

FRANCIA

1) VOLUMEN DE LA ASISTENCIA

1.1. Desempeño actual/reciente en términos de volumen:

AOD neta en US\$ millones	10.957
% del INB	0,39%

Fuente: CAD/OCDE, datos preliminares de 2008.

Entre 2001 y 2006, la AOD francesa registró un agudo incremento en términos absolutos, pasando de US\$ 4.198 millones (equivalentes al 0,31% del INB) a US\$ 10.601 millones (0,47% del INB). Sin embargo, a partir de entonces se redujo ligeramente, debido fundamentalmente a un menor nivel de alivio de la deuda, aunque en 2008 aumentó 2,9% en términos reales.

1.2. Propósitos en términos de volúmenes futuros

En 2002, Francia se comprometió a aumentar su asistencia al 0,5% del INB para 2007 y al 0,7% para 2012. No obstante, en junio de 2008 el Presidente Sarkozy modificó el compromiso asumido por el Presidente Chirac, estableciendo como metas el 0,51% del INB para 2010 y el 0,7% para 2015, de acuerdo con los objetivos generales de la Unión Europea. Esta modificación puede considerarse como un debilitamiento en la decisión de Francia de aumentar su asistencia, pero por otra parte puede ofrecer al Gobierno francés el espacio suficiente para planificar el aumento de su asistencia con mayores posibilidades de cumplimiento. De acuerdo con esta modificación de su compromiso, para 2010 la AOD de Francia debería ascender aproximadamente a US\$ 13.990 millones (CAD, 2009).

2) PRINCIPALES ORGANISMOS Y MECANISMOS

2.1. Organismos y estructuras bilaterales

El Ministerio de Relaciones Exteriores (MAE en francés) y el Ministerio de Asuntos Económicos, Hacienda e Industria (MINEFI en francés) ejercen la supervisión conjunta del Organismo Francés de Desarrollo (AFD en francés). Ambos Ministerios cumplen conjuntamente funciones de formulación de políticas, administración y control concernientes a la ejecución de la AOD francesa (CAD, 2004, p55). También tienen la responsabilidad directa del desembolso del 25% y 28%, respectivamente, de la AOD bilateral, en tanto que el AFD solamente desembolsa de manera directa alrededor del 4%, si bien también administra fondos del MAE y del MINEFI (véase más adelante). Los demás ministerios desembolsan el 42% de la AOD bilateral, principalmente bajo la forma de asistencia técnica y alivio de la deuda. La Ley Orgánica de Legislación Financiera aprobada en 2006 (LOLF) dispone la combinación de las actividades del MAE y el MINEFI en una única misión.

Comité interministerial para la cooperación internacional y el desarrollo (MAE, 2005)

El Comité interministerial para la cooperación internacional y el desarrollo (CICID) se creó en 1998 como parte del proceso tendiente a racionalizar y dinamizar las relaciones exteriores y la cooperación para el desarrollo en Francia. El CICID *“responde a la determinación del Gobierno de ofrecer un foro para la coordinación, la reflexión, el debate y la orientación mundial y en términos de políticas con respecto a la cooperación internacional, reuniendo en él a todos los ministerios competentes”*. El CICID determina cuáles son los países elegibles para los programas franceses de asistencia bilateral (denominados Zona de Solidaridad Prioritaria o ZSP). Además, *“cumple una tarea permanente de seguimiento y evaluación de la conformidad con los objetivos establecidos y los recursos asignados a las políticas e instrumentos de cooperación internacional y asistencia para el desarrollo. Define los sectores de intervención prioritaria”* (MAE, 2005). El CICID también estableció la Conferencia de Orientación y Programación Estratégicas (cuya sigla en francés es COSP), con miras a una más eficiente organización de las tareas interministeriales (CICID, 2005).

Ministerio de Relaciones Exteriores (MAE en francés)

El MAE desempeña un papel tanto político como operativo. Su misión es contribuir a orientar todas las actividades de cooperación internacional que realice el Gobierno. El principal departamento a cargo del desarrollo es la Dirección General de Cooperación Internacional y Desarrollo (DGCID). El ministerio gestiona cuatro programas de manera directa: i) asistencia para el desarrollo o la transición, que implica la transferencia de conocimientos (en educación, salud, administración económica, justicia, organización policial, administración pública y el medio ambiente), ii) cooperación cultural y promoción del idioma francés, iii) intercambio universitario y iv) intercambio en el sector de las comunicaciones (prensa, medios audiovisuales y tecnologías de la información).

El Fondo de Solidaridad Prioritaria (FSP) es el instrumento del Ministerio de Relaciones Exteriores para la asistencia a proyectos. Su propósito consiste en *“financiar, exclusivamente mediante donaciones, el apoyo que otorga el Ministerio de Relaciones Exteriores a los países de la Zona de Solidaridad Prioritaria (ZSP) para el desarrollo institucional, social, cultural y de investigación”* (MAE, 2004).

Ministerio de Asuntos Económicos, Hacienda e Industria (MINEFI)

El MINEFI tiene a su cargo la asistencia macroeconómica y financiera y por ende la gestión de la deuda, la cooperación monetaria y financiera con los países de la zona del franco CFA, la promoción de las inversiones, el financiamiento de las exportaciones y las relaciones económicas y financieras con los países en desarrollo y en proceso de transición, así como con las instituciones financieras internacionales (véase también www.minefi.gouv.fr).

Organismo Francés de Desarrollo (AFD)

El mandato del AFD es promover un desarrollo económico y financiero estable. Además de sus propias actividades, el artículo 5 de sus estatutos dispone que el AFD lleve a cabo varias misiones que se considera son "por cuenta del estado". Es así que este Organismo gestiona préstamos y donaciones de la Tesorería (MINEFI) y actúa también como el ejecutor de proyectos fuera de la zona de solidaridad prioritaria o ZSP (véase el párrafo 3.2.2 más adelante). Para los países de esa Zona, el AFD ejecuta

los contratos de reducción de la deuda para el desarrollo (C2D) por cuenta del MINEFI (MAE, 2005). También brinda financiamiento a los gobiernos, al sector privado y a redes, intentando que todas sus actividades estén alineadas con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), y contribuye a financiar la ayuda pública colectiva, tanto en bienes como en fondos, en casos de desastres (véase www.afd.gouv.fr).

A partir de 1977 el AFD es propietario del 60% de una subsidiaria denominada Proparco (Sociedad de promoción, participación y cooperación económicas), que tiene a su cargo los proyectos de inversión en el sector privado (AFD, 2007 a), centrados en cuatro áreas temáticas: (i) infraestructura, (ii) modernización y fortalecimiento de los sistemas financieros, (iii) financiamiento de las empresas modernas que prioricen el uso de mano de obra local, (iv) y el apoyo a empresas productivas que participen en la promoción del desarrollo sostenible.

La descentralización es limitada. La mayor parte de la programación y de la evaluación de proyectos continúa realizándose en las oficinas centrales, si bien las licitaciones y los pagos se procesan *in situ*. En 1998 se adoptaron reformas que reorganizaron la cooperación francesa en los países beneficiarios, cuya coordinación está actualmente en manos de cada embajador, asistido por el jefe del Servicio de cooperación y acción cultural (SCAC). En términos de desarrollo, la presencia local se manifiesta a través de (CAD, 2004, p.70):

- El SCAC, a cargo de administrar la cooperación técnica financiada por el FSP, así como las donaciones destinadas a la educación y los programas de capacitación.
- El AFD, que goza de cierto grado de autonomía de gestión pero cuyos proyectos se incluyen en el Documento de estrategia por país (DSP en francés) y deben ser aprobados por el embajador.
- Una misión de cooperación militar y de defensa que incluye a uno o más agregados y asesores militares (*coopérants*).
- Un Servicio de cooperación técnica internacional en aspectos de seguridad, dirigido por un agregado de seguridad interna con el apoyo de dos asesores técnicos.
- Los centros culturales franceses, las *Alliances françaises* y los liceos franceses.

2.2. Políticas y documentos básicos

(Véase una lista general de las publicaciones básicas en www.afd.fr/jahia/Jahia/home/publications)

Cooperación francesa internacional (MAE/DGCID, 2005)

En este documento se describe la estrategia francesa de cooperación internacional, estableciendo como orientación (principalmente) para la DGCID las tres prioridades principales siguientes:

1. fortalecer la contribución de Francia a la solidaridad internacional (es decir, aumentar la asistencia francesa para el desarrollo);
2. impulsar el diálogo cultural a nivel internacional; en este pilar se enfatiza la necesidad de tomar más en cuenta la diversidad cultural y de adoptar “*una firmeza aún mayor cuando se trata del respeto a los derechos universales*” en el momento de formular y poner en práctica la política de desarrollo, y

3. dotar a Francia de un mayor atractivo para estudiantes e investigadores extranjeros.

Plan Estratégico del AFD 2007-2011 (AFD, 2007b)

En este Plan se describe el mapa de ruta que debe seguir el AFD en el período 2007-2011, poniendo en práctica las orientaciones estratégicas establecidas por el CICID los ministerios. Sus cuatro ejes principales son: i) asignar prioridad al África y a los departamentos y territorios franceses de ultramar, así como promover la importancia del patrimonio público mundial en cuatro países pilotos (India, Indonesia, Pakistán y Brasil), (ii) ampliación del mandato del AFD a la protección del patrimonio público mundial, incluida la lucha contra el cambio climático, la protección de la biodiversidad y la salud pública mundial, (iii) fortalecimiento de las actividades del AFD en el sector privado y frente a las autoridades locales, así como sus asociaciones con organizaciones no gubernamentales y fundaciones y (iv) continuar los esfuerzos para incrementar la producción de conocimientos con el fin de asignar un papel central al fortalecimiento de las capacidades y la participación en el debate a nivel internacional con respecto a los flujos de la AOD.

Informe Anual del AFD (última edición, AFD, 2007c)

Los informes anuales del AFD contienen una abundante información sobre aspectos específicos del organismo.

3) PAÍSES BENEFICIARIOS Y CRITERIOS DE ASIGNACIÓN

3.1. Países beneficiarios

Primeros diez países	% de los desembolsos brutos totales de AOD	% de los desembolsos brutos de AOD bilateral	Millones de US\$
Nigeria*	14,3%	19,5%	1.741
Irak	5,9%	8,0%	713
Congo, Rep.*	5,6%	7,6%	676
Marruecos*	2,9%	3,9%	355
Camerún*	2,4%	3,3%	291
Mayotte	2,2%	3,0%	273
Argelia*	2,1%	2,9%	251
Senegal*	2,1%	2,9%	249
Túnez*	1,8%	2,4%	222
China	1,5%	2,0%	186

Fuente: datos de 2005-2006, CAD/OCDE

*Países de la ZSP (véase el párrafo 3.2.2. más adelante)

NB: en el período 2005-2006 Irak y Nigeria recibió una AOD inusitadamente elevada debido a la cancelación de su deuda.

En el período 2005-2006 los diez primeros países citados recibieron el 65,5% de la AOD bilateral. Según el AFD del OCDE, Medio Oriente y África Septentrional recibieron el 54% de los desembolsos. Francia también amplió su asistencia a cinco nuevos países en 2005 (Afganistán, Egipto, Jordania, Siria y Turquía).

Distribución entre los diversos grupos de países beneficiarios (porcentaje de asignación de los desembolsos brutos de AOD por los países/regiones especificadas):

Países menos adelantados	19,6%
Otros países de bajos ingresos	39,6%
África Sub Sahariana	58,6%
África del Norte	22,8%

Fuente: datos de 2005-2006, CAD/OCDE

3.2. Criterios de asignación

3.2.1. *Criterios de preselección*

Francia carece de criterios de preselección con respecto a la asistencia.

3.2.2. *Criterios de asignación:*

La zona de solidaridad prioritaria (ZSP), cuya integración puede modificar el CICID, conforma un grupo de países con los que Francia pretende generar una importante relación de asistencia, pero refleja sobre todo un concepto político y no garantiza que los países recibirán de Francia un monto de asistencia predeterminado. En la ZSP se incluyen las ex colonias francesas, así como otros países pobres con acceso restringido al financiamiento, mayormente en el África Sub Sahariana.

Si bien Francia ha manifestado su intención de evitar una excesiva diversificación de su asistencia, la realidad es otra. Mientras que el 62% de la AOD bilateral se concentra en los 15 beneficiarios principales, el restante 38% se distribuye en más de 120 países. Si bien la proporción de AOD bilateral destinada a la ZSP ha aumentado de menos del 50% en 1999 al 63% en 2002, hay aproximadamente 20 países de esa Zona que continúan recibiendo montos anuales inferiores a los US\$ 10 millones. Ello se debe a que en la ZSP se centran solamente las actividades del AFD y el FSP, que representan una pequeña proporción de la AOD, en tanto que la asistencia para la reducción de la deuda y la cooperación cultural, científica y técnica se diversifica fuera de la Zona (DAC, 2004, p35).

Se prevé que en el futuro por lo menos el 50% de la asistencia francesa se destine a África. La asignación de asistencia para el desarrollo a cada país integrante de la ZSP tomará en cuenta el nivel de ingresos, la calidad de la gobernanza, las prioridades políticas de Francia y la vulnerabilidad del país beneficiario (DAC, 2004, p35).

4) POLÍTICAS DE ASISTENCIA

4.1. Concesionalidad

Componente de donaciones en los compromisos bilaterales de AOD (excluida la reestructura de la deuda)	82.8%
Componente de donaciones en los compromisos bilaterales de AOD destinados a los países menos adelantados	99.4%

Fuente: datos de 2004-05, CAD/OCDE

Condiciones de los compromisos de préstamos AOD:

Componente de donaciones	53,1%
Plazo de vencimiento promedio	21,5 años
Período de gracia promedio	7,1 años
Tasa de interés promedio	2,4%

Fuente: datos de 2006, CAD/OCDE

Una parte de la asistencia francesa (el 13,1% del monto bruto total de la AOD) se otorga bajo la forma de préstamos. En aquellos países que son al mismo tiempo HIPC y PMA el AFD otorga donaciones o préstamos no soberanos que se destinan a determinados sectores productivos y no requieren una garantía del gobierno. También puede conceder préstamos en condiciones muy concesionales a aquellos países HIPC que no sean PMA. El MINEFI otorga préstamos contemplados en el Fondo para Economías Emergentes (RPE en francés) sobre la base de los siguientes criterios: i) los proyectos beneficiarios deben tener una fuerte incidencia multiplicadora sobre el desarrollo del país, y ii) en su ejecución deben utilizarse la tecnología y los conocimientos especializados franceses (DAC, 2004, p32).

El financiamiento del AFD para los proyectos que se desarrollan en los países menos adelantados de la ZSP tiene lugar bajo la forma de donaciones. Solamente se financia con préstamos a los proyectos de empresas públicas que sean rentables (aunque ahora este criterio se está extendiendo a las municipalidades de mayor dimensión). A partir de 2004 el AFD comenzó a aplicar una nueva gama de productos de financiamiento con tres niveles posibles de concesionalidad, tasas de interés variables o fijas y una diferenciación ente los préstamos destinados a los sectores público y privado. Los posibles criterios aplicables son:

1. vencimiento a 30 años, 10 años de período de gracia e interés del 1,5% durante el período de gracia, aumentando al 2% de allí en adelante;
2. vencimiento entre 10 y 25 años, con un período de gracia variable y una tasa de interés de mercado;
3. para las empresas privadas: vencimiento entre 3 y 15 años a una tasa de interés de mercado.

También existe una "segunda ventanilla" en la que la concesionalidad se determina de acuerdo al tipo de proyecto, su nivel de rentabilidad y si está o no garantizado por el gobierno del país beneficiario. Se pueden otorgar asimismo préstamos a los gobiernos en condiciones muy concesionales. Proparco también concede préstamos con un plazo máximo de vencimiento de 12 años y un período de gracia de cinco años, a una tasa de interés de acuerdo a las condiciones del mercado (AFD, 2007a).

AFD se dispone de un fondo de garantías denominado *Ariz* (sigla en francés de "seguro contra los riesgos de las inversiones en la ZSP") que cubre parte del riesgo económico asociado a los préstamos o las inversiones de capital en empresas nacionales (AFD, 2003).

4.2. Tipos de asistencia

Desglose de los distintos tipos de AOD (compromisos contraídos a menos que se establezca lo contrario)

	US\$ millones	% de los desembolsos brutos de la AOD bilateral
Cooperación técnica destinada a un proyecto específico (desembolsos)	2805	35,4%
Apoyo presupuestario general	360	4,5%
Proyectos y programas sectoriales (incluida parte de la cooperación técnica)	951	12,0%

	US\$ millones	% de los desembolsos brutos de la AOD bilateral
Acciones relativas a la deuda	3683	46,5%
Ayuda alimentaria para el desarrollo	34	0,4%
Otra asistencia en productos básicos	1	0%
Emergencia y sobreendeudamiento desembolsos)	48	0,6%

Fuente: datos de 2006, CAD/OCDE

Nota: el desglose de los distintos tipos de asistencia que presenta el cuadro se extrajo de diversas fuentes de datos del CAD/OCDE. Por ello, las cifras de la última columna no suman 100%.

Los contratos C2D (para el alivio de la deuda y el desarrollo) son contratos a tres años entre el gobierno de Francia y el gobierno del país beneficiario que se suscriben cuando el país alcanza el Punto de culminación bajo la Iniciativa HIPC e implican pagos por parte de Francia al gobierno beneficiario para el reembolso de préstamos en curso. Dependiendo de las fechas de reembolso de los préstamos, el proceso C2D puede prolongarse por más de 40 años. Sus recursos se utilizan como apoyo a programas sectoriales de: educación básica y capacitación laboral; atención primaria de la salud y medidas para combatir las principales enfermedades endémicas; instalaciones e infraestructura de la autoridad local y planificación física, y gestión de los recursos naturales. Este mecanismo contribuye a adaptar la asistencia francesa a un enfoque más programático (CAD, 2004, p33).

Francia enfatiza decididamente los enfoques en función de programas, particularmente el apoyo presupuestario y la asistencia programática sectorial destinada a sectores que dispongan de estrategias sólidas y estructuras de seguimiento. Ello también se refleja en el plan de acción de Francia para la puesta en práctica de la Declaración de París (COSP, 2006), en el que se indica la disposición a fortalecer los Mecanismos basados en programas (PBA en inglés). Los programas de apoyo presupuestario se originan en el MINEFI y la gestión de la asistencia sectorial está a cargo del MAE (CICID, 2005). Francia han mantenido un papel de importancia en la asistencia para proyectos que otorgan el MAE a través del FSP, el MINEFI a través de la Reserva para países emergentes, y el AFD (CAD, 2004, p. 65).

¿Hasta dónde ha llegado Francia en el aumento de la incidencia relativa de los PBA en su asistencia? Según el Indicador 9 de París, la práctica óptima en tal sentido se registra en Gana (donde el 76% de la AOD francesa se canaliza a través de PBA), Marruecos (65%) y Malí (65%). Sin embargo, el análisis realizado por los países HIPC en general indica elevados niveles de asistencia para programas, especialmente en los países que integran la ZSP en África.

La asistencia técnica representa una alta proporción de la asistencia francesa y Francia ha hecho del fortalecimiento de las capacidades uno de sus tres pilares para la puesta en práctica de la Declaración de París (DGCID, 2007a). A partir de 1997 el Gobierno introdujo profundos cambios en la asistencia técnica y, si bien la mayor parte de ella aún consiste en el apoyo que prestan técnicos de alto nivel de los ministerios franceses a departamentos públicos de los países asociados (CAD, 2004, p. 67), a partir de los años ochenta el número de quienes prestan la asistencia técnica se redujo en aproximadamente 90%, y su objetivo se transformó en misiones de duración corta o media integradas en proyectos o programas, pero mayormente centradas en la

capacitación (CAD, 2004, p. 68). A partir de 2004, la cooperación técnica francesa recibe su financiamiento directamente del MAE (en las áreas de gobernanza, cooperación cultural, la Francofonía, investigación, educación superior y cooperación no gubernamental), o del AFD con fondos asignados por MINEFI y destinados al desarrollo agrícola y rural, la salud, la educación primaria y secundaria, la capacitación profesional, el medio ambiente, el sector privado, la infraestructura y el desarrollo urbano (CICID, 2005).

Según el Indicador 4 de París, las prácticas óptimas en la alineación de la cooperación técnica francesa con los planes del gobierno beneficiario se registran en la República Democrática del Congo (100%), Malí (100%) y Burundi (100%). No obstante, los países HIPC en general señalan que solamente una proporción relativamente baja de la asistencia técnica francesa está bajo la conducción del gobierno beneficiario y genera el fortalecimiento de las capacidades, citando como ejemplos de prácticas óptimas a Guyana y Malí.

4.3. Canales de asistencia

En 2006, Francia asignó aproximadamente el 25% de su AOD a través de instituciones multilaterales, canalizando el 72% de ese volumen a la CE, el 17% al Banco Mundial y el 8% a los organismos de Naciones Unidas (CAD, 2007a, cuadro 15). En 2004, solamente el 0,4% de la AOD total de Francia se canalizó a través de ONG (CAD, 2007a, cuadro 14).

Los recursos otorgados a través del programa C2D se asignan bajo la forma de apoyo presupuestario destinado a determinadas actividades prioritarias. El uso del C2D le permitió a Francia apoyar estrategias sectoriales nacionales en varios países en colaboración con otros donantes, pero este enfoque se basa en un complejo sistema de gestión y genera elevados costos de transacción (por ejemplo, la administración de cuentas bancarias separadas) (CAD, 2004, p15).

En su calidad de miembro de la Unión Europea, en 2005 Francia suscribió en París el compromiso de canalizar el 50% de la asistencia de gobierno a gobierno a través de los sistemas nacionales. En el plan de acción francés para poner en práctica la Declaración de París se reitera la disposición a actuar en ese sentido (COSP, 2006).

Según los países HIPC, la proporción de la asistencia francesa que se canaliza a través del presupuesto varían de manera considerable; Etiopía, Ghana y Malí señalan que casi toda la asistencia se registra en el presupuesto.

4.4. Sectores y proyectos

Sector	% de la AOD bilateral (compromisos)
Infraestructura social y administrativa	29,5%
de la cual: educación	18,0%
salud	2,7%
población	0,0%
suministro de agua potable y salubridad	2,4%
gobierno y sociedad civil	1,4%
Infraestructura económica	6,5%
de la cual: transporte y comunicaciones	4,3%
energía	1,0%

Producción	1,9%
de la cual: agricultura	1,7%
industria, minería, construcción	-0,5%
comercio y turismo	0,7%
Multisectorial	9,5%
Asistencia programática	4,0%
Acciones relativas a la deuda	39,3%
Ayuda de emergencia	0,6%
Gastos administrativos	3,4%
No especificados	5,3%

Fuente: datos de 2006, CAD/OCDE

La educación representa sistemáticamente una importante proporción de la asistencia francesa. Sin embargo, a pesar de que Francia desempeña un papel protagónico en la Iniciativa Vía Rápida de Educación para Todos, su asistencia al desarrollo de los sistemas educativos nacionales representa menos de una cuarta parte del total. La mayor parte refleja los costos implícitos de los estudiantes y la inscripción de estudiantes nacionales en *lycées* franceses (CAD, 2004, p. 35). Otro sector básico en el que se especializa la cooperación francesa es el suministro de agua potable.

Las principales áreas de intervención del AFD son la infraestructura, el desarrollo urbano, el desarrollo rural y el medio ambiente, la salud, la educación, la modernización de los sectores financieros y el apoyo al sector privado.

Entre los siete sectores ODM que el CICID declaró como prioritarios (educación, agua y saneamiento, agricultura y seguridad alimentaria, infraestructura en el África Sub Sahariana, protección del medio ambiente y la biodiversidad y el sector productivo), la asistencia se concentra en dos o tres sectores seleccionados en cada país. Esta situación se reitera también en el número de sectores focales que deben integrar el correspondiente Documento Marco de cooperación para el desarrollo (DCP en francés) (véase la sección 5.1 y DGCID, 2006).

Según lo evaluado por los países HIPC, en general la asistencia francesa está razonablemente bien alineada con las prioridades sectoriales establecidas en los DELP, especialmente en Malí, donde se informa que toda la asistencia tiene esas características.

4.5. Flexibilidad

La AFD ha asumido un papel protagónico en lo que concierne a innovaciones para reforzar la flexibilidad en el combate contra choques exógenos al incorporar un Mecanismo específico contra tales choques en 2007.

Si bien algunos países reciben elevadas proporciones de asistencia bajo la forma de apoyo presupuestario, en general la mayor parte se programa por anticipado, dejando relativamente pocas posibilidades de desembolsos adicionales para financiar el déficit presupuestario o combatir los choques exógenos. Sin embargo, existen prestaciones de contingencia que ofrecen cierto margen de flexibilidad, especialmente para los países que forman parte de la ZSP.

En general, los países HIPC señalan que la asistencia francesa tiene un nivel de flexibilidad medio a bajo, si bien esta evaluación debe mejorar con la incorporación del Mecanismo contra los choques exógenos.

4.6. Previsibilidad

Hasta hace poco tiempo Francia no disponía para su asistencia de un marco de programación multianual (CAD, 2004, p. 29). Sin embargo, su plan de acción para la puesta en práctica de la Declaración de París incluye varias propuestas firmes para que la asistencia adquiriera una mayor previsibilidad. Entre ellas se incluyen transformar la AOD especificada en los documentos de estrategia quinquenal para los países de la ZSP en compromisos oficiales para la totalidad del período, e informar a los beneficiarios, en los primeros seis meses del año N, sobre los desembolsos planificados para el año N+1, de manera tal que la asistencia francesa pueda incluirse en las proyecciones presupuestarias (COSP, 2006).

Los países HIPC indican que existe variabilidad en la programación multianual, y por su parte Etiopía y Malí señalan que aproximadamente el 75% del financiamiento francés se proyecta indicativamente para períodos superiores a tres años. También informan sobre una considerable variación en la fiabilidad de los desembolsos dentro del ejercicio económico previsto. Así lo confirma la encuesta de París (Indicador 7), según la cual los desembolsos registrados por el gobierno, en comparación con la asistencia programada por Francia, son más altos en Marruecos (100%), Cabo Verde (99%), Sudán (96%) y Senegal (89%).

4.7. Condicionalidad

El apoyo presupuestario y sectorial de Francia registra una condicionalidad relativamente baja, pero cuando se otorga como parte del presupuesto para apoyo presupuestario de múltiples donantes o de un grupo de apoyo sectorial ampliado (SWAp en inglés), se aplica la condicionalidad del grupo más numeroso. Se intenta evitar toda condicionalidad adicional a la de esos grupos y se ha respaldado su racionalización.

Los países HIPC estiman que la condicionalidad francesa es muy variable, pero los países que no reciben apoyo presupuestario (como Etiopía, Ghana, Guyana y Sierra Leona) la consideran relativamente baja e indican que los retrasos que se producen en los desembolsos por este motivo son inferiores a tres meses; en cambio, otros países indican que, en términos generales, Francia es similar a otros donantes de apoyo presupuestario.

4.8. Diálogo en términos de políticas

Francia desarrolla gran actividad en el diálogo sobre políticas en los países que conforman la ZSP, y su posición oscila entre el apoyo a los beneficiarios y el respaldo a las IBW, según el aspecto de que se trate. Sin embargo, en los últimos años su apoyo presupuestario en la mayoría de los países ha mostrado una tendencia a depender del desempeño en los programas de las IBW.

En consecuencia, los países HIPC consideran que la participación en el diálogo sobre políticas es sumamente variable; Ghana y Malí estiman que Francia es muy receptiva, acompañados en esa opinión por Bolivia, Burundi, Guyana, Mauritania y Santo Tomé.

También se identifican variaciones en los vínculos de Francia con las políticas de las IBW, registrándose el mayor nivel de independencia en Burundi y Santo Tomé.

5) PROCEDIMIENTOS DE ASISTENCIA

(Para el AFD, véase también AFD 2006).

5.1. Condiciones previas

En 2004, el CICID decidió reemplazar los "Documentos de Estrategia de País" (DSP en francés o *Country Strategy Papers* en inglés), que no eran de dominio público, con los "Documentos Marco de cooperación para el desarrollo" (DCP en francés o *Partner Framework Papers* en inglés), que sí están disponibles para el público. En los DCP se establecen la orientación y prioridades generales de la cooperación francesa (incluidos todos los actores públicos que participan en ella), en consulta con las autoridades de los países asociados (CICID, 2005). La DGCID (2006 y 2007a) indica que los DCP tendrán una estrecha alineación con el espíritu de la Declaración de París.

Para los países integrantes de la ZSP, la condición previa más importante es el DCP. En lo que concierne a la asistencia para proyectos, normalmente es necesario crear una unidad ejecutora, abrir una cuenta bancaria separada y recibir un espécimen de la firma original del funcionario del Ministerio de Hacienda que autoriza la operación. En ocasiones también se solicita al gobierno que se comprometa a hacerse cargo del pago de los costos que se excedan.

Como regla general, los contratos de financiamiento de la cooperación francesa entran en vigor al momento de su firma, sin requerir otras formalidades. Sin embargo, se deben cumplir algunas condiciones administrativas o sustantivas previas a los desembolsos, referentes a la fase inicial, la presentación de garantías, la disponibilidad de fondos de contrapartida y las necesarias autorizaciones administrativas para la ejecución de los proyectos.

Para obtener el financiamiento del FSP se requiere: una solicitud de financiamiento por escrito, el documento del proyecto, un marco de referencia para el proyecto (especificando la situación inicial, los principales problemas, identificando a los beneficiarios y aclarando la intervención de posibles partes interesadas).

El Indicador 6 de la encuesta de París indica que en 2007 Francia aún utilizaba un número reducido de PIU (unidades ejecutoras paralelas), mientras que en la mitad de las 36 oficinas nacionales no se indicaba su presencia. Resulta curioso que el plan de Francia para la puesta en práctica de la Declaración de París no haga mención a las PIU (COSP, 2006).

Los países HIPC consideran que las condiciones previas impuestas por Francia varían notablemente según el país, el organismo francés y el programa de que se trate. El menor número de condiciones previas se registra en Guyana, Malí y Burundi. El financiamiento de contrapartida también varía considerablemente, desde el 10% en los programas del FSP hasta ninguna contrapartida sobre las donaciones a Burundi, Santo Tomé y Malí.

5.2. Métodos de desembolso

En su financiamiento a través del AFD Francia sigue un procedimiento estándar. La autorización de los desembolsos es competencia del Ministerio de Hacienda y del PDDEB (Plan decenal para el desarrollo de la educación básica) de acuerdo a una propuesta del Director de Proyectos (gerente de créditos). El Ministerio de Hacienda y el Plan verifican la solicitud de pago antes de transmitirla al AFD. Existen tres tipos de modalidades de desembolso: i) pago directo a las empresas; ii) fondo para adelantos que se reponen luego de justificados los gastos, y iii) financiamiento de los gastos en que se incurra.

Los fondos pueden desembolsarse en cuotas semestrales sucesivas que se acreditan en cuentas especiales. En el caso de programas de donantes múltiples el AFD acepta procedimientos conjuntos, como sucede en el caso del "programa de inversiones en el sector de la educación básica" desarrollado en Burkina Faso.

Para los programas del FSP se utilizan dos métodos de desembolso: el pago directo a las empresas y contratistas locales, y el financiamiento de los gastos ya pagados.

También en este caso, la evaluación de los países HIPC indica que los métodos de desembolso son variables. Solamente Burundi señala que ha recibido el 100% de los desembolsos en anticipos en efectivo; Burundi, Guyana y Ghana informan que los retrasos causados por los métodos de desembolso se mantienen en el mínimo.

5.3. Procedimientos de desembolso

Francia muestra un desempeño razonablemente bueno en el uso de los sistemas locales de gestión de las finanzas públicas (Indicador 5a de París), registrándose las prácticas óptimas en tal sentido en Indonesia (91%), Camerún (90%) y Nicaragua (76%). Los países HIPC también indican que el número de procedimientos de desembolsos (aparte de los del gobierno) es relativamente bajo, especialmente en Burundi, Guyana y Honduras.

5.4. Procedimientos de adquisición

El CAD informa que en 2006 el 4,4% de la AOD bilateral francesa (excluida la cooperación técnica) aún era condicionada. A partir de febrero de 2002 Francia dejó de condicionar toda la asistencia destinada a los proyectos que administra el AFD, incluida la cooperación técnica vinculada a proyectos de inversión. Estas medidas permitieron a las empresas de los países industrializados, así como a las de los países en desarrollo, presentar sus ofertas de precios para la obtención de los contratos pertinentes.

Los principios básicos del AFD en el campo de las adquisiciones son la competencia y el cumplimiento de la legislación nacional del país intervenido, el respeto de las normas reconocidas a nivel internacional y de las condiciones del acuerdo de financiamiento que reflejan los compromisos internacionales de Francia relativos a la lucha contra el lavado de dinero y el terrorismo.

Los países HIPC indican variaciones de importancia en el uso que hace Francia de los sistemas locales de adquisición, que es mayor en aquellos países donde se registran menos cooperación técnica o préstamos condicionados: en la encuesta de París Francia informó que en toda su asistencia a República Dominicana y Gana aplica los

sistemas nacionales de adquisición (Indicador 5b), y casi toda su ayuda a Kenia (99%). Los países HIPC señalan que los menores retrasos en los proyectos y programas de asistencia de Francia se registran en Guyana, Malí, Burundi y Etiopía.



5.5. Coordinación

Francia refrendó la Declaración de París de 2005 y suscribió el Plan de Acción de la UE sobre Armonización en noviembre de 2004. Como miembro de la UE, en 2005 Francia se comprometió a reducir en 50% el número de misiones no coordinadas. Francia está muy interesada en desarrollar iniciativas de armonización a través de la Comunidad Europea y está alineando sus estrategias de país (DCP) con el ciclo de programación EDF de la Comunidad (DGCID, 2006).

Según la encuesta de París (Indicador 10a), Francia realizó todas las misiones en forma conjunta en República Central Africana y 93% en Yemen. Todos los estudios analíticos se realizan de manera conjunta (Indicador 10b de París) en Camboya, Republica Dominicana y Senegal.

Principales fuentes de consulta (todas las fuentes de Internet citadas se consultaron los días 8 y 9 de setiembre de 2008)

AFD (2003), *Assurance pour le risque des Investissements* (Garantías contra el riesgo de la inversión), en:

www.afd.fr/jahia/webdav/site/myjahiasite/users/administrateur/public/plaquettes/plaquette-Ariz.pdf

AFD (2006), *AFD Document de Référence* (Documento de referencia del AFD), en: www.afd.fr

AFD (2007a), *Proparco*, en: www.proparco.fr/jahia/Jahia/lang/en/Accueil_PROPARCO

ADF (2007b), *2007-2011 Strategic Plan* (Plan Estratégico 2007-2011), en: www.afd.fr/jahia/webdav/site/myjahiasite/users/administrateur/public/pdf-gb/POS2-en.pdf

AFD (2007c), *Rapport Annuel 2006* (Informe Anual 2006), en: www.afd.fr/jahia/webdav/site/myjahiasite/users/administrateur/public/pdf/AFD-Rapport2006.pdf

CICID (2005), *CICID Meeting minutes* (Actas de la Reunión del CICID), May 2005, en: www.diplomatie.gouv.fr/en/france-priorities_1/development_2108/meetings-and-conferences_2713/cicid-may-2005_2716/index.html

COSP (2006), *Plan d'action pour le renforcement de l'efficacité de l'aide et la mise en oeuvre de la Déclaration de Paris* (Plan de acción para el fortalecimiento de la efectividad de la asistencia y la puesta en práctica de la Declaración de París), en: www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/Plan_d_action_efficacite_valide_cosp_2006.pdf

DAC (2004), *France – Development Assistance Committee Peer Review** (Francia – Evaluación recíproca del Comité de Asistencia para el Desarrollo), en: www.oecd.org/dataoecd/31/40/32556778.pdf

DAC (2007a) “*Development Cooperation report 2007*” (Informe sobre Cooperación para el Desarrollo 2007), Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE, en: <http://titania.sourceoecd.org/vl=17101592/cl=12/nw=1/rpsv/dac/index.htm>

DAC (2007b) “*Simulation of DAC Members’ Net ODA Volumes in 2007 to 2010*” (Simulación de los volúmenes de AOD neta de los miembros del CAD en el período 2007-2010), Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE, en: <http://www.oecd.org/dataoecd/57/30/35320618.pdf>

DAC (2008) “*Press release: initial 2007 ODA figures*” (Comunicado de prensa: cifras preliminares de la AOD 2007), Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE, en: http://www.oecd.org/document/8/0,3343,en_2649_33721_40381960_1_1_1_1,00.htm

DGCID (2006), *Les documents cadres de partenariat (DCP): un instrument de rénovation de l'aide française* (Los Documentos Marco de la cooperación para el desarrollo (DCP): un instrumento de renovación de la asistencia francesa), *Notes du Jeudi*, N° 72 - 23 de febrero de 2006, en: www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/Note_51_1_.pdf

DGCID (2007a), *L'efficacité de l'aide* (La efectividad de la asistencia), *Notes du Jeudi*, N° 72 - 3 de mayo de 2007, en: www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/Note_72.pdf

DGCID (2007b), *Chiffres définitifs de l'APD française en 2005 - Prévisions pour 2006 et 2007* (Cifras definitivas de la APD francesa en 2005 – Previsiones para 2006 y 2007), *Notes du Jeudi*, N° 68, 18 de enero de 2007, en: www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/Note_68.pdf

MAE (2004), *Priority Solidarity Fund* (Fondo de Solidaridad Prioritaria), en: www.diplomatie.gouv.fr/en/france-priorities_1/development_2108/french-policy_2589/aid-instruments_2674/priority-solidarity-fund_3289/index.html

MAE (2005), *Institutional Mechanism* (Mecanismo institucional), en: www.diplomatie.gouv.fr/en/france-priorities_1/development_2108/french-policy_2589/institutional-mechanism_2682/index.html

MAE/DGCID (2005), *French International Cooperation* (La cooperación internacional francesa), en: www.diplomatie.gouv.fr/en/IMG/pdf/DGCID2005-Strategie-Ang-BD.pdf

* *N del T: la expresión "peer review" (de la cual no se dispone de una traducción oficial al español) identifica el examen crítico que los miembros del CAD realizan sobre las políticas de cooperación para el desarrollo de cada uno de los demás miembros. Se ha decidido utilizar la expresión "evaluación recíproca".*