

Distr.
GENERAL

TD/B/CN.3/GE.1/4
3 de mayo de 1994

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

JUNTA DE COMERCIO Y DESARROLLO
Grupo Intergubernamental de Expertos
sobre Cooperación Económica
entre Países en Desarrollo
Primer período de sesiones
Ginebra, 27 de junio de 1994
Tema 4 del programa provisional

RECOMENDACIONES PARA MEJORAR EL APOYO INTERNACIONAL A LOS PROGRAMAS,
PROYECTOS Y NUEVAS INICIATIVAS EN MATERIA DE CEPD

Sugerencias preliminares para mejorar el alcance y la eficacia de
los componentes subregionales, regionales e interregionales
de los programas de asistencia al desarrollo de la
comunidad de donantes

Informe de la secretaría de la UNCTAD

INTRODUCCION

1. En su primer período de sesiones, celebrado del 11 al 15 de enero de 1993, la Comisión Permanente de Cooperación Económica entre Países en Desarrollo (CEPD) acordó tomar "las disposiciones necesarias para organizar un diálogo pragmático sobre políticas entre la comunidad de donantes, las agrupaciones subregionales, regionales e interregionales así como los participantes en los programas y proyectos de CEPD con miras, en particular, a movilizar el apoyo para diseñar y aplicar iniciativas regionales, actividades interregionales y la formación de redes de sistemas de integración y cooperación". El actual Grupo Intergubernamental de Expertos ha sido organizado en cumplimiento de dicha decisión para celebrar consultas y presentar un informe a la Comisión Permanente en su próximo período de sesiones sobre la forma de mejorar la asistencia a los programas de CEPD.

2. Entre los países en desarrollo se ha registrado un marcado renacimiento del interés por la CEPD, como lo demuestran los esfuerzos que se vienen realizando para fortalecer, simplificar y reorientar los actuales sistemas de cooperación e integración económica subregional y regional y establecer nuevos sistemas donde aún no existan. Al propio tiempo, esos esfuerzos de cooperación e integración de los países en desarrollo están mereciendo cada vez más la atención y el apoyo activo de la comunidad de donantes, lo que refleja las recientes tendencias observadas en los propios países desarrollados a adoptar la cooperación y la integración económicas regionales como estrategias para la expansión del comercio y el crecimiento económico.

3. En la sección I del presente informe se examinan algunos ejemplos y manifestaciones políticas correspondientes a diversos países donantes, instituciones multilaterales y países receptores. El nuevo enfoque en que se inspira la prestación de apoyo a la CEPD toma como marco algunas tendencias importantes en el escenario internacional. Se destacan tres de esas tendencias, a saber, las reformas de política en los países en desarrollo, el énfasis creciente en la CEPD orientada hacia proyectos concretos y la aparición de bloques comerciales en los que participan países desarrollados y países en desarrollo. En la sección II se estudian algunos problemas institucionales relativos a la concesión de apoyo a la CEPD en el contexto de las medidas que pudieran adoptarse. Por último, en la sección III se formulan sugerencias acerca de las modalidades del diálogo entre donantes y entidades de CEPD, junto con sugerencias concretas relativas a las medidas de seguimiento.

I. NUEVO ENFOQUE DEL APOYO A LA CEPD Y TENDENCIAS SUBYACENTES

A. Ejemplos y manifestaciones de política general

4. El apoyo que los países desarrollados prestan a la CEPD reviste diversas formas que van desde los diálogos sobre cuestiones de política general en el Comité de Asistencia al Desarrollo (CAD) de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) hasta el apoyo práctico en el plano multilateral y bilateral, destinado a programas y proyectos concretos de CEPD o a determinadas agrupaciones de cooperación e integración de los países en desarrollo. Como ejemplo destacado del primer tipo de apoyo cabe mencionar la reunión celebrada por el CAD de la OCDE en septiembre de 1992, que brindó a la comunidad de donantes la oportunidad de examinar su política de asistencia al desarrollo y de estudiar la mejor manera de prestar apoyo a la cooperación e integración económica regional entre los países en desarrollo. Los resultados de esa reunión confirmaron el nuevo enfoque adoptado por los países miembros para abordar las iniciativas de integración económica de los países en desarrollo y su determinación de incorporar aspectos de la cooperación e integración regional en sus programas de asistencia al desarrollo. Asimismo, la reunión decidió estudiar las posibilidades de estimular la racionalización y el fortalecimiento de las instituciones regionales y de responder favorablemente a los esfuerzos de los países en desarrollo encaminados a trabajar juntos y a contribuir a determinar las esferas mejor adaptadas a los enfoques regionales.

5. En el plano bilateral, un número creciente de países desarrollados y sus instituciones están tomando medidas en materia de organización y procedimiento a fin de estar en mejores condiciones para responder a los aspectos de sus programas de asistencia al desarrollo relacionados con la CEPD y, concretamente, para fomentar y apoyar las iniciativas de cooperación regional. Algunos han establecido una "ventanilla" o fondo regional especial para proporcionar recursos financieros con destino a proyectos y programas multinacionales. Otros han tomado la decisión de política general de concentrar su asistencia al desarrollo en un número reducido de regiones a fin de lograr los máximos beneficios 1/.

6. Tanto la estructura interna como los procedimientos de trabajo de los principales países e instituciones donantes reflejan este interés en la cooperación e integración regional. Como ejemplo notable cabe citar la Unión Europea, que tiene un largo historial de apoyo financiero y técnico a la cooperación e integración regional que se remonta al Segundo Convenio de Yaundé de 1969. Su propio éxito en la integración europea y la experiencia que ha acumulado en este proceso probablemente explicarían el importante papel que ha estado dispuesta a desempeñar, entre la comunidad de donantes, en apoyo de la cooperación e integración económica regional. Por ejemplo, en las reuniones que organizó en octubre de 1991 y febrero de 1992 en relación con el Programa Especial de Asistencia (PEA) a los países endeudados del África al sur del Sáhara, la Unión Europea (antes CEE) pidió que se realizaran nuevos estudios sobre posibles enfoques para incorporar una dimensión regional en los programas de ajuste estructural, indicando que esa dimensión podría desempeñar un papel esencial en la asistencia al desarrollo destinada a las agrupaciones regionales y organizaciones intergubernamentales del África al sur del Sáhara en el próximo decenio. En su informe sobre integración regional y ajuste estructural, la Unión señaló cierto número de esferas en las que la integración regional y el ajuste estructural podrían reforzarse mutuamente, como por ejemplo la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales entre países vecinos 2/.

7. Entre las organizaciones multilaterales, el Banco Mundial, que anteriormente había prestado escasa atención a la integración regional, ha venido adoptando en los últimos tiempos una clara actitud de apoyo, como se manifiesta en varias de sus actividades en África en particular, y el PNUD ha convertido el apoyo a la cooperación económica regional en el elemento central de sus ciclos de programación. También se manifiestan unos planteamientos parecidos en los programas de todos los principales donantes bilaterales.

8. Otra manifestación de la nueva actitud adoptada por los países desarrollados ante los esfuerzos de CEPD de los países en desarrollo puede verse también en la creciente popularidad del Diálogo de los Asociados para el Desarrollo, que actúa a través de conferencias consultivas, mesas redondas y otros mecanismos. La Asociación de las Naciones del Asia Sudoriental (ANASO), la Comunidad del Desarrollo del África Meridional (CODAM) y el Foro del Pacífico Sur celebran reuniones consultivas anuales con los correspondientes asociados en programas de desarrollo. La Comunidad Económica de los Estados del África Occidental (CEDEAO) celebró su primera "conferencia de donantes" en 1992 y la Zona de Comercio Preferencial de los Estados del África Meridional y Oriental (ZCP) va a organizar una en 1994.

9. Por parte de los receptores, muchas agrupaciones de cooperación e integración económica han tomado nuevas iniciativas, bien para mejorar el mecanismo existente de consultas con los donantes, bien para establecer nuevas modalidades de desarrollo de sus relaciones mutuas ^{3/}. Así, por ejemplo, a raíz de una misión a Europa y América del Norte para generar interés en sus programas de cooperación, la CEDEAO inauguró en 1992 la organización de conferencias de donantes como complemento de los acuerdos tradicionales de cooperación bilateral. En la Organización para la Ordenación y el Desarrollo de la Cuenca del Kagera (OCK), la movilización del apoyo exterior se logró mediante mesas redondas y consultas bilaterales en 1979 y 1982, y está prevista una tercera mesa redonda en 1994. La ANASO, la CODAM y el Foro del Pacífico Sur continúan organizando reuniones consultivas anuales con sus asociados en proyectos de desarrollo. Estas reuniones muy concurridas han hecho que los donantes interesados aumenten sus contribuciones a las organizaciones en apoyo de algunos aspectos de sus programas y proyectos de CEPD, y han ayudado a mejorar y movilizar el apoyo internacional en favor de las organizaciones interesadas.

10. Por otra parte, un número creciente de participantes en la CEPD están estableciendo dependencias o departamentos operacionales en sus secretarías para que se encarguen de las relaciones con los países desarrollados cooperantes y los organismos donantes. Este es el caso, por ejemplo, del departamento de cooperación técnica externa de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), de la dependencia de cooperación técnica y coordinación de la ayuda de la ZCP y de la unidad de cooperación técnica del Grupo Andino. El Foro del Pacífico Sur ha descentralizado este proceso aún más creando una dependencia operacional, la unidad ACP/CE, que se encarga exclusivamente de supervisar el desarrollo y aplicación del programa del Cuarto Convenio de Lomé relativo a la región del Pacífico.

B. Otras tendencias mundiales que potencian la cooperación regional

1. Reformas de política general en diversos países

11. Hacia el final del decenio de 1980 y el comienzo del siguiente, se produjeron varios cambios importantes de índole política y económica en el escenario internacional, a raíz de los cuales varios países en desarrollo emprendieron grandes reformas. Estas reformas han tenido, entre otras, dos características destacadas: son liberales y orientadas hacia el mercado y están abiertas a la economía mundial. Al pasarse de unas políticas autárquicas que insistían mucho en la sustitución de las importaciones a unas políticas de mayor apertura, se dio un nuevo impulso a la CEPD, porque la cooperación con los asociados regionales y subregionales llegó a considerarse como un paso hacia una participación más cabal en la economía mundial, ya que facilita la adquisición de mayores capacidades técnicas y la consecución de la escala de producción necesaria para competir en el ámbito internacional. De modo análogo, la orientación liberal basada en el mercado abrió la posibilidad de la cooperación entre empresas y estas dos tendencias han ido reforzándose mutuamente. La mayoría de los países en desarrollo -por ejemplo, los miembros de agrupaciones de integración- han establecido calendarios muy apretados de integración de los mercados que por regla general prevén la plena consecución de la unión aduanera o del mercado común hacia el año 2000. En términos generales, estos esfuerzos de integración de los mercados, a

diferencia de los realizados en el pasado, se están desarrollando lo más posible dentro del contexto de un enfoque orientado hacia el exterior y compatible con los objetivos de integración a largo plazo. Algunas de las agrupaciones de integración, como la Unión Aduanera y Económica del Africa Central (UAEAC) y el Grupo Andino, están estudiando la posibilidad de crear aranceles externos comunes que no sean excesivamente protectores sino justo lo suficiente para garantizar que los productores regionales continúen teniendo alguna ventaja competitiva frente a las importaciones.

12. La oleada de reformas económicas emprendidas en los países en desarrollo afecta también al sector financiero, como por ejemplo la liberalización de las restricciones cambiarias y los movimientos hacia una mayor convertibilidad de las monedas. Esta liberalización aumenta las posibilidades de inversiones transfronterizas, y de desarrollo de los mercados de capitales y de las instituciones financieras. Asimismo, amplía las perspectivas de establecimiento o mejora de la banca regional de las empresas y fondos de participación de ámbito regional, y de las bolsas de valores y fondos de inversiones de carácter regional mediante una más amplia repartición de los riesgos y de las carteras de inversión que resulta de la ampliación de la zona regional afectada por la liberalización financiera. Así pues, algunas agrupaciones regionales y subregionales como la ZCP y la Comunidad del Caribe (CARICOM) están estudiando activamente la posibilidad de establecer tales mecanismos.

2. CEPD para proyectos concretos

13. La liberalización del comercio ha dejado de ser la característica dominante de la cooperación e integración económica, cuyo ámbito ahora abarca también otras esferas como la cooperación monetaria y financiera, las redes transfronterizas de infraestructura física, las capacidades de producción, la cultura y el medio ambiente, entre otras. Por otra parte, la cooperación en todas estas esferas se funda cada vez más en una selección detenida de proyectos concretos que ofrecen buenas perspectivas de acción conjunta. Al propio tiempo se viene introduciendo en los sistemas de cooperación una mayor flexibilidad que permite que uno o más países emprendan una operación conjunta aun cuando no todos los miembros de una agrupación sean capaces de participar al mismo tiempo y al mismo ritmo. El enfoque de la cooperación basada en proyectos concretos constituye también la modalidad operativa de las agrupaciones con proyectos específicos como la Comisión de la Cuenca del Lago Chad y la OCK, que se establecieron para coordinar la cooperación entre sus Estados miembros en determinados subsectores y promover la ejecución de proyectos regionales que benefician a dos o más Estados miembros de determinada agrupación.

3. Aparición de nuevos bloques comerciales

14. Otro fenómeno mundial con repercusiones para la CEPD es la aparición de bloques comerciales que se forman en torno a los principales centros económicos mundiales, como los Estados Unidos y la Unión Europea, con la posibilidad de creación de otros polos de crecimiento. Una transformación resultante de esta tendencia es el movimiento hacia un planteamiento más flexible de la integración económica, consistente en liberarla de las limitaciones geográficas. Así se han formado "agrupaciones mixtas", que

conlleven unos sistemas de integración entre países desarrollados y países en desarrollo. Como ejemplos destacados cabe mencionar el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC) entre el Canadá, los Estados Unidos y México, y el foro de la Cooperación Económica de Asia y el Pacífico (CEAP), que agrupa a Australia, Brunei Darussalam, el Canadá, China, los Estados Unidos, Filipinas, Hong Kong, Indonesia, el Japón, Malasia, México, Nueva Zelanda, Papua Nueva Guinea, la Provincia china de Taiwán, la República de Corea, Singapur y Tailandia. También están en curso unas conversaciones para la posible conclusión de un acuerdo de libre comercio entre la Unión Europea y la Unión del Magreb Arabe (UMA) y entre la Unión Europea y el Consejo de Cooperación de los Países Arabes del Golfo (CCG). Asimismo se están formando polos de crecimiento análogos entre los propios países en desarrollo. Por ejemplo, la constitución de cierto número de "triángulos de crecimiento" se está estudiando entre varios países miembros de la ANASO para promover las inversiones, la creación de industrias y la promoción del comercio a través de las fronteras.

II. CUESTIONES Y PROBLEMAS QUE PLANTEA EL APOYO A LA CEPD

A. Características distintivas del apoyo a la CEPD: su justificación

15. La mayor parte de las corrientes de ayuda han ido dirigidas hacia determinados países receptores. De hecho, puede considerarse que sólo el 1% aproximadamente de las corrientes de ayuda en los últimos años ha tenido carácter regional o ha tenido unos componentes regionales significativos 4/. En la sección I se ha explicado la nueva actitud relativa al apoyo regional a la CEPD y las tendencias que estimulan esa nueva actitud, pero ahora se plantea la cuestión de saber si el apoyo a la CEPD tiene características inherentes que no sólo conllevan su justificación, sino que lo diferencian del apoyo bilateral.

16. Cabe citar en primer lugar el apoyo destinado a los "bienes públicos" de carácter regional y subregional. Estos son, por ejemplo, los problemas ambientales, los problemas de migración, la incidencia de los desplazamientos de mano de obra, los problemas de lucha contra las enfermedades y el control de los desastres naturales. Estos constituyen una sólida justificación para la prestación de apoyo sobre una base regional o subregional, ya que la incidencia de estos problemas y la necesidad de abordarlos no pueden limitarse a un país, ni es posible que un país pueda limitar su propia exposición a los mismos.

17. Otra justificación puede hallarse en las empresas que rebasan las fronteras de un país. Este es el caso de las redes de transportes y comunicaciones, de los proyectos de empresas conjuntas, de los proyectos de colaboración en la producción de carácter regional o subregional entre miembros de una agrupación de integración o de un mecanismo de cooperación como son los proyectos de seguridad alimentaria en Africa.

18. No es raro que las iniciativas regionales o subregionales fracasen por falta de recursos financieros y de personal cualificado en los países. La información recibida de los países en desarrollo y de sus agrupaciones revela varios ejemplos de proyectos para los que se solicitó el apoyo exterior

y que no hubieran podido llevarse a cabo sin este apoyo. En conjunto, las actividades regionales son, típicamente, más complejas de realizar y requieren compromisos financieros a más largo plazo que los proyectos por países. La asistencia de los donantes desarrollados y de las instituciones multilaterales comprenderá probablemente unos conocimientos especializados que a menudo escasean en los países receptores. Otra consideración gira en torno a la observación empírica según la cual en muchos países donantes existen servicios de capacitación para estimular y apoyar la cooperación regional y subregional. Aunque esto no es exclusivo del apoyo a la CEPD, sí proporciona una justificación del componente de ayuda orientado a la CEPD en los programas de asistencia al desarrollo. En este contexto, los países donantes, conocedores de la escasez de capacidad institucional en las agrupaciones de cooperación, han mostrado un marcado interés en prestar asistencia a las agrupaciones para la creación de capacidades institucionales.

19. La cooperación regional y subregional tiene su justificación inherente en la viabilidad de escala que conlleva. Muchos medios de producción y distribución no serían viables en unos países pequeños y para mercados de escasas dimensiones. Además, las economías de escala y, en particular, las ganancias considerables obtenidas de la producción en gran escala, especialmente en las manufacturas, sólo se han logrado históricamente después de alcanzar un determinado tamaño. La experiencia comparada en materia de crecimiento, en particular el trabajo de S. Kuznets sobre el crecimiento y la producción en los Estados Unidos, no sólo ha documentado este aspecto de la cuestión, sino que ha atribuido una parte considerable del crecimiento a un aumento de los rendimientos a escala. Por ello sería natural que muchos países en desarrollo pequeños procuraran lograr los beneficios que van asociados a muchas empresas adecuadas a escala regional, y que en consecuencia buscaran el apoyo exterior de donantes para tales empresas. A la inversa, como participantes en el desarrollo, los donantes se sentirían normalmente inclinados a tomar en consideración esas empresas. A este respecto, es propicio el hecho de que el nuevo énfasis puesto en la CEPD orientada hacia proyectos, es decir, la cooperación para proyectos concretos, daría viabilidad y operabilidad al apoyo exterior destinado a empresas regionales en gran escala.

20. A continuación se dan algunos ejemplos sectoriales concretos que confirman los criterios mencionados:

- a) amplia cooperación sectorial y planes concretos en los sectores productivos de la industria y la agricultura, en la promoción del comercio y en los transportes y comunicaciones;
- b) desarrollo de las empresas y promoción del sector privado y de las vinculaciones entre sector público y sector privado, así como varios tipos de mecanismos de formación de redes;
- c) cooperación en el suministro de determinados bienes y servicios públicos que pueden proporcionarse más eficientemente sobre una base conjunta (educación, investigación, infraestructura y medio ambiente);

- d) proyectos de cooperación comercial de distintos tipos, desde las zonas de libre comercio hasta los mercados comunes, pasando por las uniones aduaneras 5/;
- e) otros tipos de cooperación que no requieren necesariamente unas instituciones regionales formales ni una coordinación explícita y amplia de políticas, como es el caso por ejemplo de las negociaciones comunes en busca de un determinado interés común.

B. Algunas consideraciones institucionales

21. Se reconoce que los programas regionales de apoyo plantean cierto número de problemas que no existen con respecto a los programas bilaterales. A veces, esos problemas hacen que los programas bilaterales resulten más interesantes que los regionales, no sólo para los donantes sino también a menudo para los receptores. Desde el punto de vista de los donantes, uno de esos problemas guarda relación con la aparente falta de credibilidad de algunos sistemas regionales, que se refleja en la resistencia de los gobiernos participantes a cumplir compromisos regionales contraídos voluntariamente; esto se refiere no sólo a las decisiones regionales adoptadas, sino también a las contribuciones a las instituciones regionales. Esta falta de credibilidad plantea a los donantes cuestiones relativas, por una parte, a la integridad y sostenibilidad a largo plazo de las decisiones regionales y, por otra, a la capacidad de las instituciones regionales para estar alguna vez en condiciones de generar el nivel de recursos locales que necesitarían para asumir plenamente la responsabilidad técnica y financiera de un proyecto o programa regional, una vez terminado el apoyo exterior.

22. Los países en desarrollo pueden alegar que sigue habiendo un fuerte apoyo político en favor de la CEPD en general y de la integración y cooperación económica regional en particular. Pueden aducir como pruebas las diversas iniciativas que han tomado para una cooperación más estrecha en las diversas esferas. Puede sostenerse que cualquier fracaso registrado en la conversión de este interés en actos no se debe tanto a la falta de una voluntad política como a la difícil situación económica en que la mayoría de los países en desarrollo han tenido que vivir durante gran parte de los 15 últimos años, en los que se ha insistido más en la gestión de la crisis que en la cooperación económica a largo plazo.

23. Entre los problemas con que tropiezan los sistemas de integración y cooperación económica de los países en desarrollo, uno que merece atención prioritaria es el que guarda relación con la aplicación de las decisiones. Los tratados y protocolos por los que se rige el funcionamiento de esos sistemas contienen a menudo programas de cooperación bien definidos, pero las disposiciones relativas a la aplicación o cumplimiento de los compromisos contraídos son inexistentes o muy débiles. En cualquier caso, estas disposiciones de aplicación, cuando existen, no se invocan casi nunca a pesar del incumplimiento persistente de las decisiones. Existe una situación análoga con respecto a los procedimientos de solución de controversias. Algunos sistemas tienen disposiciones formales a este respecto, pero éstas casi nunca se ponen en práctica.

24. Otro problema gira en torno a la superposición parcial de una multitud de agrupaciones de cooperación, especialmente en Africa. Esto crea problemas para los donantes y hace que los posibles receptores compitan entre sí para obtener los escasos fondos de ayuda disponibles. Se requiere, sin duda alguna, cierta reestructuración y simplificación de las agrupaciones de cooperación, ya que esto ayudaría a donantes y receptores a clarificar la topografía institucional de la CEPD.

C. Movilización, supervisión y evaluación del apoyo relacionado con la CEPD

25. El enfoque más corrientemente empleado por los participantes en la CEPD para movilizar el apoyo exterior a los proyectos y programas de CEPD consiste en la conclusión de acuerdos de cooperación con determinados países o grupos de países asociados para el desarrollo mediante la celebración periódica de conferencias y reuniones de los distintos donantes o grupos. Ambos sistemas proporcionan un conducto mediante el cual los participantes en la CEPD pueden presentar sus proyectos y programas de CEPD a los donantes y solicitar su apoyo. Además, también brindan a los donantes la oportunidad de desempeñar un papel en la elaboración, aplicación y supervisión de actividades en las que están asociados.

26. A pesar de la existencia de estos mecanismos y de los cambios recientes introducidos en los procedimientos entre algunos de los principales partícipes en el desarrollo, persisten los problemas. Algunos de éstos se deben a diferencias de percepción y prioridades, desde los puntos de vista de los donantes y de los receptores. Otros problemas guardan relación con la naturaleza especial del apoyo regional y las prolongadas negociaciones y demoras para obtener la aprobación y el desembolso de la asistencia.

27. Por otra parte, los receptores de CEPD carecen en general de mecanismos establecidos y estructuras institucionales que se encarguen de obtener la asistencia exterior y de contraer compromisos en nombre del grupo. Esta cuestión jurídica y de coordinación se convierte en un problema especialmente importante cuando existe una multiplicidad de agrupaciones superpuestas, ya que plantea el riesgo de duplicación de esfuerzos, de sospechas entre los participantes en la CEPD y de competencia por obtener el apoyo exterior 6/.

D. Conexión entre el apoyo a la CEPD y las políticas nacionales

28. El apoyo exterior al proceso de CEPD debe tener en cuenta en todo lo posible las políticas y actividades nacionales a fin de evitar que se persigan fines contrapuestos. Tres aspectos de esta cuestión merecen especial atención: los problemas sectoriales concretos; los programas de ajuste estructural; y el problema de los incentivos, especialmente en la ayuda destinada a la agricultura.

29. El apoyo exterior a las actividades regionales y subregionales debe conectarse con las políticas comerciales y cambiarias de los distintos países, con sus reglamentaciones financieras y de crédito y con el sistema jurídico por el que se rigen la banca, las inversiones extranjeras directas (IED) y las operaciones de las empresas extranjeras en los miembros de las agrupaciones que reciben dicho apoyo. Por ejemplo, el apoyo destinado a una zona de libre

comercio o a una instalación conjunta de producción requeriría la exención de barreras comerciales y la igualdad de trato con los productores nacionales con respecto al contenido nacional del producto. De modo análogo, las corrientes de IED destinadas a una agrupación de cooperación regional o a una agrupación de integración no deberían ser entorpecidas por un trato desigual previsto en la reglamentación sobre propiedad extranjera o sobre transferencia de beneficios y libre disposición de los ingresos en divisas. Del mismo modo, la estructura fiscal y reglamentaria de cada país debería ser neutral con respecto a los productos obtenidos de una colaboración conjunta con apoyo exterior y los productos nacionales competitivos. En algunos casos, el apoyo exterior puede estar sujeto a disposiciones por las que se vincule la asistencia y el crédito al desarrollo a compras que han de efectuarse en los países donantes. Estas disposiciones no sólo pueden ir en contra de los acuerdos de importación intrarregional, sino que también puede tener efectos contrarios a los de la ayuda bilateral.

30. Con respecto a los programas de ajuste estructural financiados por organizaciones multilaterales o donantes externos, es evidente que la perspectiva regional debe influir en su diseño, sus objetivos y su secuencia. De esta mayor sensibilización sobre este aspecto de la cuestión pueden citarse ejemplos del FMI, el Banco Mundial y la Unión Europea. En el Banco Mundial, la Oficina Regional para África participa, según se informa, en la concesión de préstamos para el ajuste estructural a países del África meridional y oriental. En reuniones organizadas por la Unión Europea en octubre de 1991 y febrero de 1992, en relación con el Programa Especial de Asistencia a los países endeudados de África al sur del Sáhara, la Unión pidió que se realizaran nuevos estudios sobre posibles enfoques para incorporar la dimensión regional en el ajuste estructural. En su informe sobre integración regional y ajuste estructural, la Unión especificó cierto número de esferas en las que la integración regional y el ajuste estructural podrían reforzarse mutuamente.

31. Otra manifestación de esta política es la iniciativa lanzada en 1991 por el Banco Africano de Desarrollo, la Unión Europea, el FMI y el Banco Mundial, con el fin de facilitar las inversiones y el comercio transfronterizos entre los países de África oriental y meridional que son miembros de la Zona de Comercio Preferencial de los Estados del África Meridional y Oriental (ZCP), la Comunidad de Desarrollo del África Meridional (CODAM) y la Comunidad del Océano Indico (IOC), mediante la cooperación regional en la liberalización del comercio, el mejoramiento de los sistemas de pagos y de cambio, la promoción de las inversiones y el desarrollo institucional. Al concentrarse en las esferas conexas del comercio, las inversiones y los pagos transfronterizos en un enfoque global, la iniciativa tiende a incrementar ese comercio y esas inversiones y a contribuir al propio tiempo a intensificar y acelerar las medidas nacionales de ajuste estructural y la integración regional.

32. Cuando se elaboran programas de ajuste estructural para determinados países, los objetivos impuestos en materia de expansión monetaria, impuestos, aranceles, reglamentación de precios, créditos concedidos por bancos centrales, etc., deben armonizarse con los compromisos regionales. Además, el orden secuencial de las reformas, que corrientemente se inicia con cambios en la política macroeconómica y luego continúa con medidas microeconómicas, debería coordinarse con las medidas que se adopten en el plano regional o en

el de las agrupaciones de integración. Inevitablemente, se producirán efectos de desbordamiento en otros países, por ejemplo en las importaciones, la recaudación de impuestos en frontera, los incentivos otorgados por la estructura fiscal y sus tipos impositivos efectivos, etc. En todos estos casos, deberían integrarse en los programas de ajuste estructural medidas específicas para los efectos de desbordamiento y medidas concretas de coordinación.

33. El apoyo exterior a la CEPD puede tener repercusiones en la estructura de los incentivos y las decisiones de producción de los miembros. En particular, esto se ha observado en el sector agrícola, donde la asistencia en forma de productos subvencionados y ayuda alimentaria ha tenido efectos negativos sobre los productores locales y ha menoscabado en ocasiones los planes regionales destinados a lograr la seguridad alimentaria regional o a desarrollar las capacidades agrícolas de un país miembro para abastecer a la región. Del mismo modo, la asistencia a los esfuerzos regionales encaminados a crear medios de producción debe someterse a una prueba para determinar si tal producción tiene un costo más o menos elevado que la de otros productores. De lo contrario la asistencia exterior podría destinarse a la sustitución de comercio, y no a la creación de comercio.

III. DIALOGO DE POLITICA GENERAL SOBRE EL APOYO REGIONAL

34. La experiencia adquirida hasta la fecha en el diálogo de política general entre los principales asociados para el desarrollo y los participantes en la CEPD parece indicar que el marco del diálogo entre donantes y receptores puede dar resultados muy útiles. Los elementos esenciales de este diálogo pueden comprender la cuestión de los objetivos y modalidades de la ayuda, la coordinación y simplificación de las diferentes fuentes y tipos de ayuda, la organización de modalidades para el diálogo sobre proyectos concretos, las reuniones periódicas para estudiar los planes y necesidades en materia de ayuda y el establecimiento de un sistema de notificación y una base de datos en apoyo de la CEPD 7/.

A. Diálogo y coordinación entre donantes y receptores

35. Actualmente los programas y políticas de ayuda se elaboran en función de las necesidades nacionales de cada país receptor. Aunque la ayuda bilateral continuará dominando las corrientes de AOD y otras formas de asistencia financiera, parece ser que la dimensión regional y, en general, el apoyo exterior a la CEPD requieren reuniones periódicas dentro de un marco institucional flexible entre donantes y receptores, tales como entidades regionales y secretarías de integración, a fin de deslindar los contornos del apoyo exterior a la CEPD, fijar el orden de prioridad de sus objetivos e idear las modalidades apropiadas para canalizar, supervisar y evaluar este componente de la ayuda y fijar el orden de los desembolsos correspondientes.

36. La CE ha mantenido este tipo de diálogo con los gobiernos centroamericanos mediante el proceso de San José; la comunidad de donantes tiene un arreglo de este tipo con la CODAM, entre otras agrupaciones, y también está el ejemplo del marco global para el diálogo de política previsto para Africa. La comunidad de donantes apoya asimismo las actividades de 13 instituciones

regionales de investigaciones agronómicas a través del Grupo Consultivo sobre Investigaciones Agrícolas Internacionales. Estos ejemplos y modelos de colaboración positiva entre agrupaciones de países en desarrollo y sus asociados proporcionan unas indicaciones útiles para la reestructuración de las relaciones entre donantes y receptores en el contexto del apoyo a la CEPD.

37. Es evidente que en este diálogo habrá que tener en cuenta la preocupación de los donantes en relación con el volumen total de su ayuda y la de los receptores con respecto de su participación bilateral en la ayuda exterior. Sólo mediante ese diálogo sería posible llegar a unos planes mutuamente aceptables.

B. Simplificación y coordinación de los tipos y fuentes de ayuda

38. Aparte del diálogo sobre la ayuda a la CEPD, sus prioridades, contornos y secuencia, existe desde el punto de vista operacional la necesidad de coordinar y simplificar los distintos tipos y fuentes de ayuda. Aunque los donantes cuentan con sus propios mecanismos institucionales de coordinación, sería sumamente útil tener en cuenta los objetivos y opiniones de los posibles receptores en los planes de ayuda. El apoyo exterior a la CEPD puede revestir diversas formas: donaciones, asesoramiento y prestación de servicios técnicos, proyectos de asistencia técnica, capacitación y asistencia en materia de mano de obra. Ese apoyo también procede de diversas fuentes en los países donantes y sus instituciones, así como de las instituciones multilaterales de financiación. Uno de los resultados favorables de este aspecto del diálogo entre partícipes en el desarrollo consiste en pasar revista a toda la gama de esfuerzos emprendidos en este sentido y en examinar su compatibilidad y cobertura. En este contexto, sería útil determinar si se justifica cierta especialización funcional entre los distintos organismos de modo que se ajuste mejor a sus aptitudes relativas, a su experiencia pasada y a las relaciones establecidas con los receptores.

39. En este sentido el apoyo exterior a las entidades de CEPD podría incluir también los préstamos. En particular, esta cuestión podría surgir en relación con las instituciones financieras multilaterales. Existen actualmente problemas jurídicos en relación con ese tipo de préstamos. El Grupo Intergubernamental de Expertos tal vez estime oportuno estudiar las condiciones en que dichos préstamos pueden llegar a ser admisibles y viables.

C. ¿Cómo puede la comunidad internacional potenciar el apoyo exterior a la CEPD?

40. Si bien la necesidad de este apoyo y tal vez el deseo de los donantes de estudiar la adopción de medidas concretas a este respecto están fuera de toda duda, el Grupo Intergubernamental de Expertos tal vez estime oportuno estudiar la posibilidad de adoptar las siguientes medidas:

- i) Organización de reuniones de determinados grupos de donantes y receptores a petición de los participantes y entidades de CEPD para determinar las esferas y proyectos concretos que puedan recibir apoyo exterior.

- ii) Establecimiento de un sistema común de notificación de las normas uniformes para supervisar e intercambiar información sobre el apoyo exterior a la CEPD, y creación por la UNCTAD, en cooperación con otras instituciones, de una base de datos para facilitar la notificación y divulgación de información sobre el apoyo exterior a la CEPD.
- iii) Se prevé que el Grupo Intergubernamental de Expertos desempeñará un papel central de catalizador al definir las futuras relaciones entre donantes y receptores en materia de CEPD y su apoyo. Es de esperar que la experiencia pasada y las nuevas actitudes en la materia llevarán al establecimiento de un marco más adecuado y de orientaciones y modalidades más apropiadas para una cooperación fructífera en el futuro. Con tal fin, el Grupo Intergubernamental de Expertos podría estudiar la posibilidad de formular recomendaciones apropiadas a la Comisión Permanente de CEPD a fin de ayudarlo, de conformidad con sus atribuciones, a "definir las esferas, inclusive nuevas, en que las organizaciones internacionales y los Estados miembros, voluntariamente, puedan facilitar, con su apoyo, programas y proyectos concretos de cooperación económica, complementando así los esfuerzos de los países en desarrollo por fortalecer el comercio y las relaciones económicas Sur-Sur" 8/.

1/ Véanse algunos ejemplos de esta tendencia en el documento TD/B/CN.3/GE.1/3 de la UNCTAD.

2/ Ibid.

3/ Para más detalles véase UNCTAD, "Examen y análisis de los objetivos de desarrollo y de las necesidades de asistencia externa de los participantes en la CEPD" (TD/B/CN.3/GE.1/2), abril de 1994.

4/ Véase UNCTAD, TD/B/CN.3/GE.1/3.

5/ En este contexto es de señalar que la aparición de bloques comerciales con participación de países donantes desarrollados y países en desarrollo abre posibilidades de apoyo a la CEPD dentro de estas agrupaciones mixtas.

6/ Basado en la información suministrada por las propias agrupaciones. Véase TD/B/CN.3/GE.1/2.

7/ Véase TD/B/CN.3/GE.1/2, cap. II.

8/ Véase Informe de la Junta de Comercio y Desarrollo sobre su 38º período de sesiones, segunda parte, Documentos Oficiales, Suplemento N° 1A (Part II) (TD/B/1323 (vol. II), parte I, anexo, B). Atribuciones de las comisiones permanentes. Comisión Permanente de Cooperación Económica entre Países en Desarrollo.