

Cooperación y relaciones económicas entre España y Venezuela: evolución reciente y perspectivas¹

Jordi Rosell y Lourdes Viladomiu*
Con la colaboración de Miguel Lacabana**

En este artículo se realiza un análisis del desarrollo reciente de la cooperación y las relaciones económicas entre España y Venezuela.

Después de una sucinta referencia al proceso de cambio estructural que experimenta la economía y la sociedad venezolana, se presentan los rasgos básicos de las relaciones económicas entre ambos países en los últimos años.

Posteriormente se analiza el desarrollo de la cooperación bilateral en los ámbitos técnico y financiero después de la firma del Tratado General de Cooperación y Amistad entre España y Venezuela, señalando el grado en que los objetivos buscados han sido alcanzados, los obstáculos con que se enfrenta la ejecución de la cooperación y las perspectivas de desarrollo de la misma en el futuro.

I. INTRODUCCIÓN

El análisis de la evolución reciente y de las perspectivas de la cooperación y las relaciones económicas entre España y Venezuela requiere tener presente cuatro factores que condicionan su desarrollo.

En primer lugar, hay que partir del hecho de que, tanto para España como para Venezuela, las relaciones comerciales y financieras bilaterales tienen carácter limitado, cuando no marginal. Como mostramos más adelante, España ocupa un lugar muy

1. Este artículo tiene su origen en un trabajo realizado en la Fundació CIDOB en el marco de una Acció Especial del Plan Nacional de I + D para la elaboración de un documento sobre formas de cooperación con Latinoamérica para la Conferencia de Ministros Iberoamericanos de Planificación de 1992.

* Departamento de Economía Aplicada, Universitat Autònoma de Barcelona.

** Centro de Estudios del Desarrollo -GENDES- de la Universidad Central de Venezuela.

reducido y secundario como destino de las exportaciones venezolanas a la vez que las ventas españolas a Venezuela son también muy poco relevantes. Se trata, pues, de una relación muy diferente a la que existe entre los países de Europa Occidental y sus ex-colonias.

En segundo lugar, debe tenerse presente que la diferencia de nivel de desarrollo entre los dos países - de 1 a 3,5 en términos de renta per cápita a finales de los ochenta- aún siendo una diferencia considerable, es sustancialmente inferior a la que existe entre los países de la OCDE y los principales receptores de su ayuda exterior. La cooperación por tanto no puede plantearse en términos similares a los que han prevalecido en la cooperación tradicional Norte/Sur.

En tercer lugar, conviene considerar que Venezuela, hasta fechas muy recientes, no se incluía entre las naciones susceptibles de recibir cooperación por parte de los países desarrollados. Era, al contrario, donante neto de cooperación hacia países en vías de desarrollo (mayormente del Caribe y América Central). De otro, España, en los últimos años, ha recorrido este camino en la dirección opuesta: de ser un país receptor de la ayuda internacional ha pasado a implicarse en la cooperación para el desarrollo como donante. No puede, en consecuencia, hablarse de una tradición de cooperación para el desarrollo en ambos países. La cooperación económica entre España y Venezuela se desarrolla pues como una experiencia novedosa para ambos países.

Por último, es importante considerar que la cooperación y las relaciones económicas bilaterales se desarrollan en el contexto de un ambicioso proceso de reestructuración que afecta de pleno al aparato productivo venezolano y que trasciende el ámbito puramente económico para implicar a toda la sociedad (sistema político, aparato judicial, educación,...). Limitándonos al campo económico, de la ambición del proceso de reestructuración da idea el hecho de que se pretende cambiar lo que desde la segunda mitad de la década de los cincuenta ha constituido, con mínimos retoques, el modelo de desarrollo venezolano. Este -el llamado modelo sustitutivo- se basaba en la promoción de una industrialización concebida para abastecer el mercado interno.

La nueva estrategia de desarrollo pretende la integración de la economía venezolana a las corrientes económicas internacionales y, por consiguiente, a la competencia internacional. Los principales elementos de este proceso de cambio estructural son:

Reforma comercial con dos elementos básicos: simplificación (eliminando las restricciones no arancelarias y las primas a la exportación) y liberalización con la progresiva reducción del nivel de protección arancelaria hasta situarlo en un máximo del 20% en marzo de 1993. Se trata de un cambio de alcance para una economía que durante cuatro décadas gozó de una protección exterior extraordinariamente elevada e instrumentada de forma muy compleja y burocrática.

Liberalización y fomento de la Inversión Extranjera Directa. El nuevo reglamento de inversión extranjera puede caracterizarse como muy liberal, al eliminar la necesidad de registro y aprobación previa de la inversión extranjera, abrir a la misma todos los sectores salvo poquísimas actividades y permitir remitir al exterior la totalidad de los dividendos obtenidos. Además, desde 1988, Venezuela cuenta con una normativa para las operaciones de conversión de deuda pública externa en inversiones. Este

mecanismo fue durante el periodo 1989-91 la principal fuente de entrada de inversión directa en el país.

Liberalización de precios basada fundamentalmente en la desaparición de los controles administrativos de precios, el mantenimiento de una canasta básica de 18 productos, cuyos precios permanecen sujetos a revisión y control y el ajuste de tarifas de bienes y servicios públicos. Esta política se complementó en 1989 con la unificación del tipo de cambio y su flotación lo que supuso una depreciación efectiva real de un 33% durante el primer año.

Reconversión industrial. La reestructuración del aparato industrial se concibe basada en dos procesos simultáneos: por una parte, el impulso a una nueva industrialización, centrada en las actividades para las que Venezuela tenga ventajas comparativas (básicamente las derivadas de la transformación de los recursos naturales) y, por otra, la reconversión del parque industrial existente.

Nuevo rol del Estado. Se prevé que el Estado limite su participación en el sector productivo en beneficio de los sectores sociales: educación y salud. La participación del Estado en la actividad productiva será indirecta, mediante la provisión de infraestructuras de apoyo a la actividad productiva. Solamente se prevé una implicación directa en sectores estratégicos -sector petrolero- o que requieren altos niveles de inversión -petroquímica, aluminio, acero y minería-. La privatización constituye un aspecto crucial de la redefinición del rol de Estado y afecta a empresas no consideradas estratégicas.

Estos cuatro factores no deben, empero, ser vistos solamente como *handicaps* a la cooperación entre los dos países. De hecho, pueden y deben ser considerados como condiciones favorables para afrontar el reto de desarrollar una cooperación que aproveche un potencial de relaciones económicas prácticamente inexploradas, logre una cooperación bilateral desarrollándose entre iguales, evite los lastres y vicios del pasado y contribuya al proceso de cambio estructural en curso.

II. LA EVOLUCIÓN RECIENTE DE LAS RELACIONES ECONOMICAS BILATERALES

2.1. El comercio entre Venezuela y España

Tres elementos caracterizan la composición y evolución de los intercambios comerciales entre España y Venezuela. En primer lugar, las acusadas variaciones año a año en cuanto al valor global (Cuadro nº 1). Las mayores oscilaciones responden al flujo procedente de Venezuela (657 millones de dólares en 1981 y 55 millones en 1988) como resultado de los cambios en el volumen y valor de los productos petroleros. Las exportaciones españolas a Venezuela, por su parte, muestran también notables variaciones en función de la coyuntura económica interna de este último país.

Cuadro N° 1. Evolución del comercio de España con Venezuela (millones de dólares)

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Exportaciones a Venezuela	329	347	162	164	180	185	219	274	144	170	257
Importaciones de Venezuela	657	370	207	168	251	76	69	55	111	201	187

FUENTE: OCEI

En segundo lugar, aún siendo Venezuela uno de los principales socios comerciales de España en América Latina, el valor de los intercambios bilaterales es muy reducido. España recibe apenas el 1,1% de las exportaciones venezolanas -2,2% para las exportaciones no tradicionales²- y le suministra el 2,1% de sus compras exteriores. Esta escasa significación se explica en parte por el peso del continente americano (EEUU, y en menor medida, Canadá, Colombia, Puerto Rico y Brasil) en la distribución geográfica del comercio exterior venezolano. Sin embargo, España ocupa el sexto lugar en Europa como cliente (por detrás de países como Bélgica, Suiza,...) y el quinto como suministrador.

Para España, la significación de Venezuela en su comercio exterior es aún más marginal; un 0,20% de sus compras al exterior y un 0,43% de sus exportaciones en 1991.

En tercer lugar, conviene destacar que la composición del comercio bilateral (véase Cuadro n° 2) presenta rasgos peculiares. En lo referente a las ventas venezolanas a España, destaca la menor importancia del petróleo y sus derivados en relación al resto del mundo en beneficio de las exportaciones no tradicionales y especialmente de los productos agroalimentarios (pescado congelado, jugos y frutas...) y los productos industriales.

Cuadro N° 2. Composición de las exportaciones de Venezuela en 1989 (millones de dólares).

	TOTALES	%	A ESPAÑA	%
TRADICIONALES	9.922	77,1	78	53,0
PETROLEO Y DER.	9.639	74,9	66	44,9
HIERRO	283	2,2	12	8,1
NO TRADICIONALES	2.944	22,8	69	47,0
AGROALIMENTARIOS	160	1,1	19	12,9
MINERALES	101	0,8	—	—
MANUFACTURAS	2.683	20,8	50	34,1
TOTAL	12.866	100	147	100,0

FUENTE: OCEI

2. Las "exportaciones tradicionales" comprenden el petróleo y sus derivados y el mineral de hierro.

En cuanto a las ventas de España a Venezuela merece destacarse (Cuadro nº 3) la preponderancia de los productos manufacturados (más del 90%). En este grupo se aprecia la importancia de los bienes de equipo tradicionales, los vehículos y sus partes y, en menor medida, de los productos alimenticios y otros bienes de consumo.

Cuadro Nº 3. Principales capítulos y partidas de la exportación de España a Venezuela
(millones de dólares)

	1988	1989
VEHÍCULOS AUTOMÓVILES Y SUS PARTES	44,6	6,1
ARTÍCULOS DE LIBRERÍA Y ARTES GRÁFICAS	13,2	5,8
MÁQUINAS Y APARATOS ELÉCTRICOS	33,5	31,6
ABONOS	4,6	7,4
HERRAMIENTAS	8,7	5,0
CALDERAS Y MÁQUINAS MECÁNICAS	80,7	40,2
FUNDICIÓN DE HIERRO Y ACERO	13,2	4,8
AZÚCARES Y ARTÍCULOS DE CONFITERÍA	0,2	3,6
BEBIDAS Y VINAGRES	3,9	3,1
GRASAS Y ACEITES	4,8	—
OTROS	66,6	38,2
TOTAL	274,8	145,8

FUENTE: Ministerio de Economía y Hacienda.

En la composición de las exportaciones españolas a Venezuela, resulta relevante la significación de las partidas ligadas a la presencia de empresas españolas -caso de vehículos españoles y sus partes- y a las operaciones con cargo de créditos del Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD). En este último caso hay que inscribir el suministro de hornos eléctricos a ALCASA y la venta de azúcar.

2.2. Las inversiones extranjeras

Las reformas introducidas en los años más recientes han comportado un cambio de alcance en la actitud frente a la inversión extranjera. Hasta hace pocos años, el modelo de funcionamiento de la economía venezolana confería un gran protagonismo inversor al sector público que venía completado con un sector privado fuertemente apoyado por los fondos públicos de inversión.

El resultado ha sido un notable crecimiento de la inversión directa extranjera. No obstante, merece la pena destacarse que el auge del flujo inversor externo no sólo ha estado motivado por las mayores facilidades que aportaba el Reglamento nº 727 a la inversión extranjera sino, y muy especialmente, por las ventajas que el Decreto nº 86 del año 1989 introducía para la operaciones de Conversión de Deuda Extranjera en Inversión. En consecuencia, la mayor parte del incremento en la inversión extranjera proviene de operaciones de conversión de Deuda Externa. Como puede apreciarse en el Cuadro nº 4 las operaciones de conversión casi se multiplican por siete en 1990 en relación al año anterior.

Cuadro Nº 4. Operaciones de Conversión de deuda en inversión en Venezuela, 1987-1990
(millones de dólares)

1987	1988	1989	1990
340	230	390	2.619

FUENTE: FMI

Por origen destaca la importante participación de los Estados Unidos cuya inversión acumulada supone casi la mitad de la inversión extranjera. España ocupa el 13º lugar en el ranking con el 1,3% del total. La evolución reciente de la inversión española en empresas venezolanas (Cuadro nº 5) muestra una caída en 1989 y un leve aumento en 1990 para experimentar un espectacular crecimiento en 1991. Las inversiones españolas en Venezuela se localizaban tradicionalmente en actividades muy variadas (industria automotriz, instalaciones electromecánicas, construcción en general, turismo...), sin embargo, en los últimos años la Hostelería absorbe la mitad de las nuevas inversiones españolas. En 1991 el auge de las inversiones españolas se debe, en buena medida, a la toma del 45% del capital de VIASA por Iberia.

Cuadro Nº 5. Inversiones directas españolas en Venezuela

Año	Valor (millones de ptas)	% total a América Latina*
1988	2.369,0	11,5
1989	1.165,8	5,0
1990	1.569,8	3,9
1991	28.000,6	29,0

FUENTE: Dirección General de Transacciones Exteriores.

*Excepto paraísos fiscales.

La inversión venezolana en España representa un porcentaje marginal del total recibido por España en los últimos años: el 0,05% en 1990 y el 0,06% en 1991. El sector servicios (especialmente los subsectores del Comercio, Hostelería e Instituciones Financieras) es el principal destino.

III. EL DESARROLLO RECIENTE DE LA COOPERACIÓN BILATERAL

En los años ochenta y especialmente en los últimos años de esta década la cooperación española para el desarrollo ha experimentado una transformación muy

importante tanto en relación al montante de recursos implicados en la misma como al marco conceptual, legal y organizativo de la misma. Este cambio afecta especialmente a los países de mayor nivel de desarrollo de América Latina, entre los que se encuentra Venezuela. La Administración española ha procedido a definir un nuevo modelo de cooperación para dichos países, dadas sus peculiaridades y características en el momento actual.

3.1. Reforma y potenciación de la cooperación técnica

La cooperación técnica entre España y Venezuela está viviendo los primeros pasos de una nueva etapa que se inició a finales de los ochenta. En relación a etapas anteriores se ha ampliado sensiblemente la dotación presupuestaria al tiempo que se han incorporado modificaciones en su contenido y finalidad.

Desde 1973, la cooperación técnica bilateral se venía desarrollando a través del **Convenio Básico de Cooperación Técnica** suscrito el 10 de Agosto de aquel año. Este convenio atribuía a la **Comisión Mixta de Cooperación Técnica Hispano-Venezolana** las funciones de identificar y definir los sectores de aplicación de la cooperación, proponer y aprobar programas y proyectos y evaluar los resultados de los mismos.

En julio de 1987, cuando tuvo lugar la VI Reunión de la citada Comisión, la última antes de la reforma, la cooperación bilateral se desarrollaba en cuatro sectores:

- turismo (tres proyectos)
- agricultura (un proyecto)
- sociolaboral (tres proyectos)
- medio ambiente (un proyecto)

En lo sustancial la aportación española consistía en el envío de expertos a Venezuela (para trabajar en la Administración) y en la realización de pasantías en España por parte de funcionarios venezolanos.

Desde 1988 la cooperación técnica bilateral se ha visto potenciada:

- En el plano jurídico, mediante el **Acuerdo Complementario General** (marzo de 1989) del **Convenio Básico de Cooperación Técnica** de 1973. Entre otras novedades, el Acuerdo contempla la creación de una **Comisión de Planificación, Seguimiento y Evaluación de la Cooperación** que debe reunirse, al menos, dos veces al año, y a la que se atribuyen las funciones de identificar y definir los sectores de aplicación de la cooperación, proponer proyectos y programas, seguir y evaluar los resultados de los mismos. A la Comisión Mixta le corresponde aprobar los programas y proyectos propuestos.

- En el plano operativo, la creación de una **Comisión de Planificación, Seguimiento y Evaluación** supone un avance al introducir la posibilidad de una planificación plurianual de las acciones y posibilitar el control efectivo de su realización (seguimiento) e impacto (evaluación). Todo ello ha de posibilitar una mayor fluidez y eficacia en el desarrollo de los programas y proyectos.

- En el plano institucional, la creación en 1988 de la **Agencia Española de Cooperación Internacional** (AECI) y la apertura de una oficina permanente de la misma en Caracas. Dicha oficina ha de facilitar la fluidez y concreción de la cooperación bilateral;

- Finalmente, ya en 1990, la firma del **Tratado General de Cooperación y Amistad entre Venezuela y España**. En el mismo se explicita la voluntad de fortalecer los distintos ámbitos de la cooperación y entre ellos el técnico.

Como resultado del trabajo de la Comisión de Planificación, Seguimiento y Evaluación se propusieron nuevas áreas de interés mutuo para la cooperación que finalmente fueron recogidas en el Tratado General -en su Capítulo III dedicado a la Cooperación Técnica-. Estas áreas son las siguientes:

- Reforma del Estado.
- Reconversión industrial.
- Turismo.
- Comercialización de Productos Agrícolas y Agroindustriales.
- Comercio Exterior.
- Recursos naturales y medio ambiente.
- Sanidad y servicios sociales.

Además de otros tres correspondientes al ámbito de la cooperación científico-tecnológica:

- Formación y capacitación de recursos humanos.
- Investigación científica y tecnológica.
- Cooperación Universitaria.

En Julio de 1990, la VII Reunión de la Comisión Mixta de Cooperación Técnica procedió a aprobar una serie de proyectos en estas áreas.

3.2. La cooperación financiera: el desarrollo del Acuerdo Económico y Financiero

El **Tratado General de Amistad y Cooperación** entre España y Venezuela anuncia en su artículo 6 un **Programa de Cooperación económica y financiera** de cinco años de duración para alcanzar los objetivos que el citado **Tratado** establece en el ámbito económico y financiero de la cooperación bilateral.

El **Programa de Cooperación económica y financiera** se desarrolla mediante el **Acuerdo económico** que forma parte del **Tratado General**. El **Programa**, que se implementará en los años 1990-94, contempla las siguientes acciones:

- Negociaciones bilaterales para la suscripción de acuerdos especiales (doble imposición y garantía y protección de inversiones);
- Una línea de crédito por valor de 1.200 millones de dólares para financiar exportaciones de bienes de equipo y servicios españoles;
- El compromiso de inducir aportaciones de capital de distintas fuentes;
- El apoyo a actividades conjuntas de difusión, identificación y promoción de oportunidades de inversión.

Hasta el presente, ha sido la línea de crédito para exportaciones españolas de bienes y servicios la única acción que se ha desarrollado plenamente. A menudo, nos hemos encontrado con que se tiende a asimilar el **Acuerdo económico financiero** con la línea de crédito cuando ésta segunda no es más que una parte del primero.

La línea de crédito de 1.200 millones de dólares está distribuida en dos tramos:

- Un **tramo comercial** de 300 millones de dólares en condiciones OCDE, sin aval público e instrumentado por la banca comercial de ambos países;

- Un **tramo mixto** de 900 millones de dólares: 50% (450 millones de dólares) en condiciones concesionales (Fondo de Ayuda al Desarrollo, FAD) y 50% en condiciones del consenso OCDE. Este tramo cuenta con aval público.

A destacar que del tramo mixto (900 millones de dólares), el grueso se dedica a proyectos del sector público (780 millones de dólares), si bien se reserva una parte (120 millones de dólares) a proyectos del sector privado.

El tramo mixto de la línea de crédito constituye el aspecto más novedoso introducido por el **Acuerdo Económico y Financiero**. Aunque Venezuela había recibido anteriormente créditos del Fondo de Ayuda al Desarrollo (para la ampliación de ALCASA en 1987 y para el contrato de suministro de azúcar en 1989) estos siempre habían tenido un carácter excepcional y limitados al sector público. El **Acuerdo** introduce como novedad la programación del acceso al financiamiento concesional a la vez que lo extiende al sector privado (línea de 120 millones de dólares), al tiempo que mantiene el tramo comercial de la línea de crédito. En el tramo comercial, el **Acuerdo** introduce una cifra de referencia (300 millones de dólares) que puede considerarse la cantidad mínima disponible de este tipo de crédito.

La instrumentación del tramo mixto de la línea de crédito se fue concretando rápidamente después de la firma del **Acuerdo Económico** en Junio de 1990. En primer lugar, se decidió el modo en que se operaría la línea de crédito y se definieron los sectores susceptibles de presentar proyectos o programas para acogerse a la misma. Al Fondo de Inversiones de Venezuela (FIV) se le encargó la administración de la línea de crédito mixto para el sector público mientras que la banca comercial asume el papel de intermediario en la parte correspondiente al sector privado. En segundo lugar, la Administración venezolana procedió a la selección de los sectores de aplicación del financiamiento. Como puede apreciarse el criterio utilizado fue mantener un amplio espectro de posibilidades en un momento de escasez de recursos para proyectos públicos. Los sectores escogidos fueron:

- Salud
- Educación
- Infraestructura
- Eléctrico
- Telecomunicaciones
- Logística militar
- Transporte
- Industria.

Para la parte de la línea de crédito mixto dedicada al sector privado fueron elegidos los sectores:

- Industrial
- Agrícola
- Salud

En Septiembre de 1990, tres meses después de firmarse el **Acuerdo**, Venezuela presentó un primer listado de proyectos en los sectores elegidos para el tramo mixto de la línea de crédito. Este listado se acabó de perfilar en Junio de 1991, momento en que se daba por casi definitivo (Cuadro nº 6).

Cuadro N° 6. Relación de los proyectos elegidos para el tramo mixto correspondientes al sector público (Junio 1991). (millones de dólares)

SECTOR	PROYECTO	ORGANISMO EJECUTOR	PRESUPUESTO
Salud	- Equipamiento de hospitales y ambulatorios	MINDUR, FIMA, MSAS, IVSS	210,00
	- Planta industrial para la producción de Biológicos	INH "Rafael Rangel"	20,00
Educación	- Equipamiento de institutos universitarios de tecnología, politécnicos, colegios universitarios oficiales y universidades.	Ministerio de Educación-FUNDA-YACUCHO	84,00
Infraestructura	- Proyecto Yacambú-Quibor ó Embalse Las Palmas	M.A.R.N.R.	70,00
Eléctrico	- Proyecto Macagua II	CVG-EDELCA	70,00
	- Proyecto de equipamiento de subestaciones	CADAFE	80,00
Telecomunicaciones	- Programa de adquisición de equipos para comunicaciones	CANTV	50,00
	- Repotenciación y ampliación del sistema de telefonía pública	CANTV	90,00
Logística Militar	- Equipamiento de granjas agropecuarias	Mº. DEFENSA	6,00
Transporte	- Equipamiento de Aeropuertos	M.T.C.	40,00
	- Línea férrea Morón-Riecito	FERROCAR-BARIVEN	15,00
	- Programa de adquisición de unidades de transporte urbano	Mº. de HACIENDA	50,00
Industrial	- Equipamiento de aeropuertos	MTC	65,00
	- Casa de la Moneda	BCV	25,00
	- Modernización laminador de bandas en caliente	CVG-SIDOR	125,00
TOTAL			1.000,00

IV. EL NUEVO MODELO DE COOPERACIÓN BILATERAL

Los primeros pasos para la implementación de un nuevo modelo de cooperación bilateral entre España y Venezuela se han dado, como hemos visto, en fechas muy

recientes. La ejecución de los proyectos y programas es incipiente. Por el momento es imposible realizar una evaluación de los resultados. En este documento nos limitaremos a señalar algunas características del nuevo modelo de cooperación y a dar cuenta de hasta que punto los objetivos buscados fueron alcanzados. Se trata, en consecuencia, de una evaluación *ex ante*, es decir, de un análisis de los elementos correspondientes al procedimiento y contenido en función de los objetivos preestablecidos.

4.1. Consenso e implicación

Uno de los objetivos del nuevo modelo de cooperación es lograr una real implicación, una participación activa, de los agentes afectados en la preparación, diseño, implementación, seguimiento y evaluación de las acciones o proyectos de cooperación. Esto significa que la cooperación lejos de suponer una aceptación pasiva de una ayuda, se establecerá mediante un verdadero diálogo entre las dos partes.

En el desarrollo reciente del proceso de cooperación se han realizado avances sustanciales hacia este objetivo. Esta voluntad de consenso-implicación se aprecia tanto a nivel institucional con la creación y reforzamiento de Comisiones Mixtas como en el hecho de que la cofinanciación sea la fórmula cada vez más extendida de la cooperación.

El proceso de negociación entre España y Venezuela para definir los sectores prioritarios en la cooperación tanto en el ámbito técnico como económico-financiero se desarrolló sin obstáculos. La parte española aceptó la posición venezolana de incluir un amplio espectro de posibilidades, a pesar de que ello era contrario al propósito inicial de avanzar hacia una concentración sectorial y/o temática de la cooperación española. Se aceptó que en el momento actual venezolano era más adecuada esta concepción amplia. Adicionalmente, en lo referente a la cooperación técnica, la creación de una Comisión de Planificación, Seguimiento y Evaluación conlleva un proceso de negociación más fluido.

Han existido, sin embargo, algunas dificultades en la definición y concreción e incluso cofinanciación de proyectos en el ámbito de la cooperación técnica. Así, por parte española, se señala que la facilidad en consensuar ámbitos y temas para la cooperación contrasta con las dificultades para concretar el contenido de las acciones y proyectos en estos ámbitos. Al punto que, en algunos casos, puede existir la sensación de que la parte española es la única interesada y que la otra parte está escasamente motivada y "hace un favor" aceptando proyectos y programas. En el mismo sentido, se señala la dificultad de conseguir la cofinanciación venezolana para ciertas acciones y, también, una lentitud en los trámites que indica una escasa motivación por parte venezolana.

Este hecho, debe explicarse a nuestro entender por un desconocimiento del significado y ventajas de la cooperación fruto de la falta de práctica en la instrumentalización de la misma por parte venezolana. También hemos de señalar que la dificultad en plasmar los objetivos y ámbitos de cooperación en proyectos cabe atribuirlos además al momento de cambio que vive Venezuela. En efecto, desde los últimos años de la pasada década el país se haya inserto en un proceso de cambio estructural que afecta de lleno a las políticas y las instituciones públicas. En es-

te contexto, la difícil concreción de las acciones y programas de cooperación se debe muy a menudo a la indecisión de la Administración venezolana en cuanto al contenido de sus propias actuaciones, o a cambios de orientación y criterios. Así sucedió en el sector "Reconversión Industrial", donde el cambio de enfoque que el Ministerio de Fomento introdujo retrasó la concreción de la asistencia técnica española.

También, en algunos casos, presiones de diferente nivel han imposibilitado la concreción de la cooperación, ya sea por existir otro país interesado en desarrollar un proyecto o por presiones de grupos internos ("Comercio Exterior" y "Comercialización de productos agrícolas").

Por último, hemos de indicar que los proyectos enmarcados en la cooperación técnica presentan muy a menudo presupuestos especialmente elevados. A pesar de que la participación financiera venezolana sea minoritaria resulta comprensible que se estudien con detalle los proyectos y se consideren las diferentes opciones.

Estas deficiencias manifiestan que el grado de implicación real/participación activa de algunos sectores de la Administración venezolana es aún insuficiente y que la parte española debe mejorar asimismo la definición y presentación de sus proyectos de cooperación técnica.

4.2. Participación del sector privado

En la evolución reciente de la cooperación hispano-venezolana existe una voluntad de ampliar la participación del sector no oficial en la misma. Así, en el ámbito de la cooperación técnica existe la voluntad enunciada en la Comisión Mixta de fortalecer la presencia de las Organizaciones no Gubernamentales. Sin embargo, en este sentido lo más destacable es la apertura parcial al sector privado de la línea de crédito mixto y el compromiso de elevar la línea comercial hasta un máximo de 300 millones de dólares.

La presencia del sector privado venezolano como beneficiario de financiamiento concesional es, como se ha señalado, una novedad. Conviene, sin embargo, señalar que mientras la parte del crédito destinada al sector público fue rápidamente repartida, la instrumentación del tramo comercial (300 millones de dólares) de la línea de crédito mixto fue más compleja y problemática. En opinión de los entrevistados merecen destacarse dos órdenes de elementos que dificultan su utilización.

Un primer grupo de elementos se refieren específicamente a las condiciones de financiamiento:

- La exigencia, por parte del CESCE, de un aval bancario venezolano encarece el coste de la financiación para el comprador venezolano, ya que la fuerte concentración del sistema financiero en aquel país se traduce en un sistema de avales con costes elevados;
- Los intereses de los préstamos son elevados y, según muchas opiniones, sensiblemente superiores a los que operan en los mercados financieros internacionales;
- Los créditos están denominados en dólares, lo que en el contexto actual comporta un elevado riesgo cambiario dada la gran incertidumbre sobre el tipo de cambio a largo plazo.

- La obtención de los créditos se alarga notablemente, dada la lentitud de la tramitación de peticiones por el CESCE.

- No siempre resulta fácil cumplir con el requisito de que el 85% de la línea de crédito se destine a productos españoles. Así, por ejemplo, en la construcción de infraestructuras muchas veces las empresas realizan la obra civil pero los bienes de equipo no son españoles.

En consecuencia, las condiciones de financiamiento, de esta línea de crédito pueden considerarse caras, y de tramitación poco ágil. Pero, aparte de estos elementos, el desarrollo de las exportaciones españolas a Venezuela viene obstaculizado por un segundo grupo de elementos:

- Un problema de **competitividad** de los productos españoles frente a los del resto de Europa, EEUU, Japón y Corea del Sur. Este problema viene en parte derivado de la fortaleza del tipo de cambio de la peseta frente a las monedas europeas y de su revaluación frente al dólar de los Estados Unidos, en los últimos años.

- Un problema de **imagen de los productos españoles**: se considera a España como un país poco desarrollado tecnológicamente y productor de productos tradicionales. Esto repercute en la imagen de sus productos manufacturados y hace que los mismos no puedan competir en igualdad de precios con los provenientes de Alemania, Holanda, Japón, etc.

La reducida competitividad de los productos españoles y de las condiciones crediticias concedidas motiva una reducida utilización de esta línea de crédito, al tiempo que, en algunos casos, genera susceptibilidad en relación a la propia cooperación económica y financiera. A veces, se piensa que la cooperación es sólo una vía para vender productos que de otra forma no podrían colocarse en aquellos mercados.

Lo anterior no supone más que constatar que la participación del sector privado en la cooperación bilateral es más lenta y difícil que la del sector público. Ello es especialmente cierto en una país -Venezuela- donde el sector público aseguraba el grueso de la inversión incluida la empresarial. Por tanto conviene tener presente que el avance hacia una mayor participación del sector privado requiere tiempo y la introducción de una mayor flexibilidad en los instrumentos y procedimientos.

4.3. Coherencia con las políticas de desarrollo

Atendiendo a la propuesta de la Comisión de Planificación, Seguimiento y Evaluación, se ha dado una notable ampliación de los ámbitos o sectores para la cooperación técnica. Conviene destacar que estos sectores son plenamente coherentes con uno de los objetivos estratégicos de la cooperación española: el apoyo al proceso de modernización y desarrollo económico venezolano.

Asimismo, la coherencia se da también con la política de desarrollo venezolana. Así, a título de ejemplo, entre los sectores elegidos para la cooperación se encuentra la reforma del Estado, la mejora del comercio exterior y la reconversión industrial. Todos estos temas ocupan una atención preferente en la política de reforma estructural actualmente en curso en Venezuela. En este sentido, la ampliación del contenido de la cooperación técnica, ha supuesto enfatizar básicamente dos aspectos: la reforma del Estado y la modernización y reestructuración del tejido productivo.

4.4. Integración de la cooperación financiera y técnica

Se trata de que la cooperación actúe como un proyecto global que aglutine la cooperación técnica, financiera, comercial y política.

Respondiendo a este objetivo, en el **Tratado General de Cooperación y Amistad**, se explicita que la integración debe ser uno de los objetivos del nuevo modelo de funcionamiento de la cooperación bilateral:

“Vincular las acciones que en este ámbito (cooperación técnica) se emprendan con las que se articulen en el de la cooperación económica y financiera a fin de alcanzar los objetivos que pretende una cooperación global, estable y duradera”.

La evolución reciente de la cooperación técnica y financiera parece ajustarse bastante adecuadamente a este objetivo. La cooperación técnica ha avanzado hacia una mayor coherencia y articulación con otros ámbitos de cooperación. Y esta integración se ha realizado tanto a nivel de orientaciones estratégicas como de sectores de aplicación. En efecto, tanto la cooperación técnica actualmente en curso como la plasmación de la cooperación económica-financiera en una serie de sectores y programas, responden mayormente a una orientación común de modernización del aparato productivo, de las instituciones y de la sociedad venezolana. Existe, pues, una coherencia en las orientaciones estratégicas de los dos ámbitos de cooperación. Esta coherencia se da también con la definición de la estrategia de desarrollo venezolana plasmada en el VIII Plan de la Nación al que nos hemos referido anteriormente.

Igualmente, resulta destacable el hecho de que los sectores de aplicación de la cooperación técnica coincidan en buena medida con los de la cooperación financiera. Así sucede en los sectores industrial, salud, educación, agrícola y medio ambiente donde los dos ámbitos de la cooperación están presentes.

Además es importante destacar que incluso en un proyecto del Sector Salud se da la presencia conjunta de la cooperación técnica y la económico-financiera. Existe el propósito de extender esta vinculación a otras acciones específicas (así, por ejemplo, en el ámbito de la Reversión industrial). Esta vinculación debe además aumentar la eficacia de la cooperación mediante el aprovechamiento de las sinergias.

Hemos de destacar que esta integración se ha visto grandemente favorecida por el hecho de que la parte venezolana responsable de la cooperación técnica -la Oficina Central de Coordinación y Planificación (CORDIPLAN)- es el mismo organismo que se encarga de vehicular la cooperación económico-financiera. Por parte española, por contra, son diferentes instituciones las encargadas de los diversos tipos de cooperación, y se detecta una insuficiente coordinación entre ellas.

Señalemos como elemento de gran importancia que en dos proyectos -“Modernización del Laminador de Bandas en Caliente” de SIDOR y “Casa de la Moneda”- el financiamiento de las exportaciones va ligada a proyectos de inversión conjunta hispano-venezolana.

4.5. Bidireccionalidad de la cooperación

Conseguir una cooperación técnica **horizontal y bidireccional** es uno de los objetivos de la cooperación bilateral hispano-venezolana. Así se expresa, entre otros documentos, en el acta de la VII Reunión de la Comisión Mixta:

“Ambas delegaciones convinieron en considerar como criterios definitorios de la cooperación técnica bilateral su carácter horizontal y bidireccional, de mutua reciprocidad en cuanto a las obligaciones, beneficios y aportaciones de recursos financieros conjuntos...”.

La bidireccionalidad de la cooperación es además más conveniente cuando la diferencia de nivel de desarrollo entre ambos países no es especialmente grande.

Hasta el momento no se detectan elementos que permitan apreciar una actuación bidireccional. La cooperación técnica se ha venido desarrollando en una sola dirección: de España hacia Venezuela. Aún reconociendo el mayor nivel de desarrollo económico y social de España y de avance en el proceso de modernización (económica, administrativa,...) pensamos que sería posible establecer proyectos de cooperación técnica realmente bidireccionales con intercambio de expertos y consultores y realización de estadias en las dos direcciones. Entendemos que la cooperación bidireccional es más difícil que la vertical y unidireccional, pero de lograrse, facilitaría más el desarrollo de la misma.

V. LAS RELACIONES ECONÓMICAS Y LA COOPERACIÓN BILATERAL EN LOS AÑOS NOVENTA

En la introducción de este documento señalábamos la limitada significación de las relaciones económicas entre España y Venezuela. Destacábamos asimismo que la coyuntura actual es especialmente adecuada para intentar un cambio de tendencia. En los últimos años se han establecido elementos que permiten atisbar una intensificación de los flujos económicos bilaterales.

Por parte venezolana, se asiste a los primeros pasos de un ambicioso y rápido proceso de apertura externa de la economía. Entre los objetivos más señalados de esta política se encuentran la expansión de las exportaciones no tradicionales y el incremento de las inversiones directas extranjeras al tiempo que se prevé un aumento continuado de las importaciones al amparo del drástico proceso en curso de desprotección arancelaria y extrarancelaria. La consolidación de la recuperación económica y los ambiciosos proyectos de inversión en nuevas industrias y turismo juegan a favor de un crecimiento del sector exterior.

Del lado español, cabe destacar el notable proceso de internacionalización que vive su economía y que se traduce en una creciente significación de los flujos exteriores de comercio e inversión. Este proceso se ha dado hasta el momento simultáneamente a un movimiento de concentración de las relaciones económicas, especialmente en lo referente a comercio exterior, en los países de la Comunidad Europea. Pero una vez superados los primeros efectos del periodo de adhesión -el llamado “efecto de desviación de comercio”- cabe esperar una intensificación del comercio y la inversión con otras áreas geográficas. América Latina se encuentra entre las zonas con mayores posibilidades.

En este contexto, y habida cuenta del nivel de desarrollo y otras características de la economía venezolana, la cooperación económica bilateral debe enfatizar el objetivo de facilitar y potenciar el desarrollo de las relaciones económicas entre ambos países.

Según hemos señalado, el nuevo modelo de cooperación bilateral parece contener los elementos formales fundamentales que permiten utilizar la cooperación como base para potenciar las relaciones económicas entre ambos países. Además, en el plano operativo, la implementación del Acuerdo Económico del Tratado General de Amistad y Cooperación va a suponer un importante mecanismo de impulso de las relaciones comerciales bilaterales. Existen, sin embargo, dos campos en el que la cooperación española debería reforzar su actuación y buscar instrumentos y contenidos innovadores. Uno es el del comercio con el sector privado venezolano. La parte de la línea de crédito mixto dedicado al mismo constituye, como se ha señalado, un primer paso. En el futuro y en coherencia con el papel futuro del sector privado venezolano en la estrategia de desarrollo deberían buscarse formulas financieras y no financieras para promover el comercio bilateral.

Otro campo es el referente a los proyectos bilaterales de cooperación empresarial. En los últimos tiempos es patente un creciente interés y presencia de los agentes económicos españoles en la economía de aquel país. Proyectos de muy diferente tipo están recibiendo o van a recibir financiación española³. No es fácil, sin embargo, detectar la articulación existente entre estos proyectos y el nuevo marco de la cooperación. La participación empresarial en la cooperación bilateral es aún casi inexistente. Sin embargo, en el nuevo escenario económico de los años noventa ha de constituirse en uno de los principales pilares para poder obtener el máximo resultado de la cooperación. En el futuro, pues, debería acometerse el desarrollo de acciones de apoyo a la cooperación industrial bajo la forma de proyectos de inversión conjunta, de transferencia de tecnología y asistencia técnica, acuerdos de subcontratación/coproducción, formación de cuadros, etc.

La presente coyuntura venezolana parece idónea, pues, para que la Compañía Española de Financiación del Desarrollo (COFIDES) y de otros organismos públicos o semipúblicos asuman un papel activo de apoyo a las empresas españolas que realicen proyectos de inversión productiva.

Hemos señalado también como uno de los condicionantes de la cooperación la falta de tradición en ambos países. En los últimos años (finales de los ochenta y primeros de los noventa), la cooperación bilateral entre España y Venezuela ha experimentado un sustancial avance. Este avance es el fruto tanto del crecimiento de los recursos materiales y humanos implicados como de cambios cualitativos en los contenidos y procedimientos. Estos cambios deben dar lugar a un aumento sustancial de la eficacia de la cooperación. El **Acuerdo Complementario General de Cooperación** de marzo de 1988, que reforma el marco jurídico de la cooperación técnica, y el **Acuerdo Económico-Financiero** de enero de 1990, que permite desarrollar la cooperación comercial y financiera, son dos eslabones claves en este proceso de potenciación

3. En los últimos meses se han concretado, o están en curso, proyectos de inversión conjunto en sectores como el turístico, agroalimentario, transformados metálicos, industrialización de productos del refino,...

y mejora de la cooperación bilateral.

Estos avances en el desarrollo de una cooperación bilateral más eficaz y satisfactoria no deben esconder la existencia de disfuncionalidades muy especialmente en el campo de la cooperación técnica. Como ya hemos señalado anteriormente continúan existiendo recelos y falta de implicación por parte de ciertas instancias de la Administración venezolana y una insuficiente capacidad de planteamientos por parte española. Asimismo son inexistentes las experiencias tendentes a acciones de cooperación bidireccional que puedan resultar beneficiosas para las dos partes. A pesar de que resulta mucho más complejo el diseño de este tipo de experiencias bidireccionales creemos que es en esta dirección en la que debe avanzarse ya que sólo así podrán consolidarse de forma fructífera una cooperación permanente y beneficiosa.

Además indiquemos que debe continuarse avanzando en la integración progresiva de los diferentes ámbitos de la cooperación, evitando la dispersión administrativa y la falta de coordinación institucional. Solo así podrá obtenerse una mayor utilidad y aproximación a la economía real venezolana.

Por último, indiquemos que no debe pensarse que a corto y medio plazo los recursos destinados a la cooperación por parte de España aumenten de forma importante. Como hemos indicado en múltiples ocasiones a lo largo de este informe, Venezuela se sitúa en una posición relativamente privilegiada dentro del grupo de países que hoy reciben ayuda española. Mientras, aumentan los requerimientos de ayuda a otros países y áreas geográficas. No siendo de esperar un incremento sustancial en términos absolutos de los recursos implicados a la cooperación hispano-venezolana, resulta aun más importante que ésta se utilice de forma óptima.

Referencias documentales, estadísticas y bibliográficas

ANDRÉS PEREZ, C., *El Gran Viraje. Mensaje al Congreso de la República con motivo de su Segundo Año de Gobierno*, Caracas, marzo de 1991.

FMI, *International Capital Markets. Developments and Prospectives*, Washington, May, 1991.

GRANDA, G., GUZMÁN, G. y RAMA, R., *Nuevas formas de cooperación para España. El potencial de las organizaciones no gubernamentales y las empresas*, Fundación Banco Exterior, 1987.

Instituto de Comercio Exterior, *Brief de Venezuela*, Caracas, Marzo 1991.

Oficina Central de Estadística e Informática (O.C.E.I.), *Anuario Estadístico de Venezuela 1989*, Caracas 1990.

Oficina Central de Estadística e Informática (O.C.E.I.), *Anuario del Comercio Exterior de Venezuela 1990*, Caracas 1991.

Oficina Central de Coordinación y Planificación (CORDIPLAN), *El Gran Viraje. Lineamientos Generales del VIII Plan de la Nación*, Caracas, Enero 1990.

ROSELL, J., VILADOMIU, L., "Venezuela: situación económica y comercio con España". *Boletín Económico del ICE*, nº 2314, 1992.

SEBASTIÁN, J., *La cooperación para el desarrollo en España: de la estrategia a la concreción*, Ponencia presentada en el Seminario Internacional sobre "Cooperación Internacional en América Latina", Santiago de Chile, Mayo 1991.