modificar los efectos negativos a corto plazo del plan de ajuste;
- financia y supervisa los proyectos en varios sectores --infraestructuras, asistencia social, apoyo a las cooperativas y pequeñas empresas, formación--, realizados por ONG y otras organizaciones locales a favor de los estamentos sociales afectados con el plan de ajuste.

En la Convención de Lomé la CEE consagra también la facultad de adoptar los planes de ajuste estructural, pero exige prestar especial atención a los efectos sociales que ellos ocasionen en los países ACP. La facultad mencionada se consagra además en los Acuerdos de Cooperación con los países del Mediterráneo, donde existe un Fondo para los programas de apoyo a las políticas de ajuste estructural, concordadas con el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional.

iii) El Fondo de contrapartida es otro instrumento que originalmente se incluía en la ayuda alimentaria y dentro del "Program Aid". Dicho Fondo se constituye con el producto de la venta, a precio subsidiado, de los bienes y servicios financiados con un programa de ayuda.

La finalidad de dicho Fondo es la financiación de proyectos sociales --salud, educación, infraestructuras básicas-- para los "target groups".

El Fondo rotativo es un instrumento para financiar los proyectos de inversión para el desarrollo de las PME, de las cooperativas, de las micro-empresas y de los proyectos "self-help", por ejemplo viviendas básicas. Para tal efecto se sirve de la intermediación de los bancos corresponsales locales o de otras organizaciones que conceden préstamos, a través de los cuales el Fondo distribuye créditos subsidiados. Agotados sus recursos, se constituye nuevamente con los montos de los reembolsos correspondientes y éstos se reutilizan. El Fondo tiene un buen funcionamiento cuando la inflación y las condiciones financieras del país receptor son estables.

iv) Los programas de fomento de las "joint-ventures" son uno de los instrumentos más innovadores de la cooperación. Se realizan casi siempre mediante la constitución de sociedades financieras ad-hoc. Sus objetivos son la realización de empresas mixtas entre empresarios privados de países industrializados y en vías de desarrollo, a través de la financiación de una parte de los capitales de riesgo y mediante el otorgamiento de otras facilidades, como seguros contra riesgos políticos, etc.

Pero a pesar de sus ventajas, tal programa no se utiliza en forma masiva. Ello se debe, entre otras cosas, a la poca información disponible al respecto y por la escasa promoción acerca de las posibilidades que otorgan las "joint-ventures". Por otra parte, cuando los países en vías de desarrollo tienen un sector privado débil, carecen a su vez de un sistema de asistencia que involucre las empresas locales en acuerdos "partnership". Por lo demás enfrentan muchas dificultades para la consecución de "partners" extranjeros que se vinculen a iniciativas de pequeña y mediana envergadura.

Pero se estimula el desarrollo de las "joint-ventures", cuando el sistema económico de los países donantes y el de los receptores tiende hacia la internacionalización. Es el caso de Alemania y Francia, naciones que poseen una organización que les ha permitido adquirir una experiencia internacional mayor a la de Italia y España.

Dicha internacionalización promueve, por otra parte, "el factor conocimiento", que estimula los países menos adelantados a salir del atraso mediante la creación de nuevos instrumentos que sirvan para atraer nuevas inversiones, y que los ayuden a valorizar las ventajas competitivas que posean. Para tales efectos, los países latinoamericanos pueden apoyar la constitución de entidades públicas o privadas, según el caso, que sirvan de respaldo y estimulen la creación de "joint-ventures". Paralelamente, pueden estructurar los instrumentos necesarios para contribuir al desarrollo de la base productiva.

2. Cooperación descentralizada

La cooperación internacional entre el Norte y el Sur se ha desarrollado también a través de la participación de los agentes públicos y privados del mercado, como son las empresas y sociedades asesoras. También lo ha hecho por medio de organizaciones no gubernamentales (ONG), de fundaciones y comunidades religiosas, que realizan actividades de cooperación financiadas casi siempre con fondos propios y cofinanciadas por el Estado. Tales organizaciones, en especial las ONG, realizan una cooperación descentralizada "de pueblo a pueblo", que pone en contacto a las asociaciones del Norte y del Sur, sin intervención de los gobiernos.

El Estado interviene sólo en los proyectos realizados entre entidades privadas y ONG, cuando actúa en calidad de donante, y en tal caso fija las normas básicas de la cooperación y regula y coordina las distintas actividades a fin de obtener el mejor de los resultados.

El presupuesto de las distintas ONG es importante, aunque no se compara al presupuesto público asignado para tales efectos. En el último informe CAD se establece que los US\$ 4 mil millones destinados por las ONG a los países en vías de desarrollo en 1970, se convirtieron en US\$ 4.8 mil millones en 1990, al precio y tasa de cambio de 1990.

Pero la importancia de tales entidades no reside sólo en que están en condiciones de movilizar fondos, sino también en su capacidad de intervenir en los diversos estamentos sociales que, por distintas razones, carecen de acceso a otro tipo de cooperación --áreas rurales y urbanas marginadas. Asimismo, son importantes porque sus proyectos prevén la participación de los beneficiarios en la elección y ejecución de los mismos y porque, muchas veces, sirven como caja de resonancia de los problemas de desarrollo en los países industrializados.

Por otra parte, cabe hacer notar que en la actividad de la cooperación al desarrollo, la información a la opinión pública sobre la problemática del desarrollo y la conservación del medio ambiente juegan un papel muy importante. La forma como se lleva a cabo dicha información es diversa en los distintos países. Holanda es el único que tiene una agencia estatal encargada de "la educación al desarrollo". Tal agencia que se denomina Comité Nacional para Políticas (NCO), realiza iniciativas y cursos tendientes a cambiar las perspectivas que sobre el Tercer Mundo tiene el ciudadano holandés. La labor del mencionado Comité se complementa con las informaciones que sobre el particular divulgan el gobierno y las ONG.

En los demás países, la sensibilización de la opinión pública está casi siempre a cargo de las Iglesias --católica y luterana--, de las ONG y de algunos grupos políticos que poseen sus propios medios de difusión --prensa, círculos, fundaciones. En Alemania, por ejemplo, los cuatro partidos políticos tienen cuatro fundaciones que realizan proyectos de desarrollo en países del Tercer Mundo, a través de partidos, sindicatos, cooperativas y asociaciones, que comparten sus ideologías. En América Latina, la Fundación Ebert, socialdemócrata, realiza iniciativas a través de los centros ILDIS en Brasil, Venezuela, Ecuador y Costa Rica, actividades que complementa y difunde con su editorial y la revista Nueva Sociedad.

Además de las entidades mencionadas, han comenzado a ingresar en el panorama de la cooperación las regiones y otras administraciones locales. Ello es el resultado de la tendencia hacia la descentralización adoptada al inicio del presente decenio. Tales entes han empezado a intervenir mediante acuerdos con los organismos similares de los distintos países. Utilizan fondos propios o son cofinanciadas por el Estado. 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. Aunque las experiencias al respecto son pocas, los resultados de las realizadas son positivos.

III. LA COOPERACION DE LA CEE CON LOS PAISES LATINOAMERICANOS

1. Introducción

En la última década, la Comunidad Europea ha entablado una dinámica cooperación con los países en vías de desarrollo, a través de tratados regionales y acuerdos globales (ver Cuadro 2, Capítulo I). Entre los tratados regionales se pueden citar la Convención de Lomé con los países de Africa, del Caribe y del Pacífico (ACP) y los tratados con los países del Mediterráneo. A través de todos ellos se llevan a cabo acciones integradas sobre bases preferenciales. Al ser ratificados por los Parlamentos de los respectivos países, tales convenios se convierten en obligaciones contractuales para la CEE. Las acciones integradas incluyen todas las formas de cooperación, garantizan su continuidad y su planificación, respetan el principio de no intervención y evitan cualquier clase de discriminación por parte de la Comunidad.^{2/}

Los acuerdos globales se efectúan por medio de convenios comerciales --en particular con los países de América Latina y Asia (ALA)--, con el Sistema de Preferencias Generalizadas para todos los países en vías de desarrollo, a través de la cooperación al desarrollo, la cooperación económica y con las ayudas humanitarias.

El Convenio con los países ALA, a diferencia de la Convención de Lomé, gozaba de autonomía hasta 1991. La Comunidad decidía anualmente y para cada país, no sólo las directrices o pautas, sino el presupuesto correspondiente. Pero este sistema fue modificado en el nuevo Reglamento del Consejo de la CEE sobre la cooperación con esos países. Estableció que tanto los objetivos como los recursos financieros se disponen plurianualmente y no en forma anual como se hacía antes, acercándose así al sistema adoptado en la Convención de Lomé (Gaceta Oficial de la Comunidad Europea N. I 52/1 del 27 de febrero de 1992).

Como la política de la CEE hacia los PVD es diversa, la distribución de la ayuda también es diferente. Así, en el Cuadro 1 vemos como el Africa del Sahara del Sur, beneficiada con la Convención de Lomé, recibe el 60% de la ayuda CEE, mientras en 1990-91, los países del Mediterráneo, sólo obtuvieron el 20%. El último lugar lo ocupan los países ALA. Sin embargo, en los años ochenta, América Latina obtuvo por parte de la CEE un mayor interés que se reflejó no sólo en la política exterior sino en la cooperación. Dicho interés nació a raíz de la consolidación de las democracias en casi todos los países de la región y produjo como consecuencia la celebración de compromisos comunes casi siempre a nivel político.

A fines de 1990, con la firma de la Declaración de Roma, se regularon las relaciones entre CEE y el Grupo de Río. Se estableció en ella la exigencia de un encuentro anual de los Cancilleres de los países firmantes. Esta Declaración, unida a la Conferencia de San José, que reúne a la Cancilleres de América Central, de Colombia, México y Venezuela, han mejorado las relaciones políticas de los países y aumentado los contactos a nivel empresarial, administrativos, de ONG, etc.

^{2/} En el Anexo 2 se citan las principales características de la Convención de Lomé, que se considera la cooperación más avanzada hacia los países en vías de desarrollo.

Cuadro 1

DISTRIBUCION GEOGRAFICA DE LA AYUDA DE LA COMUNIDAD EUROPEA
(En porcentajes del total de las erogaciones brutas)

Países	1980-1981	1985-1986	1990-1991
Africa Sur-Sahara	60.4	65.2	58.2
Asia del Sur	17.2	9.3	7.2
Otra Asia/Oceanía	5.0	5.5	4.9
Medio Oriente y Africa del Norte a/	12.0	12.6	19.7
América Latina	5.4	7.4	10.1

Fuente: CAD/OCDE.

a/ Incluye pequeños montos hacia Europa del Sur.

En febrero de 1992, el Consejo Europeo adoptó un nuevo Reglamento para la ayuda financiera y técnica y para la cooperación económica, destinada a los países en vías de desarrollo de América Latina y del Asia. Este reglamento introdujo la programación quinquenal de actividades.

2. Modelo organizativo

La política de la cooperación de la Comunidad Europea tiene el siguiente modelo organizativo:

- El Consejo de Ministros, a través del Consejo de Desarrollo en el que participan los responsables de la cooperación de los países miembros, define la orientación general de la política con los países en vías de desarrollo, teniendo en cuenta las propuestas hechas por la Comisión.

- La Comisión Europea, además de administrar la cooperación hacia los países ALA, del Mediterráneo y de los ACP, tiene atribuciones para formular iniciativas y elaborar propuestas de cooperación, que somete a la decisión del Consejo de Ministros.

- El Comité ALA, compuesto por los representantes de los países miembros y presidido por el representante de la Comisión, opina sobre las medidas propuestas por la Comisión y sobre los proyectos y programas que tengan un valor superior a un millón de ECU; si la opinión es positiva, la Comisión adopta las medidas propuestas y si es negativa, la pasa al Consejo.

- El Parlamento Europeo opina y contribuye a modificar las propuestas sobre las políticas de cooperación de la Comisión. Tiene poder de veto sobre lo actuado. Un ejemplo de ello fue el bloqueo de los acuerdos con algunos países del Mediterráneo por las violaciones a los derechos humanos.

- El Comité Económico Social, integrado por representantes de los sindicatos y otros estamentos sociales, es un órgano asesor que contribuye con su opinión a la formación de la política de cooperación.

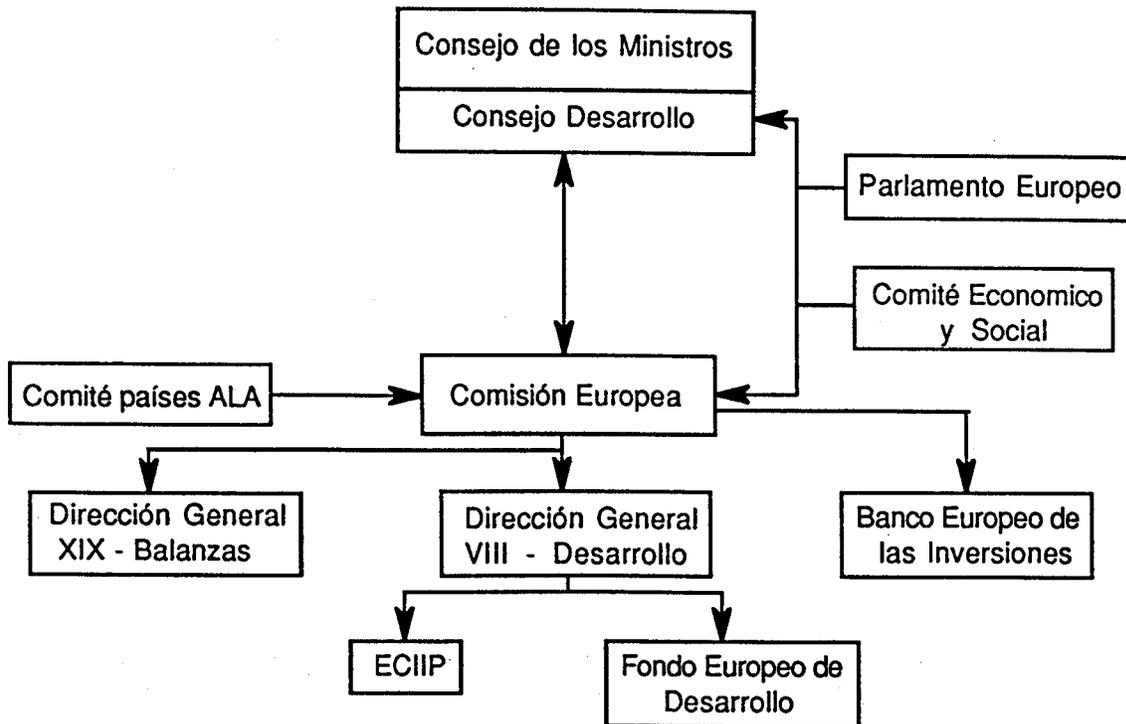
Desde el inicio del presente año, la Comisión inició una reestructuración de sus organismos. En la actualidad, los acuerdos de cooperación con los países latinoamericanos son de competencia de la Dirección General VIII-Desarrollo, que antes administraba sólo las relaciones con los países ACP. De este modo, dejó de tener operatividad en esta área la Dirección General I-ex relaciones Norte-Sur y política mediterránea, relaciones con América Latina y Asia.

Falta por definir la Dirección que administrará el "European Community International Investment Partner" (ECIIP), que es un instrumento de cooperación económica particular. Se ocupa de promover, ayudar y subsidiar operaciones de "partnership" entre empresas locales y europeas.

Los proyectos de cooperación se financian con donaciones que forman parte de líneas particulares del balance general de la CEE, y del Fondo Europeo de Desarrollo para los países ACP.

El Banco Europeo de Inversiones (BEI), de acuerdo con la Comisión, concede los préstamos generados por los compromisos estipulados en la Convención de Lomé y en los acuerdos con los países del Mediterráneo. Recientemente, el Consejo de Ministros, en respuesta a las presiones de España y del Grupo de Río, tomó la decisión de extender la concesión de los préstamos de la BEI a los países latinoamericanos. El monto disponible es de 250 millones de ECU.

FIGURA



3. Líneas directrices

El nuevo Reglamento del Consejo sobre la Cooperación con países ALA, confirma y amplía los lineamientos que orientaban la pasada cooperación. Entre las actividades que continuarán caracterizando la política de la Comunidad, se pueden citar dos:

1. La ayuda financiera y técnica al desarrollo, y,
2. La cooperación económica.

Las primeras se orientan hacia los países más pobres de América Latina y del Asia. Pero el nuevo reglamento incluye también a los países que tienen un desarrollo relativamente mayor, casos en los cuales se deben especificar los sectores de intervención, tales como: la democratización y derechos del hombre; la prevención y reconstrucción en caso de calamidades; la lucha contra la droga; el ambiente y los recursos naturales; el fortalecimiento institucional, en especial de la administración pública; los experimentos pilotos en favor de las categorías más desfavorecidas de la población, especialmente de los sectores urbanos; la cooperación y la integración regional, otorgando especial atención a las iniciativas que permitan la asociación de los países pobres con los relativamente adelantados.

La ayuda al desarrollo se otorga principalmente a los "target groups", o sea, a los sectores más pobres, a las comunidades locales, a las mujeres, a la infancia y a las minorías étnicas. Se reafirma la orientación "social" de la ayuda, para satisfacer las necesidades fundamentales de la población, tales como la instrucción y la salud. Se continúa poniendo particular énfasis en los proyectos de desarrollo rural y de mejoramiento de la nutrición. A éstos se suman los proyectos para el desarrollo de las ciudades pequeñas del sector rural, para el fomento de la ocupación --a través de las micro-empresas--, para la economía del sector privado y de las PME.

Las actividades de la cooperación económica con interés recíproco, tienen distintos beneficiarios: instituciones públicas, administraciones descentralizadas, instituciones de investigación y formación, Cámaras de Comercio, empresas y cooperativas, comunidades locales, ONG. Su objetivo es mejorar el contexto económico de manera que estimule el desarrollo de los operadores del mercado y especialmente de las PME.

Además, la comunidad interviene directamente para mejorar la competitividad de las empresas, facilitando los intercambios tecnológicos, promoviendo las inversiones, la actividad comercial y la asistencia técnica.

El nuevo reglamento incluye la ecología industrial y urbana y las tecnologías de los servicios en la cooperación económica. Da énfasis al incremento del intercambio, a las inversiones, a las transferencias de "know-how" y considera necesaria la tutela de los derechos de la propiedad intelectual.

Tanto la cooperación al desarrollo como la económica, han reafirmado su empeño a nivel regional por impulsar el comercio entre las distintas áreas, por reforzar las instituciones y por respaldar tanto la integración como las políticas regionales.

Además de los aspectos a que se ha hecho mención, el nuevo reglamento adopta importantes cambios. En primer lugar, establece que el respeto de los derechos y de las libertades fundamentales

del hombre y la existencia de estructuras democráticas pluralistas y de administraciones públicas honestas, eficientes y justas, es la condición política necesaria para la concesión de cualquier ayuda. Tales "principios constituyen uno de los principales objetivos de la política de la APD, porque son el fundamento para un desarrollo justo y duradero" (Relación de la Comisión del 21 de octubre de 1992, sobre la actuación de la Resolución del Consejo de los países miembros, reunidos en la sede del Consejo el 28 de noviembre de 1991, referente a los derechos del hombre, la democracia y el desarrollo).^{3/}

La adopción de tales objetivos ha requerido la realización de acciones positivas y de proyectos concretos destinados a sostener los procesos democráticos y las reformas institucionales y electorales, y para tutelar los derechos del hombre.

En segundo lugar, se incluye en el nuevo reglamento el problema del ambiente, que tiene una importancia prioritaria para la Comunidad y que en el ámbito de la cooperación tiene relevancia "transversal", es decir, forma parte de todos los proyectos. Por tal razón, en el reglamento se establece que el 10% de los recursos destinados para la ayuda se debe asignar a proyectos ambientales, en forma especial para la conservación de las selvas tropicales.

En tercer lugar, se da énfasis a la lucha contra la droga, la protección de la niñez, los problemas demográficos y el mejoramiento de la situación de la mujer y de las minorías étnicas.

En cuarto lugar, se estableció la programación quinquenal de los objetivos para los países o, eventualmente, para las regiones. El monto de los gastos programados para el período 1990-95, asciende a ECU 2.750 millones.

4. Prioridades regionales

Entre las prioridades que por continentes, regiones y países, establece la CEE, los países ALA obtienen las que se comentan a continuación.

En la distribución por continentes se observa que más del 70% de la ayuda se destina al Asia, especialmente a través de la cooperación al desarrollo (ver Cuadro 2). América Latina obtuvo más ayuda humanitaria que el Asia y una cooperación económica igual.

En América Latina, la región más beneficiada ha sido América Central. Después de ella, la zona Andina (ver Cuadro 3). La prioridad dada a los países más pobres ha significado una mayor cooperación al desarrollo para estas dos regiones. Ambas concentraron más del 90% de la cooperación financiera y técnica, y más del 65% de las ayudas alimentarias de las ONG y del STABEX.

Los demás países de la región, que ostentan niveles de desarrollo intermedio, recibieron aparte de la cooperación económica, ayudas humanitarias.

^{3/} Un ejemplo de tales medidas es la resolución expedida por la Comunidad el 3 de octubre de 1991, en la cual condenó el golpe de Estado de las Fuerzas Armadas en Haití contra el Presidente Aristide. La ayuda comunitaria fue suspendida inmediatamente, con excepción de la humanitaria y de la de emergencia.

CUADRO 2

Cooperación de la CEE hacia los países ALA en 1976-1989, en Mecu y porcentaje

Cooperación	Am.Lat.	%	Asia	%	Africa	%	Tot.	%
Coop. Desarrollo	1.263,00	26,81	3.371,00	71,56	77,00	1,63	4.711,00	100,00
Coop. Fin. y Técnica	727,00	29,82	1.634,00	67,02	77,00	3,16	2.438,00	100,00
Ayuda Alim.	435,00	21,29	1.608,00	78,71			2.043,00	100,00
ONG	82,00	41,00	118,00	59,00			200,00	100,00
Stabex	19,00	63,33	11,00	36,67			30,00	100,00
Coop. Económica	107,00	49,31	110,00	50,69			217,00	100,00
Prom. Comercial	23,00	36,51	40,00	63,49			63,00	100,00
Coop. Energia	21,00	47,73	23,00	52,27			44,00	100,00
Coop. Cient. Tecn.	16,00	50,00	16,00	50,00			32,00	100,00
Formación	18,00	60,00	12,00	40,00			30,00	100,00
Prom. Industrial	20,00	68,97	9,00	31,03			29,00	100,00
Apoyo Int. Reg.	8,00	50,00	8,00	50,00			16,00	100,00
Ambiente	1,00	33,33	2,00	66,67			3,00	100,00
Ayuda humanitaria	171,00	56,53	131,50	43,47			302,50	100,00
Ayuda alim. emerg.	13,50	17,65	63,00	82,35			76,50	100,00
Ayuda refugiados	31,00	41,33	44,00	58,67			75,00	100,00
Ayuda emergencia	121,00	85,82	20,00	14,18			141,00	100,00
Lucha Droga	5,00	62,50	3,00	37,50			8,00	100,00
Lucha AIDS	0,50	25,00	1,50	75,00			2,00	100,00
TOTAL	1.541,00	29,46	3.612,50	69,06	77,00	1,48	5.230,50	100,00

Fuente: Comisión de la Comunidad Europea, 1991

CUADRO 3

Cooperación de la CEE con América Latina 1976-1989, en Mecu, valores aproximados

Países	Cooperación al Desarrollo			Cooperación Económica	Ayuda humanitaria	Total	%
	Cooperación fin. y técnica	%	Otro (a)				
Costa Rica	32,19	5,07	1,68	0,30	0,10	35,68	2,61
El Salvador	21,30	3,28	16,10	2,89	8,30	45,70	3,35
Guatemala	26,00	4,01	19,65	3,53	9,69	56,71	4,16
Honduras	57,95	8,94	38,40	6,90	5,81	102,96	7,55
Nicaragua	38,46	5,93	138,00	24,79	11,82	189,71	13,90
Panamá	0,00	0,00	0,42	0,08	0,14	0,92	0,06
Centro America, programas reg.	170,75	26,35	0,00	0,00	0,30	174,88	12,83
Región Centro América	346,65	53,51	214,25	38,48	36,16	606,56	44,46
Bolivia	96,41	14,88	60,92	10,94	2,28	160,77	11,79
Colombia	7,90	1,21	18,21	1,83	4,18	28,57	2,09
Ecuador	21,25	3,28	17,29	3,11	3,07	47,36	3,47
Perú	56,70	8,75	64,35	11,56	2,76	131,05	9,61
Pacto Andino OLADE+PEC	63,49	9,80	0,00	0,00	0,00	75,53	5,54
Région Andes	245,75	37,94	152,77	27,44	12,29	443,28	32,50
Venezuela	0,00	0,00	1,43	0,26	0,50	2,68	0,19
Argentina	0,00	0,00	3,43	0,62	1,28	10,90	0,79
Brazil	0,00	0,00	24,77	4,45	1,69	36,12	2,65
Chile	0,00	0,00	53,96	9,69	1,64	56,17	4,12
Cuba	0,00	0,00	33,39	6,00	0,00	33,40	2,45
México	6,24	0,96	5,29	0,95	8,84	30,51	2,23
Paraguay	0,00	0,00	7,41	1,33	1,74	10,28	0,75
Uruguay	0,00	0,00	4,78	0,86	0,79	9,54	0,70
Países Desarrollo Intermedio	6,24	0,96	134,46	24,15	16,48	189,60	13,88
Haiti (b)	30,85	4,76	49,15	8,83	2,04	82,34	6,04
Rep. Dominicana (b)	18,30	2,82	6,10	1,10	0,91	25,97	1,90
Am. Latina Regional	0,00	0,00	0,00	0,00	0,40	14,85	1,08
Total América Latina	647,79	100,00	556,73	100,00	68,28	1.362,60	100,00

(a) Otro: Ayuda Alimentar, ONG, Stabex. (b) Desde 1990 Haití y la Rep. Dominicana hacen parte de la Convención de Lomé.
Fuente: Comisión de la Comunidad Europea, 1991

Los países más beneficiados en América Central hasta 1989, fueron Honduras y Nicaragua. Esta última recibió sobre todo ayuda alimentaria y a través de las ONG. En la región andina se beneficiaron Bolivia y Perú, y entre los países en desarrollo intermedio, Chile, país que recibió especialmente ayudas alimentaria, y las ONG.

Los principales beneficiarios de la cooperación económica son México, Brasil, Argentina y los países andinos, con excepción de Bolivia.

El nuevo reglamento confirma la prioridad que se le otorga a los países pobres, sin excluir a los de desarrollo intermedio, que pueden acceder a la cooperación financiera y técnica. Tales motivaciones hacen prever un mayor empeño por parte de la CEE hacia estos países.

5. Instrumentos de la cooperación y prioridades sectoriales

La CEE utiliza diversos instrumentos para operar en los países ALA. El principal está constituido por las ayudas financiera y técnica, en las cuales se incluyen las donaciones para financiar proyectos y programas específicos o sectoriales (ver Cuadro 3). Otorga también ayuda mediante el suministro de productos ("commodity aid") y concediendo créditos a los beneficiarios finales del respectivo proyecto.

Los "commodity aid" son una forma de transferencia rápida de bienes vendidos posteriormente en el mercado local. Lo que se recauda con su venta se utiliza para cubrir los costos y constituir fondos de contrapartida. En cuanto a los créditos a los beneficiarios finales del proyecto, con el reembolso de las deudas se constituyen fondos rotativos.

Los sectores privilegiados por la ayuda son:

- La agricultura, especialmente los proyectos de infraestructura, comercialización, producción y desarrollo rural.
- Los servicios sociales, tales como la distribución de agua potable, la educación, la salud, etc. (ver Cuadro 4).

Otro de los instrumentos principales lo constituyen las ayudas alimentarias, que han alcanzado niveles excepcionales en Nicaragua, Perú y Chile. Esta ayuda es considerada "normal" cuando no se otorga en situaciones de emergencia.

Estas ayudas han recibido numerosas críticas porque se considera que frenan el desarrollo rural y modifican los precios de los alimentos. Debido a ello, la Comunidad optó por incluirlas en programas de desarrollo agrícola, prestando atención a la venta y distribución de los productos.

Los microproyectos de las ONG son financiados por la Comunidad, porque reconoce la capacidad que poseen estas organizaciones para vincularse con los "target groups", y porque a través de ellas se ayuda a los sectores más pobres de los países que por razones políticas no pueden obtener ayudas oficiales, como era el caso de Chile.

El Stabex es un instrumento creado por la Convención de Lomé, que actúa como caja de compensación para las variaciones de los precios de 49 productos de base, seleccionados en forma

conjunta por la Comunidad y los ACP. Los recursos que se transfieren a través del Stabex se destinan a impulsar el sector productivo en crisis o a promover su diversificación. Tal ayuda se destinó a Haití y a la República Dominicana, países que en 1970 entraron a formar parte de la IV Convención de Lomé. En Asia la recibieron Bangladesh, Nepal, Laos y Yemen del Norte.

Cuadro 4

ESTRUCTURA SECTORIAL DE LA COOPERACION FINANCIARIA Y TECNICA,
DE 1976 A 1989 EN MECU

Sector	Compromisos	Nº de proyectos	%
Agricultura	1.745	258	72
Planificación y estrategia alimentaria	12	2	
Apoyo a la reforma agraria	90	8	
Infraestructura	453	59	
Producción-Comercialización	453	79	
Servicios de apoyo a la producción	219	26	
Investigación agrícola	103	41	
Desarrollo rural, microproyectos de irrigación	374	43	
Selvas-Ambiente	49	9	2
Pesca	100	25	4.1
Industria, Artesanías y Comercio	60	12	2.4
Servicios sociales	205	34	8.4
Distribución de agua potable	93	17	
Energía	33	7	
Habitat	0.5	1	
Educación	46	4	
Sanidad	33	5	
Infraestructura general	31	3	1.2
Reconstrucción por causa de catástrofes	103	25	4.2
Acciones a favor de refugiados	11	4	0.4
Asistencia técnica y apoyo a las instituciones	32	16	1.3
Reestructuración económica	43	1	1.7
Preparación, administración y control	59	2	1.7
Total	2.438	289	

Fuente: Comisión de la Comunidad Europea, 1991.

Los proyectos para la promoción comercial fueron unos de los instrumentos más utilizados de la cooperación económica durante 1976-89, para la diversificación de los productos. También se les usó para transferir "know-how" a los servicios públicos que sirven de apoyo a los operadores económicos locales, para favorecer el acceso al mercado europeo, para realizar estudios de mercado, de desarrollo de productos, de organización de la producción y de comercialización. La cooperación económica incluye, además, los sectores energéticos, la promoción industrial y de inversiones, la formación y la cooperación científica y técnica. Esta última se da a través del programa comunitario Ciencia y Tecnología al Servicio del Desarrollo.

El "European Community International Investment Partners" (ECIIP) es uno de los instrumentos más novedosos utilizados por la CEE. A través de él, se promueven las "joint-ventures" y se estimula a las pequeñas y medianas empresas para evaluar posibles inversiones y para contactar eventuales "partners" en América Latina. En 1991, este programa contó con 2.4 millones de ECU y, en 1992, se espera que alcance los 13.8 millones de ECU.

Además, se apoyan proyectos que tiendan a respaldar a las instituciones cuyo objetivo es la integración regional, como la Junta del Acuerdo de Cartagena, la Banca Centroamericana de Integración Económica y la Organización Latinoamericana de Energía (OLADE). Recientemente, dentro del Comité Consultivo conjunto Comisión Europea/Grupo del Mercado Común del Mercosur, la Comisión anunció el otorgamiento de 15 millones de ECU para la realización de programas de cooperación en los sectores aduaneros, de normas técnicas y agricultura. También, firmó dos Convenciones para sostener el Secretariado Administrativo y la Presidencia del Mercosur.

Para tutelar el ambiente, hasta 1989 se habían destinado pocos recursos --1 millón de ECU en América Latina--, pero en el futuro ese sector concentrará parte importante de ellos. Así, lo establece el nuevo reglamento.

Las ayudas humanitarias, a través de las cuales se conceden las ayudas de urgencia y las alimentarias de urgencia, movilizan recursos para atenuar las dificultades a que son sometidas las poblaciones afectadas por catástrofes naturales. Igualmente, se realizan programas para ayudar a los refugiados --en América Central--, para luchar contra la droga --Bolivia, Colombia y Argentina-- y contra el SIDA.

6. Conclusiones

De acuerdo con lo establecido en el Tratado de Maastricht, la Comunidad está orientada a consolidar los procesos de integración y de crecimiento de los recursos destinados al fortalecimiento interno. Debe, por lo demás, afrontar el ingreso de los países del Norte y del Este europeo, hecho que influirá en sus relaciones externas.

El Tratado obliga también a los países miembros a establecer una política exterior y de cooperación al desarrollo común. Para la cooperación al desarrollo se aplica el principio de la "subsidiariedad", según el cual no se transfieren a la Comunidad aquellas actividades que sean realizadas por un país en forma eficaz. Por tal razón, en el artículo 130 U del Tratado, se establece que la cooperación al desarrollo de la Comunidad integra la realizada por los países miembros.

El 18 de noviembre de 1992, el Consejo de Desarrollo aprobó la "Declaración Horizonte 2000". Impone a los países miembros la obligación de coordinar las políticas, la observación de los

objetivos y de las prioridades comunes --desarrollo social y económico sustentable, consolidación de la democracia y respeto de los derechos y libertades fundamentales del hombre, y prioridad a los países más pobres-- de la cooperación. Se consignó, además, que dicho Consejo de Desarrollo debe adoptar los instrumentos adecuados para mejorar la coordinación de las políticas. Para los países ALA, tal función la realiza el Comité ALA, de acuerdo con el nuevo Reglamento para la Cooperación.

Pero la coordinación, que hasta el momento deja mucho que desear, es un problema que no tiene fácil solución dada la diversidad de formalidades y de objetivos de las distintas cooperaciones.

Para concluir, se señalan a continuación las oportunidades que la Comunidad ofrece a los países latinoamericanos.

- a) A pesar de que las regiones centroamericana y andina son las prioritarias de la CEE, no excluyen a los países relativamente adelantados que pueden obtener ayudas financieras y técnicas en sectores específicos.
- b) Los beneficiarios finales de los proyectos y de los programas de cooperación deben ser preferentemente las clases más pobres del sector rural, de las pequeñas ciudades y de los barrios marginados de las grandes ciudades.
- c) La comunidad destina recursos menores al sector de la cooperación económica y a los proyectos tendientes a la integración regional. Es importante recordar la utilización del Programa ECIIP, que favorece la creación de empresas mixtas y la transferencia de tecnología.
- d) El 10% de los recursos comunitarios se destina al ambiente y a la conservación de las selvas tropicales. En tal renglón se pueden incluir los proyectos de ecología industrial.
- e) A pesar de que el marco institucional de la política de cooperación al desarrollo de la CEE es claro y definido, últimamente se ha notado una disminución de la capacidad para concretar programas y proyectos de cooperación, dado que las obligaciones oficiales han aumentado. Por tales motivos la Comunidad está reestructurando su organización. Actualmente se encarga de los asuntos relacionados con los países latinoamericanos la Dirección General VIII-Desarrollo.
- f) Todos los financiamientos comunitarios se otorgan a través de donaciones. Para ellas se dispone actualmente de un presupuesto de 2.750 millones de ECU, monto que se fija cada cinco años, según lo previsto en el nuevo reglamento. Por otra parte, desde 1993 la BEI puede otorgar préstamos también a los países latinoamericanos, para lo cual dispone de una línea de crédito de 250 millones de ECU.
- g) Por último, se destaca la importancia de las ayudas alimentarias. Durante el período comprendido entre 1976-89 representaron más de la tercera parte de la ayuda total dada por la CEE a América Latina. Existe la necesidad de mejorar su administración y hacerlas compatibles con las políticas de desarrollo rural.

IV. ALEMANIA

La cooperación al desarrollo alemana cuenta con una importante participación del sector privado y con una variedad de instrumentos. En ella participan, además, los distintos sectores de la economía y el Estado, que a su vez organiza y promueve las diferentes formas de ayuda.

La participación del Estado y el sector privado, junto a las iglesias --católica y luterana--, las fundaciones de los partidos políticos, las ONG y los grupos de presión --verdes, principalmente--, han dado origen a uno de los sistemas de cooperación más complejos y perfeccionados de su género, que sirve de modelo a otros países industrializados.

La cooperación alemana se diferencia de las de los demás países por razones históricas. Alemania no sólo perdió con el Tratado de Versalles de 1918, las pocas colonias que poseía, sino que como además fue derrotada en la Segunda Guerra Mundial creó instrumentos e instituciones que en su primer momento le sirvieron para promover el desarrollo interno y, posteriormente, el desarrollo de los países del Tercer Mundo pues los transformó en entidades de cooperación.

Durante las tres décadas que lleva de existencia, la cooperación alemana, ha incrementado paulatinamente sus montos. Al mismo tiempo, ha aumentado las condiciones exigidas para el otorgamiento de la ayuda. Durante el mismo lapso, las ONG se volvieron más flexibles y creció la importancia dada a la participación empresarial.

Pero a pesar del incremento de los montos destinados a la cooperación, a América Latina no le ha correspondido un aumento paralelo. Además, en los últimos años han disminuido progresivamente los volúmenes destinados a ella, como consecuencia de la reducción de los flujos comerciales y de las inversiones alemanas.

1. Modelo organizativo de la cooperación alemana

La entidad responsable de la cooperación es el Ministerio Federal para la Cooperación y el Desarrollo Económico (BMZ), que desde 1961 dirige la política del sector. El Ministerio de Relaciones Exteriores y el de Finanzas desempeñan también funciones de cooperación. El primero otorga ayudas de emergencia y el segundo créditos de ayuda superior a US\$ 5.5 millones.

El Ministro Federal de la Cooperación es asesorado por dos Secretarías de Estado --una cubre exclusivamente las relaciones con el Parlamento-- y por tres Direcciones ministeriales. Desde 1972 ejerce todas las funciones de la cooperación, siguiendo las pautas establecidas por el Gobierno Federal. No participa, sin embargo, en la ejecución de los proyectos ni en la realización de los programas de cooperación.

a) Funciones del Ministerio Federal de Cooperación:

- i) programa y negocia acuerdos y convenios;
- ii) financia y coordina con entes privados y ONG alemanas la educación al desarrollo en el país y en el exterior;

- iii) contacta los demás donantes (países y organismos internacionales);
- iv) ejerce un control político, técnico y económico de la utilización de los recursos;
- v) determina con el Ministerio de Economía el presupuesto anual de la cooperación y su distribución.

b) Agencias especializadas que se encargan de los distintos mecanismos de la cooperación.

- i) Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ);
- ii) Instituto de Crédito para la Reconstrucción (KFW); y
- iii) Sociedad Financiera Alemana para inversiones en países en desarrollo (DEG).

i) La Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ) ejecuta e implementa los proyectos oficiales de cooperación bilateral. Sus actividades son la asistencia técnica, económica y organizativa, y el mejoramiento previo de las condiciones necesarias para su aplicación. Dichas actividades ^{4/} las ejecuta directamente o las subcontrata con organismos públicos y privados. Cuando opera directamente en los países en desarrollo, requiere de la autorización previa del Gobierno y usa fondos propios --en cuantía limitada-- para financiar políticas de desarrollo. Su intervención se adapta a las necesidades y a las potencialidades de cada país y es casi siempre a título gratuito. Sus sectores prioritarios son aquellos en los cuales cuenta con mayor experiencia.

ii) El Instituto de Crédito para la Reconstrucción (KFW) se creó para distribuir los créditos del Plan Marshall. Actualmente es la entidad central de crédito en el país y en el exterior. Como es el Banco de Desarrollo del Gobierno, le sirve de instrumento principal para la cooperación con los países del Tercer Mundo. Destina los fondos de la cooperación para el financiamiento de inversiones fijas que contribuyan a un mayor aprovechamiento e incremento del potencial productivo de los países beneficiados.

Sus finalidades son las siguientes:

- realizar programas de inversión en los sectores agropecuario, de infraestructura y de servicios;
- refinanciar Bancos locales y regionales de fomento;
- otorgar préstamos bajo la forma de "commodity aid";

^{4/} Los servicios que presta son los siguientes: envía y financia asesores, instructores y personal especializado; efectúa estudios de factibilidad y evaluación de proyectos; suministra equipos y materiales; subvenciona y paga sueldos a especialistas locales o de otros países, contratados para los proyectos; realiza formación profesional y cursos de perfeccionamiento en el país y en otras naciones industrializadas; apoya la creación de organismos de fomento a la producción, al crédito y a las ventas; realiza proyectos para incrementar la eficiencia de las comunicaciones y de las estructuras administrativas y de servicios; otorga aportes financieros para proyectos y programas locales.

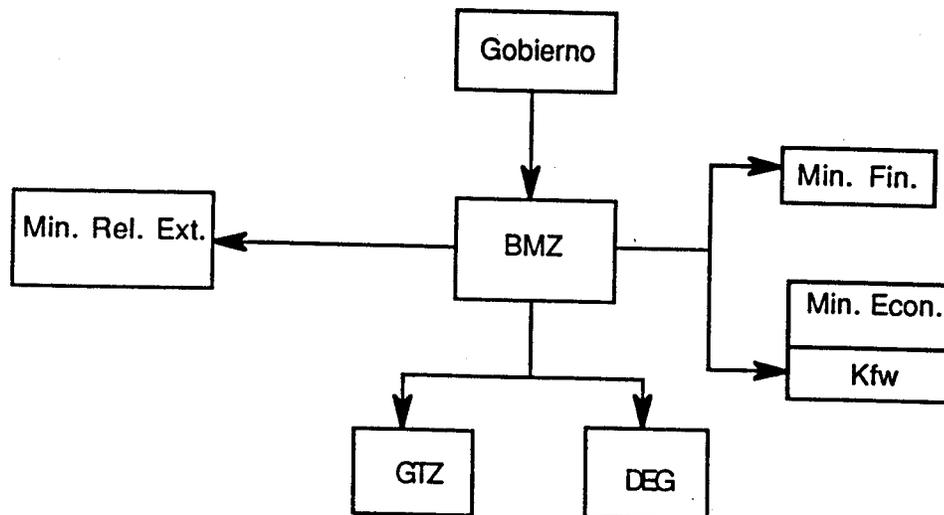
- financiar el personal de entidades locales que ejecuten los proyectos;
- financiar el adiestramiento y la capacitación del personal nacional necesario para poner en marcha los proyectos.

Sus recursos provienen de la emisión de obligaciones, de préstamos obtenidos en el mercado de capitales y a través del fondo gubernamental.

iii) La Sociedad Financiera Alemana para las Inversiones en Países en Desarrollo (DEG), trabaja como una empresa privada y ha adoptado el modelo de una "corporación financiera de desarrollo". Se define como un instituto de financiación y asesoría para las inversiones privadas directas en países en desarrollo. Sus fondos están constituidos por las asignaciones del Gobierno, por préstamos de instituciones financieras, por la venta de acciones y por ingresos propios.

Su objetivo es el fomento de la inversión alemana en países del Tercer Mundo y el impulso a las pequeñas y medianas empresas. A pesar de que no impone particulares restricciones, tiene dificultades para encontrar proyectos adecuados.

FIGURA



2. Líneas directrices de la política de cooperación

La política alemana de cooperación, cuyos ejes son la asistencia técnica, financiera y de personal, forma parte de la "política de desarrollo" y no, como en otros países, de la "política exterior". Sin embargo, no es totalmente independiente. Excepcionalmente, se presentan ocasiones en las cuales priman las razones políticas y no las de cooperación, como es el caso de la ayuda otorgada a Turquía.

humanos. Otorga especial importancia a la protección ambiental, por la significación que ésta ejerce a nivel mundial, destinándose importantes recursos.

En octubre de 1991 se establecieron los criterios que determinan las líneas directrices de la política de cooperación, los cuales son sustancialmente los siguientes:

- a) respeto de los derechos humanos,
- b) participación popular en los procesos políticos y decisionales,
- c) respeto de la ley,
- d) creación de un sistema económico "market friendly",
- e) orientación de las actividades del gobierno hacia el desarrollo.

Entre tales criterios se incluye, además --como condición para la concesión de ayuda--, la reducción de los gastos militares en los países en vías de desarrollo. La aplicación de tal criterio implicará la reducción de las ayudas a la India, China, Indonesia, Pakistán y Marruecos, que están incluidos en el grupo de los más beneficiados por la cooperación. En cambio, la aplicación de tal criterio producirá en América Latina el efecto contrario, es decir, un aumento de la ayuda. Un caso específico es el de Nicaragua.

Alemania, por lo demás, condiciona el otorgamiento de la ayuda a la aprobación de las reformas económicas para el pago de la deuda externa y a la adopción de las medidas encaminadas a mejorar las condiciones de vida de las clases más desfavorecidas. Pero a pesar de que ha adoptado los mencionados criterios, y no obstante que desea continuar con la política de cooperación, esta seguramente se verá afectada por los problemas económicos surgidos a raíz de la unificación y de la participación de la ex Alemania oriental en la economía de mercado. Parte de los fondos destinados a la ayuda se destinarán no a ella, sino al reequilibrio interno. Además, la atención otorgada a la ex RDA y a los países del Este europeo, generará modificaciones importantes tanto en la distribución de los capitales como en las inversiones privadas.

3. Prioridades regionales

Los países son clasificados por la cooperación alemana como: seriamente afectados, menos desarrollados, de nivel medio, avanzados, países ACP, países miembros de la OPEP y países europeos menos desarrollados --Turquía, Portugal, ex Yugoslavia y Grecia.

La ayuda alemana es muy diversificada. En 1989, 130 países fueron beneficiados por ella. Tal hecho ha significado el surgimiento de muchas críticas que Alemania considera infundadas, ya que su ayuda no está casi nunca condicionada por razones políticas, ni mucho menos por razones histórico-coloniales. Esta afirmación anterior se comprueba si se analizan las fluctuaciones de los flujos destinados a la ayuda por regiones y países, pues dada la diversidad se excluye la influencia política, que se presenta sólo en caso excepcional.

Como ejemplo de ello se citan los siguientes datos. En Africa, una de las regiones más beneficiadas por la cooperación alemana es la del Sahara del Sur. A ella se le otorgó, entre 1980 y

1991, la cuantía más elevada de ayuda. En Asia, privilegia a la India, China e Indonesia, y, en Europa, a Turquía. En volumen menor, ha beneficiado al Medio Oriente y al Africa del Norte --Israel, Irán, Egipto, Marruecos y Túnez--. (Ver Cuadro 1).

En cuanto a América Latina, los cambios políticos producidos en esa región han determinado modificaciones en la actitud de Alemania hacia ella. Durante los años setenta la ignoraba casi totalmente. Con posterioridad y en forma paulatina, ha aumentado el interés político hacia ella, pero tal hecho no ha determinado un incremento en la ayuda dirigida a la región, ni la ha equiparado a la recibida por otras regiones. Los países latinoamericanos más beneficiados con dicha ayuda son Perú, Bolivia, Brasil y Venezuela (Ver Cuadro 1).

Cuadro 1

DISTRIBUCION GEOGRAFICA DE LA AYUDA
(En porcentajes del total de los compromisos brutos)

Regiones	1980-81	1985-86	1990-91	1990-91 en mill. \$ a/
Africa Sur-Sahara	29.2	31.1	43.0	2.028
Asia del Sur	20.4	18.7	10.4	700
Otra Asia/Oceanía	9.3	14.2	11.9	630
Medio Oriente y Africa del Norte	29.5	22.9	24.6	1.123
América Latina	11.7	13.1	10.0	652

Fuente: CAD/OCDE.

a/ Incluye las contribuciones otorgadas a través de las organizaciones multilaterales, y se calcula sobre las erogaciones netas.

4. Prioridades sectoriales

El sector prioritario de la cooperación alemana es la asistencia técnica. En 1991 ésta representó el 37% de la ayuda total (ver Cuadro 3). En tal sector, la GTZ interviene en 29 campos de acción prioritaria.^{5/}

^{5/} La GTZ interviene en: las instituciones rurales, la producción agrícola, forestal y maderera, la pesca, las agroindustrias, los servicios médicos centrales, las tecnologías apropiadas, las asesorías para la planificación y cooperación industrial, las ciencias universitarias, las instituciones públicas, el desarrollo rural, la protección vegetal, la producción y la sanidad animal, la mecanización de los suelos y la irrigación, los servicios básicos de salud, el desarrollo regional y urbano, los recursos energéticos, el transporte, los medios de comunicación, la pequeña y mediana industria, la educación integrada rural y urbana, la formación profesional, la alimentación y la nutrición, el uso de los satélites, el control de la calidad y la meteorología, los recursos hídricos y el deporte escolar y de masas.

Alemania privilegia también el sector de la producción --desarrollo agrícola e industrial, con especial propensión hacia este último--, al igual que al sector de las infraestructuras --energía, transportes y comunicaciones-- y los programas de educación y alfabetización. Otorga similar importancia al "program aid", que representó el 13% de la ayuda en 1990 (Ver Cuadro 2).

Cuadro 2

DISTRIBUCION SECTORIAL DE LA AYUDA EN 1990
(En porcentajes del total)

Infraestructura social y admin.	24.7	Multisector	1.2
Educación	14.2	Ayuda programada	13.0
Salud y población	1.3	Reducción deuda a/	8.1
Planificación y admin. pública	2.8	Ayuda alimentaria	2.4
Otro (incluye recursos hídricos)	6.3	Ayuda emergencia	0.8
		Gastos administrativos	2.8
Infraestructura económica	22.8		
Transporte y comunicaciones	10.9	No especificado +	
Energía	11.4	contrib. Ag. privadas	8.4
Otro	0.6		
Producción	15.8		
Agricultura	7.3		
Industria, construcción, minas	5.9		
Comercio, turismo, bancos	2.6		
Otro	-	Total	100

Fuente: CAD/OCDE.

a/ Incluye cancelación de deuda no APD.

Otros sectores prioritarios contemplados en los nuevos criterios de la política de cooperación, son la conservación del medio ambiente y la participación de la mujer. Al primero de ellos se le asignarán recursos considerables, pues se ha creado un plan especial de protección del medio ambiente, al cual se han destinado DM\$ 1.5 mil millones, dirigido especialmente a la conservación de las selvas tropicales.

El otro sector, o sea la participación de la mujer en los procesos de desarrollo y en el control del crecimiento demográfico, fue incrementado recientemente a raíz de la aprobación de varios programas para la planificación familiar. En general, los proyectos del sector se orientan al mejoramiento de la situación social, de la salud y de la instrucción de la mujer.

La cooperación también ha privilegiado a los países de mayor desarrollo relativo con créditos mixtos --de ayuda más créditos a la exportación-- que han incrementado las infraestructuras, las industrias manufactureras y las inversiones en ellas.

5. Cooperación bilateral

La cooperación alemana requiere de una formulación precisa de los proyectos y programas para la concesión de la ayuda. Las decisiones al respecto le corresponden al BMZ. Se precisa del Acuerdo y la decisión del Gobierno para los casos políticos, y para aquellos en que la cuantía de la ayuda supere las facultades del BMZ al respecto.

a) Ayuda financiera

i) donaciones,

ii) préstamos a bajo interés (0.75%) para los países con ingresos per cápita inferiores a US\$ 940, a 40 años plazo y 10 años de gracia.

iii) préstamos con un interés standard (2%) y a 30 años plazo.

En los últimos años, dentro del total de la ayuda bilateral, las donaciones han aumentado y dentro de éstas, se ha reducido la participación de la asistencia técnica, pasando del 70%, en 1988, al 44%, en 1991.

Por otra parte se disminuyó también el uso de los créditos de ayuda, como parte de la política de reducción de las deudas externas de los países en vías de desarrollo. En cuanto a los créditos de ayuda bilateral, excepcionalmente, en 1990, presentaron erogaciones netas negativas (Ver Cuadro 3).

Por otra parte, Alemania optó, desde 1978, por cancelar las deudas de 25 países por un total de DM\$ 4.3 millones, cancelación que, entre 1988 y 1989, ascendió a DM\$ 3.1 mil millones. Entre 1978 y 1988, concedió créditos mixtos a través del KFW por un total de DM\$ 8.6 mil millones, utilizados por los países de nueva industrialización (PNI) y por los de mayor desarrollo relativo.

b) Programas especiales de transferencia de tecnología

i) "Programa Tecnológico". Cubre el 50% de los gastos en que incurren las sociedades alemanas que transfieren tecnologías a los países en desarrollo. Las sociedades interesadas obtienen préstamos hasta por US\$ 1.3 millones al 2.5%, por 15 años. A fines de 1987, los créditos otorgados para 87 proyectos ascendieron a DM\$ 106 millones.

ii) "Business Cooperation Programme". Es la consecuencia de la promoción de la cooperación tecnológica y el resultado de la colaboración entre el GTZ y la DEG. Cuando este programa fue revisado y ampliado se incluyeron en él los servicios de transferencia de "know-how" técnico y administrativo, de desarrollo y de nuevos mercados, para ser prestado a través de convenios de cooperación a largo plazo con empresas alemanas. Incluye, además, servicios adjuntos para las "joint-ventures".

Cuadro 3

EROGACIONES NETAS DE AYUDA
(En millones de dólares)

APD	1980-82	1988	1989	1990	1991
1. Bilateral	2.278	3.172	3.175	4.479	4.575
a) donaciones	1.645	2.305	2.317	4.525	3.923
asistencia técnica	913	1.594	1.451	1.805	1.733
b) Créditos	633	867	857	-46	652
2. Multilateral	1.022	1.559	1.773	1.841	2.315
a) donaciones	595	1.007	982	1.111	1.627
Ag. ONU	148	231	217	284	360
CEE	427	752	734	784	1.225
b) Subscr. Capital	424	561	801	741	699
ADI	316	506	503	524	575
Bancos reg. des.	52	36	168	203	111
c) créditos de ayuda	3	-9	-9	-11	-11
Total APD	3.300	4.731	4.948	6.320	6.890

Fuente: CAD/OCDE.

La DEG se asocia con empresas alemanas que intervienen directamente en los países en vías de desarrollo, las apoya financieramente, las asesora, e impulsa la creación de "joint-ventures" entre inversionistas alemanes y los del país en desarrollo. En estos casos financia el proyecto común. La DEG participa en la empresa como socio minoritario y comparte el riesgo de la misma. Su inversión es a largo plazo. Cuando la joint-venture respectiva es capaz de autosostenerse, la DEG puede vender su participación para financiar otras iniciativas. Generalmente, éstos se concentran en la industria manufacturera y en los servicios. En 1987, la participación de la DEG en empresas privadas ascendió a DM\$ 147 millones.

En cuanto a la vinculación de la ayuda, la impuesta por Alemania es una de las más altas del CAD. Sus fuentes internas exigen una vinculación del 50% de la ayuda total. Pero si a ésta se le agrega la que se otorga a través de la "advance competitive bidding" --que aprueba la cooperación una vez celebrado un contrato internacional, previa licitación adjudicada a una firma alemana--, dicho porcentaje aumenta considerablemente.

Otra especie de condicionamiento es el impuesto por los "quick disbursements", que realizan una forma de cooperación bilateral sujeta a la adopción de programas o planes de ajuste estructural en los países destinatarios de ella. Esta modalidad de cooperación también la ha adoptado Holanda.

6. Cooperación multilateral

La ayuda alemana al desarrollo se canaliza también a través de los organismos multilaterales. Junto con Holanda y el Reino Unido, participa en el Banco Mundial, en la CEE, en el FED, en los Bancos

Regionales, en las Agencias de las Naciones Unidas, es decir en todos los organismos multilaterales (Ver Cuadro 4, en Capítulo I). A pesar de esta participación, los fondos destinados a ella alcanzaban sólo al 33% de los flujos totales, inferiores a los destinados a la cooperación bilateral.

En el campo multilateral, es el BMZ el que toma las decisiones sobre la asignación de las cuotas a los organismos internacionales, representa al Gobierno en los foros multilaterales y sirve de enlace con los países donantes. Ejerce, además, las mismas funciones de control económico, político y administrativo que desempeña a nivel bilateral.

La CEE y en especial el FED, son los "partners" multilaterales preferidos de Alemania; a éstos le siguen el Banco Mundial, las Naciones Unidas, el PNUD en particular, y el PMA (Ver Cuadro 4, Capítulo I).

Las tasas de retorno de las iniciativas multilaterales alemanas son muy altas, porque las Agencias multilaterales sólo pueden licitar con empresas originarias de los países donantes, hecho que pone a ese país en condiciones muy favorables dada la competitividad de su industria.

7. Conclusiones

La cooperación de este país, aparte de que goza de una coherencia interna en sus objetivos y en la utilización de los instrumentos y de los agentes de cooperación respectivos, complementa en forma estricta sus políticas de desarrollo y de economía internacional. Esta organización le permite intervenir en forma diversa y apropiada en los distintos países que gozan de su asistencia.

Como seguramente Alemania destinará en el presente decenio gran parte de sus recursos a la solución de los problemas surgidos por la unificación, no aumentarán los flujos de ayuda en los años venideros.

a) A pesar de que Alemania no incluye la América Latina en sus prioridades geográficas, es uno de los países europeos que mayormente contribuye a su desarrollo --más de US\$ 600 millones, en 1990-91-- a través de la ayuda pública. Los principales beneficiarios de ella son el Perú, Bolivia, Brasil y Venezuela. Sin embargo, dado el volumen de sus recursos y la diversificación de su ayuda, todos los países latinoamericanos son sus potenciales beneficiarios.

b) Las comunidades más pobres son los destinatarios privilegiados de tal ayuda. Junto a los "target groups", pueden beneficiarse de ella las entidades públicas y universitarias, y las empresas y sindicatos interesados en el intercambio de "know-how", tecnología y asistencia técnica. Además, como al sector privado se le ha otorgado un puesto relevante en los nuevos criterios que regulan esta cooperación, los países latinoamericanos pueden encontrar en Alemania un interlocutor atento a los proyectos que se le presenten para estimular el crecimiento de las PME y de las micro-empresas, o para apoyar las instituciones públicas que favorezcan y orienten la propagación de las empresas y la libre iniciativa.

c) Como Alemania interviene en diversos sectores y en distintas zonas geográficas, la aceptación o rechazo de un proyecto depende especialmente de su presentación, de su coherencia, de la claridad de los objetivos y de los parámetros que se utilicen para evaluar los resultados. Por lo tanto, las entidades latinoamericanas que deseen presentarle proyectos deben, además de cuidar su

presentación, seleccionar y elaborar con mucha precisión aquellos que concuerden con los criterios rectores de la cooperación germana.

d) Aunque Alemania puede atender cualquier solicitud de proyecto sectorial, cabe señalar que el problema del ambiente está adquiriendo una importancia fundamental. Otro tópico que también se destaca es el de la participación de la mujer en los procesos de desarrollo y en el problema demográfico.

Además, es conveniente tener presente que este país cuenta con una gran capacidad para transferir tecnología, prestar asistencia técnica y apoyar las iniciativas empresariales comunes a través de la Sociedad Financiera para las Inversiones en los PVD (DEG).

e) El ordenamiento institucional de la cooperación alemana es heterogéneo y eficiente. La entidad matriz es el Ministerio de la Cooperación al Desarrollo Económico (BMZ).

f) Actualmente se utiliza cada vez más la donación, que sin embargo vincula en forma relevante.

g) Como Alemania sobresale además por su participación en todas las organizaciones multilaterales, los países latinoamericanos tienen mayores probabilidades para obtener tales recursos a través, por ejemplo, de los bancos regionales que operen en América Latina.

V. ESPAÑA

Este país tiene una peculiar política de cooperación, pues reconoce abiertamente que los recursos destinados a ella, no deben substraerse al crecimiento de la economía española y, a su vez, tienen que producir ingresos que contribuyan directa o indirectamente al crecimiento económico interno y al aumento del empleo en el país.

A diferencia de la CEE y de los demás países en estudio, la cooperación española se orienta hacia la América Latina por razones históricas y culturales. Hace de ella un socio privilegiado, pero le asigna recursos que por el momento son bastante modestos si se les compara con los que destinan los demás países citados en este trabajo.

1. Modelo organizativo de la cooperación española

España inició las actividades de cooperación en los años setenta y las organizó formalmente en 1985, con la creación de la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica (SECIPI) del Ministerio de Relaciones Exteriores. "La SECIPI tiene como tarea la dirección, programación, control y evaluación de las actividades que los órganos departamentales del Ministerio de Relaciones Exteriores desarrollen en materia de cooperación internacional a nivel cultural, económico, científico y técnico; tiene además a su cargo la coordinación de las actividades que en este campo desarrollen otros órganos de la Administración pública" (Artículo 6 del Decreto 1458, de 1985).

En 1986 se constituyó además la Comisión Inter-ministerial para la Cooperación Internacional, que es un organismo de apoyo a los distintos departamentos que trabajan en la cooperación. Posteriormente, en 1988, la SECIPI se reestructuró y fue creada la Agencia Española para la Cooperación Internacional (AECI), de la cual forman parte tres institutos responsables, operando cada uno en un área geográfica específica. Ellos son:

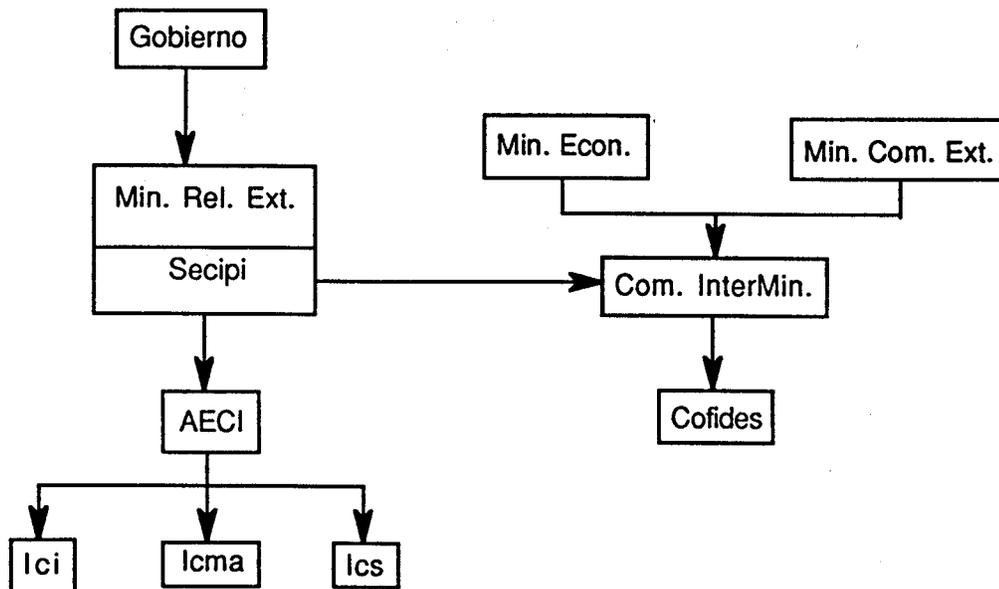
- el ICI (Instituto de Cooperación con Iberoamérica)
- el ICMA (Instituto de Cooperación con el Mundo Árabe)
- el ICD (Instituto de Cooperación al Desarrollo), que coordina la política de desarrollo hacia las demás regiones del mundo.

Las finalidades de la AECI se orientan hacia el estímulo al crecimiento económico y del progreso social, cultural, institucional y político de los países en desarrollo de América Latina y del mundo árabe, especialmente. Sus funciones son:

- promover, coordinar y realizar programas y proyectos de cooperación económica, cultural, política y científica;
- promover y apoyar la realización de programas que tengan las finalidades arriba mencionadas y sean ejecutados por organismos públicos o privados, nacionales o internacionales;
- elaborar y difundir estudios sobre los países en desarrollo;

- participar en la difusión y defensa del idioma español y de los demás idiomas ibéricos;
- desempeñar, en el marco legislativo existente, cualquier otra tarea que pueda contribuir a estos esfuerzos.

FIGURA



Como el Ministerio de Economía y Comercio desempeña actividades relacionadas con la cooperación cuando gestiona los créditos de ayuda a través del Comité Interministerial, tal hecho genera conflictos con la SECIPI.

En 1988 se constituyó la Compañía de Financiamiento al Desarrollo (COFIDES), con el objetivo de "promover la presencia de nuestro sector privado en los países en desarrollo, tanto para incentivar la producción de éstos como para promover la penetración de bienes, servicios y tecnología española" (Boletín del Senado, 15 de abril de 1988).

2. Líneas directrices de la política de cooperación

A fines de 1987, el Consejo de Ministros aprobó las "Líneas directrices de la política de cooperación al desarrollo", que a continuación se resumen.

El principio fundamental es la "responsabilidad solidaria". Según ella, son prioritarias: la satisfacción de las necesidades humanas básicas, el crecimiento económico de los países en desarrollo, la mejor distribución de los ingresos, la promoción cultural, el desarrollo institucional en la democracia y la justicia social.

La cooperación no puede, en ningún caso, intervenir en los asuntos internos de otro Estado, ni puede ser utilizada para imponer modelos de desarrollo ajenos a la realidad socio-política y cultural de los países receptores. La cooperación no puede, además, como se mencionó anteriormente, distraer recursos al crecimiento económico de España, sino que debe fijarse como objetivo la obtención de ganancias y la creación de puestos de trabajo.

Los objetivos de la cooperación española al desarrollo, se pueden resumir como sigue:

- ayudar a los países en desarrollo a lograr un crecimiento autosostenido;
- promocionar las relaciones exteriores de España y aumentar la importancia relativa de la cultura hispánica en el mundo;
- favorecer la creación de lazos más sólidos a corto y mediano plazo entre la economía española y la de los países en desarrollo.

Para hacer realidad estos objetivos, a largo plazo se considera llegar a destinar el 0.7% del PBI a tales actividades. Mientras se alcanza esa meta, desde 1992 se comenzó por igualar el promedio --0.34% del PNB, en 1991-- de los demás países CAD/OCDE.

La cooperación española apoya decididamente la integración regional de los países en desarrollo, especialmente de América Latina.

3. Prioridades geográficas

Las prioridades geográficas españolas son, además de América Latina, la Guinea Ecuatorial, Filipinas y los países del Norte de Africa.

La tendencia general adoptada por España para la distribución de los recursos PAD, es la siguiente: 45% para América Latina, 38% para Africa --región nórdica y sursahariana--, 9% para Asia --Filipinas-- y 8% para otras áreas.

En el Cuadro 1, elaborado por la AECI/CEDEAL, se distribuyen así: 55% para América Latina, 42% para Africa y 1.9% para Asia. Por países, los mayores beneficiarios son China, Argelia, Marruecos y la India.

Para el establecimiento de las prioridades geográficas, tiene en cuenta, además, otras dos preferencias. La primera, clasifica a los países según los niveles de facilidades de los créditos, niveles que se establecen de acuerdo con las rentas per cápita registradas en cada país. La segunda, considera sobre todo el volumen de las relaciones económicas existentes entre España y la nación receptora.

Los niveles de las facilidades de los créditos otorgados son tres.

- **Nivel A.** Para los países de América Latina que tengan una renta per cápita inferior a US\$ 1.200, y para aquellos de otras áreas, con renta per cápita inferior a US\$ 700. En estos casos se requiere que el país receptor tenga una participación no inferior al 5% del monto total de la donación. El "grant element" no tiene un monto específico. Las iniciativas prioritarias en este caso son las destinadas a satisfacer necesidades básicas.

Cuadro 1

DISTRIBUCION GEOGRAFICA DE PROGRAMAS Y PROYECTOS
(En porcentajes de las donaciones)

Regiones	1987	1988	1989	1990	1991
Africa Sur-Sahara	42.8	44.0	51.1	34.3	30.6
Asia/Oceanía	1.0	0.9	1.1	0.8	1.9
América Latina	52.2	45.7	36.8	52.0	55.6
Países Arabes/ Medio Oriente	4.0	8.4	11.0	12.9	12.0

Fuente: Paci, Figueroa, AECI/CEDEAL, 1991.

- **Nivel B.** Para los países de América Latina que tengan un ingreso per cápita no superior a US\$ 2.200, y para otros países de otras áreas, con una renta per cápita no superior a US\$ 1.200. En estos casos, la participación del país receptor no puede ser inferior al 15% del monto total de la donación. El "grant element" de tales préstamos puede ser superior al mínimo establecido por la OCDE.
- **Nivel C.** Para los países de América Latina que tengan un ingreso per cápita superior a US\$ 2.200, y para otros países de otras áreas, con un ingreso per cápita superior a US\$ 1.200. La participación del país receptor en este caso no puede ser inferior al 30% del total. Para estos países no se otorgan créditos comerciales de tipo "soft", según las normas del DAC.

4. Prioridades sectoriales

La SECIPI privilegia los sectores favorecidos por la CAD/OCDE, es decir la agricultura, la salud, la infraestructura de base, la formación profesional, el apoyo al desarrollo institucional democrático y la enseñanza del español.

Privilegia además, porque representan oportunidades económicas para España, los siguientes sectores:

- la industria, si existen oportunidades para la expansión de la tecnología española o de interés para España;
- la investigación científica, en particular la investigación aplicada;
- el sector del transporte, si existen oportunidades para la tecnología española;
- la energía y las materias primas, si favorecen el intercambio con España;
- el turismo, siempre y cuando no esté en competencia con los flujos turísticos hacia España.

Las iniciativas comprendidas en los sectores anteriores se benefician con los créditos del FAD.

(En el Cuadro 2 se establece la destinación de las donaciones por sectores).

Por su parte, los países en vías de desarrollo deben reunir varios requisitos para recibir la ayuda de España. Tienen que estar empeñados en un esfuerzo de desarrollo autosustentable; deben incluir entre sus objetivos prioritarios la reducción de la injusticia social; deben contribuir, aunque sea simbólicamente, al financiamiento de los proyectos para demostrar un interés concreto en las iniciativas.

Cuadro 2

DISTRIBUCION SECTORIAL DE PROGRAMAS Y PROYECTOS EN EL PERIODO 1987-1991
(En porcentajes de las donaciones)

Educación	15.06	Salud	13.46
Agricultura	10.07	Cooperación Cultural	8.86
Servicios y transportes	7.80	Cooperación Multisectorial	7.50
Ayuda bienes instrumentales	5.90	Cooperación Políticas sociales	5.63
Habitat	4.28	Cooperación Científica	4.00
Industria/Energía	3.00	Cursos y Convenios	2.83
Otros	11.61		

Fuente: Paci, Dilia Figueroa, AECI/CEDEAL, 1991.

Dichos países se seleccionan también teniendo en cuenta consideraciones político-económicas. Como cuando obedecen a los intereses de la política exterior de España, o cuando resultan interesantes para el comercio, por los lazos históricos-culturales y por las ventajas comparativas. Es decir, las ayudas se deciden no sólo teniendo en cuenta las necesidades del país. También influyen la identidad cultural y las experiencias previas favorables que España ha tenido allí.

5. Cooperación bilateral

La cooperación bilateral la componen las donaciones y los créditos de ayuda --créditos FAD-- (Fondos para la Ayuda al Desarrollo) (Ver Cuadro 3). Los créditos FAD se originan en los antiguos créditos de apoyo a las exportaciones. Se han incorporado sólo parcialmente a la cooperación al desarrollo, porque una parte de ellos se destina a objetivos de política económica exterior y porque su gestión le corresponde a un Comité Interministerial --Relaciones Exteriores, Economía y Comercio. Su presidente es el Secretario de Estado para la Coordinación y Programación Económica del Ministerio de Economía.

La duplicidad de los créditos FAD es el reflejo de algunas particularidades de la ayuda española. Entre ellos, la falta de definición y autonomía de la cooperación al desarrollo y las fuertes presiones económicas internas. Actualmente los créditos FAD representan el 60% de la ayuda bilateral española. Aunque España trata de mantener un equilibrio entre los créditos bilaterales y multilaterales, considera que los bilaterales tienen mayor importancia en la primera fase de la

cooperación. Ello porque estima que en las instituciones internacionales aún no se han constituido las estructuras que garanticen una rentabilidad adecuada a las contribuciones españolas. En 1991, el crédito multilateral era el 32% de la PAD (Ver Cuadro 3).

Cuadro 3

EROGACIONES NETAS DE AYUDA
(En millones de dólares)

APD	1980-82	1988	1989	1990	1991
1. Bilateral	-	140	265	605	791
a) donaciones	-	59	122	227	244
asistencia técnica	-	40	89	156	195
b) Créditos	-	81	143	378	547
2. Multilateral	-	90	272	354	386
a) donaciones	-	77	134	255	-
Ag. ONU	-	12	23	23	24
CEE	-	64	110	230	245
3. Subscr. Capital	-	13	138	98	-
ADI	-	-	62	-	42
Bancos reg. des.	-	5	29	97	38
Total APD	212	231	537	959	1.177

Fuente: CAD/OCDE.

En cuanto a las agentes de la cooperación se refiere, se desempeñan como tales los organismos de la administración pública, las empresas, los sindicatos y los Organismos No Gubernamentales (ONG). La cooperación al desarrollo española emplea, casi siempre, personas y bienes de origen español junto con los del país beneficiario, criterios que extiende también a la ayuda bilateral --vinculada-- que es integrada por bienes, servicios y personal español.

Además, España ha creado otro instrumento basado en criterios de mercado, destinado a fomento del desarrollo industrial de los PVD y a estimular las inversiones productivas de las empresas españolas. Se trata de la COFIDES, entidad que cuenta con fondos propios por un total de 2 billones de pesetas. De ella son accionistas el Instituto Español para el Comercio Exterior y la Corporación Bancaria Española.

Las funciones de la COFIDES son sustancialmente cuatro.

- a) Facilita los contactos entre inversionistas españoles y extranjeros.
- b) Asesora a los promotores en la elaboración de sus proyectos.
- c) Realiza estudios de factibilidad.

d) Otorga asistencia técnica y de formación.

Cofinancia además, los proyectos de inversión españoles mediante la participación transitoria y minoritaria en el capital o financia actividades a mediano plazo.

6. Cooperación multilateral

En este campo, España requiere que el aumento de las cuotas voluntarias en los Organismos Internacionales corresponda siempre a proyectos que garanticen la participación de personal o empresas españolas.

De otro lado, distingue en esta cooperación dos clases de agencias: las financieras, que son competencia del Ministerio de Relaciones Exteriores y otras, de las que se encarga el Ministerio de Economía.

Los aportes multilaterales españoles se concentran especialmente en la CEE, en particular en el Fondo Europeo de Desarrollo (FED) (Ver Cuadro 4, capítulo I).

La participación española en la CEE y el FED es del 20%, a pesar de que éstos dos organismos no privilegian las áreas que España considera prioritarias. Esta actitud contradictoria ha sido criticada por los operadores de dicha cooperación. Pero es posible que con tal proceder, España esté tras adquirir mayor prestigio y una mejor posición en la CEE, para desde allí apoyar al área latinoamericana.

7. Conclusiones

La oferta española de ayuda pública al desarrollo brinda muchas oportunidades a los países latinoamericanos. Estas oportunidades, sin embargo, la mayoría de las veces son más potenciales que reales, tal como se indica a continuación.

a) Además de que la América Latina reviste una importancia relevante para esta cooperación, España desea convertirse en una especie de caja de resonancia de sus necesidades y de sus solicitudes al interior de la Comunidad. Para ello, está reforzando su participación en esta última. Pese a estos objetivos evidentes, los flujos que le destina no se igualan a los de los demás países europeos. Y tales montos no serán aumentados en un breve término, dada la difícil situación económica por la que atraviesa.

A lo anterior se suma la breve experiencia que tiene la cooperación española. En un corto lapso como es el de su existencia, es difícil crear los instrumentos y agentes necesarios, en cantidad y calidad similares a las que exhiben las demás cooperaciones europeas.

b) Durante los años ochenta, los flujos de capitales españoles se han alejado de la América Latina. Para restablecer tales contactos y racionalizar los instrumentos de intervención, la política española ha empleado dos líneas de acción. La primera es el "Plan V Centenario para la Cooperación al Desarrollo, que centraliza los instrumentos de cooperación de España en América Latina. O sea, créditos FAD, fondos para acuerdos bilaterales, presupuesto de la SECIPI, acuerdos y convenios con el BID. Como segunda acción, ha optado por intensificar las relaciones bilaterales mediante convenios globales --Tratados generales de cooperación y amistad--, entre los cuales merecen citarse el

Convenio entre España y Chile para el período 1990-94.^{6/} También los Convenios bilaterales celebrados con Argentina, México, Venezuela y Chile. Como el convenio de más larga data recién se firmó en 1989, no es posible evaluar aún su eficacia relativa.

c) Puesto que los objetivos de la política económica externa de España --que se encaminan al desarrollo de la industria española a nivel internacional-- interfieren directamente en la política de cooperación, las solicitudes de los países latinoamericanos deben ser esencialmente de bienes y servicios que atraigan y concreten dicha ayuda en acuerdos de carácter comercial y de apoyo a las exportaciones. Como los instrumentos que más usa son el "soft-loan" y el crédito a la exportación propiamente tal, que produce siempre un aumento del nivel de endeudamiento, aunque sea en forma leve, los países latinoamericanos deben privilegiar proyectos que sean autofinanciables a breve plazo, que tengan un alto grado de transferencia tecnológica y un aumento del valor agregado.

d) A través de la SECIPI (Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica) se realizan proyectos tradicionales de cooperación en los sectores sociales. Hasta el momento tiene muy poca experiencia, por lo que se espera que con el correr del tiempo sea más receptivo y aumente su "know-how" y su disponibilidad hacia nuevos objetivos. Por tales razones, los países latinoamericanos paulatinamente pueden involucrar la ayuda española en proyectos innovadores.

Otra entidad que ha iniciado operaciones es la Sociedad de Financiamiento al Desarrollo (COFIDES), que apoya las relaciones económicas entre empresarios españoles y los de los países del Sur.

e) La competencia institucional le corresponde al Ministerio de Economía, que otorga los créditos de ayuda, y a la SECIPI, del Ministerio de Relaciones Exteriores, que la ejerce sobre los proyectos de cooperación con donaciones tradicionales.

f) La participación de España en el CAD seguramente producirá un aumento de las donaciones, que de todas maneras serán vinculadas como consecuencia de la política económica exterior.

g) En el sector multilateral España continuará apoyando en la CEE las causas latinoamericanas y participando en las instituciones regionales de desarrollo como el BID.

^{6/} Los objetivos del Tratado son el desarrollo de los sectores productivos y de servicios, con la participación de los empresarios españoles y promoción de las inversiones directas y conjuntas. El presupuesto del Tratado es de US\$ 880 millones, la mitad de los cuales se destina a créditos FAD, y US\$ 1.200 millones para inversiones.

VI. FRANCIA

Por el volumen de su ayuda a los países en desarrollo, Francia ocupa el tercer puesto entre los países CAD. Esta ayuda la otorga tanto por razones históricas --antigua potencia colonial-- como por cuestiones políticas motivadas por el deseo de ocupar un primer puesto en las relaciones Norte-Sur y de privilegiar la política exterior.

La ayuda francesa ha aumentado en términos reales, según las estadísticas de 1990 y 1991 (Ver Cuadro 1, Capítulo I).^{7/} Tal tendencia que se ha mantenido gracias a las decisiones adoptadas por el Presidente Mitterand, respecto de los países conocidos como PMA (Países Menos Adelantados) y en cuanto a la deuda externa con Francia de algunos países africanos.

La Asistencia Técnica francesa representa más del 50% del total de la ayuda en donaciones (Ver Cuadro 3), porcentaje que es superior a la media OCDE, que es del 30%. Por otra parte, tiene una tasa inferior a la media OCDE en ayudas alimentarias, que para este país son sólo inmediatas y en casos de emergencias.

Hasta la mitad de los años ochenta, privilegió los créditos bilaterales, por razón de los antagonismos con las organizaciones multilaterales. Posteriormente, incrementó en forma notoria la ayuda multilateral (Ver Cuadro 3).

La ayuda francesa para la América Latina es casi inexistente. Esto se debe no sólo a la ausencia de nexos histórico-coloniales, sino también a la decisiva influencia de los Estados Unidos en la región.

1. Modelo organizativo de la cooperación francesa

Existe muy poca coordinación tanto a nivel político como organizativo. La gestión de la ayuda bilateral es fragmentada en tal forma que los organismos que otorgan las donaciones, los créditos y la asistencia técnica, se sobreponen unos a otros creando conflictos de competencias.

Los Ministerios que se encargan de la cooperación son tres: el Ministerio de la Cooperación y el Desarrollo, el Ministerio de Economía, Finanzas y Presupuesto y el Ministerio de Relaciones Exteriores.

El Presidente de la República, en uso de las facultades que le confiere el cargo, también interviene adoptando decisiones que en los últimos años han cobrado mucha importancia.

El Ministerio de Cooperación otorga la asistencia técnica y las donaciones a los países llamados "de campo", que son cuarenta países del Africa Subsahariana, del Océano Indico y del Caribe. Tiene un presupuesto propio dividido en capítulos. Interviene a través del Fondo de Ayuda y Cooperación (FAC), al que le destina el 50% de su presupuesto, el 29% lo asigna a la Asistencia

^{7/} La lectura de los flujos financieros de Francia hacia el Sur se dificulta porque se incluyen cuantías considerables destinadas a los "Dom Tom" (departamentos y territorios de ultramar), que no deberían incluirse en la Ayuda al Desarrollo, pues tales territorios se consideran parte de la misma Francia.

Técnica, el 13% a los aportes de tipo financiero y el resto lo reparte en becas, administración, actividades culturales, aportes a las ONG, etc.

Este país tiene también una "cooperación militar", que influye en el presupuesto de la cooperación a pesar de que no está enteramente financiada por éste.

El Ministerio de Economía, Finanzas y Presupuesto, a nivel político, otorga créditos a los países "de campo" y a los "fuera de campo". Para el primer caso, interviene a través de la Caja Central para la Cooperación Económica, que es el organismo financiero del Ministerio de la Cooperación. En el segundo caso lo hace a través de la Dirección del Tesoro.

La Caja Central para la Cooperación Económica es el mecanismo principal de intervención en los países "de campo", ya que también gestiona los préstamos comerciales y los créditos mixtos.

La Cooperación Técnica está a cargo del Ministerio de la Cooperación, que interviene para los "países de campo", y del de Relaciones Exteriores, para los países "fuera de campo".

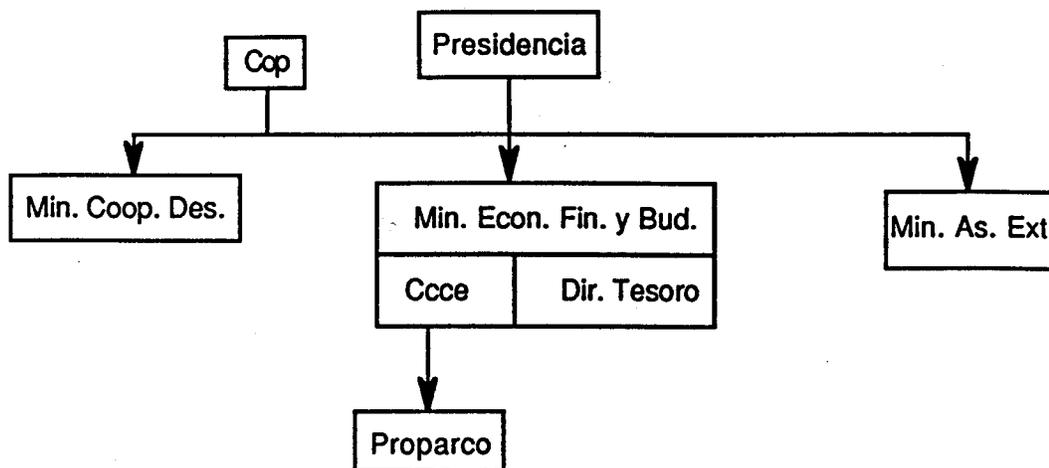
La Sociedad de Promoción y Participación para la Cooperación (PROPARCO) se creó en 1977 para incentivar las inversiones francesas en los PVD. Al inicio se le dio competencia sobre los países "de campo", y a partir de 1990 sobre los "fuera de campo", con excepción de Egipto, Libia y África del Sur.

Debido a que la división de competencias entre los distintos Ministerios y organismos adolece de falta de coordinación, el Parlamento y el Gobierno francés han comisionado varios estudios para establecer los niveles de responsabilidad y eficacia de los entes encargados de la ayuda. En estudios recientes, el Ministerio de Economía, Finanzas y Presupuesto aparece como el principal administrador de los mayores fondos de la cooperación. Sin embargo, no existe la necesaria coherencia.

Esta situación se ha obviado, en parte, con las decisiones adoptadas por la Presidencia de la República, que a partir de 1990 cambió la tendencia al estancamiento y a la reducción que fue característica de la ayuda al desarrollo durante los años ochenta.

Después de la cumbre franco-africana de La Baule (1990), Francia efectuó cambios importantes en la organización interna y en la política de cooperación. En 1991, creó el Comité para la Orientación y la Programación de la Política de Cooperación (COP), que es consecuencia de las decisiones de La Baule. Dicho Comité está integrado por cinco representantes del Ministerio de Cooperación, cinco de la Caja Central para la Cooperación Económica y tres de la Dirección del Tesoro. Su Presidente es el Ministro de la Cooperación. Su finalidad principal es la de dar coherencia interna a las decisiones en materia de cooperación, efectos para los cuales se reúne tres veces al año. En marzo, para definir la orientación política y sectorial. En julio, para decidir los países y los sectores, de acuerdo con las decisiones de marzo. En octubre, para analizar los proyectos de programa elaborados por el Ministerio de la Cooperación y por la Caja Central.

FIGURA



2. Líneas directrices de la política de cooperación

Los lineamientos principales de las políticas de ayuda son tres. El primero privilegia el desarrollo rural, especialmente a nivel local, y el sector de salud primaria. El segundo cubre el factor institucional y financiero --garantía de las inversiones y desarrollo de las micro-empresas en el sector productivo--. El tercero se orienta a los problemas urbanos y del medio ambiente.

Estos lineamientos se han modificado posteriormente por razones de política exterior. En la cumbre de La Baule, por ejemplo, el Presidente Mitterand decidió que las donaciones se deben otorgar principalmente a los países PMA africanos y después a los demás. Además, que los préstamos de ayuda al desarrollo para los países de ingresos medios no podían tener una tasa de interés superior al 5%. Los PMA beneficiados con las decisiones de La Baule son 26, casi todos del Africa Subsahariana.

La cumbre también adicionó los criterios para conceder ayuda, al dar privilegio a los países que orienten sus sistemas políticos hacia la democracia y el pluralismo. Este factor, unido al hecho que muchos países africanos francófonos se ha "democratizado", nos hace suponer que Francia aumentará su empeño en el área africana durante los años noventa.

Las decisiones de La Baule han afectado el Fondo de Ayuda a la Cooperación, que ha tenido que modificar los gastos de la Caja Central para la Cooperación Económica. Tomando como base tales decisiones, se elaboró el presupuesto del Ministerio de la Cooperación, que registró un gran crecimiento de la ayuda para los "países de campo", con un fondo de 1.500 millones de FF, destinados a financiar proyectos en los PMA. También se aumentaron los aportes financieros con la creación de un fondo para las "donaciones en favor del ajuste estructural".

3. Prioridades geográficas

Francia privilegia los Dom Tom y las ex colonias. El 70% de la ayuda es para el Africa, el resto lo reparte entre el Asia, América Latina y el Caribe, destinando una pequeña cantidad para el Medio Oriente y algunos países europeos (Ver Cuadro 1).

Cuadro 1

DISTRIBUCION GEOGRAFICA DE LA AYUDA (En porcentajes del total de los compromisos brutos)

Regiones	1980-81	1985-86	1990-91	1990-91 en mill. \$ ^{a/}
Asia Sur-Sahara	49.2	52.6	57.9	3.514
Asia del Sur	4.4	4.7	3.0	324
Otra Asia/Oceanía	19.9	18.6	18.3	1.087
Medio Oriente y Africa del Norte	19.3	16.7	15.4	839
América Latina	7.3	7.4	5.3	354

Fuente: CAD/OCDE.

^{a/} Incluye las contribuciones otorgadas a través de las organizaciones multilaterales, y se calcula sobre las erogaciones netas.

En Africa Subsahariana, que es el área prioritaria, la ayuda está concentrada en el Centro-Este, donde Senegal y Costa del Marfil son los más beneficiados. Ayuda también a las ex colonias belgas y portuguesas, en particular Angola y Mozambique. Ultimamente Francia ha intentado intervenir en el Africa de habla inglesa.

Después de la cumbre de La Baule, se han desmejorado parcialmente sus contactos con los países del Maghreb. Su participación en el Africa occidental es apoyada por la zona económica del franco (CFA), que privilegia las importaciones francesas. Además, con sus ex colonias de esta zona ha celebrado acuerdos bilaterales de asistencia militar.

América Latina ha perdido importancia en los últimos años y los únicos países que recibieron ayuda de una cierta importancia fueron México y Brasil. Los datos estadísticos de la región están distorsionados, porque en ellos se incluye la ayuda a la Guayana, que recibe la mitad del total.

En el Asia, se prefiere más a China que a Indochina, que es su ex colonia. Tal privilegio continúa gozándolo aún después de los hechos de Tien-Amman.

4. Prioridades sectoriales

Tradicionalmente, los sectores prioritarios han sido la salud, la formación, el transporte, las comunicaciones y la ayuda multisectorial que apoya los programas de ajuste estructural. En esto

último, se trata de limitar las repercusiones sociales negativas de tales programas en las capas más pobres de la población. Los porcentajes asignados a estas prioridades son difíciles de determinar, pues los criterios utilizados para la reunión de los datos en Francia son diferentes a los del CAD.

Sin embargo, se puede afirmar que el sector de la formación ocupa un puesto importante, pues recibe la cuarta parte de la ayuda francesa --el promedio CAD para el sector es del 10%. Le siguen en importancia los sectores de la agricultura, energía, salud, transportes y comunicaciones.

Cuadro 2

DISTRIBUCION SECTORIAL DE LA AYUDA, EN 1990
(En porcentajes del total)

Infraestructura social y administrativa	42.4	Multisector	12.7
Educación	28.1	Ayuda programada	5.2
Salud y población	6.1	Reducción deuda <u>a/</u>	4.3
Planificación y administración pública	5.6	Ayuda alimentaria	0.2
Otro (incluye productos hídricos)	2.7	Ayuda emergencia	-
		Gastos administrativos	1.6
Infraestructura económica	16.9		
Transporte y comunicaciones	5.7	No especificado +	
Energía	7.3	contribuciones Ag. privadas	6.5
Otro	3.8		
Producción	10.1		
Agricultura	7.8		
Industria, construcción, minas	1.7		
Comercio, turismo, bancos	0.1		
Otro	0.5	Total	100

Fuente: CAD/OCDE.

a/ Incluye cancelación de deuda no-APD.

La ayuda alimentaria tiene una importancia marginal pues recibe el 0.2%, a diferencia de la de los demás países CAD, donde el promedio para este rubro era del 3.3%, en 1990.

5. La cooperación bilateral

Durante los años ochenta, el incremento de los créditos era mayor que el de las donaciones, pero dicha tendencia se invirtió en los años 1990-91. En 1991, las donaciones superaron el 70% de la

ayuda bilateral (Ver Cuadro 3). Aumentó también la asistencia técnica, que representa el 55% de las donaciones.

La Caja Central para la Cooperación Económica otorga dos tipos de crédito de ayuda: ordinarios, con un interés del 5% y un plazo promedio de 18 años, y préstamos con condiciones casi iguales a las del mercado, con un plazo de 10 a 20 años y un período de gracia de 5-7 años.

Cuadro 3

EROGACIONES NETAS DE AYUDA
(En millones de dólares)

APD	1980-82	1988	1989	1990	1991
1. Bilateral	3.439	4.199	4.520	5.643	5.816
a) donaciones	2.815	2.758	3.122	3.745	4.105
asistencia técnica	1.610	1.854	1.811	2.053	2.195
b) Créditos	624	1.441	1.398	1.898	1.711
2. Multilateral	685	1.265	1.315	1.551	1.668
a) donaciones	436	770	821	1.099	1.197
Ag. ONU	61	113	113	145	146
CEE	376	605	628	764	951
b) Subscr. Capital	248	494	493	453	472
ADI	154	262	306	268	436
Bancos reg. des.	30	194	141	127	36
Total APD	4.124	5.463	5.835	7.194	7.484

Fuente: CAD/OCDE.

Durante los años ochenta, los créditos de ayuda, compuestos casi en su totalidad por préstamos nuevos, aumentaron en forma constante. En 1991, se registró una caída, porque se trató de reequilibrar la proporción entre créditos y donaciones, y porque se convirtieron en donaciones los créditos de ayuda concedidos a PMA.

En la cooperación bilateral interviene PROPARCO para hacer participar a pequeñas y medianas empresas en "joint-ventures" con inversionistas de los PVD. Interviene en los proyectos, realizando inversiones temporales y minoritarias, y contribuye a su administración y control. En 1990 invirtió FF. 25.3 millones, en 29 empresas de 14 países. Desde el comienzo de su actividad hasta el momento, los países interesados han sido 23.

También en el ámbito bilateral, Francia apoya los programas de ajuste estructural con proyectos "ad-hoc" o ejerce presiones en los organismos financieros para renegociar o cancelar las deudas de los países más pobres.

6. La cooperación técnica

Una parte importante de los recursos para el desarrollo los destina Francia a la cooperación técnica que, a pesar de que en los últimos años ha disminuido, representa el 40% de la ayuda bilateral.

Dicha cooperación está sujeta a la fragmentación que caracteriza la ayuda en general. Se otorga a través de varios intermediarios, cada uno encargado de una sección, que son el Ministerio de la Cooperación y la Dirección de las Relaciones Culturales, Científicas y Técnicas del Ministerio de Relaciones Exteriores.

La tercera parte de la cooperación técnica se destina al mantenimiento de un grupo de expertos, voluntarios y profesores, que en 1990 eran 11.500. Otra parte, la otorga en becas y programas de formación en Francia.

En el campo de la investigación para el desarrollo, una de las entidades que la realiza es el Instituto Francés de la Investigación Científica para el Desarrollo y la Cooperación (ORSTOM). Este organismo atiende diversas especializaciones, y su presupuesto, en 1989, era de FF 813 millones, contando con 1.400 investigadores, 55% de los cuales opera en los países del Tercer Mundo. Otras instituciones de este ramo realizan investigaciones aplicadas para la agricultura o son sociedades de estudio e intervención, dedicadas a la realización práctica de iniciativas de desarrollo.

7. La cooperación multilateral

Desde la segunda mitad de los años ochenta ha crecido la ayuda multilateral francesa prestada a través de la CEE. Ha preferido esta última a las Agencias de las Naciones Unidas, porque las áreas geográficas que privilegia Francia coinciden con los países beneficiarios de la Convención de Lomé. Por lo tanto, la ayuda a través de la CEE la considera como una prolongación de su propia ayuda bilateral, no sólo por las áreas sino por el control de ella y porque obtiene ganancias económicas.

Además, Francia entrega casi la cuarta parte del total de la ayuda multilateral a la Agencia para el Desarrollo del Banco Mundial (IDA). Además, durante los años ochenta aumentó su participación en los organismos regionales (Bancos y Fondos) (Ver Cuadro 4, capítulo I).

8. Conclusiones

Con excepción de la Guayana Francesa, América Latina no representa para este país ninguna prioridad, pues la selección geográfica de su cooperación la efectúa teniendo en cuenta, de una parte, los asuntos de política externa y, de otra, el deseo de mantener el puesto de preeminencia actual en los PVD vinculados a ella por lazos histórico-coloniales.

No obstante, se pueden formular algunas hipótesis para el acceso de los países latinoamericanos a esta cooperación.

a) A través de la integración regional, que le ha permitido a América Latina participar en forma activa en los grandes negocios internacionales --deuda, ambiente, comercio, emigración--, pueden obtener una mayor importancia política que le sirva de atractivo a la cooperación francesa.

b) Los actuales procesos económicos en curso en América Latina --liberalización y privatización económica-- pueden atraer los flujos financieros privados franceses, en una cantidad tal que estimulen al Estado para intervenir en apoyo de iniciativas que tutelen y mejoren el ambiente económico e institucional, mediante programas de cooperación.

Estas hipótesis se han comprobado en parte. Brasil y México, que son los países latinoamericanos que han recibido más ayuda francesa, son los que tienen una mayor potencialidad económica. Brasil, además, ha llamado la atención por sus problemas ambientales que repercuten en todo el mundo.

A nivel institucional se refleja también la poca importancia que tiene América Latina para la cooperación francesa, pues sólo dos instituciones se encargan de tales relaciones: el Ministerio de Relaciones Exteriores, que otorga la asistencia técnica, y la Dirección del Tesoro, que concede los créditos.

VII. HOLANDA

Entre los países CAD, Holanda es uno de los más atentos a la problemática internacional del desarrollo y uno de los más activos --junto con los países escandinavos-- en la realización de programas avanzados de cooperación. Como es un país pequeño y por lo tanto con recursos limitados, se concentra en la ejecución de pocos programas pero de buena calidad. Da énfasis a la investigación aplicada y a las experiencias piloto en criterio de riesgo. Además, concede mucha importancia a la información sobre los países en desarrollo a través de los medios de comunicación.

Dos aspectos de la cooperación holandesa son interesantes.

- a) Ha decidido de no elevar los costos de administración de la ayuda, razón por la cual mantiene un staff estatal reducido y da mucha importancia a las Organizaciones no Gubernamentales (ONG);
- b) Atribuye una marcada importancia a la información y a los medios de comunicación. Asigna muchos recursos para educadores y otros especialistas, a fin de modificar las actitudes de los ciudadanos hacia los países en desarrollo.

La ayuda que brinda Holanda está condicionada a los cambios políticos internos del país receptor.

El porcentaje destinado a la ayuda es casi del 1% del PIB. Por tal razón, y por el alto porcentaje del "grant element" y la poca vinculación de la ayuda, Holanda es considerado como uno de los interlocutores privilegiados del Sur.

En América Latina aplica la política de la concentración geográfica. Actualmente, está cooperando con América Central y la región andina, en programas para la reducción de la pobreza.

1. Modelo organizativo de la cooperación holandesa

Como se mencionó anteriormente, la infraestructura administrativa estatal es austera y peculiar. El funcionario que ejerce la mayor autoridad en la materia es el Ministro de la Cooperación al Desarrollo, que no tiene un Ministerio propio y por tal razón en materia operativa es apoyado por una Sección especializada del Ministerio de Relaciones Exteriores y por funcionarios especializados. El Ministro formula las pautas y los lineamientos generales de la cooperación, de acuerdo con las políticas del Gobierno. Dichos planteamientos los presenta al Consejo de Ministros, donde se amplían con los elaborados por otros Ministerios, tales como el de Economía, Finanzas y Agricultura.

La ejecución de los programas y proyectos de la cooperación está a cargo de la Dirección General para la Cooperación al Desarrollo, entidad adscrita al Ministerio de Relaciones con autonomía operativa. Creada en 1964, organiza las actividades de cooperación entre las cuales enfatiza la ayuda bilateral, la asistencia técnica y la participación voluntaria en las organizaciones internacionales.

Las cuotas obligatorias y las voluntarias destinadas a los fondos y Bancos internacionales, son de competencia del Ministerio de Relaciones Exteriores.

El Director General de la Cooperación es responsable ante el Ministro. Está asesorado por tres subdirectores, encargados de la cooperación bilateral, multilateral y de la programación de la política de ayuda, respectivamente.

El Consejo Nacional de Cooperación al Desarrollo es la entidad consultiva de mayor nivel en materia de ayuda externa, tanto para el Parlamento, como para el Gobierno. A la Secretaría Técnica de este Consejo está adscrita la Dirección de programación y problemas estructurales de la cooperación, que integra las acciones de la misma en esquemas a mediano y largo plazos y las armoniza con la política comercial y monetaria.

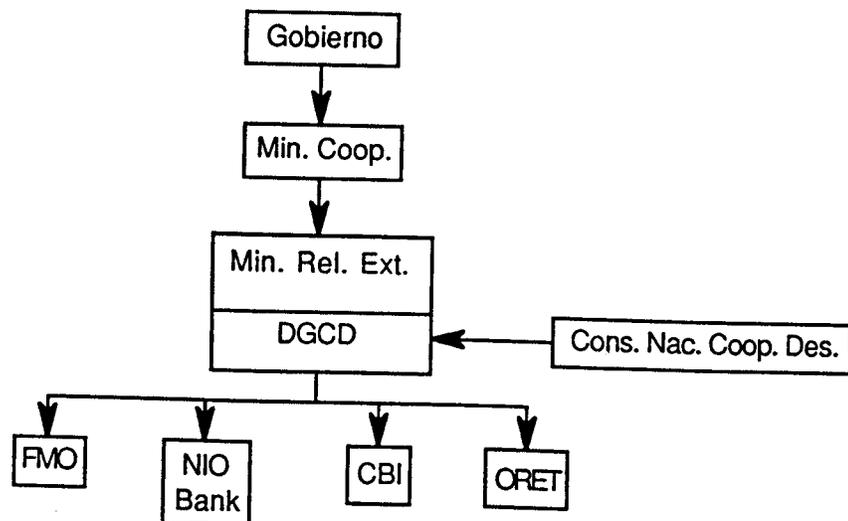
Las entidades que canalizan la ayuda y en forma separada gestionan los flujos promocionales orientados al sector empresarial, son el Banco Holandés para las Inversiones en Países en Desarrollo (NIO Bank) y la Corporación Financiera Holandesa para los Países en Desarrollo (FMO).

El NIO BANK transfiere los recursos, ejecuta las donaciones, paga los proveedores de bienes y servicios y desembolsa los créditos. Todo ello, después que los organismos de cooperación del Gobierno califican y definen a los países beneficiarios, fijan las condiciones de los préstamos y las finalidades del programa y les asignan el monto relativo.

El FMO contribuye a la expansión de la industria en los países en desarrollo y estimula las inversiones y la participación de las empresas de países industrializados.

La "Export Transactions Relevant to Development" (ORET) concede créditos mixtos con un "grant element" que cubre el 40% de la financiación y el costo del crédito, hasta por un total de 40 millones de florines.

FIGURA



El Centro para la Promoción de Importaciones de los Países en Desarrollo (CBI) contribuye al crecimiento económico de dichos países a través de la promoción de sus productos industriales, mediante acuerdos bilaterales o multilaterales. Utiliza los listados del Banco Mundial para escoger los países de su interés y entre ellos da prioridad a los de menor ingreso.

Esta entidad efectúa cursos de formación para los exportadores de los PVD, con la finalidad de aumentar su capacidad de acceso al mercado europeo.

2. Líneas directrices de la política de cooperación

Desde 1964, año de su creación, la cooperación holandesa ha evolucionado al mismo ritmo del país. En estos años ha atravesado varias etapas, durante las cuales aumentó paulatinamente la concentración geográfica de la ayuda, los compromisos con los países de menor desarrollo y los sectores progresistas de ellos, y ha fijado las metas anuales para tales actividades.

Durante los años ochenta, tuvieron prioridad en el debate interno los temas de la deuda externa y los programas de ajuste estructural y de cuidado del medio ambiente.

En el mes de abril de 1991, fueron publicados los criterios para el otorgamiento de la cooperación durante los años noventa. Se confirman los principios base de la misma, entre los cuales se incluyen la lucha contra la pobreza rural y urbana, dando especial énfasis a la participación de la mujer; la valorización de la pequeña y mediana industria, como productora y redistribuidora de ingreso; el apoyo a los procesos de democratización --se tienen en cuenta para la concesión de ayuda--; el respeto de los derechos humanos, y la tutela de los grupos vulnerables.

En América Latina apoya principalmente la reducción sostenida de la pobreza, especialmente en los sectores urbanos y rurales marginados. Para enfrentarla adopta dos enfoques. A nivel micro y macro-económico, insiste en la necesidad de una política económica basada sobre principios de eficiencia y equidad. Sin embargo, da mayor atención a las dinámicas de la cultura local y a los pobres, que convierte en los sujetos principales de su acción.

3. Prioridades geográficas

Tal como se mencionó anteriormente, la cooperación holandesa adopta por lo menos dos tipos de criterios para seleccionar a los países receptores. El primero, que podría calificarse económico-social, considera el ingreso per cápita, los índices cualitativos de pobreza --definidos por el PNUD--, el déficit de la balanza de pagos, el nivel de deuda y de ayuda recibida de otros donantes. El segundo, político-social, toma en cuenta la política interna del país receptor, especialmente el respeto por los derechos humanos, la promoción de la mujer y el mejoramiento de las condiciones de vida de los "target groups".

Además de la aplicación de los anteriores criterios, efectúa una clasificación entre países "de programa" y "de sector". Son considerados países "de programa" Bangladesh, India, Indonesia y Pakistán, a los cuales se ha dado prioridades ad-hoc y otorgado diversas políticas de desarrollo.

Holanda ha dividido su campo de intervención en siete regiones, dos de las cuales son de América Latina. Una es América Central --Costa Rica, El Salvador, Nicaragua, Jamaica, Honduras, Guatemala y Haití--^{8/} y la otra los Andes --Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú.

Cuadro 1

DISTRIBUCION GEOGRAFICA DE LA AYUDA
(En porcentajes del total de los compromisos brutos)

Regiones	1980-81	1985-86	1990-91	1990-91 en mill. \$ a/
Asia Sur-Sahara	31.2	39.4	35.8	747
Asia del Sur	24.8	20.2	18.6	380
Otra Asia/Oceanía	10.6	12.6	16.5	287
Medio Oriente y Africa del Norte	5.4	6.1	5.9	112
América Latina	27.9	21.8	23.1	362

Fuente: CAD/OCDE.

a/ Incluye las contribuciones otorgadas a través de las organizaciones multilaterales, y se calcula sobre las erogaciones netas.

Clasifica como "países de sector" a aquellos que reciben ayuda para el desarrollo de sectores determinados. Este es el caso de China --interrumpida por los hechos de la Plaza Tien Ammen y reiniciada en forma parcial-- y Surinam, que tiene un "status" especial. En total, Holanda otorga ayuda a 54 países.

Las prioridades para la cooperación con América Latina son la integración socio-económica de los pequeños cultivadores y de los campesinos sin tierra; la reducción sostenida de la pobreza en las ciudades; la intervención en el sector informal; el apoyo a la pequeña y mediana empresa; el desarrollo de los recursos humanos; la protección y recuperación del medio ambiente; la reducción de la deuda y la adopción de modalidades de pago más favorables, y el apoyo a los programas de ajuste estructural. En todas estas actividades se privilegia el papel de la mujer y de los grupos étnicos aborígenes.

La distribución geográfica de la ayuda holandesa es diversificada, según se establece en el Cuadro 1. En él se aprecia además que la región más favorecida es la del Sahara del Sur, en Africa, y que la ayuda destinada a América Latina tuvo reducciones durante 1980-81/1990-91.

^{8/} En este momento Haití no recibe ayuda como consecuencia del golpe de Estado que alejó del gobierno al Presidente Constitucional Bertrand Aristide.

4. Prioridades sectoriales

Para luchar contra la pobreza, que es uno de los principios básicos, establece siete sectores prioritarios.

- a) - Desarrollo rural - Encaminado al aumento de los ingresos, a la creación de puestos de trabajo, al aumento del poder adquisitivo y a la producción de alimentos. Se tienen en cuenta a los países que adoptan políticas de apoyo a los pequeños agricultores y se da especial atención a los proyectos integrados para la conservación del medio ambiente.
- b) - Desarrollo urbano - Apoya el sector informal y a las pequeñas empresas, al igual que a los proyectos de investigación y macroeconomía que tengan repercusiones favorables en los sectores anteriores. Ayuda las ONG que demuestren buenos resultados en tales sectores.
- c) - Educación - Para los países que constituyan un sistema escolar y una investigación científica propia, especialmente para la educación básica a nivel formal e informal --adultos--. También para los proyectos integrados, tales como las iniciativas con gestión femenina, y aquellos dirigidos a pequeños agricultores.
- d) - Salud - Para los proyectos a largo plazo a nivel regional, de acuerdo con los lineamientos de las organizaciones de la NU, y con asistencia a través de organismos internacionales.
- e) - Cultura - Puesto que la considera esencial dentro de un desarrollo sustentable, desde 1991 inició un programa de intercambio cultural para el que ha destinado un millón de florines. Además, incrementará la cooperación con la UNESCO.
- f) - Mujeres - Representan un sector transversal en la cooperación holandesa. Aparte de las iniciativas específicas que se destinen a la promoción de la mujer y a mejorar su inserción en la sociedad, la tiene en cuenta no sólo para la elaboración y ejecución de los proyectos, sino también para la elección de los países.
- g) - Sectores público y privado - Da énfasis a la participación del sector privado holandés en los procesos de desarrollo. Incluye, además, iniciativas de apoyo institucional a los países beneficiados.

Las actividades anteriores las complementa en forma específica con cuatro "programas sectoriales". Estos son:

- Programa sectorial para el cuidado del medio ambiente.
- Programa sectorial "mujer y desarrollo".
- Programa sectorial de investigación y tecnología.
- Programa sectorial contra la pobreza urbana.

El programa para el cuidado del medio ambiente entrega apoyo a los países en la búsqueda de solución para los problemas ambientales dentro del ámbito del desarrollo. Con este objetivo se constituyó el Environment & Economic Self - Sufficiency Program (MILIEV), que desde 1993 concede subsidios a las empresas que contribuyen al mejoramiento del ambiente en los PVD. Por otra parte, Holanda tiene la intención de establecer acuerdos bilaterales de desarrollo sustentable con Benin y Costa Rica.

El programa "mujeres y desarrollo" lo lleva a cabo tomando en consideración que las mujeres son mayoría en la población de "pobreza crítica". Para ponerlo en práctica, apoya las organizaciones femeninas existentes.

El de investigación agrupa todos los trabajos de ese tipo, evita su fragmentación y canaliza sus prioridades. Además, efectúa investigaciones socio-económicas que apoyen las políticas del ambiente, la agricultura y el desarrollo tecnológico. Por medio de este programa se están adelantando planes para fomentar el desarrollo de la biotecnología en Zimbabwe, Kenia y Colombia.

Cuadro 2

DISTRIBUCION SECTORIAL DE LA AYUDA, EN 1990
(En porcentajes del total)

Infraestructura social y administrativa	29.4	Multisector	3.6
Educación	12.7	Ayuda programada	12.6
Salud y población	4.0	Reducción deuda ^{a/}	5.9
Planificación y administración pública	0.9	Ayuda alimentaria	2.3
Otro (incluye productos hídricos)	11.7	Ayuda emergencia	2.9
		Gastos administrativos	4.0
Infraestructura económica	8.7		
Transporte y comunicaciones	6.7	No especificado +	
Energía	1.7	contribuciones Ag. privadas	9.3
Otro	0.2		
Producción	21.4		
Agricultura	12.1		
Industria, construcción, minas	8.6		
Comercio, turismo, bancos	0.6		
Otro	-	Total	100

Fuente: CAD/OCDE.

^{a/} Incluye cancelación de deuda no-APD.

El programa de la pobreza urbana favorece a los grupos de bajos ingresos. Realiza investigaciones sobre los procesos de marginalización y acerca de los resultados que alcanzan los programas de utilización intensiva de mano de obra. Favorece también al sector informal, como sucede en la región andina. Allí, Holanda ha apoyado la intervención del Banco Mundial para fomentar el desarrollo de las micro-empresas.

Fundamentalmente, los datos de la distribución sectorial indican que, en 1990, la ayuda se otorgó, prioritariamente y en cuantías elevadas, al sector de las infraestructuras sociales y administrativas --educación 12.7% y otro 11.7%; al sector de la producción --agricultura 12.1% e industria 8.6%--, a la ayuda programada --12.6%--, y a las agencias privadas de voluntariado.

5. Cooperación bilateral

Está a cargo de la Dirección General para la Cooperación al Desarrollo, que cuenta con la asesoría de tres Subdirecciones, una de las cuales es responsable de la cooperación bilateral. Esta Subdirección tiene, a su vez, tres Departamentos Regionales --Africa, América Latina y Asia--. Estos se subdividen por países. Además, tiene las siguientes Divisiones: Administrativa, de Personal y Capacitación, de Análisis Sectorial, de Cooperación Financiera y de Programas Especiales. Esta última, gestiona los cofinanciamientos con la CEE, con las instituciones internacionales --excluyendo las que son parte de las Naciones Unidas-- y otorga la ayuda alimentaria y de emergencia.

La Dirección General respeta los criterios de concentración geográfica, que no obligan al FMO, al CBI, a las ONG y al Servicio de Voluntarios, pues éstos intervienen en muchos más países.

En lo que se refiere a la distribución de la cooperación bilateral, el Cuadro 3 señala que el 90% de aquella está constituida por donaciones, y el 50% de éstas se han otorgado en asistencia técnica. Se observa, además, que en 1991 las erogaciones netas de los créditos fueron de signo negativo.

A diferencia de los demás países CAD, Holanda requiere una baja vinculación de su ayuda. En 1990, el 3.7% lo era, el 34.7% no lo era y el 29.5% restante estaba vinculado sólo parcialmente (Cuadro 3, capítulo I).

La cooperación bilateral comprende también un programa para préstamos menos concesionales (PMC) a largo plazo, destinados a la adquisición de bienes de capital e infraestructura. El programa se incluye en los planes de los respectivos países, como es el caso de Bolivia y Ecuador.

Por su parte, la Corporación Financiera Holandesa para los Países en Desarrollo (FMO) concede préstamos a mediano y largo plazo en florines, para la adquisición de equipos en el exterior. Financia la participación en el capital de empresas y bancos de desarrollo, como también la asistencia técnica y los costos de los estudios de factibilidad. Facilita, además, el contacto con las entidades financieras internacionales, tales como el BID y el Banco Europeo de Inversión.

En 1991, la estructura financiera de la FMO fue modificada totalmente. A partir de esa fecha no continuó recurriendo a los préstamos del mercado de capitales, sino a un "Fondo para el Desarrollo". Este es financiado con el presupuesto de la cooperación, que asciende a casi 350 millones de florines para el período 1993-2000. Al hacerse independiente, dicha corporación asumió la responsabilidad por eventuales pérdidas ocasionadas por los préstamos y por las operaciones de participación en los capitales de riesgo. Durante el primer año de actividad independiente su cartera creció en un 12%.

Cuadro 3

EROGACIONES NETAS DE AYUDA
(En millones de dólares)

APD	1980-82	1988	1989	1990	1991
1. Bilateral	1.145	1.552	1.511	1.833	1.756
a) donaciones	848	1.393	1.371	1.707	1.823
asistencia técnica	327	631	643	790	962
b) Créditos	297	159	140	126	-67
2. Multilateral	392	679	582	705	761
a) donaciones	275	411	371	464	523
Ag. ONU	158	229	197	262	242
CEE	115	182	173	192	248
b) Subscr. Capital	117	268	212	241	238
ADI	92	208	148	173	151
Bancos reg. des.	20	26	28	47	59
Total APD	1.537	2.231	2.094	2.538	2.517

Fuente: CAD/OCDE.

Por otra parte, y siempre dentro de este tipo de cooperación, Holanda ha incrementado otras formas de ayuda con desembolso rápido. Son las destinadas a la adopción de programas y medidas de ajuste estructural, estudiados con especial cuidado para evitar que ocasionen daños en los sectores marginados, hecho al cual ese país brinda especial atención.

6. Cooperación multilateral

La Subdirección encargada de la cooperación multilateral tiene tres divisiones. Una está encargada de las organizaciones internacionales --PNUD y demás Agencias de las Naciones Unidas-- y de entidades como el Banco Mundial y el Fondo Europeo de Desarrollo. Otra, se ocupa de las organizaciones no gubernamentales y de los programas de investigación y capacitación. La tercera es responsable del voluntariado internacional.

El sector multilateral ha registrado los mismos cambios que el de los demás países en estudio. El 35% de la ayuda total, que en los años setenta se canalizaba a través de organismos internacionales, se redujo al 25% en los primeros años de la década de los ochenta, para situarse, a fines del mismo período, en el 30% (Ver Cuadro 3). Esta tendencia parece destinada a crecer, pues los nuevos lineamientos de la PAD, considerando que los actuales problemas son de naturaleza global, requieren actividades diversificadas y coordinadas y economías de escala. Seguramente, esto obligará a la transferencia de algunos de los recursos destinados a los programas bilaterales hacia los multilaterales y multilaterales.

Entre las Agencias de las Naciones Unidas preferidas por Holanda están aquellas que tienden a aumentar la capacidad de implementación y las menos burocráticas. Apoya también a la FAO, a

la OMS y a los programas del Banco Mundial. En cuanto a la CEE, como considera que su capacidad de implementación de proyectos ha disminuido, prevé mantener sólo los aportes actuales al FED y no realizará iniciativas de cofinanciamiento.

La participación holandesa en las instituciones multilaterales es casi total, pues está presente en el Banco Mundial, la CEE, el FED, los Bancos regionales y las Agencias de las Naciones Unidas (Ver Cuadro 4, capítulo I).

7. Conclusiones

La cooperación holandesa ofrece lo siguiente a los países latinoamericanos:

- a) Las prioridades geográficas son claras y articuladas. En América Latina, su acción se concentra en América Central y en la región andina, pero reciben un tratamiento especial Surinam y las Antillas Holandesas (Aruba-Curazao-Bonaire).
- b) La PAD de esta cooperación tiene por objetivo la reducción sostenida de la pobreza a través de proyectos para los "target groups", que se orientan hacia los siguientes estamentos: campesinos, comunidades pobres del sector informal, microempresas, organizaciones femeninas y grupos indígenas.

Los nuevos criterios que la regulan, otorgan especial atención a los proyectos de desarrollo rural que no alteren los recursos naturales o aquellos que plantean defender y mejorar el ambiente natural local. Un ejemplo concreto lo constituye la intención de celebrar un Acuerdo de cooperación bilateral con Costa Rica para la realización de proyectos de desarrollo sustentable.

- c) Debido a que esta cooperación es de tipo progresista, los proyectos que se le presenten deben ser principalmente de carácter social y ambiental, que permitan además una mayor participación de las comunidades locales y mejoren sus condiciones de vida.

Para su evaluación se pueden presentar también proyectos de transferencia de tecnología --en particular de ecología-biotecnología-- y de cooperación económica entre empresas holandesas y locales, a través de la Sociedad Financiera para los países en vías de desarrollo (FMO).

- d) América Latina tiene --para las áreas y los sectores mencionados-- buenas posibilidades de acceso a la cooperación holandesa, especialmente en lo referente a los programas avanzados o pilotos, formulados con precisión y que incluyan indicadores precisos para la evaluación del impacto respectivo, igual que en el caso de la cooperación alemana.
- e) Institucionalmente, el Ministro de la Cooperación al Desarrollo es competente a nivel político. A nivel administrativo opera la Dirección General para la Cooperación al Desarrollo, del Ministerio de Relaciones Exteriores.
- f) Los flujos de ayuda se otorgan especialmente por medio de donaciones poco vinculadas, que incluyen una importante cuota de asistencia técnica.
- g) Como la cooperación holandesa exhibe una tendencia que la orienta hacia el sector multilateral, adhiere a los planes de ajuste estructural que promueve el Banco Mundial, cuando éstos

se destinan a los Fondos Sociales de Emergencia y hacia programas de mejoren las condiciones de vida de los sectores sociales que sean perjudicados por ellos.

Otras entidades del sector multilateral a las que aporta la cooperación holandesa son las Agencias de las Naciones Unidas y los bancos de desarrollo regional, tal como sucede con Alemania.

VIII. ITALIA

Las actividades de la cooperación italiana, como en el caso de España, empezaron con un relativo atraso en relación a las de los demás países. Al inicio, se limitó al envío de técnicos y profesores. Estos realizaban actividades en programas que generalmente habían puesto en marcha misioneros italianos en países en desarrollo.

La primera ley orgánica de cooperación (Ley N° 38), promulgada en 1979, continuaba considerando a la cooperación como una actividad desarrollada por grupos de "voluntarios" laicos y religiosos, que el Estado se limitaba a cofinanciar. Sin embargo, permitió la ampliación del citado concepto cuando aceptó la participación de empresas, de sociedades asesoras, etc., en ella. También lo extendió la denominada "iniciativa Sahel", que hizo posible la intervención articulada en todos los países de la región africana para impulsar la lucha contra la desertificación y el deterioro del medio ambiente.

En el período 1984-85 se puso en marcha una iniciativa destinada a hacer frente a las consecuencias de la sequía en el Cuerno de África. Esto dio origen al Fondo de Ayuda Italiano (FAI). El éxito del FAI se comprometió porque debía realizar una serie de actividades en un período limitado --un año y medio-- y efectuar gastos por un monto determinado sin estudios previos. Además, debía confiar en entes nacionales con escasa experiencia en los países en desarrollo. Con el objeto de subsanar estas dificultades, se expidió la Ley N° 49, de 1987, que es la que actualmente regula las actividades de la cooperación italiana.

América Latina goza de una relativa prioridad en la cooperación de Italia. Para efecto de su otorgamiento y organización, divide la región en tres zonas a las que destina diversas estrategias.

Durante 1990-91 América Latina ocupó el segundo puesto en las prioridades después de África. Durante ese lapso, recibió donaciones y créditos por un total de US\$ 461 millones (Cuadro 1).

1. Modelo organizativo de la cooperación italiana

La Ley N° 49 establece que las actividades de cooperación representan una parte integrante de la política exterior italiana. Por ese motivo, se creó la Dirección General para la Cooperación al Desarrollo (DGCS), dependiendo del Ministerio de Relaciones Exteriores. Su Director General es responsable ante el Parlamento y ante el Ministro de Relaciones Exteriores.

La Dirección está compuesta de 19 oficinas, de las cuales seis son responsables de las distintas áreas geográficas y una de ellas se ocupa de América Latina. Otras cinco tienen competencias temáticas --mujer, formación, ONG, etc.--, una, se encarga de los créditos de ayuda y de las "joint-ventures" y las restantes tienen bajo su responsabilidad los asuntos técnicos-administrativos.

En la DGCS se encuentra la Unidad Técnica Central (UTC), que está compuesta por 120 técnicos responsables del "desempeño de las tareas de naturaleza técnica para la individualización, formulación, evaluación, gestión y control de los programas, de las iniciativas y de los acuerdos de cooperación ... y de las actividades de estudio y de investigación en el campo de la cooperación al desarrollo" (Artículo 12 de la Ley N° 49, de 1987).

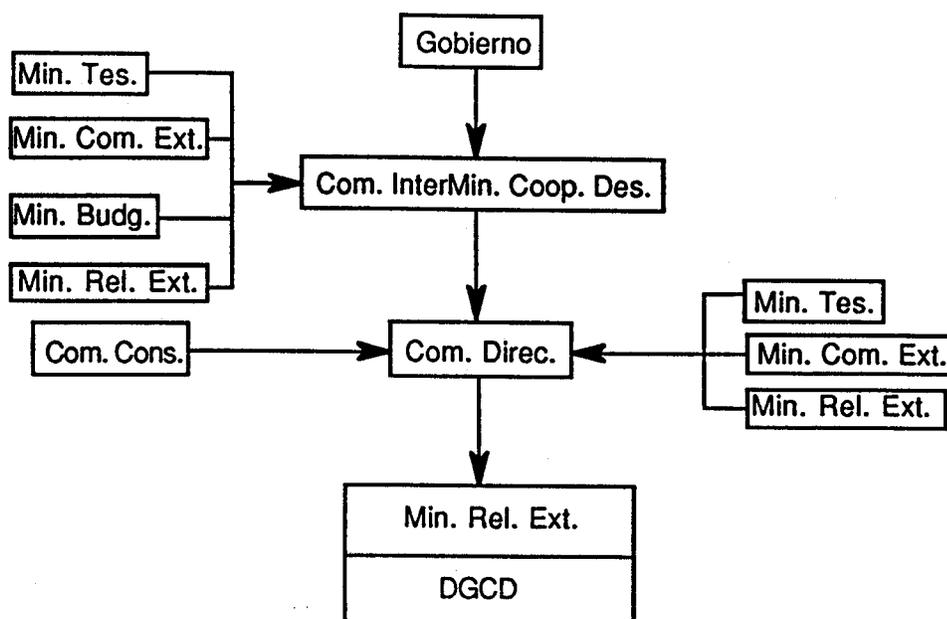
El Comité Interministerial para la Cooperación al Desarrollo (CICS), dicta los lineamientos de la política de cooperación. En otros términos, es la que realiza la programación, establece las prioridades geográficas y sectoriales, reparte los recursos financieros y concede los créditos de ayuda. El Comité está presidido por el Ministro de Relaciones y lo integran los Ministros del Tesoro, de Presupuesto y de Comercio con el Exterior.

El Comité Directivo es el segundo organismo en importancia de la cooperación. Se debe reunir por lo menos dos veces al año, pero normalmente lo hace una vez cada dos meses. Lo preside el Canciller o el Secretario de Estado, y lo integran los Directores Generales de los Ministerios de Relaciones Exteriores, del Tesoro, de Comercio con el Exterior y altos funcionarios de otras entidades.^{9/}

Entre sus funciones está la de establecer las directrices para la implementación de las decisiones que con anterioridad ha tomado el CICS; también decide la programación anual; aprueba las iniciativas de cooperación que tengan valores superiores a los 600 millones de liras; opina sobre la concesión de los créditos de ayuda; aprueba las iniciativas propuestas por las ONG y las administraciones locales y establece las condiciones para los acuerdos extraordinarios.

El Comité Consultivo es un organismo que asesora a la Dirección General para la Cooperación al Desarrollo. Opina sobre la programación y entrega la relación anual al Parlamento y a las Directivas del Comité Director. Está integrado por los representantes de las administraciones y entidades públicas, de instituciones y organizaciones que operan en el campo de la cooperación y por confederaciones sindicales. Se reúne por lo menos cuatro veces al año y está presidido por el Ministro de Relaciones o el Secretario de Estado.

FIGURA



^{9/} Artículo 12 de la Ley N° 49/87, sobre las actividades de cooperación.

Las actividades de la cooperación las ejecuta directamente la DGCS o las realiza a través de ONG, empresas, institutos universitarios, etc. Dichas iniciativas, de acuerdo con la Ley N° 49, anteriormente requerían de licitación y, en casos especiales, el trato directo tenía que ser autorizado por el Comité Director. Posteriormente, la Ley N° 412, de 1991, para asegurar mayor transparencia en la adjudicación de los trabajos, estableció la obligación de la licitación pública para las donaciones, o la designación nominal, en caso de crédito de ayuda. Se necesita de licitación internacional, sólo si el país receptor así lo requiere.

Italia aplica también el "advance competitive bidding" a que se hizo referencia en la cooperación alemana.

2. Líneas directrices de la política de cooperación

La cooperación italiana se orienta hacia la solución de los grandes problemas del subdesarrollo, a la eliminación paulatina del hambre, de la desnutrición y de la pobreza absoluta. La política de ayuda se encamina no sólo a la satisfacción de las necesidades básicas, sino a la obtención de un mejor desarrollo económico y social, que garanticen el ejercicio de los derechos fundamentales del hombre.

Para el final de la presente década, Italia tenía el propósito de aumentar el monto de la ayuda destinada al desarrollo al 0.7% de su producto bruto interno.

En 1989 incrementó la cuota del presupuesto para la ayuda en el 0.42%, hecho que la colocó en el quinto lugar entre los países donantes CAD (Ver Cuadro 1, capítulo I). Pero a partir de ese año, las cuotas correspondientes comenzaron a descender. En 1991-92 se redujeron de manera acentuada, debido a la disminución efectiva del presupuesto y por las dificultades del funcionamiento interno de la cooperación, unidas a la consecuente reducción de su capacidad de gasto.

Italia no tiene regiones prioritarias vinculadas a ella con lazos culturales, con excepción de Etiopía y Somalia. No obstante, ha establecido diversos criterios que se resumen así:

- a) Deben existir necesidades efectivas en las poblaciones interesadas. En tales casos tiene en cuenta la asistencia otorgada por otras cooperaciones y por las Organizaciones Internacionales, a fin de evitar duplicaciones.
- b) Además de las buenas relaciones con Italia, deben existir condiciones previas que permitan a la asistencia una mayor productividad.
- c) Se requiere que existan posibilidades que favorezcan los procesos de integración regional.
- d) Debe existir la probabilidad de que la cooperación sirva como catalizador de inversiones privadas.

3. Prioridades geográficas

La cooperación italiana establece cinco áreas geográficas (Ver Cuadro 1). El Africa subsahariana recibe el 45% de la ayuda, América Latina el 21%, los países del área del Mediterráneo y del Cercano Oriente el 19%, y Asia el 6%. Veinte países de dichas regiones son considerados en la primera prioridad y 17 en la segunda.

Del Este europeo sólo Albania y la ex Yugoslavia han calificado para recibir cooperación, y ya han sido beneficiados con varias iniciativas. Para tales efectos se expidió una ley y se les han asignado recursos propios desde el mes de diciembre de 1990.

El CICS ha establecido los países prioritarios teniendo en cuenta los criterios antes mencionados y el nivel de ingreso per cápita. En América Latina tienen prioridad primaria Argentina, Bolivia, Chile, Colombia y Perú. Con prioridad secundaria, son Ecuador, Brasil, Uruguay, El Salvador, Guatemala, Costa Rica, República Dominicana, Nicaragua y Venezuela.

Cuadro 1

DISTRIBUCION GEOGRAFICA DE AYUDA
(En porcentajes del total de los compromisos brutos)

Regiones	1980-81	1985-86	1990-91	1990-91 en mill. \$ a/
Asia Sur-Sahara	55.2	68.2	45.0	1.159
Asia del Sur	1.7	6.1	2.4	162
Otra Asia/Oceanía	6.5	4.0	4.2	140
Medio Oriente y Africa del Norte	28.5	11.8	19.6	401
América Latina	8.1	10.0	21.1	461

Fuente: CAD/OCDE.

a/ Incluye las contribuciones otorgadas a través de las organizaciones multilaterales, y se calcula sobre las erogaciones netas.

Como consecuencia de la gran emigración italiana del siglo pasado hacia la América, en especial hacia Argentina, Italia tiene un particular interés en América Latina. Ese interés ha aumentado con el restablecimiento de la democracia en algunos países sometidos a regímenes dictatoriales en los años setenta. Durante 1990-91 le destinó a ella el 20% de los recursos de la ayuda (Cuadro 1).

Para efectos del otorgamiento y organización de la cooperación, la divide entre tres zonas a las que destina estrategias diversas.

a) En los países que tienen una industria relativamente avanzada --Argentina, Brasil, Chile y Uruguay--, interviene con el objeto de fomentar la potencialidad productiva, para apoyar la pequeña y mediana industria y para solucionar problemas de las áreas marginales de las grandes ciudades.

Un ejemplo de dicha participación es el "Convenio de Asociación Particular", celebrado con Argentina para el período 1988-92. Mediante él, se pusieron a disposición de ese país diversos instrumentos para la realización de inversiones tanto italianas como argentinas, convenio del cual se trata en detalle en el capítulo sobre la Cooperación Bilateral.

- b) En la región andina se ha dado prioridad a la lucha contra el narcotráfico; a la elaboración de planes de reconversión agrícola de las áreas productoras de coca, y al desarrollo rural.
- c) En América Central, como el principal problema es el de los refugiados y desplazados por causa de los conflictos internos, ha intervenido a través de iniciativas multilaterales (PRODERE) junto con el PNUD, UNHCR, OMS y el programa de salud de la UNICEF.

Terminando el régimen militar en Chile, se incluyó a este país en la primera prioridad (1990). Para las demás naciones del Cono Sur se han elaborado planes trienales que tienen en cuenta las exigencias de ajuste estructural y de saneamiento económico.

En Chile, Argentina y Uruguay, se han establecido proyectos extraordinarios para el apoyo de barrios populares, en las áreas urbanas marginales, dotándolos de servicios de salud. Además, se ha brindado apoyo a la pequeña y mediana empresa. Por otra parte, se han aprobado programas regionales para el control de la epidemia del cólera.

No obstante el interés demostrado por América Latina, en el próximo programa trienal recibirá sólo el 19% de los recursos disponibles para la cooperación.

Por lo demás, en el futuro el otorgamiento de los créditos de ayuda se dificultará debido a las decisiones adoptadas por la OCDE, que excluyen a los países con rentas per cápita superiores a los US\$ 2.465, y también a aquellos que tengan dificultades para el pago de los intereses sobre créditos anteriores. Se agrega a esto los problemas financieros de la cooperación italiana, que probablemente sólo le permitirán mantener su nivel actual.

4. Prioridades sectoriales

Las prioridades sectoriales de la cooperación italiana son las siguientes:

- a) Agricultura y producción alimentaria, que alcanzó a 15% en 1990 (Ver Cuadro 2). Se incluyen las estrategias para la ampliación de las áreas cultivables, para mejorar el uso de los recursos hídricos, la conservación de los suelos, la reforestación y para luchar contra la desertificación.
- b) Energía y materias primas, que representaron el 13%. Estas tienen por objeto reducir la dependencia de las importaciones de petróleo mediante el uso de las fuentes de energía renovables disponibles en cada país. Por lo tanto, las estrategias variarán de país a país.
- c) Formación profesional, llegó al 7%. Como dicho sector ha adquirido cada vez mayor importancia, se ha incluido en todas las iniciativas de desarrollo. Por otra parte, se ha iniciado la formación "in situ" con becas en Italia y con la cooperación a nivel universitario.
- d) Infraestructuras, transporte y telecomunicaciones, alcanzaron a 5%, e hidráulica, con 9%.
- e) Salud, con 5%. Sector que favorece la medicina de base y a la preventiva, mejorando las estructuras periféricas destinadas a la salud. Privilegia las intervenciones a través de ONG, pues da gran importancia al "factor humano" en dicho sector.

f) **Industria, con 4.7%.** Destinado principalmente a la creación de valor agregado, a dar ocupación local, a la promoción de la capacidad empresarial y de gestión. Se busca la participación del sector privado italiano, de ser posible.

Otros sectores de tipo transversal son:

- Los recursos naturales y el medio ambiente, que se toman en consideración solos o en compañía de otros programas.

- Ciencia y tecnología. La transferencia de tecnología viene favorecida en casi todos los casos, así como la creación de polos de desarrollo autosustentables.

- Promoción de la mujer. Se da impulso a todas las actividades que la tienen en consideración, y a aquellas tendientes a eliminar las causas económicas de su marginalización.

Cuadro 2

DISTRIBUCION SECTORIAL DE LA AYUDA, EN 1990
(En porcentajes del total)

Infraestructura social y administrativa	21.7	Multisector	7.6
Educación	6.9	Ayuda programada	3.3
Salud y población	5.2	Reducción deuda a/	11.7
Planificación y administración pública	0.4	Ayuda alimentaria	4.9
Otro (incluye productos hídricos)	9.2	Ayuda emergencia	5.0
		Gastos administrativos	5.6
Infraestructura económica	19.5		
Transporte y comunicaciones	5.5	No especificado +	
Energía	13.5	contribuciones Ag. privadas	0.4
Otro	0.5		
Producción	20.3		
Agricultura	15.6		
Industria, construcción, minas	4.7		
Comercio, turismo, bancos	0.1		
Otro	-	Total	100

Fuente: CAD/OCDE.

a/ Incluye cancelación de deuda no-APD.

5. La cooperación bilateral

Para otorgar esta cooperación se tienen en cuenta las relaciones tanto económicas como políticas con los países en desarrollo. Se pone en práctica mediante planes integrados ("country programmes"), que se acuerdan con los países receptores en encuentros gubernamentales o a través de Comisiones Mixtas. Con esta cooperación se apoyan proyectos y se da asistencia técnica. Se efectúa principalmente a través de donaciones (65%) y de créditos de ayuda (35%). (Ver Cuadro 3).

Las donaciones se utilizan para la satisfacción de las necesidades básicas, la formación profesional, la elaboración de planes o estudios de factibilidad, para dar asesorías y otros servicios a países excluidos de los créditos de ayuda y para apoyar iniciativas de ajuste estructural.

Cuadro 3

EROGACIONES NETAS DE AYUDA (En millones de dólares)

APD	1980-82	1988	1989	1990	1991
1. Bilateral	188	2.408	2.189	2112	2.245
a) donaciones	179	1.604	1.529	1.298	1.485
asistencia técnica	79	286	352	397	330
b) Créditos	9	804	660	814	760
2. Multilateral	532	785	1.424	1.283	1.107
a) donaciones	267	599	679	793	1.073
Ag. ONU	62	213	241	261	314
CEE	188	329	407	435	632
b) Subscr. Capital	264	186	745	490	34
ADI	173	-	508	291	-
Bancos reg. des.	54	141	204	150	11
Total APD	720	3.193	3.613	3.395	3.352

Fuente: CAD/OCDE.

Con los "acuerdos extraordinarios" se atienden situaciones de necesidad urgente y sirven de puente para ulteriores programas de desarrollo. En caso de calamidades naturales o en las ocasionadas por la intervención humana, se brindan ayudas alimentarias y sanitarias sin tener en cuenta las prioridades geográficas establecidas.

En cuanto a los créditos de ayuda se refiere, son propuestos por la DGCS y se otorgan previa deliberación del CICS. Dichos créditos se destinan a financiar proyectos de desarrollo de gran envergadura y a trabajos públicos que requieren instrumentos y maquinaria. Se utilizan para ayudar a equilibrar las balanzas de pagos y para proyectos cofinanciados con las organizaciones internacionales. Las modalidades para el otorgamiento y para el establecimiento de las condiciones

respectivas, cambian en razón de las capacidades de pago de los países beneficiados. Varía también el "grant element" entre el 55% y el 65% (Ver Cuadro 3, capítulo I).

Para su concesión se requieren las siguientes condiciones:

- a) A los países menos adelantados se les otorgan excepcionalmente créditos con un interés del 1%, a un plazo de 30 años, 12 de los cuales constituyen período de gracia. No se les conceden créditos mixtos;
- b) Para países con renta per cápita hasta US\$ 2.550, los créditos tienen las mismas características citadas arriba, y se pueden otorgar créditos mixtos;
- c) A los países con rentas superiores a US\$ 2.550, no se les concede ni créditos de ayuda ni créditos mixtos.

El Fondo que financia el capital de riesgo de la joint-ventures y que cuenta con 100 billones de liras, no ha sido utilizado plenamente, pues se han financiado sólo 14 de ellas, tres de las cuales en América Latina, una en Venezuela y dos en Argentina.

Con Argentina se estipuló un "Convenio de asociación particular", una de las experiencias más interesantes de la cooperación italiana, no obstante que sus resultados han sido inferiores a las expectativas. En dicho Convenio se establecieron los objetivos que se detallan a continuación:

- Facilitar las inversiones productivas en el sector privado argentino, con el apoyo de inversionistas de ese país e italianos, éstos últimos pertenecientes tanto al sector público como privado.

- Estimular las iniciativas conjuntas de producción para favorecer la modernización y el crecimiento de la productividad de Argentina.

Para alcanzar tales objetivos se destinaron US\$ 600 millones en créditos de ayuda, para el período 1988-89. La mitad de dicha suma tenía como finalidad la realización de proyectos de cooperación seleccionados por ambas partes. Para 1990-92, se destinó un monto similar al anterior. Además, Italia se comprometió a otorgar fondos para la constitución de empresas mixtas ítalo-argentinas y a favorecer las inversiones directas de empresas privadas y mixtas.

Por su parte, el Gobierno argentino adoptó el compromiso de favorecer las inversiones para la constitución de empresas productivas y garantizar las inversiones italianas del programa y la libre transferencia de capitales, derogando las restricciones locales.

La idea base del convenio es suponer que a cada unidad de crédito le corresponden dos, que provienen de empresas italianas y argentinas.

Se incluye en dicho convenio un componente denominado "PADEA", que es un programa de apoyo a las pequeñas y medianas empresas. Mediante él se entregan líneas de crédito de ayuda para fomentar la estructura productiva local, financiar la importación de equipos industriales desde Italia, y para favorecer la balanza de pagos.

Después de un año y medio de la firma del convenio, los resultados no eran muy alentadores por la complejidad administrativa de ambas partes y la falta de elasticidad del sistema financiero argentino. Por tal razón, en abril de 1990 la III reunión del Secretariado Permanente Argentina-Italia (SPAI) modificó los procedimientos de evaluación y aprobación de los proyectos. El cambio produjo resultados relativamente buenos. A fines de 1991 se habían puesto a disposición dos líneas de crédito cada una por US\$ 50 millones, de las cuales se han utilizado sólo US\$ 52 millones.

En 1992, después de la reunión SPAI V, Italia concedió una nueva línea de crédito de ayuda por US\$ 50 millones, para financiar importaciones de bienes instrumentales de empresas mixtas italo-argentinas.

6. La cooperación multilateral

Se efectúa a través de:

- a) La participación en el capital de Bancos o Fondos internacionales;
- b) La participación en la cooperación de la CEE;
- c) Las contribuciones o cuotas a las Organizaciones que forman parte de las Naciones Unidas.

Antes de la Ley N° 49, Italia participaba en iniciativas "multilaterales" para la realización de proyectos y programas, ejecutados en su totalidad por organizaciones internacionales, con costos de administración elevados y con resultados no siempre positivos. Posteriormente, cuando amplió su organización, estuvo en condiciones de asumir directamente la ejecución de los proyectos.

La ayuda multilateral italiana es superior al promedio CAD. A ella destinó en los años ochenta, entre el 30% y el 40% de la ayuda total. Su mayor aporte lo otorga a la CEE y después de ésta a las Naciones Unidas.

7. Conclusiones

Se está actualmente atravesando una fase de reconsideración de su política de desarrollo, tanto en los instrumentos que usa como en su organización interna.

Aunque las dificultades financieras son notables, éstas tienen sólo un carácter coyuntural, pues se pueden obviar a mediano plazo.

En la actualidad, la cooperación italiana ofrece a los países latinoamericanos las ofertas que se indican a continuación. Sin embargo, ellas experimentarán variaciones, como consecuencia de las modificaciones de la política de ayuda al desarrollo que se adoptarán en el futuro cercano.

- a) Es muy probable que a América Latina se le continúe dando una prioridad secundaria, después del África y de la cuenca del Mediterráneo. Y en ella, se favorecerá a la región andina, América Central y a los países del Cono Sur.
- b) A los países centroamericanos probablemente se les aprobarán los proyectos de apoyo institucional, de desarrollo rural y ayudas humanitarias.

En la zona andina, se privilegiarán los proyectos referentes a la lucha contra el cultivo de la coca y contra la pobreza rural y urbana (sector informal).

En el Cono Sur, se tenderá a hacer más eficaz la cooperación particular entre Italia y Argentina con apoyo al sector privado, especialmente para adelantar las operaciones de privatización en curso.

c) Las relaciones con los demás países dependerán de las disponibilidades financieras residuales y de la relevancia del asunto que merezca el acuerdo. Por tal razón, tales países deben individualizar los sectores particulares materia de las solicitudes de proyectos a esta cooperación, tal como el caso del Brasil, donde se podrían apoyar las iniciativas dirigidas a tutelar el medio ambiente, a través y de común acuerdo con las organizaciones multilaterales.

d) La entidad competente para los efectos descritos es la Dirección General para la Cooperación al Desarrollo del Ministerio de Relaciones Exteriores.

e) En cuanto a la utilización de los instrumentos financieros, Italia seguramente otorgará más ayuda por medio de donaciones, siguiendo el ejemplo de los demás países CAD.

f) Aumentará también su utilización del sector multilateral, razón por la que los países latinoamericanos podrán solicitar un mayor compromiso italiano en las entidades regionales correspondientes.

ANEXOS

Anexo 1**COMITE DE ASISTENCIA PARA EL 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 Asistencia para el 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.^{10/} 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.

^{10/} 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.

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.

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 Cooperation 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.