

II

(Actos jurídicos preparatorios)

COMISIÓN

Propuesta de Decisión del Consejo relativa a las orientaciones generales de la cooperación financiera y técnica en favor de los países en vías de desarrollo de América Latina y de Asia para el período 1991-1995

*COM(90) 654 final**(Presentada por la Comisión el 20 de diciembre de 1990)**(91/C 37/03)*

EL CONSEJO DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS,

Visto el Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea,

Visto el Reglamento (CEE) nº 442/81 del Consejo y, en particular, el apartado 2 de su artículo 9,

Vista la propuesta de la Comisión,

Visto el dictamen del Parlamento Europeo,

Considerando que es conveniente determinar las orientaciones generales a las que se someterá la ayuda financiera y técnica a favor de los países en vías de desarrollo de América Latina y Asia para el año 1991, en una perspectiva quinquenal, con el fin de asegurar la coherencia de la actuación comunitaria en esta materia,

DECIDE:

*Artículo 1***Contexto general**

La cooperación comunitaria con los países en vías de desarrollo de América Latina y Asia constará fundamentalmente de dos ejes: la ayuda al desarrollo y la cooperación económica, que se suman a las relaciones comerciales y al diálogo político.

La cooperación financiera y técnica, instituida en 1976, constituye uno de los principales instrumentos de la ayuda al desarrollo, que incluye también la ayuda alimentaria, el instrumento de estabilización de los ingresos por exportación, las posibilidades de financiación conjunta de las actividades realizadas por las organizaciones no gubernamentales europeas, y diferentes formas de ayuda de urgencia y humanitaria, que se han de coordinar y, llegado el caso, integrar.

*Artículo 2***Objetivos**

En general, la ayuda al desarrollo responde a una necesidad de solidaridad por parte de la Comunidad para con los países en vías de desarrollo de América Latina y Asia, que se enfrentan a problemas considerables (demografía, pobreza masiva, finanzas, medio ambiente), frente a los cuales no consiguen desarrollar todos los recursos necesarios y los conocimientos técnicos especializados correspondientes.

En el contexto de los demás instrumentos, la cooperación financiera y técnica pretende conseguir una transferencia de recursos financieros y de conocimientos técnicos especializados centrados en acciones determinadas (proyectos o programas de carácter diverso) con objeto de contribuir a la solución de problemas generales o sectoriales o incluso a realizar experiencias piloto con el fin de poner en práctica nuevas estrategias.

Dada la inmensidad de las necesidades de los países en vías de desarrollo de América Latina y de Asia y la calidad de la ayuda que se puede movilizar a través de la cooperación técnica, ésta deberá dirigirse principalmente a mejorar las condiciones de vida de las capas más necesitadas de la población de los países de que se trata, así como a servir de efecto iniciador o catalizador en ámbitos en los que se movilicen con dificultad los recursos interiores o las ayudas exteriores, pese a lo cual posean una importancia estratégica, ya sea para el desarrollo equilibrado de los países en vías de desarrollo, ya sea para el conjunto de la comunidad internacional.

*Artículo 3***Países elegibles**

1. En principio, serán elegibles para la cooperación financiera y técnica todos los países en vías de desarrollo de América Latina y de Asia, con excepción de aquéllos que pertenezcan al grupo ACP o que estén incluidos en la política mediterránea de la Comunidad.

No obstante, habida cuenta de estas características, la cooperación financiera y técnica se destinará prioritariamente a ayudar a los países más pobres o desfavorecidos.

Se ampliará a los demás países de las dos regiones en los campos y casos concretos en los que la intervención comunitaria responda a acontecimientos imprevisibles o permita a corto o a largo plazo que se pongan en marcha actividades más importantes o políticas nuevas en favor de las capas de la población especialmente desfavorecidas o de sectores básicos a nivel regional o mundial, pero que no constituyan una prioridad evidente en la asignación de los recursos internos. Se trata fundamentalmente de responder a problemas de:

- catástrofes,
- cooperación regional,
- refuerzo de las instituciones,
- medio ambiente y droga.

2. La ayuda comunitaria se centrará en un desarrollo basado en el hombre, que, por consiguiente, postule el respeto y la defensa de todos sus derechos. En la asignación de recursos, se tendrán en cuenta las medidas adoptadas para generalizar o hacer efectivo el disfrute más integral de estos derechos.

No obstante, en el caso de aquellas actividades que tengan como beneficiario directo a poblaciones que sufren graves problemas de desarrollo, la única condición a la que se supeditará la ayuda será la garantía de que se lleve con eficacia y sin interferencias a los grupos a los que se destina.

Artículo 4

Grandes ámbitos de intervención

1. El *sector rural* sigue siendo el ámbito principal de intervención de la cooperación financiera y técnica, habida cuenta de que la mayoría de la población de los países en vías de desarrollo de América Latina y de Asia pertenece a este sector, en él se encuentran las poblaciones más desfavorecidas y la Comunidad dispone de una considerable experiencia en el mismo.

Todos los subsectores serán objeto de atención según la situación y las prioridades de cada país: agricultura, pesca, ganadería, crédito rural, infraestructuras de producción y de servicio, formación, etc.

La mejora del grado de seguridad alimentaria seguirá revistiendo una importancia primordial.

En este ámbito, también serán objeto de atención los problemas de las pequeñas ciudades del espacio rural.

Se mantendrá la ayuda que la Comunidad ha venido aportando hasta ahora a la investigación agraria internacional y se prestará especial atención a las necesidades de investigación agraria a nivel nacional y regional, especialmente por lo que se refiere a las necesidades de los pequeños productores.

La lucha contra la droga exige una especial atención en la cooperación con los países de América Latina y de Asia en los que se concentran las zonas de producción.

En el marco de las medidas en favor del sector rural, se prestará especial atención a la reconversión de cultivos, siempre que estas medidas puedan justificarse por criterios económicos normales. En otros casos, sólo se llevarán a cabo si se dispusiera de créditos adicionales facilitados por otras políticas comunitarias o por otros donantes.

2. *El medio ambiente y los recursos naturales* constituirán una nueva prioridad de la cooperación financiera y técnica.

Por una parte, cualquier proyecto y programa será definido y evaluado con objeto de que su repercusión en el medio ambiente sea óptima y, especialmente en el sector rural, en caso de elección alternativa, se dará preferencia a proyectos que protejan el medio ambiente, como la gestión de cuencas fluviales, la reforestación «social», etc.

Por otra parte, un porcentaje de los recursos totales asignados a la cooperación financiera y técnica se destinará a proyectos específicos de protección del medio ambiente (como la protección de los bosques tropicales), cuyos resultados a muy largo plazo no siempre justifican que los gobiernos de los países en vías de desarrollo de que se trata concedan prioridad a esta medida. Esta reserva, que será del orden mínimo del 10 % y que, llegado el caso, podría ser aumentada en el marco del procedimiento presupuestario anual, servirá para financiar proyectos y programas destinados a:

- sensibilizar y educar al público, así como formar cuadros y técnicos y mejorar las estructuras medioambientales de los países en vías de desarrollo de América Latina y de Asia,
- realizar estudios de viabilidad y operaciones piloto.

3. La *cooperación regional* entre países en vías de desarrollo seguirá siendo una prioridad de la cooperación financiera y técnica, habida cuenta de su interés objetivo y de la experiencia de la Comunidad en la materia.

Cuatro aspectos merecen ser considerados:

- la cooperación medioambiental,
- el desarrollo del comercio interregional,
- el fortalecimiento de las instituciones regionales,
- las comunicaciones, especialmente las redes y servicios.

4. La *dimensión estructural del desarrollo* constituirá una nueva prioridad que la cooperación financiera y técnica deberá tener en cuenta.

Aunque los problemas relacionados con el ajuste estructural propiamente dicho superan en general la dimensión de la ayuda comunitaria a los países de América Latina y de Asia, se deberá tener en cuenta los problemas macroeconómicos y sectoriales en la elección de las actividades y en su definición.

Por otra parte, se comprobará sistemáticamente que los proyectos y actividades financiados por la ayuda comunitaria se inscriban en políticas sectoriales que favorezcan su éxito (por ejemplo, precios a los agricultores, política de ahorro y de crédito rural, etc.). Cuando se considere oportuno, se facilitará ayuda para la mejora de estas políticas, ya sea en el marco de proyectos de mayor magnitud, ya sea de forma autónoma.

Por último, se podrá considerar la posibilidad de desarrollar determinadas acciones de carácter estructural en todo un sector, una región de un país o un grupo de países. En este caso, se procurará la concertación con las instituciones internacionales competentes y con los donantes bilaterales.

5. La *rehabilitación, la reconstrucción exigida por las catástrofes y la prevención de éstas* constituirán un tipo de intervención necesaria, puesto que estas actividades permiten aliviar graves problemas de la población más allá de la ayuda de urgencia y de la ayuda alimentaria de urgencia.

El porcentaje que se deberá asignar a esta forma de ayuda será del orden del 10 % de los recursos de todo el período, con la posibilidad de que se supere este límite en un año determinado.

Por lo que se refiere al carácter de las operaciones, éstas podrán incluir todos los sectores en función de las necesidades. Por otra parte, además de los proyectos de reconstrucción o rehabilitación, o los destinados a evitar la repetición de catástrofes, también será conveniente que se establezcan modalidades de intervención más rápidas, especialmente en los casos de grandes catástrofes naturales, en forma de programas de ayuda directa a la población o de transferencia financiera a la administración.

6. La *dimensión humana del desarrollo* consta de numerosos aspectos. Deberá estar presente en todos los demás ámbitos de intervención, debido a la propia justificación de esta forma de cooperación.

Por este motivo, se deberá prestar una atención sistemática a los aspectos que se mencionan seguidamente, en el proceso de identificación y ejecución de las diferentes actividades, además de ser objeto de proyectos específicos.

La función de la mujer en el desarrollo reviste una importancia capital. Será conveniente que se vele no sólo por que los cambios introducidos por los proyectos y programas no modifiquen a sus expensas la situación imperante, sino también por que, al contrario, se adopten medidas específicas, es decir, proyectos o programas, con el fin de incrementar su participación activa, en condiciones de igualdad, en los procesos productivos, en las actividades sociales y en la toma de decisiones⁽¹⁾.

Los problemas de los grupos étnicos autóctonos merecen una especial atención, tanto más cuanto que pertenecen frecuentemente a la capa más desfavorecida de la población. Por lo que a ellos respecta, es conveniente que se vele especialmente por el respeto a su elección en cuanto al mantenimiento de su cultura y organización social.

La Comunidad deberá tener en cuenta los problemas demográficos, que constituyen un tema importante para numerosos países en vías de desarrollo y, por consiguiente, deberá asignar medios financieros y humanos a las acciones que se le presenten contando con el acuerdo de las comunidades de base.

La mejora de las condiciones de vida en las grandes ciudades podrá contar con ayuda comunitaria mediante acciones en la fase inicial o de demostración para:

- la transferencia de conocimientos técnicos especializados para la solución de los problemas urbanos,
- la concepción y la realización de proyectos piloto destinados al sector no oficial y especialmente al desarrollo de pequeñas empresas.

La formación deberá constituir un objetivo y un elemento constante en todas las actividades en las que colabore la Comunidad, no sólo para los puestos directivos, sino también para la población interesada.

⁽¹⁾ Conclusiones del Consejo de 29 de mayo de 1990.

Por otra parte, siempre que se considere necesario, se podrá facilitar ayuda destinada a actividades específicas de formación en todos los sectores previstos por las presentes orientaciones.

La información deberá acompañar sistemáticamente a las actividades que financie la Comunidad valiéndose, siempre que se justifique, de nuevas tecnologías.

Artículo 5

1. Beneficiarios y participantes

Dado que la ayuda se centrará en los hombres y las mujeres, cada actividad que se elija tendrá como beneficiario final a la población de los países en vías de desarrollo, directa o indirectamente. El abanico de actores (y beneficiarios intermedios) de la cooperación financiera y técnica deberá seguir siendo tan abierto como sea posible, e incluir, además de los Estados y regiones, a los poderes públicos descentralizados, las comunidades locales o tradicionales, los institutos y los operadores privados y las organizaciones no gubernamentales.

En el contexto de una coordinación necesaria con las autoridades de los países, la elección de los participantes se llevará a cabo en función de la eficacia de las acciones, de su cualificación y experiencia específica; la justificación de una canalización a través del sector público se deberá evaluar en cada caso.

2. El desarrollo de un país sólo podrá ser el resultado del esfuerzo de toda la población y de las autoridades por ella elegidas, teniendo en cuenta los valores sociales y la cultura de cada pueblo.

La solidaridad exterior sólo podrá acelerar el proceso aportando en particular recursos financieros adicionales y los conocimientos técnicos de los que se carezca en el interior, tanto en el ámbito técnico como en el de la organización.

La Comunidad ejecutará su cooperación en el contexto de un mayor diálogo con los países en vías de desarrollo de América Latina y de Asia sobre el conjunto de los problemas comunes, tanto políticos como económicos, a todos los niveles: internacional, regional y bilateral.

En el ámbito de la cooperación financiera y técnica, este diálogo deberá hacer posible que se pongan de manifiesto las prioridades en la aplicación de la ayuda comunitaria y que no sólo se trate la definición de las medidas, sino también las políticas generales que puedan afectar a las mismas y a su ejecución.

Siempre que sea posible y gracias a la existencia de perspectivas plurianuales para la cooperación comunitaria con los países en vías de desarrollo de América Latina y de Asia, se esbozará una programación plurianual por objetivos, países y, en su caso, por regiones.

Esta programación, que seguirá siendo indicativa y no oficial, deberá permitir incrementar la repercusión de la ayuda comunitaria en las directrices generales establecidas por los países.

Tendrá en cuenta la posible aportación de otros instrumentos comunitarios de cooperación, como, en particular, la ayuda alimentaria y la cooperación económica.

Los recursos se asignarán a los diferentes países y regiones beneficiarios teniendo en cuenta:

- el nivel de renta y las necesidades de desarrollo de los diferentes países;
- el valor intrínseco de las acciones para el desarrollo y su contribución a políticas macroeconómicas sanas y realistas, y a las necesidades de las capas más necesitadas de la población;
- la necesidad de movilizar el interés del país y/o recursos adicionales en favor de determinados sectores.

3. Formas de transferencia, proyectos y programas

La ayuda se concederá a proyectos y programas, incluyendo, siempre que se considere útil, proyectos integrados y programas sectoriales y de transferencia rápida.

Esta última categoría de acciones incluye medidas de ayuda a los programas de reformas económicas, en caso de que las circunstancias así lo justifiquen, pero también otras acciones de carácter estructural sobre una base sectorial o regional dentro de un país en vías de desarrollo.

La totalidad de las ayudas se concederá en forma de donaciones, habida cuenta de las dificultades crecientes a las que se han de enfrentar los países en vías de desarrollo para pagar sus deudas y de la orientación social de la cooperación financiera y técnica.

No obstante, podrá resultar oportuno establecer mecanismos adecuados para que la donación al país (o a una región o comunidad) vaya acompañada de modalidades de pago para los beneficiarios individuales, especialmente cuando la acción esté destinada a servir de apoyo a acciones rentables o a pequeñas empresas.

Del mismo modo, cuando se den las garantías necesarias y ello se justifique por un incremento del papel que podrá desempeñar la ayuda comunitaria, será posible anticipar en moneda local las necesidades de los proyectos clásicos para el suministro de productos de importación (u otros métodos) con el fin de constituir fondos de contrapartida (que habrán de ser depositados en cuentas protegidas de la inflación) a disposición de la dirección de los proyectos.

Cada acción concreta (proyecto o programa) deberá ser objeto de un análisis técnico y económico que permita la determinación de objetivos claros y cuantificados que faciliten la posterior evolución de los resultados.

Se deberá procurar y garantizar la participación de la población, no sólo en la ejecución de las acciones, sino también en la fase de concepción de las mismas. Una parte de los recursos, que no excederá del 3 % del total asignado a la cooperación financiera y técnica con los países en vías de desarrollo de América Latina y de Asia, se podrá utilizar para cubrir los gastos de estudio, de contratación de expertos a corto y largo plazo y demás personal auxiliar, con objeto de ayudar a los beneficiarios y a la Comisión a definir las políticas generales, la identificación y concepción de los proyectos, el control de su ejecución y su evaluación, tanto en la fase intermedia de realización como *a posteriori*, que no se incluirían en los proyectos o programas individuales.

4. Coordinación e integración de las ayudas

La integración eficaz de todos los instrumentos de cooperación comunitaria deberá permitir que se consiga una mayor sinergia, que no sólo se deberá procurar mediante una planificación global de la cooperación por país (tal como se indicó en el punto 2 del artículo 5), sino también en la preparación de cada proyecto o programa.

La integración de los instrumentos se refiere ante todo a la ayuda alimentaria y al Stabex, si bien, cada vez que esté técnicamente justificado, deberá ampliarse a la ayuda humanitaria y a la cooperación económica.

Asimismo, es conveniente que se saque el máximo provecho posible de la experiencia acumulada por las organizaciones no gubernamentales europeas, especialmente en numerosos proyectos financiados conjuntamente con la Comunidad.

La coordinación con las demás ayudas constituye un medio de mejorar la eficacia de las acciones, movilizandolas una masa crítica de recursos y sacando el máximo provecho posible de las ventajas específicas de cada una de ellas.

Por consiguiente, se ha de reforzar esta coordinación, especialmente con las ayudas bilaterales de los Estados miembros, lo que permitirá, por añadidura, incrementar la presencia europea.

Las financiaciones conjuntas constituyen la forma más estrecha posible de coordinación y, por ello, merecen que se les preste especial atención, al tiempo que se intenta reducir al mínimo la lentitud y la demora que la pluralidad de órganos de decisión y la diversidad de normas de cada uno de ellos pueden aportar al proceso de decisión y a la ejecución.

Artículo 6

Puntos específicos de las diferentes regiones

La ayuda se modulará en función de las necesidades y prioridades de cada país y región.

Por otra parte, también será conveniente tener en cuenta el carácter específico de la relación de la Comunidad con cada una de las regiones de América Latina y de Asia.

Por lo que se refiere a Asia, el gran número de países menos desarrollados (PMD), y de países de población muy elevada son la razón de que la ayuda comunitaria se concentre en los países en vías de desarrollo con un nivel de desarrollo relativamente bajo.

En el ámbito rural, además de las transferencias de tecnología, la ayuda comunitaria deberá contribuir al aumento de las inversiones, especialmente las productivas. Asimismo, se mantendrá la política demográfica y las infraestructuras de comunicación, telecomunicación y de producción energética en las zonas rurales.

Se tendrá en cuenta la gran variedad de civilizaciones y condiciones de desarrollo de Asia a la hora de adaptar las intervenciones de la ayuda comunitaria a las necesidades de los diferentes países de este continente.

El medio ambiente constituye un problema importante en tres vertientes: la defensa de los bosques tropicales (especialmente en el sudeste asiático), la lucha contra la deforestación causada por la presión demográfica (especialmente en las faldas del Himalaya) y, por último, la reducción de las consecuencias negativas de la industrialización en las zonas habitadas.

La actual evolución hace concebir esperanzas de que se avance considerablemente en el respeto de los derechos humanos en la península indochina; la Comunidad deberá participar en la movilización internacional para que estos cambios políticos vayan acompañados de una recuperación económica tan rápida como sea posible y del retorno de los refugiados y desplazados.

Por último, la cooperación regional es un aspecto que experimentará nuevos cambios, tanto en la *Asean*, que cuenta desde hace tiempo con la ayuda comunitaria, como en el sur de Asia (SARCC), donde es deseable que se desarrolle una cooperación regional más activa, al igual que en indochina.

Por lo que se refiere a América Latina, el umbral de desarrollo de los países que habrá de ser considerado por la ayuda comunitaria tendrá en cuenta la situación general de los países de esta región, que están relativamente más avanzados.

Debido a las grandes diferencias existentes entre las clases ricas y pobres de la población en la mayoría de los países latinoamericanos, la ayuda comunitaria se dirigirá especialmente a las capas más desfavorecidas.

A este respecto, se prestará especial atención a la producción de productos alimenticios básicos, a las medidas de ayuda de las legislaciones nacionales de reforma agraria, y a los programas que permitan a las comunidades de base, y especialmente a las comunidades indígenas, hacerse cargo de su propio desarrollo.

Se adoptarán iniciativas específicas para reforzar la voluntad y los esfuerzos de los países de la región por intensificar su integración regional o subregional.

América Central gozará de una atención especial en este contexto, de conformidad con los compromisos de la Comunidad, confirmados nuevamente en 1990 en la Conferencia ministerial de Dublín (San José VI).

Entre los nuevos objetivos propuestos para la ayuda comunitaria, algunos tienen especial interés para este continente:

- la droga ejerce una influencia considerable en la economía de determinados países de la región. La ayuda comunitaria deberá poder colaborar, aunque sea modestamente, en la solución de este problema. En este contexto, se debe dar una primera respuesta coordinada a las iniciativas de Colombia y los demás países del Pacto Andino;
- la ayuda al desarrollo de las pequeñas empresas en las ciudades constituye una prioridad específica en América Latina, también para los países relativamente desarrollados;

- el medio ambiente, y especialmente la defensa del bosque tropical, representa una necesidad, no sólo para los países de la región, sino también para el resto de la humanidad, si tenemos en cuenta, entre otras cosas, que muchas especies forestales útiles son originarias de esta región;
- el fortalecimiento de las capacidades de las instituciones latinoamericanas, especialmente en materia de gestión macroeconómica y de ciencia y tecnología.

Artículo 7

Evaluación e informes

La evaluación regular, tanto en la fase de desarrollo de los proyectos como después de que hayan finalizado, permite que los medios y objetivos se adapten a una realidad cambiante.

Esta evaluación se basará, entre otras cosas, en el enfoque en materia de coste/eficacia definido en el artículo 2 del Reglamento Financiero.

La primera modalidad de evaluación, que ya se ha generalizado en todas las acciones comunitarias, se mantendrá y tipificará, mientras que la evaluación *a posteriori* se generalizará y estructurará.

La transparencia de la gestión de la cooperación financiera y técnica se garantizará mediante la presentación de informes periódicos al Parlamento y al Consejo, y de publicaciones destinadas al público.

Al finalizar cada ejercicio presupuestario, se realizarán informes anuales que expongan los resultados de la ejecución (compromisos y pagos), así como los proyectos y programas definidos y escogidos durante el ejercicio.

Al finalizar el período quinquenal 1991—1995 y en una fase intermedia, se presentarán informes más completos en los que figuren también los resultados de la evaluación, que harán posible valorar no sólo la ejecución, sino también la oportunidad de mantener o modificar las orientaciones de la ayuda.