

LAS POLITICAS DE COOPERACION DE EUROPA OCCIDENTAL HACIA AMERICA LATINA Y SUS POSIBILIDADES FUTURAS

Helán Jaworski C.

El marco global de la cooperación: negocios son negocios

Al término de una difícil década para la región, la "cooperación" de los países industriales, entendida como contribución generosa, aparece como una nueva relación internacional en progresiva extinción. Las acciones se ciñen a un nuevo discurso político, según el cual los programas bilaterales -exceptuados los de ayuda humanitaria o de emergencia- difícilmente podrán seguir siendo considerados expresión de solidaridad. Cada vez más la ayuda oficial al desarrollo (AOD), pero no solamente ella, resulta definida y condicionada por relaciones financieras y comerciales, que se subordinan al interés económico de los grupos empresariales (públicos y privados) en los países donantes.

La voz de orden es contribuir a reducir los desequilibrios en las balanzas de pagos y, a excepción de los países de menor desarrollo, caso ejemplar los de Africa al sur del Sahara, las formas tradicionales de cooperación desaparecen y los recursos se transfieren a nuevas áreas de "punta". Subsiste, en escala menor y en reestructuración, la cooperación técnica y financiera tradicional, de raigambre asistencial y supletoria, concentrada en zonas críticas, de extrema pobreza y situaciones de calamidad. Pero globalmente, en el "incremento" de la ayuda predomina la expansión de actividades, formalmente a favor del Tercer Mundo, que "cooperan" eficazmente a impulsar el empleo, el comercio y la industria de los países industriales.¹ Este movimiento, hacia el economicismo en la ayuda,

[1] Con innegable candor diversos documentos oficiales elogian el rol de la cooperación como generadora de empleo a través del reclutamiento de expertos, voluntarios y cooperantes y de su importancia para abrir nuevos mercados a la producción nacional.

su privatización y su ordenamiento a objetivos de política internacional, no aparece suficientemente ponderado por los países del Sur.

Lo anterior no es una caricatura. Es un hecho que responde a situaciones objetivas: la estabilidad en condiciones de paz, la expansión económica y el aumento de riqueza en el Norte, unidos a la emergencia de nuevas realidades, se acompañan de una pérdida de interés (de gobiernos, medios de comunicación y empresas) por promover el desarrollo del Sur. Correlativamente, se diluye la imagen del Tercer Mundo como socio e incluso como mercado, mientras inicia un proceso de captación selectiva.

Peor aún, la iniciativa tangible de un "de-linking" o desacoplamiento que, aunque polémica, planteada en sus propios términos podría ser beneficiosa a los países en desarrollo,² no proviene de ellos, sino resulta del escepticismo del Norte sobre la "interdependencia" entre los dos mundos. Es resultado de la percepción de que decrecen la necesidad y el valor negociable de las llamadas ventajas comparativas del Sur (mano de obra barata, abundancia de materias primas, conveniencia de producir en la vecindad de los recursos, etc.) mientras la inversión se orienta a la especulación y al predominio del capital financiero).³ Lo anterior, sumado a la caída del comercio y a los montos absurdos alcanzados por la deuda externa, producen un perverso flujo negativo de recursos (del Sur hacia el Norte).⁴

América Latina no escapa a los cambios -ya ocurridos- en la economía mundial. Su situación, exhaustivamente documentada, es de serio deterioro en el sector externo. Las transferencias netas a la región, arrojan saldos negativos para los principales flujos: financiero, comercial y de inversiones. Generalizando, no habrá nuevos créditos hasta no remover el obstáculo de la deuda, las exportaciones aumentan pero los precios continúan siendo vulnerables y las inversiones se retraen, produciéndose desinversión externa neta en una mayoría de países, mientras el saldo se reubica, concentrándose en dos países como México y Brasil donde el inversionista extranjero asume obtener mayores garantías.

[2] En este sentido Samir Amin "Note sur le concept de déconnexion (delinking)", IFDA Dossier N° 50, nov-dic. 1985, Nyon.

[3] Principalmente Peter Drucker "The Changed World Economy", *Foreign Affairs*, primavera 1986, Vol 64 N. 4, pp. 768-791.

[4] Documentos del Forum sobre la Deuda y el Desarrollo (FONDAD), Scheveningen, marzo 1989. Especialmente las intervenciones de Stephany Griffith-Jones.

La cooperación es importante para el Tercer mundo. Según las últimas cifras de la OCDE (para 1987), la ayuda de los estados miembros del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), representó el 54% de los aportes financieros netos a los países en desarrollo. Esto, a pesar que en términos reales acumuló para el conjunto un descenso del 1%, lo que no ocurría en muchos años.⁵ Además, otro dato revela que históricamente, al margen de variaciones en los aportes, debidas a coyunturas nacionales, entre 1962 y 1987 el PNB del conjunto de los países del CAD casi se triplicó, pasando de US\$ 4,630 millones a US\$ 12,000 millones. En los mismos 25 años, la ayuda oficial al desarrollo (AOD) no llegaba a duplicarse y en porcentaje disminuiría del 0,53% al 0,35% del PNB.⁶

La opción difícil de gastar bien cuando se tiene poco

Otras razones explican por qué la ayuda externa, es vital para América Latina. El gasto de desarrollo, primero todo es gasto social. Y que luego, enfoque cultural. Unido al volumen y peso crecientes de la deuda externa, salta el problema de un enorme déficit fiscal en la mayoría de los países. Aunque la situación ha mejorado considerablemente en la segunda mitad de la década, en 1987 había nueve países donde el déficit anual superaba el 5% del PIB.⁷ ¿Qué pagan las escasas disponibilidades?

La ausencia de recursos públicos se traduce en la disminución del gasto, principalmente en el gasto de capital. No se repone el capital fijo, no se puede importar, no hay nueva inversión interna directa, pero también se afecta aquella externa, incluso proveniente de la cooperación, cuando escasean los fondos de contrapartida, expresados como costos locales.⁸ Un segundo efecto de la menor recaudación fiscal (debida en parte a inapropiadas políticas tributarias) es la limitación del gasto corriente y la crisis de algunos estados latinoamericanos se revela en toda su gravedad: no se mantiene la infraestructura básica, disminuye la investigación científica y tecno-

[5] Ver el Informe del Presidente del CAD Sr. Joseph C. Wheeler para 1988, OCDE, París, 1989.

[6] *Ibid.*

[7] Informe BID, 1988, p. 33 y siguientes.

[8] *Ibid.* "La disminución del ahorro implica una inversión más reducida y por lo tanto socava el futuro crecimiento de América Latina" p. 35.

lógica, las remuneraciones del sector público no siguen las variaciones del valor adquisitivo y mientras se mantienen extensas planillas de personal cada vez de menor calificación, se acelera la "fuga de cerebros" hacia el sector privado o al exterior.

Correlativamente se afecta la gestión en sectores claves de la administración. Escasea el personal directivo de buen nivel o no se lo puede pagar; faltan proyectos de desarrollo, viables y a nivel de ejecución; decae la institucionalidad por la rotación constante del personal y se pierde la memoria colectiva; la recaudación de impuestos disminuye y se apela a gravar el comercio exterior por ser más fácil de controlar; finalmente, la prestación de servicios básicos se afecta y la protesta social puede amenazar la democracia.

Este cuadro, repetido en más de la mitad de los países latinoamericanos, también actúa sobre las políticas de demanda de cooperación. Las prioridades se ven alteradas. Los gobiernos convienen en invertir en tecnología e infraestructura pero deben mantener sus estructuras funcionando, conservar a sus mejores expertos y pagar un mínimo de investigación y estudio. Sin fondos propios una de las pocas salidas es recurrir a la cooperación, más multilateral que bilateral. Viene a su encuentro un cambio de óptica en algunos donantes, que complementa el "economicismo" en la ayuda. Sin modificar su postura sobre la condicionalidad del sistema financiero internacional o sobre la deuda, proponen como paliativo programas de "compensación social" o apoyos similares a los países que han sufrido el impacto de "ajustes estructurales".

Otras veces, la cooperación internacional al margen de sus nuevas connotaciones, se convierte para algunos países en el único flujo de recursos con saldo positivo, que paga pocos pero valiosos costos de gestión y desarrollo, manejados con utilidad por el propio país receptor. Pero no son muchos estos casos.

Por la atención que recibe la ayuda externa se pensaría que su magnitud sea superior a lo que en realidad representa. No es mucho. Comparando en cifras de 1987, los ingresos anuales por concepto de exportaciones de la región llegaron a US\$ 154,454 millones, con la cooperación recibida del total de principales fuentes (bilateral CAD y multilateral, incluyendo el Caribe) por US\$ 5,200 millones, ésta apenas representa el 3,3%. Pero lo reducido no es sinónimo de mala voluntad para la región. Hay otra explicación. La gradación adoptada por donantes y organismos internacionales, en función de la renta

promedio, ubica a una mayoría de países latinoamericanos como de ingresos medios o altos e ignora la existencia de zonas de extrema pobreza.

El asunto reside menos en las cifras y más en la actitud y las políticas que definen formas, composición y destino de la cooperación, con las peculiaridades de Europa, enjuiciando la posibilidad de anticipar el mejor uso futuro de estos recursos.

Términos y criterios actuales: sin espacio para muchas ilusiones

La relación Europa-América Latina se ubica en el centro de la realidad descrita. Europa es importante para América Latina, pero no a la inversa. No hay interdependencia. No en la dimensión que podría garantizar una negociación simétrica. Además, el escenario internacional tampoco contribuye. La atención institucional de la CEE hacia la región, a Centroamérica en razón del conflicto, la ampliación en las formas de cooperación y otros pasos hacia una superación de la marginación, no compensan la atracción objetiva de Europa por el Mediterráneo y el Medio Oriente, los contactos en el Lejano Oriente y sobre todo, el fortísimo reclamo de la evolución en el Este europeo. Otra vez la ventaja favorece al Norte.

1. La cooperación europea al desarrollo hacia América Latina, especialmente aquella bilateral, hace parte cada vez más de sus relaciones económicas internacionales y faltando un condicionante estratégico, depende menos de su política exterior. Los ministerios de economía y de finanzas saben bien que la cooperación financiera, pero también la asistencia técnica, significan en la mayoría de países de la CEE, creación de nuevos empleos, apertura de mercados y difusión de tecnología.

La cooperación técnica constituye un egreso que se paga (calificando profesionales, colocando productos y donando excedentes) con el reconocimiento internacional, sin afectar los flujos de sentido inverso- deuda y pagos por servicios-, que remiten recursos de capital al mundo desarrollado.

2. En el lapso de dos décadas la institucionalidad europea para propósitos de cooperación ha evolucionado sensiblemente. Una vez integrados las previamente dispersas acciones de cooperación, los esquemas nacionales llevaron el órgano político responsable hasta el

nivel ministerial. La mayor definición dentro del marco comunitario se encuentra en el Ministerio Federal (BMZ) de Alemania, luego en los ministerios de segundo rango en Holanda y Francia y el menor nivel en las reparticiones dentro de los ministerios de Asuntos Exteriores, como ocurre en Bélgica (AGCD), el Reino Unido (ODC), Italia (DGCS) y España (SECIPI).

En la mayoría de países, la gestión de la cooperación se mantuvo centralizada y es competencia de los mismos entes. Se exceptúan Alemania Federal, que tiene agencias especiales para administrar separadamente la cooperación técnica (CTZ) y la financiera (KfW), y España que ha creado una agencia (AECI) con tres institutos responsables por áreas geográficas. En adición cada país integra un instituto bancario como operador de los desembolsos y la recaudación, mientras otro ente especializado gerencia las garantías para los créditos de exportación.

Pero la prioridad actual la tienen sin lugar a dudas las instituciones de promoción de "nuevas formas de inversión" o de "cooperación con participación empresarial" (CODE). El papel de las corporaciones de desarrollo, orientadas a estimular las empresas mixtas, "joint ventures" o "partenariat des entreprises" entre inversionistas europeos y contrapartes del Tercer Mundo) CCCE en Francia, CDC en Inglaterra, SWEDFUND en Suecia, IFU en Dinamarca, DEG en Alemania, SBI en Bélgica, FMO en Holanda y la última en crearse, COFIDES en España),⁹ recibió nuevo impulso al aprobar la CEE en junio de 1988 el mecanismo de cooperación financiera con los países "no asociados" de Asia, América Latina y el Mediterráneo, también conocida como "facilidad Cheysson".

3. La existencia de nuevos instrumentos no garantiza el buscado incremento de una cooperación definida "integral", que junto con transferir tecnología y apoyar las mejoras sociales, también potencie la actividad productiva y dinamice la economía. Pero en esa dimensión América representa poco para Europa. No en comparación con el viejo orden colonial, sino como resultado de un complejo europeo fue educado desde la década pasada sobre la crisis del petróleo, el precio de las materias primas y la deuda.

[9] Sobre el particular consultar útilmente: Alexandra Gourdain Mitsotaki "Public Development Finance Corporations, their role in the new forms of investment in developing countries" Paris, OECD, 1986; Gabriel Guzmán y Ruth Rama "Posibilidades de la Empresa en la cooperación española al desarrollo", Madrid, CIDEAL, 1987.

No está ausente de este enfoque crítico atribuir responsabilidad a la región en alimentar su propia pobreza, no controlar la fuga de capitales y poner en riesgo el equilibrio ecológico del planeta. La retórica sobre el continente del futuro ha sido abandonada y se percibe la ausencia de alternativas positivas. Se critica la falta de propuestas y proyectos y se hace notoria la distancia en tiempos y en ritmos. Predominan los estereotipos en la percepción de la región. Lejos el tiempo de decir "*ça, ce n' est pas le Péroul*". Hace poco que los sectores lúcidos de América Latina se percataron que la fecha mágica del 92 nada tendría que hacer con los 500 años de la conquista y sí con un proceso de integración que subraya aún más las diferencias.

Basadas en una "gradación" siempre recusada por la región, los gobiernos europeos discriminan en la ayuda por la existencia de países de industrialización reciente (NICs), con supuestos ingresos medios altos, mientras la opinión pública no entiende por qué la crisis de la deuda comenzó en México, provocó la moratoria de Brasil, crisis en Argentina y en Perú y recientemente el estallido en Venezuela. A su vez, el sector empresarial se escuda en "ejemplos" que, ignorando las realidades sociales respectivas presentan a Chile y Paraguay como países que atraen inversión, Colombia como modelo de gestión comercial y Bolivia como testimonio del control de la hiperinflación.

4. Ciertas cifras muestran el peso escaso de los intercambios en ambos sentidos. La relación Norte-Sur sigue asimétrica y la brecha se amplía. Desde que se inició la crisis de la deuda en 1982, los flujos financieros europeos -sobre todo privados- cayeron drásticamente. Para América Latina, el mercado de la CEE es importante al representar un 15% de su comercio global, pero a la inversa, para los países de la Comunidad dicho intercambio sólo significa entre un 2 y un 3%. Lo mismo ocurre en el caso de la inversión extranjera (IDE). Hasta 1985, el porcentaje de los países CEE en el total de inversión recibida por América Latina era de un 22%, pero ese monto equivalía sólo al 8% de la IDE europea y en marcada tendencia decreciente).¹⁰

En el ámbito que nos atañe de la cooperación al desarrollo, los países comunitarios contribuyeron con 25% del total de la ayuda que recibe la región latinoamericana de todo tipo de fuentes y eso es importante. Pero si se analiza desde el ángulo europeo, dicho monto

[10] Datos elaborados a base de cifras de la OCDE, Banco Interamericano de Desarrollo y trabajos de la Universidad de Bocconi de Milano (ISLA).

apenas equivale al 6% de los recursos que aportan la CEE y sus estados miembros al mundo en desarrollo.

5. América latina frente a Europa soporta la competencia (dentro del propio mundo en desarrollo y como signo de la fragilidad del tercermundismo), de los 66 países del Africa, Caribe y el Pacífico (ACP), signatarios de las convenciones de Yaoundé y Lomé. El trato preferencial acordado a estos estados en materia comercial, crediticia y de cooperación, indirectamente discrimina contra la región, ya golpeada por la Política Agrícola Común (PAC). Comercialmente, basta citar la competencia del Caribe con Centroamérica, en materia de exportación de frutos tropicales. Se han creado conflictos en el Sur a partir de economías subsidiadas artificiales y de gran vulnerabilidad.

En cooperación, el acceso a los recursos del Fondo Europeo de Desarrollo (FED) y a los créditos del Banco Europeo de Inversiones (BEI), está limitado a los países ACP, a pesar de la demanda latinoamericana. En vísperas de la IV Convención de Lomé, es muy fuerte la presión ACP sobre Europa para mantener las preferencias, en sentido contrario a los intereses de América Latina. También la cooperación bilateral se ve arrastrada, existiendo relaciones privilegiadas. No sólo del Reino Unido con el Commonwealth y de Francia con los DOM-TOM, sino de Portugal y Holanda respecto de sus ex-colonias en Africa y en Indonesia, e incluso Italia frente a los países del Cuerno de Africa.

Buscando equilibrar, en los últimos dos años se discutieron en el Parlamento europeo propuestas de formas nuevas de cooperación hacia América Latina. Desde mecanismos similares a Lomé, la posible integración puntual (casos de Haití y República Dominicana) o un esquema regional propio).¹¹ Esta vertiente se tradujo, dentro de la CEE, en medidas administrativas que separaron el presupuesto de ayuda para América Latina del de Asia y elevaron el porcentaje relativo entre las dos regiones de 25-75% a 35-65%, y de otra parte, en la puesta en vigencia de la "Facilidad Cheysson" dotando de recursos el programa de cooperación industrial, al cual tienen acceso la mayoría de países latinoamericanos.

[11]En este sentido, ver: Parlamento Europeo, Comisión de Desarrollo y de Cooperación, Proyecto de Informe "sobre la cooperación entre la Comunidad Europea y los países en vías de desarrollo de Asia y América Latina". Parte A: Propuesta de resolución (23/08/88); Parte B: Exposición de Motivos (13/07/88). También: "Analyse de la Convention de Lomé III et Etude Prospective d' une coopération similaire entre la CEE et l' Amerique Latine". N. D.

6. Se percibe en documentos recientes que las formas clásicas de cooperación europea, técnica y financiera (basadas en el apoyo a proyectos), progresivamente quedan de lado o van calificadas como indicadas para los países más pobres, mientras para los países de ingresos intermedios (la mayoría de América Latina) resultan aconsejables los nuevos instrumentos de cooperación comercial e industrial. Estos mecanismos comprenden: estímulo a las inversiones y al otorgamiento de créditos, acuerdos "marco" con instituciones financieras que actúen como intermediarias, atención prioritaria a la producción y disponibilidad de energía y especialmente, la promoción de "joint ventures" con pequeñas y medianas empresas.¹²

En el marco bilateral, los países mejor dispuestos (o con mayor interés) en ampliar la cooperación y mostrar una diversidad de políticas y opciones hacia América Latina, son los que tienen menor grado de compromiso con los países ACP, o pueden ignorarlos. Son también los que no eligieron una lista cerrada de países de concentración, en especial los de menor desarrollo, como lo hicieron Suecia, Noruega y hasta cierto punto Holanda, cuya política regional excluye a la mayor parte de América Latina (acceden los estados centroamericanos y los andinos). Estos países donantes más favorables son Italia, España y Alemania.

Italia desde la aprobación de la Ley de Cooperación 49, en febrero de 1987, además de dar particular atención al fondo de créditos "ágiles" para los empresarios que inicien "joint ventures", activó frente a América Latina, dos esquemas integrados de cooperación e inversión, bajo el nombre de acuerdos asociativos, con Argentina y Brasil. Los primeros, firmados a fines de 1987, se bloquearon políticamente, poniendo de manifiesto las dificultades de concertar los intereses empresariales con el ritmo y las prioridades gubernativas. Los segundos, que debían concretarse en mayo de 1989, quedaron diferidos. Todo ésto, mientras la cooperación italiana sufría una fuerte desaceleración debida a compromisos por encima de sus disponibilidades, trabas burocráticas y reducida capacidad de desembolso.

[12]La política comunitaria respecto a estos temas se resume en la sección 6 "Cooperación al Desarrollo" del XXII Informe General de Actividades de las Comunidades Europeas, 1988, Bruselas, 1989 y en forma específica en el folleto "Ec International Investment Partners: a European Community financial facility to promote joint ventures in Asia, Latin America and the Mediterranean Region.

España, recién llegada a la cooperación en gran escala, empleó buena parte de 1988 en modernizar y adecuar su estructura institucional. Con un esquema inspirado en el de Alemania Federal, por Real Decreto 1526/1988 descentralizó una agencia operativa (AE-CI) y dentro de ella mantuvo un instituto responsable de la relación con América Latina (el Instituto de Cooperación Iberoamericana-ICI). Paralelamente, propuso como criterio de política "que el esfuerzo de cooperación vaya encaminando a potenciar el sector productivo-exportador y a consolidar un sector público y empresarial e industrial y el papel de las pequeñas y medianas empresas (PYMES). La firma en febrero de 1988, de los convenios sobre un Programa Integrado de "relanzamiento económico de la República Argentina" con el objetivo de "fomentar el crecimiento industrial armónico argentino, con la activa participación de los sectores privados de ambos países", también deben verse fuera de las formas clásicas de cooperación (que aún priorizan acciones en salud, agricultura, formación profesional e infraestructura básica) y ubicarlos como parte de la acción selectiva en nuevos sectores de investigación, comercio y tecnología.¹³

El caso alemán aparece peculiar porque los que llamamos "formas nuevas" de la cooperación, tuvieron origen interno evolucionando en forma conjunta con el marco institucional. Por lo tanto, los cambios o la adaptación a las nuevas demandas y la articulación en el marco comunicativo ocurrieron dentro de las estructuras preexistentes, la Sociedad Alemana para la Cooperación Técnica (GTZ), el Instituto de Crédito para la Reconstrucción (KfW) y la Sociedad Alemana para Inversiones en Países en Desarrollo (DEG). Pero el equilibrio con la cooperación técnica y financiera tradicionales parece más estable y también en dichas dimensiones se registran cambios importantes, como la relevancia concedida a la formación de recursos humanos o la reestructuración de la GTZ sobre una base geográfica, sobre la premisa de que no hay modelos globales de acción sectorial válidos, sino que la última palabra en materia de desarrollo debe darla la realidad de cada país.

[13] Para España ver genéricamente de Félix Juárez "La Cooperación Internacional Española", Madrid, MAE/SECIPI, junio 1988; de Helán Jaworski "Perspectivas y posibilidades de la política española de Cooperación al Desarrollo", Madrid, AIETI/CIDEAL, 1989, sobre nuevos criterios, la ponencia de Carmelo Angulo Barturén "Nuevos enfoques de la cooperación bilateral. Experiencias de gestión en cooperación desde la óptica española" Santander, ICI/UIIMP. Septiembre 1988. El Acta del Tratado General de Cooperación y amistad con Argentina se encuentra en *Síntesis* Revista documental de ciencias sociales iberoamericanas, Nº 4, Madrid AIETI/IRELA, 1988.

7. El elemento central en todas las formas de cooperación europea es su mayor o menor grado de atadura o condicionalidad, que refleja el compromiso de que un porcentaje de la ayuda, debe ser invertida en compras en el mismo país donante. En otras palabras, que la cooperación se convierta en comercio.

Los propios analistas del CAD en la OCDE reconocen que la estadística no es confiable, ya que los mismos países donantes tienden a disfrazar esta conexión, pero estiman que el porcentaje varía entre el 10 y el 76%. (Entre los países europeos de los cuales se dispone de información, para 1987 el de mayor nivel de "atadura" a nivel bilateral fue Italia, que llegó al 81%, seguido del Reino Unido con el 76% y Alemania Federal con el 42%, mientras los países más liberales en este aspecto fueron Holanda, Suecia y Noruega).¹⁴

Otros analistas opinan que el nivel es mucho más alto, sobre todo por el uso frecuente de una forma de condicionamiento que son los llamados "créditos mixtos". Estos "financiamientos asociados", vistos desde el ángulo del recipiente, supeditan la concesión de ayuda de capital e incluso donaciones a la aceptación para financiar parte de un proyecto, de créditos a la exportación ligados a bienes y equipos nacionales. Visto del ángulo de los países industriales que se sienten afectados (caso reciente de los Estados Unidos y el Canadá frente a los países europeos y el Japón), se trata de una distorsión en los flujos de comercio y ayuda que resultan de la práctica de "endulzar" los créditos de exportación. América Latina, donde tales créditos cayeron en un 28% entre 1980 y 1985, se ve sujeta a una presión adicional para acceder a los recursos que requiere.¹⁵

El tema de condicionamiento trae a la atención otra situación y un peligro. Lo primero, es que una parte creciente de las personas involucradas en tareas de cooperación en ambos extremos de la relación, (en particular funcionarios de gobierno, proveedores de bienes y servicios, consultores y expertos) considera el acuerdo sobre un proyecto de desarrollo, como un negocio a ser cerrado, que si bien se obtiene, deparará beneficios concretos e individuales a los que intervienen en él.

[14]OECD, *Development Cooperation Report*, 1988.

[15]*The Financial Times*; "Canada and US urge fresh talk on export credits" (22/05/89); "Contesting the point at which trade becomes aid" (23/05/89). Sobre otras dimensiones, ver Hubert Julienne "Cooperación Económica entre la CEE y América Latina: posibilidades y opciones", IRELA, 1987.

Lo anterior y la ausencia en muchos países de América Latina de políticas claras de gestión de la cooperación, se traduce en la acción de *lobbies* nacionales e internacionales que presionan a los gobiernos, de la región y de Europa, para obtener contratos de ejecución de obras, prestación de servicios o provisión de equipo. El riesgo se hace tangible cuando el pago de comisiones encubiertas u otros mecanismos ilegales tiñe un área de relación Norte-Sur, que los países en desarrollo, en especial de América Latina, se habían preocupado de preservar al margen de la dominación comercial y de prácticas corruptas.

8. La deuda externa latinoamericana, como obstáculo al desarrollo regional, también contaminó las políticas europeas de cooperación. Además del citado perverso flujo de recursos hacia el Norte, de la Convicción que un alto porcentaje de la deuda ya fue pagado y del aumento del costo del servicio en la región latinoamericana debido a la reciente revaluación del dólar, surgieron nuevos tipos de condicionamiento de la ayuda.

"Congelar" la cooperación financiera mientras un país receptor no llegase a acuerdos precisos con los organismos financieros internacionales (principalmente Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial) y si era necesario, adoptase medidas de ajuste estructural. Derivar la cooperación técnica, hacia lo productivo -exportador, de modo de ayudar el equilibrio de la balanza de pagos. Países como Holanda y Alemania Federal tomaron las posturas más duras, bloqueando nuevos créditos y frenando desembolsos, mientras Bélgica exploraba las ventajas de las conversiones de deuda por recursos de cooperación (caso de Guatemala) e Italia los "debt-for-nature swaps".

En febrero de este año una nueva alarma fue dada a nombre de los países ACP, denunciando que los estados miembros de la CEE, presionaban por la incorporación de condiciones de "ajuste estructural" en los compromisos de ayuda que harán parte de la nueva fórmula a ser aprobada para Lomé IV. Esta actitud se opone radicalmente a la postura que urge la necesidad de un marcado incremento de la ayuda concesional (donaciones) y la cancelación efectiva de un alto porcentaje de la deuda, postura que se aproxima a la latinoamericana.¹⁶

[16] Special United Nations Service (SUNS). N. 2101 (15/02/89) Nyon. IFDA.

9. La entrada en vigor del Acta Unica en 1992, no afecta directamente la relación de cooperación con América Latina pero tampoco la impulsa. La "fortaleza Europa" entrevista en la consolidación de la CEE y el progreso en el plano político de mayor integración o la "casa común" ampliada, sugerida por Mikhail Gorbachov, no son de por sí agresivas a la región. Pero subrayan una atención volcada hacia adentro y hacia el mundo inmediato, donde América Latina puede recibir menor atención.

Resulta fácil de entender. La reagrupación económica y estratégica alrededor de la CEE, se concreta en un nuevo polo, en cierto modo otra superpotencia, que se autodefine como el primer exportador mundial. Esto genera oleadas de reacomodos en búsqueda de una mejor relación. Comenzando por Estados Unidos, la URSS y el Japón, los círculos concéntricos a la CEE incluyen los países de la Asociación Europea de Libre Comercio, los mediterráneos (incorporando los estados de Maghreb y del Mashreq) y los del Este Europeo. Más distantes, países asiáticos como India y China el universo ACP, renegociado su trato preferente. Sólo después aparecen los países de América Latina al lado de los países asiáticos de industrialización reciente y los estados árabes del Golfo.

La presión política de América Latina sobre la CEE para obtener un mejor grado comercial y financiero, ha sido desviada hacia más cooperación, pero menos igualitarismo. Las nuevas medidas independizando el presupuesto regional, así como las opciones del nuevo programa de cooperación industrial y el plan especial de cooperación económica con Centroamérica, son mejoras concretas, pero no alteran la discriminación indirecta y la marginación que derivan de otras políticas comunitarias, en la agricultura e industria, de claro tinte proteccionista.

10. El marco político de la cooperación es vital y América Latina en su relación con Europa, se ha esforzado por elevarlo. En 1988 se registran iniciativas que van desde la reactivación del GRULA de Bruselas, la reunión de la Comisión Mixta del Pacto Andino con la Comunidad, la propuesta de un diálogo interregional gestionado por el SELA, y sobre todo, las reuniones de cancilleres europeos con sus homólogos del Grupo de los Ocho. La reunión de Hamburgo, que excedió el marco Centroamericano, y la de Granada en abril de 1989, sumadas a la expectativa de otro encuentro en París en Julio, atestiguan este esfuerzo.

No es satisfactorio el nivel de atención europeo a los esfuerzos de fortalecimiento institucional de la región. Esto se traduce en cierto rechazo al SELA, relativa indiferencia frente al Grupo de los Ocho y sus planteamientos y aceptación de las posiciones norteamericanas en materia de deuda y financiamiento, siguiendo sus pautas en el Fondo Monetario, el Banco Mundial e incluso el Banco Interamericano de Desarrollo, donde algunos países están representados. Tampoco aparecen en el discurso europeo otros problemas de la región, como el futuro desarrollo soberano de la Amazonía, las condiciones de explotación de los fondos marinos, la incidencia de la utilización de la Antártida y el omnipresente tema de los precios justos de las materias primas.

No extraña por tanto que en la última reunión de los Presidentes del Grupo de los Ocho (Uruguay, octubre de 1988), la Declaración Final no colocara entre las prioridades regionales la cooperación entre los países de América Latina y el Caribe, que con los Estados Unidos "diferencias de intereses y percepciones no han permitido aprovechar cabalmente las oportunidades para una cooperación amplia y equitativa", pero con los países de las Comunidades Europeas y de otras regiones, "es necesario dialogar y proponer nuevos encuentros". Las metas pertinentes de la región, con las que eventualmente Europa podrá cooperar son:¹⁷

- el fortalecimiento de la integración latinoamericana;
- el financiamiento para el desarrollo y la deuda externa, y
- la participación de América Latina en el comercio internacional y la lucha contra el proteccionismo.

11. En el enunciado de las prioridades latinoamericanas hecha por los mandatarios del Grupo de los Ocho, hay dos temas ciertos respecto de los cuales se puede hablar de interdependencia con Europa. El primero, ya aludido al hablar de la Amazonía, los océanos y la Antártida es el medio ambiente. El segundo es el narcotráfico. Sobre el medio ambiente pueden encontrarse áreas de cooperación científica y tecnológica. Las dimensiones del fenómeno de la droga son otras.

Hay enfoques divergentes y polémicos del hecho que América Latina sea una región productora-exportadora y Europa esencial-

[17]Suplemento a *Comercio Exterior*, "Segunda Reunión del Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política" Punta del Este, Uruguay, 27-29 de octubre de 1988. Vol. 38 N. 10, México, Banco Nacional de Comercio Exterior, octubre de 1988.

mente consumidora. No existe convergencia sobre políticas aconsejables, pero la labor de los organismos multilaterales (caso del UNF-DAC, sustentado casi íntegramente por Italia) está acercando posiciones como lo atestigua la reunión de Viena de enero de 1989. La preocupación por el "boom" de la coca en Europa, que por vía negativa actualiza la relación con América Latina, ha llevado a un acuerdo progresivo sobre la necesidad de controlar la demanda, restringir y supervisar el comercio de los productos requeridos para el procesamiento de la droga, el impedir el libre flujo financiero de las ganancias del tráfico.

Los países latinoamericanos insisten en que para reducir la demanda, los países industriales activen recursos educativos, preventivos y represivos, mientras, para controlar las fuentes de producción y promover la sustitución de cultivos (sobre todo en el caso de la coca), reconocen la necesidad de un esfuerzo propio muy costoso "que exige la cooperación financiera internacional".

Un futuro para construir pragmáticamente

Las relaciones de asistencia y cooperación entre Europa y la región latinoamericana, se iniciaron en un marco histórico donde las connotaciones ideológicas y estratégicas jugaban un rol primordial. Las trascendentes modificaciones políticas, económicas, tecnológicas y recientemente de contexto global, que han ocurrido en casi treinta años, no permiten ni aconsejan proyectar el pasado hacia el provenir.

Hasta fines de la década pasada, la cooperación europea asumía legítimamente complementar la acción de los estados nacionales de la América Latina. Sin insistir en errores de concepto y planificación, se puede listar experiencias positivas en muy diversos tipos de proyectos. En el marco de las políticas "aperturistas" de la región, la cooperación se sumaba a una presencia creciente en la economía y el comercio.

Se inician casi simultáneamente dos procesos de sentido diametralmente opuesto. Europa sale del período de recesión con inflación, a una etapa de consolidación política nacional y crecimiento económico. Lo atestiguan los caos de Gran Bretaña, Francia, Alemania Federal, Italia y España. La institucionalidad europea comienza a asentarse. La Comunidad y luego el Parlamento ganan imagen y respeto. El crecimiento se hace visible y aunque subsisten zonas

atrasadas y enclaves de pobreza, sube rápidamente el ingreso promedio y se dinamiza el consumo, no sólo esencial sino superfluo, para sectores masivos.

América Latina emerge del período de crisis fuertemente endeudada mientras sus recursos se devalúan y pierde sus ventajas comparativas. Procesos acelerados de urbanización contribuyen a la obsolescencia precoz de las estructuras sociales y de gestión. La demanda insatisfecha de servicios, un déficit fiscal en ascenso, el desempleo y la inflación, marcan el inicio de un proceso de proletarización y pauperización regional. Cae el ingreso, en varios países eclosiona el sector informal urbano, otras actividades se ilegalizan a causa del narcotráfico. Más serio aún, se archivan numerosos proyectos de envergadura por ausencia de recursos y de financiamiento, los prestamistas no tienen confianza en la región. A fines de la década, a pesar de situaciones de grave crisis, la región reevalúa sus opciones.

Congelada la situación en Centroamérica, limitado en la práctica el pago de la deuda, con un nivel de consumo promedio sumamente austero, la región no crece y el deterioro del producto por habitante (-1,5% en 1988) empeora la situación de la población de más bajos ingresos. El ahorro ha disminuido, la inversión será más reducida y menor el crecimiento de la productividad. La inflación promedio ha saltado (470% en 1988) y se ha generalizado. Mejoró la situación del comercio exterior gracias al aumento de los precios de ciertos productos básicos, pero al mismo tiempo revirtió una tendencia descendente y se produjo un "crecimiento espectacular de la transferencia neta de recursos al exterior". Una vez más, en frase del Secretario Ejecutivo de la CEPAL "en 1988 la crisis económica de América Latina y el Caribe adquirió ribetes dramáticos".¹⁸

¿Cuál puede ser el rol de la cooperación europea en la región? No hubiera sido considerar sus posibilidades sin haber refrescado el contexto y fijado sus límites.

El circunscrito ámbito de lo posible

1. Existen recursos para cooperación en los países europeos que podrían volcarse hacia América Latina, a pesar que en 1987 cayó la AOD de cuatro importantes donantes europeos: Italia, Alemania

[18] Gert Rosenthal, "Balance preliminar de la economía latinoamericana en 1988", *Comercio Exterior*, vol. 39 N. 2 México, Banco Nacional de Comercio Exterior, febrero de 1989.

Federal, España y el Reino Unido. La previsión es que el monto agregado de los países OCDE crezca al 2% anual. Es necesario incrementar la capacidad de gestión y de absorción de recursos por la región.

2. Con políticas claras y proyectos adecuados -sin importar el carácter comercial o "economicista" de la ayuda-, los recursos disponibles podrán orientar o revertir el curso de crisis e impulsar el crecimiento. Las metas aceptables serían: reducir distancias en los niveles de vida y de consumo; poner en marcha empresas conjuntas con objetivo beneficio mutuo; contribuir a la formación de recursos humanos; capacitar para la gestión pública y privada; y reforzar la solidez institucional.

3. La solución al endeudamiento externo no puede asociarse a la cooperación. Recursos de este tipo no deben ir a pagar la deuda o sus intereses, ni alimentar la actual "explosión" de condicionalidad. Las fórmulas de conversión -que han perdido el favor inicial debido a su impacto inflacionario-, serán independientes de todo acuerdo sobre ayuda al desarrollo.

4. Para Europa, que promueve la coordinación entre donantes sería preferible condonar la deuda y evitar medidas drásticas de ajuste estructural, que dedicar luego recursos de cooperación a programas de compensación social y otros destinados a aliviar el impacto de ajuste.

5. La gestión misma de la cooperación por los países latinoamericanos requiere un fuerte apoyo, interno (de decisión) y externo. Los "programas de país" y las Comisiones Mixtas exigen una participación calificada y de más alto nivel político para garantizar los compromisos y darle estabilidad.

6. La AOD europea puede contribuir al control de calidad de los proyectos. La valoración o juicio previo de las propuestas se hará en función de su contribución a la generación de recursos, empleo, ahorro o al crecimiento del PNB. También se evaluará sus efectos sobre el presupuesto del país beneficiario. El apoyo a la elaboración de proyectos permitirá conformar una cartera o portafolio y asesorar la gestión posterior. Sólo así se pasará de la cooperación tradicional a los nuevos enfoques.

7. En ausencia de cambios significativos en el entorno económico mundial (MTN, deuda, sistema monetario), la relación de cooperación Europa-América Latina, no podrá someterse a un modelo integrativo tipo Lomé. Para no convertirse en un elemento más de dependencia, supone condensar acuerdos específicos y de largo plazo en áreas básicas: comercio, inversión directa, financiamiento al desarrollo y tecnologías. El compromiso incluirá al sector privado y las corporaciones financieras de desarrollo.

8. La región latinoamericana requiere un apoyo especial para reconstruir una institucionalidad plural y garantizar una gerencia eficiente de la cosa pública y del desarrollo. Esta prioridad puede ser atendida con diversos instrumentos de la cooperación bilateral europea y de la CEE.

9. Una proporción mayor de la AOD europea debiera orientarse a mejorar la eficiencia de los servicios públicos. América Latina requiere un sector público funcional, que se ha desarticulado y en mucho quedó obsoleto. No puede privatizar toda su economía. El gobierno central y las empresas públicas -sobre todo de servicios esenciales- necesitan calificar gerencia y estudiar pautas actualizadas.

10. La capacitación y el reciclaje de los recursos humanos a todo nivel, debe atender los problemas de gestión originados por la cambiante realidad del medio social (informalidad) y por la explosiva demanda de prestaciones.

11. La crisis de institucionalidad en la región quedó de manifiesto con la emergencia de gran número de organizaciones no gubernamentales (ONGs) que por más de una década asumieron de forma supletoria tareas de investigación, docencia, capacitación, promoción, asesoría y gestión. Es urgente orientar la cooperación al respaldo de una estructura plural, sólida, democrática y estable, que recicle o reemplace las universidades, asociaciones, academias, municipios y corporaciones que cayeron o declinaron.

12. Las situaciones de extrema pobreza y las respuestas a la crisis por vía de la "informalidad" necesitan ser atendidas, en el mediano plazo, creando mecanismos tipo "fondo popular de inversiones productivas" que canalicen de modo ágil recursos financieros internos y externos (AOD europea) al sector popular.

13. Para incentivar la cooperación pueden constituirse corporaciones financieras de desarrollo nacionales, tutoradas por una contraparte europea, que actúen promoviendo desde la base proyectos de inversión conjunta (*joint ventures*) y ofreciendo participaciones en el exterior.

14. Al decidir sobre inversiones en infraestructura física, que América Latina ha comenzado a racionar pero que necesita, no hay respuestas justas sobre cuánto se puede o debe invertir. Cabe sí favorecer la adopción de técnicas intensivas en mano de obra y si es inevitable usar equipo intensivo en capital, incluir en la cooperación todos los costos de mantenimiento.

15. La violencia y corrupción asociados con el narcotráfico y los vínculos establecidos en algunos países con el terrorismo, generan situaciones que pueden poner en riesgo la estabilidad democrática. Europa, que asumió el rol activo en la búsqueda de paz en América Central, encontrará aquí un área de cooperación en la que está directamente involucrada.

Tendencias que requieren atención

Se acentuaría el cambio en la composición de la cartera de ayuda de la mayoría de países, priorizando el apoyo a las actividades productivas y de rápido resultado.

Al aumentar la coordinación entre los países donantes, la cooperación puede ir restringiéndose a programas de país, aprobados solamente si su condicionalidad es respetada.

La creación de sistemas estables de información entre las agencias europeas de cooperación, con y sobre los beneficiarios, permitirá reacciones concertadas (eventualmente el bloqueo de desembolsos) en materia de cooperación.

Continuarán en aumento los programas de apoyo a la importación (*comodity aid*) que hacen posible vender materias primas o equipos esenciales sin el requisito de licitación, poniendo de relieve su ligazón con intereses comerciales.

Se mantendrá la presión europea a favor de los mecanismos de "financiamiento asociado", en particular créditos mixtos, acentuando la confusión ente comercio y cooperación.

El reclutamiento de profesionales como expertos, cooperantes y voluntarios crece a ritmo parejo año a año y los costos de seguridad social, primas por riesgo y gastos de reintegración, aumentan proporcionalmente. Estos costos "europeos" de gestión inflan el presupuesto de la cooperación.

Paralelamente, va en disminución la transferencia de recursos en efectivo, que permita pagar gastos locales y continúa disminuyendo el financiamiento del componente social y para investigaciones, a favor de las actividades productivas.

Conclusiones

América Latina tiene intereses compatibles con Europa. Pero debe ser o hacerse autosuficiente en cuanto gasto corriente y prioridades sociales. Debe fortalecer su capacidad negociadora y su base institucional. Debe precisar metas tangibles y realistas de desarrollo. Necesita aumentar el comercio y la inversión. La ayuda externa se ha transformado esencialmente en un mecanismo de introducción y preparación para tales propósitos. Por tanto, actuando pragmáticamente debe orientar su demanda de cooperación, evitando condicionamientos, a lo que sea negocio para ambas partes.

Existen prerequisites: Estudiar la oferta europea de cooperación, que no está utilizando bien, sobre todo en tecnologías, no sólo de punta, sino de gestión. Organizar muy profesionalmente la demanda en función de sus propias metas de desarrollo. Y calificar negociadores eficaces en materia de cooperación.

BIBLIOGRAFIA SELECCIONADA

- Klaus Bodemer, *Europa Occidental-América Latina. Experiencias y Desafíos*, (Barcelona: Editorial Alfa, 1987), 209 pp.
- PREAL (Programa de Relaciones Políticas y de Cooperación Europa/América Latina), *El desafío de la cooperación*, (Madrid: Editorial Pablo Iglesias, 1988), 226 pp.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo), *Progreso Económico y Social en América Latina. Informe 1988*, (Washington D. C.: BID, 1988).
- CEPAL/ILPES (Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Instituto per la Cooperazione Internazionale e i Problemi dello Sviluppo), *La transformación industrial y tecnológica de los países de la Comunidad Económica Europea y su influencia sobre América Latina*, (Santiago/Roma: CEPAL/ICEPS, marzo 1989), 220 pp.
- OCDE, *Coopération pour le Développement. Efforts et Politiques poursuivis para les membres du Comité d' Aide au Développement. Rapport 1988*, (París: ICDE, 1988), 276 pp.
- Francesco Aloisi De Lardere, *Dall'aiuto alla cooperazione. Nascita ed evoluzione di un nuovo orizzonte delle relazioni internazionali*, (Roma: Fratelli Palombi Editori, 1988), 176 pp.
- Alessandro Pio (ed.), *Europa-América Latina: nuove forme di cooperazione*. Istituto de Studi Latino-Americani (ISLA) della Università Luigi Bocconi, (Milano: Edizioni Unicopli, 1988), 223 pp.
- IFDA (International Foundation for Development Alternatives) "Expanding the Autonomous Budgetary Capacity of Africa's Poorest Countries". Rapporteur's Report. Private Consultation for the Director General of Developmente Cooperation, Foreign Ministry of Italy (April 1988). Nyon, IFDA, 1988.
- Commissione Delle Comunita Europee. "Relazione Decennale" 13 anni di cooperazione allo sviluppo con i PVS dell'Asia e

ESTUDIOS INTERNACIONALES

dell'America Latina: dati e risultati, SEC (89) 713 def. Bruxelles, CEE, 1989, 79 pp.

Paolo Cecchini et al., 1992 *Le Défi. Nouvelles données économiques de l'Europe sans frontières*. Préface de Jacques Delors. (Mesnil-sur-l'Estrée: Editions Flammarion, 1988), 250 pp.