

Edita

Instituto Universitario de Desarrollo
y Cooperación (IUDC)
Universidad Complutense de Madrid
Donoso Cortés, 65-6º
28015 Madrid

Consejo asesor

Presidente:
Antonio Fernández Poyato
Vocales:
Francisco Aldecoa Luzárraga
Celestino del Arenal Moyúa
Carlos Berzosa Alonso-Martínez
Louk de la Rive Box
M^a Emilia Casas Baamonde
Francesc Granell Trías
José Miguel Insulza Salinas
Alberto Navarro González
Guadalupe Ruiz-Giménez Aguilar

Consejo de redacción

Alfredo Arahuetes García
Maribel Castaño García
Noé Cornago Prieto
Alfonso Dubois Migoya
José Déniz Espinós
Felipe González A.
María A. González Encinar
Rafael Díaz-Salazar
Rafael Grasa Hernández
José Antonio Nieto Solís
Gustavo Palomares Lerma
Ignacio Soletto Martín

Dirección

L. Alfonso Gamo Rodríguez
José Ángel Sotillo Lorenzo

Colaboradores

Cecilia Carballo
Florencio Gudiño
Juan M. Toledano
Joaquín Tasso

Secretaría de redacción

Elena Pérez-Villanueva
del Caz

ISSN: 1137-8875
D.L.: M-21909-1997



IUDC - UCM

Revista Española de DESARROLLO Y COOPERACIÓN

Nº 7

OTOÑO/INVIERNO 2000-2001

Presentación 3

TEMA CENTRAL: LA FINANCIACIÓN DE LA COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO 7

De los programas de ajuste
a la reducción de la pobreza
Jaime Atienza 9

La inversión directa externa como
elemento exógeno de desarrollo
Cecilia Carballo
Felipe Carballo
Juan Manuel Toledano 29

El partenariado entre ONGD como
instrumento de cooperación
descentralizada: aprendizajes de la
experiencia belga
Joaquín Tasso
Olivier Bribosia 39

BOSPO: microcréditos para mujeres
empresarias con bajos ingresos
en Bosnia Herzegovina
Nejira Nalic 55

Financiación ética y microcréditos:
la experiencia italiana
Aldo Moauro 63

BCH Solidaridad FIM. El primer fondo
de inversión solidario multi-ONG
Alberto Sánchez 75

SECCIONES FIJAS	85
La cooperación europea con África tras la Cumbre de El Cairo <i>Francesc Granell</i>	87
La deuda externa y la ayuda oficial: ¿qué hacer desde las administraciones locales y autonómicas? <i>Santiago de Miguel</i>	99
OTROS TEMAS	113
Consideraciones sobre la acción del Consejo de Europa en materia de cooperación al desarrollo <i>Daniel García</i>	115
Las áreas de comunicación de las ONGD y el trabajo periodístico <i>Javier Bernabé</i>	127
La cooperación internacional a Bolivia: adaptación del escenario bilateral con España <i>Mauricio Dorfler</i>	147
DOCUMENTACIÓN	169
Consejo de Desarrollo de la UE de 18 de mayo de 2000	171
Reseñas bibliográficas	193

PRESENTACIÓN

Una vez más, presentamos la Revista Española de Desarrollo y Cooperación con la intención y la esperanza de que sea del mayor interés para todos aquellos que, profesional o voluntariamente se dedican a la cooperación. Por eso, como siempre, presentamos una serie de artículos que, esperamos, ayuden a la reflexión, a la creación de un cuerpo de doctrina en el que las acciones de cooperación puedan enmarcarse, pero que proporcionen a la vez una información práctica para mejorar estas acciones.

Por eso, hemos elegido esta vez como tema central la Financiación de la Cooperación para el Desarrollo, como un área del mayor interés, lógicamente, para todos los actores de la Cooperación, del Norte o del Sur, financiadores o receptores. Lamentablemente, las necesidades son demasiadas para unos recursos escasos, en un mundo cada vez más complejo, más abierto pero donde las posibilidades de tomar el tren del desarrollo no son las mismas para todos, ni mucho menos. En un momento en el que la visión del desarrollo está cambiando, cuando estamos de acuerdo en que la cooperación debe ser una responsabilidad de los que proporcionan la ayuda pero sobre todo de los que la reciben, que deben ser quienes se encarguen de emplear esos recursos de forma que generen unos mecanismos que permitan a la población salir de una vez por todas de la pobreza, están surgiendo nuevas formas de proporcionar recursos y de emplearlos.

Así, siguiendo el nuevo Enfoque de Asociación para el Desarrollo, propugnado principalmente por el Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (CAD de la OCDE), se pone el acento en la toma de responsabilidades por los propios países del Sur, en su participación en la lucha contra el subdesarrollo, tanto desde el Gobierno como desde la población civil y las ONG. Uno de los artículos que presentamos revisa los mecanismos de partenariado entre ONG belgas y ONG de los países del llamado Sur, a cargo de Joaquín Tasso y Olivier Bribosia, en los que los propios países receptores participan activamente.

Entre las nuevas tendencias, es notorio el lugar que está ocupando el sector privado en la cooperación. Una de las novedades es la llamada “financiación ética”: las empresas deben cumplir un cierto código de solidaridad con los países más desfavorecidos. Aldo Moauro, economista italiano, analiza en su artículo el nacimiento y desarrollo del sector de la financiación ética en Italia. Por otro lado, hay que señalar la creación de varios Fondos de Inversión

éticos, como el que analiza Alberto Sánchez, del Banco Central Hispano. Cecilia Carballo, Felipe Carballo y Juan Manuel Toledano aportan una reflexión profunda y global sobre el importante papel que el sector privado está jugando en estos momentos en el desarrollo de los países del Sur, como principales inversores externos, que sin embargo no siempre se rigen por criterios de desarrollo. Por último, en relación con el auge del sector privado, destacamos la colaboración de Nejira Nalic, responsable de BOSPO, una institución responsable de la concesión y el seguimiento de microcréditos en Bosnia Herzegovina, para dar una visión práctica del funcionamiento, las ventajas y los inconvenientes de un instrumento que cada día cuenta con más partidarios entre todos los actores de la cooperación, como una forma de incorporar a los sectores más desfavorecidos de todos los países a la economía productiva, de manera que ellos mismos puedan encontrar un modo de vida digno y estable.

Pero no podíamos olvidar el tema que más polémica está causando en estos momentos, junto con la tan traída y tan llevada “globalización”, que es la deuda externa. Jaime Atienza, responsable de la Campaña “Deuda externa, ¿deuda eterna?” hace un análisis exhaustivo en otro de los artículos de las consecuencias que la deuda externa ha tenido y tiene para los países que la sufren, especialmente desde la década de los 80, con los planes de ajuste de las instituciones financieras internacionales, y las nuevas perspectivas que abren ciertas actitudes favorables a la condonación de la deuda, sin la cual parece prácticamente imposible que muchos países superen el bache en el que se encuentran sumidos. Nuestra Sección de Cooperación Descentralizada trata también este tema: Santiago de Miguel, de Dirección General de Cooperación para el Desarrollo y Voluntariado de la Comunidad de Madrid, analiza el papel que la cooperación descentralizada puede jugar en la superación de la deuda externa.

Nuestra otra Sección fija, sobre Cooperación Europea, también trata de los más desfavorecidos: Francesc Granell resume las conclusiones y las consecuencias de la Cumbre de El Cairo entre Europa y el continente que más dificultades parece tener en este momento, como es África, y explica lo que puede significar esta Cumbre para el futuro de la población africana.

Finalmente, hemos incorporado varios artículos de interés sobre otros temas variados: Daniel García analiza el papel del Consejo de Europa en la cooperación para el Desarrollo, un papel poco conocido pero no sin interés; Javier Bernabé estudia el papel de los medios de comunicación y de las ONG en el tratamiento de la información relacionada con los países en desarrollo, y Mauricio Dorfler retrata los cambios en Bolivia en los últimos tiempos, su

carrera hacia la democratización y el desarrollo, y el papel que España ha jugado y juega aún ahora en este proceso.

Y, como siempre, incluimos documentos de interés práctico, como el Informe del Consejo de Desarrollo de la Unión Europea del mes de abril y varias reseñas sobre documentos, libros e instituciones de interés.

Una vez más, damos las gracias a los autores que han colaborado con nosotros, a nuestros lectores, y les deseamos un gran éxito en su trabajo a favor del desarrollo de todos los países. Nosotros seguiremos esforzándonos, aportando nuestro granito de arena a través de nuestra Revista.

Cecilia Carballo
Elena Pérez-Villanueva
Coordinadoras

NORMAS PARA LA PRESENTACIÓN DE ORIGINALES

Los artículos enviados para su publicación en la *Revista Española de Desarrollo y Cooperación* deberán cumplir con las normas que se enumeran a continuación. Todos los artículos serán evaluados por dos expertos independientes y anónimos, designados por el consejo de redacción, que podrán aconsejar la aceptación del artículo sin cambios, formular sugerencias al autor o los autores, o bien desaconsejar su publicación.

- Los artículos deberán ser originales e inéditos, y no debe estar comprometida su publicación en otro medio.
- La extensión del trabajo será de entre 6.000 a 6.500 palabras en papel DIN A4, a un espacio, incluyendo gráficos, cuadros y bibliografía.
- Los artículos se acompañarán de una copia en soporte informático, con indicación del editor de textos utilizado.
- En la primera página se indicará: título del artículo, nombre y apellidos del autor, dirección, teléfono, fax y correo electrónico, así como la filiación institucional del autor y la forma en que desea que aparezca. Se debe incluir también un breve *currículum vitae* que aparecerá publicado conjuntamente con el trabajo.
- Todos los artículos deberán incluir un resumen del contenido, en español y en inglés, que no excederá de 10 líneas.
- Cuando haya que reproducir gráficos, estos deberán estar acompañados de los datos que sirven de base para su diseño. Todos los gráficos deben estar numerados correlativamente, llevar título y la fuente correspondiente. Los mismos requisitos son aplicables para cuadros y tablas. En el texto se deberá indicar la referencia concreta acerca del lugar en el que debe incluirse el gráfico, el cuadro o la tabla.
- Las notas irán siempre a pie de página.
- Las notas a pie de página y las referencias bibliográficas tendrán el siguiente formato:
 - LIBROS: APELLIDOS del autor (en mayúsculas) y nombre (en minúsculas): *Título del libro* (en cursiva), editorial, ciudad, año y página/s. Ejemplo: BRUNNA, Fernando: *La encrucijada del desarrollo humano*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid, 1997, p. 128.
 - ARTÍCULOS: APELLIDOS del autor (en mayúsculas) y nombre (en minúsculas): "Título del artículo" (entre comillas), *Nombre de la revista* (en cursiva), número, fecha, páginas. Ejemplo: PIPITONE, Ugo: "Comercio e integración regional: tendencias y problemas para América Latina", *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, nº 0, primavera/verano 1997, pp. 5-16.
- Las siglas irán acompañadas del nombre completo la primera vez que se citen en el texto, y entre paréntesis. Ejemplo: Organización de Estados Americanos (OEA).

**TEMA CENTRAL:
LA FINANCIACIÓN DE LA
COOPERACIÓN PARA EL
DESARROLLO**

DE LOS PROGRAMAS DE AJUSTE A LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA

JAIME ATIENZA*

RESUMEN

En 1996 se crearon varias iniciativas para reducir la deuda externa de los Países Pobres Muy Endeudados, que dieron lugar a una esperanza de que éstos pudieran salir del círculo de pobreza en el que se ven sumidos, en gran parte por su deuda. Pero las expectativas han sido defraudadas, y los países siguen arrastrando una deuda a la que no pueden hacer frente. El artículo revisa las consecuencias de los ajustes estructurales impuestos por las instituciones financieras internacionales, los cambios en los años 90 y los últimos intentos de condonar la deuda, incluyendo movimientos ciudadanos en numerosos países del Norte.

1. Introducción

“Buenas noticias para los pobres del mundo”. Con esta frase James Wolfensohn, presidente del Banco Mundial, dio el pistoletazo de salida a la iniciativa para la reducción de la deuda externa de los Países Pobres Muy Endeudados (PPME, HIPC, en sus siglas inglesas), lanzada conjuntamente por dicha institución y el Fondo Monetario Internacional en septiembre de 1996. La asamblea anual de ambas instituciones marcó la línea de salida de la carrera de la deuda externa, que ha ido experimentando movimientos hacia delante y hacia atrás desde entonces. Ha sido un proceso del que cabe extraer numerosas lecciones y en el que puede decirse que algo se ha movido en las propias Instituciones Financieras Internacionales (IFI). Desde aquel momento, se han podido constatar los intentos reiterados de los grandes países acreedores

* Economista, coordinador de la campaña “Deuda externa, ¿deuda eterna?”, apoyada por más de 400 organizaciones en España y promovida por Cáritas, Confer, Justicia y Paz y Manos Unidas. Esta campaña es parte del movimiento mundial Jubileo 2000.

por eludir los compromisos adquiridos tratando de evitar el coste puramente económico de los mismos, y evitar lo que consideran el establecimiento de “peligrosos precedentes”.

Este último argumento saltó por los aires gracias a un estudio sobre la historia de la deuda externa, del economista peruano Óscar Ugarteche¹, que constataba que en la historia ha habido países que han visto sus deudas condonadas y otros que se han negado a reconocerlas y, simplemente, no las han pagado. Revisemos algunos de esos precedentes históricos que nos presenta Ugarteche, por su naturaleza reveladora. Los EEUU son los primeros en negarse a pagar una deuda contraída por el estado de Mississippi, pues la población de dicho estado había votado en referéndum en contra de su pago en 1852 (que ya entonces se suspende); cuando el Reino Unido, principal acreedor, reclama su pago tras la Primera Guerra Mundial, para compensar los pagos que le exigen los EEUU, éstos aducen que va contra su constitución pagar contra la voluntad del pueblo. El segundo país, cronológicamente, fue la Unión Soviética. Poco después del triunfo de la revolución de octubre de 1917, el estado recién constituido anunciaba al mundo el no reconocimiento de la deuda exterior que había contraído la Rusia zarista. El tercer país en este proceso fue la Alemania nazi, en el año 1931: tras ser cargada con reparaciones de guerra tan altas que resultaban impagables —cuestión que a ojos de Keynes² resultó decisiva en el aumento de la tensión prebélica en Europa— en ese momento decidió dejar de pagar. En ese mismo período, y siguiendo una lógica perfectamente racional, EEUU decidió condonar toda la deuda que aún mantenían los países aliados, ganadores de la Primera Guerra Mundial. Las razones, muy discutidas en aquel momento fueron que, tras la profunda crisis de 1929, el haber mantenido la exigencia de elevados pagos a sus aliados habría podido convertirlos en potenciales enemigos. Lógica que no se aplicó, por otro lado, a sus otros deudores: los latinoamericanos (como Cuba o Argentina) y los centroeuropeos (como Bulgaria), a quienes no se retiraron las obligaciones de pago.

Posteriormente, y con la lección de Keynes bien aprendida, tras la Segunda Guerra Mundial, Alemania fue cargada con reparaciones de guerra *razonables*: pagos de hasta un máximo del 5% de sus ingresos por exportaciones, siempre que tuviese superávit comercial. Alemania no tendría así que incurrir en un nuevo endeudamiento para pagar su deuda, amortiguando el impacto de esos pagos y condonándose *de facto* una suma incalculable.

1. UGARTECHE, Óscar (2001): Presente con Historia. Teoría y realidad de la deuda externa en el mundo 1820-2000. SUR, Lima (Perú), 2001, en prensa, 180 pp.

2. KEYNES, J.M. (1991, 1ª ed. 1919): Las consecuencias económicas de la Paz. Crítica.

Hoy, sin embargo, acreedores e instituciones internacionales exponen que el tratamiento de la deuda está sujeto a reglas rigurosas e inamovibles, y condonar una pequeña cantidad a un pequeño país de África comporta obstáculos insalvables. La lección de la historia es más bien la contraria: los países han dejado de pagar cuando tenían una posición política y económica fuerte, o han condonado la deuda a países cuyas crisis les amenazaban también a ellos como acreedores. Condonar la deuda por una cuestión de justicia o de cooperación internacional es algo que no ha sucedido en la historia contemporánea. Sí, en cambio, para permitir el desarrollo de un país cuya crisis tendría serios efectos sobre los países de su entorno o podría acabar por convertirle en un enemigo peligroso. Un argumento que, hoy por hoy, no habría que desconsiderar.

Con la crisis de la deuda que se destapa en 1982, tampoco cambia el panorama: la política puesta en marcha se encamina a proteger la integridad financiera de los bancos acreedores y, por extensión, de los países acreedores. Otras operaciones posteriores siguen mostrando el interés propio como el motor de medidas en la condonación de la deuda: Egipto fue premiado por su papel en la Guerra del Golfo con una reducción de la deuda que no le correspondía por su situación económica³ y Polonia recibió un tratamiento igualmente privilegiado, por iniciativa de Alemania, que no quería ver en una grave crisis a su vecino del este tras la caída del muro de Berlín. Por la lógica inversa, se explica la lentitud en el avance de medidas efectivas para los *superfluos* países africanos, pero también es preciso reconocer que, efectivamente, nos encontramos ante una fase distinta en el tratamiento de esta cuestión, pues ha calado la necesidad de saneamiento financiero y oportunidades de desarrollo para los países más empobrecidos. Sea por el creciente deterioro nacional e internacional en términos de gobernabilidad, por el visible fracaso económico y social en los países más pobres o por la presión de una sociedad civil mundialmente organizada —o, en todo caso, por la confluencia de estos tres y otros factores— se ha abierto un nuevo campo para la discusión que ha comenzado por abordar la cuestión de la deuda, pero se ha desplazado ya a los diferentes componentes de los programas de ajuste y, en definitiva, a la definición del marco de políticas públicas impulsadas desde las IFI, mirando con lupa la relación entre pobreza y macroeconomía. Recientemente, Tony Boote, jefe del departamento de revisión de políticas del FMI señalaba a un grupo de ONG que son conscientes de no tener la fórmula única para el éxito (*we don't have a blueprint*) y que por tanto, cabe

3. Véase Atienza, Jaime (2000, 2ª edición): *La deuda externa y los pueblos del Sur. El perfil acreedor de España. Manos Unidas, Madrid. Páginas 126 - 127.*

explorar otros caminos. ¿Qué hay de cierto en que el Fondo y el Banco en adelante serán menos doctrinarios y respaldarán financieramente políticas que se salgan de la más estricta ortodoxia? El avance e impacto efectivo de la condonación de la deuda y el diseño y ejecución de programas de lucha contra la pobreza serán las primeras señales. Por ahora tenemos tan solo indicios y unas pocas evidencias, cuando menos contradictorias.

2. Renegociación de la deuda y definición de políticas públicas: condiciones cruzadas

Como ha sido expuesto ya hasta la saciedad⁴, la crisis de la deuda gestada en la década de los 70 y que muestra su cara en 1982 con la declaración de incapacidad de pago de varios países latinoamericanos, con México a la cabeza, ha tenido un papel decisivo en la configuración en términos de política económica del mundo contemporáneo. El auge de las doctrinas *ultraliberales* emergentes en el Norte con fuerza en los 70 y primeros 80 es trasladado con mayor radicalidad a los países del Sur en un tiempo récord, de tal manera que la crisis de la deuda actúa como catalizador del cambio político, social y económico en el mundo en desarrollo, bajo una falsa apariencia de neutralidad financiera.

En el momento del estallido de la crisis, confrontado por IFI y acreedores con lo que se bautizó como *tratamiento convencional* (aunque los planes posteriores no puedan calificarse de tratamientos *revolucionarios*), el sistema financiero tuvo una reacción defensiva con el objetivo de evitar la quiebra en cadena de los principales bancos privados norteamericanos y británicos, que tenían una exposición de riesgo en América Latina *letal* a tres meses vista. Se decidió transferir nuevo dinero con el que amortiguar los impagos inmediatos y se estableció el papel del FMI como juez y garante de la situación. Dicha institución dictó rigurosos programas de estabilización y ajuste estructural -necesarios en ese contexto, pero muy discutibles en cuanto a su contenido y al paquete de medidas aplicado- que no sólo se mostraron ineficaces por sus resultados, sino que sirvieron al fin último de evitar la crisis de los acreedores, quedando los intereses de los deudores desatendidos. Se abre así la década pérdida del desarrollo en América Latina. En una región con síntomas de depresión económica, se obviaron las medidas necesarias para su recuperación y se volcó el esfuerzo en impedir los impagos para otorgar tiempo a los acreedores. Según lo inicialmente planeado, los acreedores pudieron digerir la crisis a lo largo de los 80, pero ello se hizo a costa del

4. Véase, por ejemplo, DE SEBASTIÁN, LUIS (1988): La crisis de América Latina y la deuda externa. Alianza América.

deterioro de la vida de millones de ciudadanos y con costes políticos, económicos y sociales aún hoy vigentes.

Desde 1982, la labor de las IFI rebasa lo razonable: el FMI se convierte al mismo tiempo en prestamista y *policy maker* de la inmensa mayoría de los países con problemas de sobreendeudamiento. Adicionalmente el club de países acreedores —o lo que podría llamarse más bien la comunidad de intereses de los acreedores: el Club de París⁵— se erige en instancia de gestión de todas las renegociaciones, careciendo de personalidad jurídica y funcionando con escasa transparencia. Pues bien, es el Club de París el que establece tratamientos para la deuda y negocia reducciones y/o reestructuraciones. Y por tanto el actor que desde 1982 ha regido el destino de los países sobreendeudados. Pero, y este es un dato decisivo, la condición *sine-qua-non* para que un país deudor acceda a una reestructuración de sus pagos o una reducción de su deuda es que tenga suscrito un plan de ajuste con el FMI. En caso contrario, no hay nada que hablar ni renegociación que llevar adelante. Así que, en definitiva, se gesta un proceso de naturaleza circular, en el que los países son impelidos por la comunidad acreedora —bancos y estados actúan coordinadamente— a tomar nuevo crédito y las reestructuraciones de los débitos se deciden en el Club de París, siempre vinculadas a que se acuerde un programa de ajuste con el FMI. Así, las políticas públicas —y, por tanto la configuración de la sociedad— en el mundo en desarrollo se *exogeneiza* y se transfiere el proceso democrático de toma de decisiones nacionales a cuerpos supranacionales dominados por los acreedores y al servicio de sus objetivos: proteger su posición en la economía mundial y superar la crisis del sector bancario.

Esta condicionalidad cruzada entre el foro de renegociación y los programas de ajuste del FMI es una relación directa que no ha variado hasta el día de hoy, aunque hayan cambiado en cierta medida las opciones de tratamiento a aplicar a la deuda externa o el paquete de medidas contenido en los programas de ajuste.

Esos programas promovieron el ajuste en dos niveles, expuesto de manera (muy) simplificada. El ajuste externo implicaba el aumento de la producción para la exportación y la contracción de las importaciones. Una receta simple, en definitiva: exportar más e importar menos. Las consecuencias previstas de estas medidas serían la generación de un superávit externo que permitiría

5. El Club de París se creó en 1956, cuando un grupo de países acreedores se reunió en esa ciudad para renegociar la deuda argentina. El Club, que agrupa a los principales acreedores, no tiene estatutos, personalidad jurídica o instituciones que lo controlen. Sí que existen, en cambio, leyes “no oficiales” que se aplican de manera general (es posible contemplar excepciones a estas leyes, precisamente porque no hay una normativa oficial que contravenir) y funcionan como un pacto entre caballeros.

pagar la deuda acumulada en un período breve de tiempo (entre 3 y 5 años), lo que permitiría volver a la senda del crecimiento económico. Las consecuencias negativas previsibles serían un freno a la diversificación productiva y un vuelco hacia los sectores primarios de producción. Algo asumible, por asociarse a un breve período de tiempo. En el plano interno, el ajuste implicaba la reducción del gasto público para maximizar los recursos disponibles con los que pagar la deuda. Sobre esa premisa de un ajuste duro pero breve y un retorno a la senda de crecimiento económico, se recortaron dramáticamente los componentes sociales de los presupuestos así como los gastos de inversión —infraestructuras, principalmente—. Como fuente adicional de recursos de puso en marcha un proceso de privatización acelerada de empresas públicas poco rentables, para aumentar esa bolsa de ingreso público y cerrar, al menos en la teoría, la brecha de la deuda externa.

Los resultados no pudieron ser peores: efectivamente, aumentó la producción para la exportación, pero por la sencilla ley de la oferta y la demanda, los precios de los bienes exportados bajaron —muchos países en problemas estaban especializados en la exportación de los mismos productos primarios y la demanda no se expandió sino que permaneció constante—. Bastante lógico. La llamada *autodegeneración involuntaria de los precios de las materias primas* condujo al fracaso el conjunto de ese débil esqueleto: no hubo mayores ingresos externos, se cortaron drásticamente las importaciones y así, se amputaron las posibilidades de diversificación productiva y se yuguló el crecimiento económico. Al tiempo la economía, en crisis galopante, se desestabilizó y el derrumbe del gasto público disparó las otras brechas, las sociales.

Por desgracia, y pese a la recuperación de la década de los 90 —muy débil por otro lado: la renta per cápita de América Latina creció a un 0,9% de promedio entre 1990 y 1997— el balance es desalentador. Bien es cierto que la crisis de la deuda fue un síntoma de un ciclo depresivo de la economía que puso ese problema en primer plano. Pero la *emergencia* abierta para superar los efectos que la cuestión de la deuda podía llegar a alcanzar para los países acreedores cambió el mapa político y económico del planeta y determinó las relaciones internacionales del período que hoy vivimos.

3. Cambio de escenario en los 90

Todo el despliegue de medidas contenidas en los programas de ajuste puestos en marcha en la década de los 80 siguen vigentes en los 90: apertura de la cuenta de capitales, privatización masiva, liberalización comercial indiscriminada, reducción del tamaño y del papel del estado y como consecuencia,

desprestigio de la función pública con el consiguiente deterioro de la confianza de los ciudadanos en las instituciones. En la economía, tras detenerse en los años 80 los flujos privados a países en desarrollo, la tendencia se invierte. A ello contribuyen factores bien distintos pero que confluyen hacia el mismo fin. Por una parte, la maduración de las inversiones en los países más ricos: tan solo en los sectores de alto contenido tecnológico cabe esperar tasas de rendimiento elevadas. Ello obliga a la búsqueda de nuevas inversiones en el extranjero con más potencial de beneficio. A ello se une la elevada tasa del ahorro individual, que en el Norte se canaliza como inversión hacia los mercados del Sur mediante fondos de inversión colectivos. La apertura externa de los países en desarrollo, eliminando toda traba que pudiese ahuyentar un solo dólar ha hecho que esos recursos se muevan con pocas precauciones y una alta volatilidad. La aparición de nuevas herramientas e instrumentos financieros ha contribuido a multiplicar también los recursos con destino a los países en desarrollo.

Sucede sin embargo, que esos flujos de inversión y de crédito se dirigen a muy pocos países (menos de una veintena de países reciben las tres cuartas partes de los mismos). Y su llegada implica oportunidades pero también nuevos riesgos. Que cuanto más volátiles sean los flujos —o a menor plazo la inversión— el beneficio potencial para la economía en el medio plazo será también menor es una obviedad. Pero que los riesgos de la inversión con alto grado de inestabilidad son crecientes y en cierta medida imprevisibles no es menos cierto. En los 90, los países más sólidos de la región, más estabilizados, y debido a la presión de la oferta, vieron dispararse la llegada de flujos privados —en una repetición, aunque con condiciones y modalidades distintas de lo sucedido en los años 70— pero se sucedieron también las crisis financieras (1994, México; 1997, Sudeste asiático; 1998, Brasil; 1999, Ecuador). Esas crisis y los efectos de contagio regionales y mundiales han hecho que las IFI y el G7⁶ comiencen a tomarse en serio la cuestión y a buscar mecanismos de respuesta rápida a las mismas. Pero no parece interesar la modificación de las causas que conducen a ellas. Cuando desde las IFI se defiende que la liberalización inmediata es la forma de atraer esos flujos de inversión directa que se mueven con total libertad y enorme volatilidad, y que esos flujos son la mejor receta para alcanzar el desarrollo en los países más pobres (en apariencia muy sencillo: captar el ahorro de allá donde sobra), y que por tanto los países más pobres han de pelear por construir las condiciones para atraerlos, es difícil dar marcha atrás y asumir que una apertura acelerada de las cuentas de capital o la desregulación de los mercados financieros tienen por efecto ineludible

6. Véase el comunicado final de la cumbre del G7 / G8 de Okinawa (julio de 2000).

un aumento de la vulnerabilidad externa y un deterioro en la calidad de la inversión recibida.

En todo caso, los 90 son diferentes: los países llamados de ingresos medios han visto reducirse en términos relativos la magnitud de sus problemas de sobreendeudamiento externo o, en otros casos, se han acostumbrado a vivir en esa tesitura de manera permanente. La crisis de la deuda externa de Ecuador que recorre por ahora 1999 y 2000, o los síntomas preocupantes de Argentina, Brasil, Perú o Uruguay pueden anunciar un recalentamiento del continente, mostrando que mientras el comercio ha tenido un éxito relativo, no han aflorado otras disfunciones enterradas, pero que llegados a un momento de debilitamiento, el sobreendeudamiento externo puede volver a ser un problema de primera magnitud.

Sin embargo, el perfil de endeudamiento externo de los países de ingresos bajos ha ofrecido síntomas de una mayor gravedad. Con una crisis originada en procesos bien distintos de la de México, Brasil o Venezuela, los países más pobres del planeta han ido acumulando endeudamiento a un ritmo mucho más lento y constante, acompañados por sacudidas políticas en la mayoría de los casos. En África Subsahariana, el proceso de endeudamiento se cruza con el proceso de descolonización política y con la política de apoyo por adscripción de bloque (todavía, en los 80) sin otras consideraciones. En el subcontinente, la feroz pelea por sus recursos naturales ha tenido como consecuencia ofrecimientos de apoyo financiero a regímenes que pueden ser calificados de muchas formas pero nunca de democráticos o representativos. En los 70 fue mucho menor el crédito hacia estos países de bajos ingresos y en los 80 fueron bajos los flujos privados hacia el mundo en desarrollo en general; con los cambios de los 90, otra vez los más pobres están fuera del tablero. Así, África Subsahariana —como región que agrupa a la mayoría de los países más pobres y endeudados— se endeudó más despacio, pero su situación en los 90 resultó ser de profunda crisis.

A pesar de la presencia poco significativa de los prestamistas privados —excepción hecha de Nigeria, Sudáfrica o Angola— la región cayó pronto en situaciones en que los pagos del servicio anual se revelaban como imposibles. La fragilidad política y económica hizo que pese a presentar magnitudes a mucha distancia de las de América Latina (227.000 millones de dólares por 656.000 de América Latina en 1996)⁷, el problema alcanzase un peso relativo muy superior a ninguna otra región. Eso sí, el riesgo para los agentes

7. WORLD BANK (1998): *Global Development Finance 1998*. World Bank Publications, Washington.

privados era y es aún hoy muy pequeño. Sin embargo, algo caracteriza a los países más pobres cuando se habla de su endeudamiento: el elevado componente multilateral. Si en países de un perfil similar pero en Centroamérica, la deuda multilateral rebasa el 60% del total (Honduras y Nicaragua encajan en el mismo perfil), el caso de África Subsahariana fija al FMI como principal acreedor y, más importante, como el acreedor “más duro” (pues los términos de concesionalidad de los prestamistas bilaterales son obligadamente elevados).

4. La iniciativa HIPC y su evolución: deuda y pobreza

En un contexto en que la diversidad de casos de sobreendeudamiento en el Sur se multiplica y fruto de la presión de algunos de los países donantes más comprometidos con el desarrollo del Sur —que ya habían condonado su deuda AOD años atrás— y de varias redes de ONG, en el año 1996, el FMI y el BM lanzan la iniciativa para la reducción de la deuda de los países más pobres y endeudados (HIPC). Resultaría ingenuo, en cualquier caso, desconsiderar otros factores. En primer lugar, la evidencia empírica del fracaso de los tratamientos de reescalamiento y reducción de la deuda aplicados por el Club de París con el respaldo del FMI a los países concernidos. En el estudio de Hernández y Katada⁸, se constata que lo único que hasta 1993 habían logrado las reducciones arbitradas por el Club de París había sido mejorar el comportamiento como pagadores de los países más pobres, maximizando los ingresos para los países acreedores con los reescalamientos pactados pero sin resolver el problema de fondo concerniente a la solvencia económica de los mismos. La inminencia de problemas en los pagos del servicio de la deuda multilateral por parte de algunos deudores hacía conveniente poner en marcha una iniciativa que anticipase problemas potenciales para los acreedores preferentes del sistema: las IFI.

Dicha iniciativa, bajo su formulación inicial definía, con criterios objetivos (nivel de renta y niveles de endeudamiento relativo) un grupo de 41 países, 33 de ellos africanos, que podrían acceder a los beneficios de una iniciativa de reducción de deuda con la meta de un nivel de endeudamiento en magnitudes definidas por las IFI como *sostenibles*. En concreto, la iniciativa definió como *umbrales de sostenibilidad*, es decir, como punto de llegada de la misma, entre el 200% y el 250% en la ratio Valor Actual Neto (VAN) de la deuda total/exportaciones. Del mismo modo y como criterio complementario se

8. HERNÁNDEZ, L. Y S. KATADA (1996): “Grants and Debt Forgiveness in Africa”, Policy Research Working Papers, n° 1653, The World Bank, Washington.

fijó un umbral de llegada de entre el 20% y el 25% de la ratio servicio de la deuda (pagos anuales)/exportaciones.

La iniciativa HIPC contemplaba por vez primera la posibilidad de que se dieran reducciones de la deuda multilateral, hasta entonces al margen de cualquier negociación. Algo que resultaba obligado habida cuenta de que para muchos países del grupo, la deuda externa multilateral suponía dos tercios de la misma. Las condiciones para acceder a un tratamiento en apariencia tan ventajoso eran, además del cumplimiento de los criterios de pobreza y endeudamiento, tener suscrito y cumplir satisfactoriamente un programa de ajuste con el FMI. De hecho, la iniciativa, que cuenta con dos etapas contemplaba el cumplimiento de dos planes de ajuste trienales; al término del primero, el país acreditaría su calificación para los llamados mecanismos tradicionales de reducción de la deuda *ampliados* (la tradicional reducción de la deuda bilateral en el Club de París, que se ampliaba hasta el 90% de la deuda contraída antes de la fecha de corte⁹ más un tratamiento análogo por parte del sector privado). Al término del segundo plan, en el llamado punto de *conclusión*, se reduciría la deuda multilateral hasta llevar el total a los umbrales de sostenibilidad. La formulación misma de la iniciativa se planteaba una aplicación flexible de estos plazos, que no de sus condiciones (por ejemplo, se consideraría superada la primera fase en caso de existir un programa de ajuste en marcha desde antes de existir la propia iniciativa, por tanto con efecto retroactivo; la segunda fase podría oscilar entre uno y tres años de cumplimiento para garantizar una reducción acelerada de la deuda que tuviese el máximo impacto posible de forma inmediata). Un apunte es necesario para comprender las implicaciones de la reducción de la deuda multilateral: por tratarse de bancos, en cuanto a su estructura, y por no haber buscado mecanismos para utilizar sus activos para compensar el ingreso que no se percibiría, la reducción de la deuda con las IFI se condicionó desde un comienzo a que los países acreedores aportasen recursos para la misma. Ahora bien, sorprendentemente, la cuota de aportaciones no era compulsiva, sino voluntaria, de tal modo que cada país aportaría al “fondo PPME” lo que considerase oportuno. Algo que ha dificultado sobremanera hasta la fecha el avance de la iniciativa y su éxito, al ser preciso que cada país acreedor comprometiese sus

9. Se considera fecha de corte a la fecha de la primera visita de un país a renegociar su deuda externa con el Club de París. Los países de América Latina tienen por fecha de corte la primera mitad de los 80, mientras los africanos, en términos generales y debido al estallido más tardío de su crisis, en la segunda mitad de los 80 o primera de los 90. En todo caso, las reducciones de la deuda bilateral aplicadas por el Club de París, rara vez superan la mitad de la deuda externa del país con sus acreedores bilaterales, pues se excluye de la reducción a una buena parte de la misma (toda la deuda posterior a esa fecha de corte). Zambia, que en 1997 recibió un tratamiento de reducción del 80% de su deuda anterior a la fecha de corte en el Club de París se encontró con que de facto, su deuda total solamente se redujo en un 17%, una proporción que Zambia de hecho no era capaz de pagar, lo que convirtió esa operación en un mero maquillaje financiero, irrelevante en la práctica.

propios recursos, proceso siempre sujeto a revisión y supeditado no sólo a la importancia política de la cuestión en cada contexto nacional por sus implicaciones presupuestarias, sino también a los recursos disponibles.

La campaña mundial *Jubileo 2000* para la condonación de la deuda, movimiento social más relevante en esta materia aprovechó la existencia de esta iniciativa para reclamar medidas mucho más ambiciosas y enmarcadas en un horizonte de justicia social y sostenibilidad humana y no financiera. Campañas a lo largo y ancho del mundo reclamaron el cumplimiento de lo aprobado en la iniciativa PPME por una parte, y mucho más: una condonación total de la deuda para un grupo de países que excedía esos 41 de la lista. Con la mirada puesta en la necesidad de una acción concertada en todos los países deudores y en las circunstancias políticas ilegítimas o, en cualquier caso, opacas, en que se contrajo la deuda en muchos países, algunas campañas comenzaron a reclamar la condonación de todas las deudas para todos los países en desarrollo. Algo que incorporaba a los más empobrecidos países de África y a otros con un nivel de ingreso mucho mayor aunque notables desequilibrios en términos de justicia social y desarrollo, como Brasil o Chile. En todo caso, reclamaciones que presionaban a la Comunidad Internacional en una sola dirección: primero, reclamar el cumplimiento de lo pactado, y segundo, reclamar medidas más ambiciosas que las inicialmente arbitradas.

Merced a esa presión ciudadana internacional, que se manifestó primero en la cumbre del G7 de Birmingham, en junio de 1998 y un año más tarde en Colonia, Alemania, los países de ese grupo, gobierno mundial en la sombra o a plena luz del día, pese a no tratarse de una instancia formal, modificaron su posición inicial. Se comprometieron a acelerar la marcha de la iniciativa (en junio de 1999 sólo seis países habían superado la primera fase y las reducciones se hacían esperar) y ampliaron los umbrales de sostenibilidad iniciales: 150% del VAN deuda total/exportaciones; 15% del servicio de la deuda/exportaciones. Para alcanzar esas metas, los países acreedores debían aportar más recursos, algo enormemente problemático, pues ya era difícil conseguir los recursos para la reducción pactada anteriormente. En la reunión de Colonia se acordó además que todos los recursos liberados del pago de la deuda se dirigirían a programas de lucha contra la pobreza. Sólo meses más tarde, en la asamblea anual conjunta del FMI y el BM (Washington, septiembre de 1999), se daba carta de naturaleza oficial a los acuerdos anteriormente adoptados por el G7. En las previsiones efectuadas entonces, se previó que para el fin del año 2000, 24 países habrían alcanzado alguna reducción de la deuda bajo la iniciativa PPME, que la reducción total de la deuda dentro de la iniciativa alcanzaría los 100.000 millones de dólares y que en adelante —tal vez esta sea la cuestión

más relevante— en lugar programas de ajuste dictados por las IFI desde Washington, se diseñarían *programas de crecimiento y reducción de la pobreza* (plasmados en documentos estratégicos llamados: *Poverty Reduction Strategy, PRS*).

Al emerger esta cuestión, muchas fueron las interrogantes suscitadas, la mayor parte todavía sin una respuesta clara. La primera pregunta que flotaba en el ambiente se refería a la naturaleza de los nuevos programas. Si su papel era el de ser el documento de políticas públicas, es decir, el heredero del programa de ajuste, ¿qué le diferenciaría del anterior, en lo procedimental y en el contenido concreto? Algunas respuestas nos las ofreció Hugh Brendenkamp, miembro del departamento de “policy review” (revisión de políticas) en un reciente encuentro con ONGD¹⁰ del mundo entero. Los principios rectores de los programas de crecimiento y reducción de la pobreza, que los diferencian de los anteriores programas de ajuste, según el señor Brendenkamp, son: primero, la reducción de la pobreza es el objetivo último (todas las políticas deben contrubuir al mismo, como parte de una estrategia coherente y la reducción efectiva de la pobreza será el elemento a evaluar para conocer el impacto de medio plazo de las políticas aplicadas). Segundo, el gobierno nacional debe liderar el programa, formulando su propia estrategia mientras el FMI y otros actores deberán decidir si respaldan o no esa estrategia nacional. Tercero, se tratará de un proceso abierto y participativo: todos los aspectos de la estrategia por definir, incluyendo la política económica se discutirán con la sociedad civil y otros actores antes de su aprobación. Como puede apreciarse, todo un cambio, al menos sobre el papel.

La cuestión sobre la que —fundamentadamente— han puesto el acento las ONG y grupos de la sociedad civil es sobre la política económica. Considerando que un programa favorable a los pobres (*pro-poor strategy*) no puede componerse de políticas económicas dañinas y otras paliativas para compensar. Al llegar a este punto, el FMI describe el resultado que espera de esos PRS. Primero, presupuestos más orientados a los pobres y al crecimiento (reorientando el gasto público a sectores que benefician directamente a los pobres y pueden mejorar las expectativas de crecimiento, poniendo en marcha reformas fiscales que permitan una mayor eficiencia y equidad y mejorando la recogida y tratamiento de la información). Segundo, admitiendo objetivos fiscales flexibles y no fijos y estrictos. Tercero, mejorando los sistemas de manejo de recursos públicos. Y cuarto, se tendrá en cuenta el impacto social de las políticas aplicadas.

10. Véanse las actas del seminario anual de EURODAD, Helsinki, 16 y 17 de noviembre de 2000 (www.oneworld.org/eurodad).

Para hacer un balance de las políticas de reducción de la deuda y de los primeros pasos en estas estrategias de reducción de la pobreza es preciso comenzar por ofrecer algunas cifras¹¹. En septiembre de 2000 tan solo 10 países habían alcanzado el punto de decisión (punto intermedio de la iniciativa) y sólo uno, Uganda, había concluido el tratamiento. Así, una de las críticas más frecuentes gana peso: se condona poca deuda y además muy despacio. La razón principal es la pelea de los acreedores por minimizar el coste que tiene para ellos. Según las estimaciones del FMI y el BM, la reducción total prevista y ya aprobada —aunque pendiente de ejecución— de la deuda para los diez países afectados hasta la fecha se sitúa, en términos de VAN, en 9.159 millones de dólares (un nominal de 16.190 millones de dólares). En este grupo se encuentran Benin, Bolivia, Burkina Faso, Honduras, Malí, Mauritania, Mozambique, Senegal, Tanzania y la mencionada Uganda. En todos ellos, la condición para acceder a la reducción de la deuda ha pasado de ser el cumplimiento de un programa de ajuste a la formulación de un PRS, con las condiciones mencionadas anteriormente. La reducción de la deuda prevista para los últimos meses del año 2000 debería alcanzar a otros diez países, con un monto total de reducción de 8.566 millones de dólares, en VAN.

Los compromisos alcanzados en 1999 han sido incumplidos o ralentizados en su aplicación. Si entonces se previó que antes del fin del 2000, 24 países habrían recibido alguna reducción de la deuda, hoy por hoy ya está claro que bajo los supuestos más optimistas esa cifra no alcanzará los 20 países. Igualmente, las aportaciones para el fondo para la reducción de la deuda multilateral han llegado con cuentagotas. Los EEUU, potencial primer contribuyente no confirmó su aportación hasta octubre de 2000, cuando el Congreso dio el visto bueno a la aportación de 465 millones de dólares. Por otro lado las propuestas más vanguardistas —dentro de la ortodoxia— como la presentada por Canadá en la asamblea de Praga (septiembre de 2000) de decretar una moratoria en los pagos de los países PPME hasta la resolución de la reducción de la deuda que les corresponde, evitando penalizar a los países afectados con los atrasos de los acreedores. Una propuesta que el resto del G7 rechazó sin argumentos. Las IFI y los acreedores pueden anotarse el éxito para sus intereses de haber conseguido que el debate de la deuda se quede ceñido a un muy reducido grupo de países, irrelevantes económicamente (Nigeria, el gigante africano fue excluida de la lista en 1999) y con reducciones muy inferiores a las necesarias para cambiar el rumbo. Los PRS han sido el precio por este tratamiento tan limitado, aunque su alcance y si suponen

11. IMF (september 2000): *Attacking poverty and debt. Recent progress by the IMF and the World Bank in implementing the PRSP approach and the HIPC initiative*. IMF, Washington, DC. Prepared for Prague annual meetings 2000.

o no un salto cualitativo sólo el tiempo lo dirá. Mientras, la crisis del sobreendeudamiento en algunos países muy pobres y en otros con mayores niveles de renta pero viviendo crisis sociales y económicas profundas —destaca el caso de Ecuador— han quedado fuera de las listas y de la opción de un tratamiento idóneo.

5. Las estrategias de reducción de la deuda y sus incógnitas

Muchas son las incógnitas que el proceso ha abierto: ¿qué implican exactamente la participación social? ¿Cómo se elige a los interlocutores de la sociedad civil y quién lo hace? ¿Si la propuesta del gobierno tras el diálogo se aleja de las fórmulas tradicionales del FMI, ¿éste la respaldará financieramente? O, más bien, sucederá que a sabiendas del tipo de política que el FMI financia, ¿el país ofrecerá aquello que las IFI quieren leer? En algunos de los primeros casos ya se han escenificado varios de los supuestos previstos: en Honduras el gobierno ha desplazado al foro más representativo de la sociedad civil para poner en su sitio a grupos afines, identificándolos como sociedad civil. En varios países con el proceso abierto, la participación se ha limitado a la presencia en reuniones sin el orden del día o los documentos a discutir por adelantado —es decir, un ejercicio estéril—. En otros casos, como Tanzania, se ha abierto a sugerencias la asignación presupuestaria pero no el marco de políticas, mucho más decisivo en términos de impacto sobre la población pobre. Sin embargo, y a pesar de ello y del riesgo obvio de que algunas reuniones estériles sean utilizadas por los gobiernos para presentar sus propios planes como algo consensuado con la sociedad civil (es decir, el riesgo de cooptación y utilización de la sociedad civil), la aparición de procesos de participación puede considerarse un avance sustancial en la ganancia de un lugar como interlocutores anta los gobiernos.

Una cuestión central está en entredicho: la posibilidad de modificar la estrategia económica. Desde el FMI se insiste en que se estudiará cualquier propuesta, pero que las IFI siguen creyendo a pies juntillas en la verdad de su dogma: apertura externa total y acelerada para facilitar la entrada de la inversión externa, privatización de las empresas públicas y hasta de los monopolios naturales... La cuestión principal es saber si en adelante las opciones económicas centrales podrán modificarse o no. O lo que es lo mismo, si el FMI y el BM otorgarán financiación a países que ofrezcan como resultado de los procesos participativos de discusión, propuestas heterodoxas. Algo factible, pues no privatizar *discriminadamente*, admitir pequeños déficits fiscales o proponer una apertura *escalonada* de las cuentas externas son ejemplos de lo que hoy por hoy se considera heterodoxia desde las IFI.

Es pronto para decir si un escenario de disensión será o no posible, si bien las señales que por ahora emiten las IFI es que el proceso de los PRS va a poner el acento en la asignación presupuestaria más que en el marco económico de políticas. O lo que es lo mismo, más bien en lo paliativo que en lo prescriptivo.

Aparecen en este punto dos miradas, ambas desde las IFI, de la realidad: primero se afirma que nos encontramos ante un cambio paradigmático, que las IFI modifican todos sus procesos de decisión y su comportamiento y que se abre la puerta a opciones alternativas. Sin embargo, desde las mismas instituciones se comienza una campaña insistiendo en repetir una obviedad: el crecimiento económico es vital para poder alcanzar mayores cotas de progreso y de bienestar¹². Y para alcanzar ese crecimiento, las instituciones no se han movido de su sitio: preconizan una apertura acelerada de los países más pobres y que éstos luchen por la inversión exterior. Así, ésta es considerada la panacea y el mensaje es claro: no sólo los inversores externos tienen derecho a invertir sin condiciones mínimas de permanencia o sin cumplir requisitos sociales; su inversión es la verdadera contra la *pobreza*. En esa lógica, cualquier conducta del inversor externo se justifica en nombre del progreso de los más pobres.

Con esta argumentación se está reafirmando a los países en desarrollo que necesitan permanentemente recursos, que tienen un solo camino de futuro. Que la apertura de la economía, el papel del sector público, la redistribución o no del ingreso configuren el futuro de cientos de sociedades y de miles de millones de personas no se considera relevante: sólo se puede vivir de una manera si se quiere sobrevivir. En la cumbre sobre desarrollo social de las Naciones Unidas de Ginebra en junio de 2000 (que España menospreció con enviando una paupérrima delegación tratándose de una cumbre en la que se decidía nada menos que como invertir para mejorar la vida de tres mil millones de personas) el FMI, el BM, la OCDE y las Naciones Unidas presentaron un documento conjunto¹³ en el que esta visión determinista de la historia de la humanidad se plasmó, concluyendo en un cuadro titulado con aire de lección de maestro de escuela dirigida a los países pobres: “Es necesario esforzarse más para atraer la inversión extranjera, que se concentra en la actualidad en unos pocos países”. Con ese documento se trató de enterrar en falso un debate sobre el desarrollo, tan vigente como siempre.

12. El documento “Dollar, David (2000): Growth is good for the poor, Washington, World Bank publications” es una buena muestra; en particular la difusión mediática que se le otorgó, con una página completa en el semanario *The Economist*.

13. NNUU, OCDE, BM y FMI (2000): Un mundo mejor para todos. Washington D.C.

6. ¿Cambios o equilibrios de funambulista en las IFI?

Frente a esto, las propias IFI afirman que algo está cambiando y que ya no tienen una única receta. Resulta difícil comprender la interacción de ambas visiones. Tal vez ello sea un reflejo de esa contradicción interna o, de una toma de conciencia, necesariamente lenta, de la apertura a otras opciones económicas, necesidad hoy imperiosa. La importancia de la equidad, la inversión a medio plazo e intensiva en mano de obra y la redistribución del ingreso para el ciclo del crecimiento, además de para la configuración de una sociedad, está suficientemente probado¹⁴. Por otra parte, la crítica desde sectores más bien ortodoxos de la economía al dogmatismo y la vía única de las IFI es una realidad. La denuncia del profesor Joseph Stiglitz¹⁵ de los métodos de diseño de políticas del FMI, con un modelo al que simplemente se le cambia el nombre del país desconsiderando historia, cultura, situación externa, balance económico interno, constituye un buen ejemplo. Es importante recordar que Stiglitz se vio forzado a dimitir como vicepresidente del Banco Mundial tras estas críticas, que pusieron el dedo en la llaga. Tim Kessler¹⁶, miembro de la “Initiative for Policy dialogue”, grupo de académicos reunidos por el propio Stiglitz para tratar de abrir la discusión pública de las políticas económicas, identificaba unos cuantos puntos de interés: para privatizar las empresas hay que evaluar de antemano el impacto sobre el desarrollo, y no privatizar y observar que ocurre a posteriori. Es falso que la apertura externa total sea el mejor camino para el desarrollo en todos los casos y bajo cualquier circunstancia; por tanto, antes de acometer reformas profundas, hay que demostrar su impacto previsible. Reducir el papel del estado no puede ser considerado un dogma; dependerá de los sectores y del impacto que ello pueda tener sobre las personas. Si el mismo se prueba ex-ante como positivo, puede llevarse adelante, pero no en el orden inverso, asumiendo que se trata de dogmas irrefutables. La justificación habitual es que esas medidas mejoran el clima para la inversión, ergo, potencian las posibilidades de crecimiento económico.

Mientras tanto, no se ataca a uno de los principales enemigos de la democracia: la alianza o incluso la comunidad de intereses entre poderes económicos y políticos. ¿Es esto algo abstracto, una suerte de denuncia maximalista? No, se trata de algo cotidiano y tangible. Recientemente hemos conocido en la prensa el

14. Véase Ramírez, Ranis y Steward (1998): *Economic growth and human development*. UNDP, Yale University, Oxford University, que ofrece la evidencia de los vínculos entre las mejoras en el desarrollo humano y la aportación que ello supone al ciclo de crecimiento.

15. Stiglitz (2000) *The insider*. *The new republic magazine* (17-24 abril). Reproducido parcialmente en *The Ecologist* (septiembre de 2000).

16. KESSLER, Tim (2000): *Business as usual or pro-poor growth? Soe thoughts on How to evaluate the PRS*. Presentation at the eurodad annual conference, Helsinki, november 2000. (www.oneworld.org/eurodad).

caso de la empresa multinacional de capital francés ELF, que destinaba elevadas sumas al soborno de líderes africanos, la guerra en Sierra Leona tiene a las grandes compañías explotadoras de los diamantes en lucha por sus mercados de abastecimiento en la trastienda, Angola se desvanece en una confrontación cruenta e interminable mientras sus recursos naturales —petróleo, otra vez— fluyen hacia el Norte como si nada sucediese: a pesar de su situación, como Angola paga en petróleo, se le presta el dinero que haga falta. En conversación privada con un responsable del FMI, señalaba que había medidas *planteables*, como la reducción de los salarios, la eliminación de precios máximos para el pan o la harina o el incremento de las tasas de aeropuerto y otras *implanteables*, como acabar con esos oligarquías. Siguió la conversación: entonces, ¿el FMI y el BM dan financiación a condición de cumplir esa *parte fácil de las reformas*? Sí, pero sucede que si no se acometen las otras reformas, que tan solo se insinúan, no se alcanzarán los resultados diseñados en términos de crecimiento económico o ingreso fiscal y por tanto el resultado final será un programa fallido.

El presidente del Banco Mundial, Wolfensohn, en una reunión con ONG en Praga, nos expuso que al llegar a su cargo la directriz más clara que recibió fue “no entrar en política”. Y eso nos lleva al centro de la discusión: los programas de políticas públicas de más de 80 países del mundo en desarrollo están diseñados en Washington por estas instituciones, que dicen, sin embargo, que su papel es de mero *asesor* para temas económicos. ¿No es política gravar los productos básicos en lugar de las rentas más altas? ¿O eludir la supresión de las ventajas fiscales de las que gozan, ilegítimamente ciertos sectores económicos, como los mencionados?

7. En conclusión

La reducción de la deuda, muy limitada en sus magnitudes y, en consecuencia, en su potencial impacto, ha abierto la puerta a debates largamente soterrados desde las IFI. Ha puesto encima de la mesa la existencia de una sólida crítica interna —personalizada en Joseph Stiglitz y Ravi Kanbur, ambos dimisionarios de sus altas responsabilidades en el Banco Mundial— y la creciente evidencia del fracaso en términos de pobreza y desarrollo de la receta tradicional de las IFI, e incluso en términos de crecimiento económico (tres lustros de ajuste en medio mundo olvidando deliberadamente consideraciones políticas ofrecen un pobre balance): el gran éxito económico hoy lo ofrece China, el gigante comunista, con sus propias opciones y ritmos de apertura. La evaluación externa del programa ESAF¹⁷ (*enhanced structural adjustment facility*)

17. IMF (1998): *External evaluation of the ESAF. Report by a group of independent experts*. Washington DC, IMF.

marcó un momento crítico no por ofrecer un balance negativo, sino por poner en la mesa que los mismos programas han tenido resultados distintos e incluso opuestos en diferentes contextos políticos y económicos.

El proceso al que genéricamente se viene denominando *globalización económica* ha sufrido severas críticas: desde la calle en Seattle, Washington o Praga y también, por vez primera en mucho tiempo por la agrupación de los países en desarrollo, el G77, liderado por el presidente Obasanjo, de Nigeria. Han demandado mayor justicia mundial, los beneficios de un proceso que les afecta en ocasiones muy a su pesar, y han paralizado el avance de la ronda milenio de la OMC (sin valorar el impacto de ello, lo importante es la acción colectiva del mundo en desarrollo, largo tiempo olvidada). Por otra parte, también desde el extremo liberal se han lanzado críticas legítimas hacia la eficacia de las instituciones en las crisis rusa o asiática, con la intención implícita de deslegitimar un sistema multilateral *que interfiere en los mercados*. Otras voces, también críticas, han demandado sin embargo una reforma del sistema multilateral que refuerce su capacidad reguladora al tiempo que se distancie de las directrices políticas de sus miembros más destacados, el G7 principalmente, para ser independiente y, de ese modo, útil al conjunto de países en desarrollo¹⁸. Mientras, algunos movimientos sociales (como el autodenominado *Movimiento de Resistencia Global*) abogan por la desaparición de estas instituciones que operan como lubricante de un sistema que genera deshumanización, desigualdad creciente, exclusión social y sobreexplotación de los recursos naturales con lo que ello implica de hipoteca del futuro¹⁹.

En cuanto a la deuda, la crisis se ha dado por cerrada en falso de nuevo. Los más pobres recibirán reducciones que, por su vulnerabilidad externa a los shocks de los precios, el tipo de cambio del dólar y otros factores, no les dejan en condiciones de considerarse sostenibles en su endeudamiento. Adicionalmente, no se han adoptado medidas de regulación y fiscalización de los mercados financieros que reduzcan su volatilidad, acoten su campo de actuación y por tanto aminoren los riesgos de crisis financieras con repercusiones sociales tan dramáticas como las vividas desde México hasta Brasil, pasando por Rusia y el Sudeste asiático, en el último lustro. Se sigue sin prestar atención a otros países con problemas que se quedaron fuera de la lista mágica

18. Así lo expresó el financiero griego George Soros en un foro de diálogo en Praga. Un artículo clarificador acerca del potencial positivo de las IFI de acometerse reformas en esa dirección y de los riesgos implícitos en la reclamación de su desaparición, es el del profesor José Antonio Alonso (Alonso, J.A. (2000): *El FMI y los países en desarrollo: ¿el final de un desencuentro?* El País, 30 de septiembre, sección de opinión).

19. Algunas de esas visiones críticas están recogidas en el número de septiembre de 2000 de la revista *The Ecologist*, bajo el título "Globalising poverty".

de los 41 países, con consecuencias de futuro que se presentan inciertas. El botón de muestra de Ecuador puede estar anunciando un recalentamiento de la región, y el capital privado —español en particular— puede estar cerca de oír de nuevo señales de alarma. Ni que decir tienen que quienes más motivos para la preocupación han de tener son los ciudadanos latinoamericanos, con deudas externas galopantes en la mayor parte de los países y un margen de maniobra en estas circunstancias muy estrecho. No puede dejar de observarse con preocupación la ralentización de los ritmos de intercambio comercial y los efectos internos de la sobrevaloración del dólar en los países con economías *dolarizadas*, Argentina y Ecuador, hasta la fecha.

Reformar los procedimientos de negociación es una de las demandas más sólidas de las campañas de la deuda externa, para quebrar el triángulo Club de París— FMI — bancos privados en que los países deudores son comparsas, más que actores. Precedentes tiene la historia para perseguir tratamientos sencillamente más justos sobre estas cuestiones; por otra parte, sin esos cambios no podrán tratarse los casos de corrupción y malversación de fondos ante los que los países deudores están hoy indefensos, y han de pagar a pesar de que su estado no hubiese recibido nunca el dinero o, con la complicidad de los prestamistas, el mismo se encuentre en cuentas bancarias en Suiza (como de hecho ocurre con la fortuna de Mobutu, origen de la deuda zaireña o de Abacha, de la de la deuda de Nigeria).

Es aún difícil emitir un juicio sobre el proceso abierto de diseño de programas de crecimiento y reducción de la pobreza, aunque ya hay malas señales y alguna esperanza. Sin duda, ofrecen una oportunidad sin precedentes para la sociedad civil en su esfuerzo por incidir en las políticas nacionales (y mundiales), si bien el éxito del proceso dependerá de lo que las IFI estén dispuestas a asumir en cuanto a niveles de heterodoxia. Si se ha cambiado *ESAF* por *PRS* sin cambiar lo que contienen e incidiendo algo más en las políticas paliativas el avance será apenas perceptible: para este viaje no hacían falta tantas alforjas. Sin embargo, de hecho se ha abierto hueco para la discusión sobre el núcleo duro de los programas de ajuste y las políticas liberales en marcha en el mundo entero.

Para terminar, no puede olvidarse que las instituciones internacionales hoy dominantes en el contexto planetario no son democráticas; en ellas mandan más unos —los más ricos— que otros, y ello explica el papel que con frecuencia juegan. Es preciso no perder de vista que de hecho nos encontramos ante un injusto reparto de papeles y un dominio muy sesgado en pro de los ricos (frente a esas *pro-poor policies* ahora anunciadas); el reparto de poder mundial tiene una extraordinaria relevancia y sin considerar esa realidad, el

puzzle de lo sucedido en los últimos meses se queda incompleto. Es importante no perder la perspectiva de que nos encontramos ante una organización económica mundial injusta, pese a que desde campañas, ONG o sociedad civil en general se trate de analizar y modificar algunos de sus mecanismos, como es el caso de la deuda externa.

LA INVERSIÓN DIRECTA EXTERNA COMO ELEMENTO EXÓGENO DE DESARROLLO

CECILIA CARBALLO*

FELIPE CARBALLO**

JUAN MANUEL TOLEDANO***

RESUMEN

El artículo estudia el nuevo papel que la inversión privada está jugando en el desarrollo de los países menos desarrollados, en un marco en el que el sector privado está ocupando una parte que antes correspondía al sector público. Se analizan los modelos de desarrollo que cuentan con la inversión externa como catalizador del desarrollo, demostrando que la mayoría de estas inversiones no tienen en cuenta sino la rentabilidad que les supone, y no los criterios de desarrollo, y las ventajas e inconvenientes de este modelo.

1. Introducción

La década de los 90 ha supuesto una nueva vuelta de tuerca en la concepción de los modelos de desarrollo, caracterizada, fundamentalmente, por que la realidad se ha adelantado a la concepción teórica del modelo. En general, todos los modelos sobre el desarrollo, y especialmente las teorías surgidas de los movimientos cepalinos de los años 60 y del teoricismo de la Sussex University, han centrado su atención en la inversión, el ahorro necesario para financiar esa inversión y los canales financieros que ponen en relación ambas cuestiones.

* Cecilia Carballo es investigadora del Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, y Consultora Junior en actividades de cooperación internacional.

** Felipe Carballo es Doctor en Ciencias Económicas por la Universidad Complutense.

*** Juan Manuel Toledano es Consultor Senior en actividades relacionadas con la cooperación internacional e investigador del IUDC-UCM.

Así, en ese marco se desarrolló un conjunto de teorías que iban desde las que podríamos denominar de las “brechas”¹ —que incidían en que la escasez de estos recursos es causa de bajos niveles de desarrollo—, hasta las más novedosas que se centran en la bondad del proceso de acumulación de conocimientos (poniendo el énfasis bien en su *transferibilidad*, bien en su *apropiabilidad*) más que en el de capital. Todas ellas tienen en común un cierto carácter de “crecimiento endógeno”, lo que supone enfocar los análisis no tanto hacia el modelo de desarrollo como una concepción, si no más bien hacia el examen del subdesarrollo, al cual dedicaba sus macroeconómicas predicas y teóricas modelizaciones.

Sin embargo, la realidad ha circulado por un camino diferente; el fracaso del modelo de sustitución de importaciones y la crisis del desarrollo endógeno han sido un reflejo de que el mercado *strictu senso*, como una ola imparable, iba desmantelando todos aquellos modelos que el voluntarismo, al margen del mismo, intentaba poner en práctica.

Reconocido este fracaso, se ha intentado explicar la realidad a través de modelos mixtos, apelando a todos los puntos de interés puestos de manifiesto por las teorías del desarrollo: acumulación de capital, acumulación de conocimientos por la vía de su creación o aprendizaje, cambio estructural y desarrollo institucional.

Pero estos modelos teóricos mixtos deben coexistir con una serie de tendencias macroeconómicas que se enmarcan en la denominada “globalización”, en el sentido que implica un creciente grado de apertura de las economías de la mayoría de países; y que, según Deepak Nayyar², se resume en un fenómeno con tres dimensiones: el comercio internacional, la inversión internacional y las finanzas internacionales.

- En cuanto al comercio internacional, sólo en el período 1970–1990 las exportaciones mundiales se multiplicaron por diez, más del doble de la tasa de crecimiento que se dio entre 1950 y 1970, siendo el crecimiento del comercio mundial mucho mayor que el crecimiento de la producción. Sin embargo, este crecimiento fue superior entre los países desarrollados que entre los países en vías de desarrollo.

1. En CEPAL: *Equidad, desarrollo y ciudadanía*. Documento del Vigesimotavo Período de Sesiones. ONU-CEPAL, México D.F., 3 al 7 de abril de 2000, se puede encontrar una excelente exposición de las teorías comentadas.

2. www.tercermundoeconomico.org.uy/TME-102/analisis01.htm.

- Algo similar ocurrió con la inversión extranjera directa en la economía mundial, que desde 1960 a 1992 se multiplicó casi por cuatro, duplicándose el total de la inversión extranjera directa en el mundo como proporción de la producción mundial en este período. Al contrario que en el caso anterior, podemos decir que este incremento ha sido mayor en los países en vías de desarrollo, especialmente en el período 1986–1992.
- La actividad financiera internacional ha experimentado en los últimos veinte años un aumento aun mayor que el de las dos variables anteriores. La internacionalización de los mercados financieros ha tenido cuatro dimensiones: divisas, préstamos bancarios, valores financieros y bonos del estado.

A partir de la mitad de los años ochenta, en el contexto descrito, y de forma paralela a los esfuerzos de aplicación de modelos mixtos por agencias donantes y Estados receptores, se comienza a producir una evolución en las actuaciones tendentes al desarrollo, que va a reducir sustancialmente el peso de los Estados y sus instituciones y va a provocar un aumento progresivo de la participación del sector privado con sus diferentes variantes en el proceso.

Por un lado, el imparable aumento de la participación de la sociedad civil, a través de las Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo, configura un planteamiento coherente y sólido en los comienzos del nuevo siglo como aglutinador de la conciencia de las sociedades más desarrolladas y ricas con relación a las carencias normalmente primarias (salud, educación, etcétera) de los países en vías de desarrollo, bajo la concepción de desarrollo social básico; por otro lado, y al mismo tiempo, el sector privado, generado en la economía de mercado, interviene activamente a través de sus facetas comerciales, financieras o inversoras en el esquema del desarrollo de los PVD, en un marco confuso, difuso y contradictorio, pero consolidándose como una estructura vertebradora del denominado “desarrollismo abierto”, tanto en su faceta “sostenida” o “sostenible”, como en la estrictamente de mercado, sin desprestigiar aquellas otras que por su proyección comercial enmarcan el desarrollo social básico.

De esta forma, en los últimos años del siglo, se configura un conjunto de diferentes mecanismos financieros de apoyo a la inversión directa en el exterior (IDE) en los que actualmente se está proyectando la ayuda para el desarrollo (en especial en aquellos que originan retornos). Su principal característica es que utilizan recursos financieros públicos o privados, reembolsables directamente o con compromisos públicos del país receptor (en este último caso bajo el marco del endeudamiento y de la garantía soberana subyacente). Este modelo, constituido con las diferentes inter e iteraciones entre las herramientas

que lo configuran, en continua progresión desde el comienzo de la década de los años 90, va a marcar una realidad, nos guste o no, que define la filosofía que impregna, bajo el barniz del desarrollo, la actuación puramente economista y de mercado de las instituciones de desarrollo nacionales o multilaterales en su faceta financiera de apoyo a los PVD.

Nos encontramos, por tanto, ante un nuevo modelo de desarrollo, ahora no endógeno (o endógeno con alguna participación de inversión externa), sino mayoritariamente exógeno, que desde hace una década y a lo largo de los próximos años, va a suponer el principal componente de la forma de entender por los países más avanzados su participación en el proceso de desarrollo de los países menos desarrollados. Prueba de ello es que mediante este modelo a lo largo de los últimos cinco años los países en vías de desarrollo han podido ser receptores de más de 400.000 millones de US\$.

Al margen de las consideraciones que se pudieran establecer sobre la bondad del sistema, y sobre la intención de los intermediarios, ya sean asociaciones empresariales, financieras u organizaciones no gubernamentales de desarrollo, es un hecho que las estructuras económicas privadas, públicas o multilaterales han apostado por la IDE como modelo macroeconómico de desarrollo sostenido y de mercado, marco en el cual se pueden desarrollar otras políticas de micro mercado y de microfinanzas que en su visión aparecen como complementarias o subsidiarias de la inversión directa en el exterior.

Al mismo tiempo que se consolidaba el modelo, las diferentes instituciones nacionales, internacionales o multilaterales generaban una serie de apoyos financieros que complementaban los recursos privados, cubriendo inversiones directamente o encubriendo puras operaciones ligadas de mercado, bajo el paraguas IDE-desarrollo, diseñándose, en este contexto, una serie de ayudas financieras con diferentes modalidades: inversión productiva individual o en régimen de joint ventures, privatizaciones y nuevas concesiones en países en el límite de las recomendaciones del Comité de Ayuda al Desarrollo, etcétera.

A pesar de su relativa juventud, ya se plantea sobre este modelo una serie de dudas, en especial sobre la bondad de la IDE, si su acción resultará generadora de riqueza o depredadora de ésta para el país de acogida de la inversión, y sobre su capacidad para generar un desarrollo coherente y equilibrado o, por el contrario, desequilibrador y marginatorio.

Actualmente, diversos autores tratan de dar respuestas a estas cuestiones; respuestas que van desde la de los partidarios del sistema que, en general, argumentan que es pronto para pronunciarse sobre los efectos de esta inversión

sobre las clases más desfavorecidas, hasta quienes sostienen que el modelo es desequilibrante desde su concepción inicial. En este último sentido se pronuncia Nyyar, quien en el documento anteriormente citado indica que del total de la IDE en el año 92, el 78% se ha destinado a países desarrollados, y del 22% restante dedicado a países en desarrollo casi el 90% fueron inversiones fuera de cartera; lo que le lleva a sostener que el modelo es extremadamente desequilibrante, ya que son las transnacionales y los bancos internacionales o los intermediarios financieros de los países desarrollados quienes establecen las normas del juego que les permiten administrar los riesgos asociados a la globalización.

Pero podemos ir más allá: la experiencia indica unívocamente que la IDE en los PVD, responde a criterios exclusivamente economicistas y cuyo parámetro básico es la rentabilidad directa o indirecta, si la inversión del operador privado se aplica a cubrir demandas internas, o si es un instrumento de la política de la empresa para mejorar su rentabilidad, asegurándose materias primas, produciendo a costes inferiores, cubriendo cuotas de mercado ante terceros, etcétera; pero, en definitiva, es la rentabilidad individual de la inversión o la rentabilidad global del sistema empresarial la que decide la IDE. Así, la experiencia consultada para más de quinientas empresas españolas con proyectos de inversión en terceros países menos desarrollados, indica que solamente en un caso se tenía en cuenta por parte del operador privado los elementos colaterales de desarrollo local.

En esta línea, aquellos que sostienen la bondad del nuevo sistema han encontrado en los bancos multilaterales los defensores más acérrimos de la IDE como base fundamental del desarrollo en los PVD; así el Banco Mundial y los bancos regionales (BID, BAD, BCIE, BERD, BEI) están aplicando una política agresiva en este sentido y suponen un fiel reflejo de una globalización en la que prima la total sumisión de los intereses públicos a los intereses del sector privado en el marco liberalizador y omnipotente del mercado, estableciendo demandas y compromisos sin límites a los países “beneficiarios” de la IDE.

Para justificar la bondad del modelo de generación de desarrollo exógeno a través de externalidades a las demandas de los ciudadanos e instituciones de los países de acogida, se están dando algunos argumentos no carentes de lógica y voluntarismo bien pensante. Así Fernando Aceña, autor de la monografía *La inversión en el exterior*, indica que entre las ventajas que aporta la Inversión Directa se encuentra una serie de potenciales beneficios directos o indirectos para los países en vías de desarrollo, como son, en el marco microeconómico, la creación de empleo, el aprovechamiento de recursos locales, humanos

y materiales, mejoras en la gestión, el acceso a nuevas tecnologías, etcétera; y ya en el contexto macroeconómico del país de acogida de la inversión, mejora de la balanza comercial, financiación de déficits por cuenta corriente, aceleración de procesos de privatización del sector público, y otros beneficios como los derivados de la aplicación de correctas políticas de carácter fiscal y presupuestario que deberían traducir los rendimientos de las IDE, y concretarse en mejoras de los sectores sociales (educación y salud, fundamentalmente).

Adicionalmente, también se piensa en la existencia de beneficios para los países desarrollados y sus empresas operadoras de la IDE, considerándose que el acceso a nuevos mercados, a materias primas y a la seguridad de su abastecimiento, la reducción de costes, especialmente laborales, el incremento del ciclo vivo de los productos, el incremento del ciclo de vida de equipamientos obsoletos, las menores exigencias medio ambientales, la utilización de fuentes de financiación concesionales, la existencia de ventajas fiscales y las ganancias en imagen de las empresas y del país inversor, suponen, todos ellos, ventajas de la aplicación de este modelo.

En paralelo y en consonancia con la mejora de los niveles de beneficios tanto para los inversores como para los receptores, relacionados o no con el desarrollo sostenido, ejecutados por operadores privados o públicos locales o del exterior, se han desarrollado a medio y largo plazo, con o sin garantía soberana del país de ubicación, proyectos evaluables en el conjunto de las actividades de la globalización de los mercados, destacando sectorialmente los de producción y distribución de electricidad, abastecimiento de agua, tratamiento de afluentes, sistemas de telecomunicaciones, infraestructuras, puertos, aeropuertos, etcétera. La financiación de estos proyectos se realiza, generalmente, a largo plazo (superior al periodo de retorno calculado³) con intereses confesionales (por debajo del tipo del mercado), de forma mayoritaria acudiendo a la garantía soberana (bien con cobertura de la las Echaz⁴ o del MIGA⁵) mediante fórmulas del *Project Financian*, (en sus modalidades de BOT⁶ y BOO⁷), para operaciones de transformación de las infraestructuras privadas, servicios públicos o medioambientales, o mixta en función de las diferentes fases del proyecto, a través de los fondos y capitales específicos

3. Habitualmente mayor a los quince años.

4. ECAs: Entidades o Agencias nacionales de garantías o créditos a la exportación.

5. MIGA: Agencia Multilateral de Garantías de Inversiones.

6. *Built Own Transfer*: concesiones administrativas públicas o contratos privados durante un tiempo limitado para construir, operar y transferir a un tercero el proyecto.

7. *Build Own Operate*: concesiones administrativas o contratos privados para construir, operar y asumir la propiedad del proyecto.

nacionales o multilaterales en las condiciones de mercado en su banda baja. Se trataría de un primer paquete dentro del modelo o sistema IDE, que podríamos denominar “de proyectos de inversión infraestructurales”.

En este paquete descrito estarían incluidos tanto los préstamos como las participaciones en capital emitidas por los bancos multilaterales y regionales (BM, BEI, BID, BAfD, BAsD, BCAIE), directamente o a través de sus agencias (CFI, CII) y de las diferentes instituciones financieras de desarrollo (IFD); entre las cuales, y por importancia, podemos citar la DEG, la CDC, la Caisse Centrale de Cooperación, la Sweddenfund, bajo las fórmulas de préstamos normales con o sin garantía proyecto, préstamos participativos o “mezzanine”, obligaciones ligadas, participaciones en capital y otros.

Otro modelo, o paquete de medidas, que podemos definir como “modelo del inversor productivo”, sería el ejecutado por operadores exclusivamente privados, mediante operaciones fundamentalmente dirigidas a apoyar la inversión exterior a través de la creación de empresas transformadoras en países en vías de desarrollo, preferentemente mixtas y que con su actividad económica se supone que generan subsidiariamente en su entorno un cierto nivel de desarrollo. Este sistema se enmarca directamente en el más puro mercado, respondiendo a tres motivaciones básicas: la demanda para consumo de la población local, las ventajas comparativas en la producción (especialmente los menores costes de la mano de obra) y la disponibilidad de acceso y abastecimiento de materias primas.

Este último modelo es prácticamente, en este momento, el eje de los planteamientos tanto de los bancos e instituciones multilaterales de crédito, como de los organismos que administran recursos con tales fines, como es el caso de la Comisión Europea, que una vez caducados o en vías de extinción los programas ECIP (European Community Investment Partners), JOVP (Joint-Venture Phare Programme) o los derivados de Lomé IV, y a partir de la cumbre de Cotonou, está diseñando unos nuevos sistemas que pondrán énfasis en la participación del sector privado en el modelo de desarrollo de la IDE⁸.

Si analizamos el modelo de los “proyectos de inversión” en los países en vías de desarrollo, podríamos comprobar que, ya sea bajo la fórmula de inversión total o bajo la fórmula de joint ventures con operadores locales, más del 60%

8. Se trata, en su conjunto, de una serie de instrumentos financieros aplicados con o sin concesionalidad bajo las fórmulas de capital riesgo, préstamos-concesiones, préstamos participativos o “mezzanine”, obligaciones convertibles, conversión de deuda al descuento, etcétera. Resulta evidente que estas iniciativas se concretan, finalmente, en el mismo tipo de instrumentos que los que se emplean en el paquete que hemos denominado “proyectos de inversión”.

de los mismos corresponden al modelo tradicional de abastecimiento de la demanda local, cerca de un 30% correspondería a implantaciones basadas en ventajas comparativas (normalmente mano de obra bajo la fórmula de maquila, en textiles y montajes) o al sector energía, y menos del 10% de la IDE se han dedicado a garantizar el suministro a sus empresas matrices en el exterior de materias primas en crudo o bajo una primera transformación (madera, cacao, minerales, zumos, pieles). Si comprobamos por países de acogida los porcentajes indicados, en aquellos países con una renta *per capita* más elevada (los de más de 2.500 US\$/habitante/año), son destinatarios de inversiones de abastecimiento de demanda local y de ventajas comparativas, mientras que en los menos avanzados (menos de 1.000 US\$/habitante/año) la proporción se invierte en favor de la tercera fórmula (garantía de materias primas y primera transformación). Todo esto indica que este paquete de medidas responde, también a las motivaciones del primero de los contemplados, concentrando las ventajas en los inversores.

En general, si analizamos el “modelo del inversor” de un país desarrollado, tomando como ejemplo el marco de la UE, podemos considerar que más del 70% de la IDE en los países en vías de desarrollo corresponde a grandes empresas o transnacionales y se concentra en sectores ligados a la energía, telecomunicaciones, transportes, distribución comercial, banca, seguros, distribución de agua, autopistas; es decir el sector servicios, en la clara acepción inglesa de “utilities”, las comunicaciones y el sector financiero pueden estar concentrando más del 50% de la IDE en los PVD, que corresponden a concesiones o privatizaciones del sector público en sus diferentes variantes.

Menos del 10% del volumen de la IDE en los países en vías de desarrollo concentraría el 100% de la inversión que podemos denominar productiva; esto es, transformadora intensiva en mano de obra y tecnología, nucleada fundamentalmente en el modelo de IDE que puede ser considerado como el más dinámico y adecuado para favorecer, a partir de la inversión externa, el desarrollo interno de los países.

Este modelo de pequeñas y medianas inversiones productivas facilitaría la implantación de *joint ventures*, normalmente intensivas en mano de obra, y con un adaptable proceso de transferencia de *know how* y de formación de personal, cuya integración en un entorno determinado permitiría establecer una relación más humana y cercana a las realidades y carencias. La acumulación de rentas así generada intentaría paliar las necesidades de la población, creando un desarrollo endógeno vía el consumo o la satisfacción de necesidades básicas y sociales de la comunidad, que no es más que el rediseño de las teorías de desarrollo endógeno en el sentido, por ejemplo, de Amsden y Katz:

aptitud para crear empresas capaces de generar conocimientos y apropiarse de ellos, basándose en la transferencia de tecnología ligada a la experiencia productiva, desempeñando un papel dominante la difusión en el aparato productivo de conocimientos e institucionalidad...

En definitiva, podemos afirmar que la globalización económica en su vertiente mercantil del desarrollo en los países en vías de desarrollo está siendo dirigida hacia la privatización del sector público de estos Estados, basándose en la idea de que la inversión directa del exterior actuará como un elemento generador de riqueza y que el mercado y la fiscalidad redistribuirán esta riqueza vía la demanda, así sus beneficios se convertirán en desarrollo sostenido y desarrollo social.

Sin embargo, tanto los esfuerzos públicos como los privados en inversión directa se han concentrado en sectores no específicamente productivos, con motivaciones "clásicas" de aprovechamiento de ventajas comparativas y abastecimiento de la demanda local; utilizando como medio a grandes empresas o transnacionales, lo que ha desembocado en concesiones o privatizaciones del sector público en sus diferentes variantes.

Para concluir nos parece necesario resaltar que en las contadas ocasiones en que estos esfuerzos se han concentrado en actividades productivas, con pequeñas entidades del sector privado, es cuando, realmente, podemos constatar que las intervenciones contribuyen a objetivos de desarrollo sostenido o desarrollo social básico. Aunque esta forma de operar estaría respondiendo a modelos ya "teorizados" por los analistas del desarrollo citados en párrafos anteriores.

EL PARTENARIADO ENTRE ONGD COMO INSTRUMENTO DE COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA: APRENDIZAJES DE LA EXPERIENCIA BELGA

OLIVIER BRIBOSIA*

JOAQUÍN TASSO**

RESUMEN

El artículo examina las conclusiones de una evaluación realizada en 1999 sobre los partenariados entre ONGD belgas y socios locales en el terreno, teniendo en cuenta que esta es una herramienta que permite a los actores locales decidir por sí mismos, en contra de la antigua costumbre de dirigirse desde los donantes a los beneficiarios. La evaluación ha permitido identificar fortalezas y debilidades y también proponer sugerencias para mejorar un procedimiento de acción que se revela básicamente positivo, que tiende a dar más capacidad de decisión a los socios locales pero para lo cual ambos socios deben estar preparados, y definir claramente las responsabilidades de cada uno.

1. Introducción

El presente artículo se deriva directamente del Informe Final de un vasto proceso de evaluación llevado a cabo, a solicitud de la Cooperación belga¹, por un consorcio de dos empresas consultoras especializadas en este tipo de

* Ingeniero Civil-Arquitecto. Consultor y Director de Proyectos de Transtec desde 1988, fue el coordinador de la evaluación descrita y autor del Informe Final que ha servido de base al presente artículo.

** Lic. Ciencias Políticas, DEA en Estudios Políticos y Administrativos Europeos, MSc Foreign Service. Consultor y Director de Proyectos de Transtec desde 1998.

estudios², entre junio de 1998 y abril de 1999. Dicho proceso consistía en evaluar los *partenariados* establecidos entre las ONGD belgas y sus respectivos socios locales en numerosos países en vías de desarrollo, y cofinanciados por el Estado belga. La evaluación, sin embargo, no se refería tanto a los proyectos ejecutados, como a los *partenariados* propiamente dichos, es decir, a los modelos de relación establecidos entre ambos socios.

Bien es verdad que tales relaciones se refieren, al menos parcialmente, a la realización de proyectos, aunque se extienden mucho más allá, tanto por la diversidad de las temáticas de partenariado como por la evolución de las relaciones entre dos o más socios durante largos periodos de tiempo, que en algunos casos llegan a los 15 e incluso 20 años.

La evaluación movilizó a varias decenas de consultores belgas y nacionales en más de una veintena de países de África, América Latina y Asia. Al término del proceso, la Cooperación belga organizó un seminario donde, con la participación de todas las partes implicadas, se analizaron los principales temas abordados, lo cual permitió afinar las conclusiones y recomendaciones más importantes. Acto seguido, el Informe Final de la evaluación fue ampliamente difundido entre las ONGD belgas y sus socios locales, quienes han continuado el proceso. Así, sus agrupaciones francófona y de habla neerlandesa respectivas, organizaron a su vez, unas semanas más tarde, su propio seminario conjunto acerca del mismo tema, sobre el que giran sus relaciones de cooperación.

El artículo refleja, lógicamente, tanto el punto de vista de sus autores como el de los consultores que participaron en el proceso de evaluación, pero no representa necesariamente la opinión de la Cooperación belga ni de las ONGD belgas o locales involucradas.

Dado que muchas ONGD españolas también están acostumbradas a trabajar con organizaciones locales en el marco de proyectos de cooperación cofinanciados por las administraciones públicas españolas o comunitarias, confiamos en que el presente artículo resultará de su interés. Salvando las lógicas distancias, tanto por la distinta naturaleza e historia de las ONGD belgas y españolas, como por las características específicas de los instrumentos de cooperación descentralizada en cada país, quizá alguna de las

1. Administración General de la Cooperación para el Desarrollo (AGCD), actualmente reestructurada y escindida en dos organismos distintos.

2. TRANSTEC (Bruselas) y SHER (Namur).

conclusiones y recomendaciones recogidas en este artículo puedan ser también de aplicación en el caso español.

2. El concepto de partenariado

Lanzada a iniciativa del Secretario de Estado de la Cooperación para el Desarrollo en 1988, la evaluación implicó a 84 ONGD belgas cofinanciadas por la AGCD para llevar a cabo programas consistentes en acciones de “financiación de un Socio Local” y/o de “envío de personas”. Se evaluaron, de este modo, 93 relaciones de este tipo entre una ONGD belga y un socio local, seleccionadas por la AGCD. Sin embargo, esta institución no disponía de un marco conceptual definido para la evaluación de dichos *partenariados*. Los únicos criterios en los que la AGCD insistía eran los de “desarrollo de la autonomía e independencia del Socio Local”, así como del “grado de implicación de éste y de los beneficiarios externos directos”. Consecuentemente, en cada etapa, los consultores tuvieron que reelaborar sus propios criterios de evaluación con arreglo a las conclusiones de las etapas anteriores, intentando mantener, en la medida de lo posible, un enfoque globalmente homogéneo y coherente.

La noción de partenariado es una noción central, especialmente a raíz de la reciente reforma de las normas de la AGCD relativas a la cofinanciación de proyectos de ONGD (Real Decreto de 18 de julio de 1997 y Decreto Ministerial de 11 de septiembre de 1997). Sin embargo, dicha noción de partenariado sólo es objeto de una mera referencia (“la organización o institución con la que la ONGD coopera en el país socio” —Capítulo I, artículo 6 del Real Decreto) sin ninguna forma de desarrollo ni criterio de intervención o apreciación alguno. En cualquier caso, la existencia de un Socio Local y de una relación de partenariado condiciona, formal y legalmente, la admisibilidad de las solicitudes de cofinanciación de proyectos.

Por su parte, el Consejo de Cooperación belga (CAONG) identifica tres criterios importantes en la evaluación de un partenariado:

- (a) La existencia de una estrategia de la ONGD en cuanto a la selección de los socios locales.
- (b) La participación activa de éstos dentro de una relación ONGD-Socio Local equilibrada.
- (c) La naturaleza e importancia del aporte, aunque no sea financiero, de la ONGD belga al partenariado.

La literatura exterior destaca que el partenariado es un proceso evolutivo dentro de las estrategias de cooperación para el desarrollo, incluso y sobre todo en el mundo de las ONGD. El partenariado es la herramienta principal para reorientar la “ayuda al desarrollo” de modo que permita a los actores locales dirigir sus proyectos y decidir así sobre su futuro, en oposición a prácticas antiguas —a menudo en vigor todavía— de la relación asistencial “donante-beneficiario”. Piedra angular de un anclaje legítimo y dinámico de la ONGD belga en el país del Socio Local, el partenariado exige la toma de responsabilidades comunes y la expresión de un acuerdo explícito entre ambos socios.

3. Enfoque metodológico

La metodología utilizada ha privilegiado un enfoque pragmático, proponiendo dos ejes de acción prioritarios: (a) llevar a cabo la evaluación de manera constructiva y positiva con el fin de contribuir a mejorar la comprensión mutua de las ONGD y de la AGCD, y (b) instalar un sistema preciso de coordinación y supervisión de todo el proceso de la evaluación de forma que garantice la coherencia y homogeneidad de todas las misiones realizadas, así como la coherencia del enfoque a lo largo de las tres fases sucesivas de trabajo. Por supuesto, la evaluación no substituye de ninguna manera las responsabilidades propias de la AGCD de tomar las decisiones eventuales que estime pertinentes como resultado de la evaluación.

Conforme a las recomendaciones de la segunda fase, la AGCD organizó, el 24 de febrero de 1999, bajo la forma de un seminario en Bruselas, un gran debate sobre las conclusiones y recomendaciones de las dos primeras fases de la evaluación. En este seminario, participaron representantes de las ONGD belgas de las dos federaciones (francófona y de habla neerlandesa) y de los socios locales, así como de la AGCD, el Gabinete del Secretario de Estado y expertos belgas y locales de las empresas consultoras responsables de la evaluación.

En el Informe de tercera fase (final) se integraron las reacciones de las ONGD, recopiladas a lo largo de las diferentes fases y que trataban de la evaluación en general (no aquellas que trataban de las evaluaciones individuales), así como las opiniones expresadas durante el seminario.

El breve plazo de tiempo de que se dispuso para realizar la evaluación disminuyó, en cierta medida, la cantidad de información recopilada, aunque no perjudicó ni la metodología utilizada ni los resultados logrados, ya que estos

fueron enunciados con precaución e incluso con límites explícitos cuando fue necesario.

Dado el gran número de *partenariados* evaluados (93 de un total de alrededor de 1300), la representatividad del estudio es excelente para la comprensión global de las estrategias y mecanismos de este instrumento de cooperación descentralizada. Esta representatividad fue también confirmada por el análisis cuantitativo, el cual corroboró que la muestra de la evaluación era globalmente muy significativa del conjunto de los *partenariados* de las ONGD belgas. La representatividad del *partenariado* elegido para la evaluación, en comparación con el conjunto de *partenariados* de cada ONGD es considerada globalmente (y por lo tanto subjetivamente) buena por dos terceras partes de las ONGD evaluadas, e insuficiente por una tercera parte de ellas, reserva que deberá ser tomada en consideración en el seguimiento individualizado que se le dará a la evaluación de cada *partenariado*.

4. Desarrollo de la evaluación

El proceso de evaluación se desarrolló en tres etapas sucesivas:

1ª Fase:

Encuentro con las ONGD en Bélgica y elaboración de un primer informe sobre esta base.

2ª Fase:

Misiones sobre el terreno en los 26 países seleccionados y elaboración de un nuevo informe sobre esta base. [Seminario de validación]

3ª Fase:

Etapas de síntesis y de profundización de los informes.

La primera fase (encuentro con las ONGD en Bélgica) consistió en la realización de una encuesta y en la elaboración, con esta información, de una base de datos que cubriría todos los temas previstos en los términos de referencia. La segunda fase evitó repetir una encuesta sobre los mismos temas, tratando más bien de profundizar en los originalmente previstos mediante visitas sobre el terreno. El feedback de las dos federaciones de ONGD belgas a raíz de la fase inicial, fue asimismo incorporado en esta segunda fase.

El seminario posterior confirmó, de manera general, el interés de todas las partes involucradas en el enfoque propuesto. Los principales puntos de las conclusiones

y recomendaciones también fueron validados en su conjunto, con algunas reservas o matices, algunos significativos, aunque solieron también ser consensuados.

5. Resultados de la evaluación

Las opiniones de las ONGD en cuanto a sus *partenariados* son sumamente positivas: el 90 % de las ONGD entrevistadas opina que el objetivo del partenariado es pertinente, un 80 % de ellas considera que la estructura del partenariado es pertinente, el 85 % piensa que los resultados de los proyectos son buenos, el 73 % piensa que el desarrollo del socio es bueno; un 80 % piensa que el partenariado es eficiente (relación costo-beneficio), y un 60 % piensa que la ONGD contribuye al desarrollo del Socio Local.

Las áreas de intervención más frecuentes de las ONGD belgas entrevistadas son, por este orden: la salud, la educación y la formación y, en menor medida, la agricultura, la mujer, los asuntos sociales, la economía y el desarrollo rural; por lo tanto, parece ser que los sectores sociales atraen más el interés de las ONGD que los sectores productivos. La ejecución de los proyectos es generalmente responsabilidad de los socios locales (85 %), más que de las ONGD belgas (24 %). Como media, los *partenariados* existen desde 1989.

Un ejercicio interesante fue el de agrupar los *partenariados* evaluados en un ensayo de clasificación. Dicha tipología adopta la forma de una tabla matricial de doble entrada basada, por una parte, en el tipo de relación establecida entre ambos socios para la gestión financiera del proyecto cofinanciado y, por otra parte, en la naturaleza del Socio Local. Atendiendo al primer criterio, se pueden identificar tres tipos de partenariado, a saber:

- El *partenariado* “Colaboración”. Se produce cuando es la ONGD belga la que gestiona el presupuesto y no el Socio Local, sin transferencia directa de fondos a éste.
- El *partenariado* “Cooperación”. Se produce cuando es el Socio Local el que recibe los fondos y gestiona el presupuesto, aunque la ONGD belga participa de modo efectivo en la ejecución del proyecto.
- El *partenariado* “Apoyo”. Se produce cuando la ONGD belga se limita a enviar la contribución financiera (y/o a un cooperante, según el caso) al Socio Local, el cual es completamente responsable de su utilización.

Al cruzar estos tres tipos de *partenariado* con los seis tipos de socios locales según su naturaleza, resulta la siguiente tabla, la cual permite clasificar, de modo tentativo y quizá algo arbitrario, los 93 *partenariados* evaluados:

Naturaleza del Socio Local	Colaboración	Cooperación	Apoyo	Total
Organización de base	2	5	2	9 (9,5%)
Iniciativa de los beneficiarios	2	5	3	10 (11%)
Poderes Públicos	10	2	0	12 (13%)
Iniciativa de la ONGD/Miembro de un mismo movimiento	7	2	13	22 (23,5%)
ONGD local/Fundación	4	12	16	32 (34,5%)
Organización privada/ Paraestatal	2	4	2	8 (8,5%)
TOTAL	27 (29%)	30 (32%)	36 (39%)	93 100

Como puede observarse, los tres tipos de partenariado más frecuentes son los de:

- Apoyo y cooperación con ONGD o fundaciones.
- Apoyo con iniciativas de la ONGD belga o de los miembros de un mismo movimiento solidario.
- Colaboración con los poderes públicos.

Por su parte, los *partenariados con organizaciones de base y con iniciativas de los beneficiarios* (que suelen ser más difíciles de realizar) sólo representan una quinta parte de la totalidad. Llama asimismo la atención que el *partenariado con los Poderes Públicos* suele ser de tipo “colaboración” y nunca es de tipo “apoyo”.

Desde el punto de vista geográfico, aunque no se refleje en la tabla, se constata que...

- En África, los “apoyos” son menos frecuentes (8 casos entre 31), y hay un reparto más o menos igual entre “colaboración” y “cooperación”.
- En América Latina, se encuentra raramente la “colaboración” (7 casos entre 39), y el “apoyo” es el tipo más frecuente (16 casos).
- En Asia, se encuentra raramente la “cooperación” (2 casos entre 23); existen muchas “colaboraciones” (único tipo encontrado en Camboya y Vietnam), pero el peso de 7 “apoyos” encontrados en Filipinas da una mayoría relativa a esta última categoría para Asia (12 casos en total).

Las estrategias de *partenariado* de las ONGD belgas son tradicionalmente más implícitas que formales: el *partenariado* suele ser muy antiguo y estar cimentado en una base común de naturaleza filosófica, ideológica u operacional fuerte. Cuando se crean nuevos *partenariados*, el proceso suele ser lento y puede durar varios años, incluyendo un cierto número de pruebas y etapas preliminares; en ciertos casos también, la selección es evidente u obligada por la naturaleza del sector, por ejemplo; a veces son los socios locales quienes han hecho el “estudio de mercado” y escogido a la ONGD belga, sobre todo en el caso de pequeñas organizaciones nacientes para las cuales el socio belga representará un peso muy importante.

Actualmente, el concepto de *partenariado* es ampliamente considerado como punto de partida de la acción de la mayoría de las organizaciones locales, incluso partiendo de principios ampliamente compartidos de participación activa de los beneficiarios y de toma de responsabilidades por el socio en una relación equilibrada con la ONGD belga.

La composición de los *partenariados* evaluados suele ser casi siempre oportuna y pertinente. En general, los socios se escogen bien mutuamente. El funcionamiento propio de la AGCD ejerce una influencia considerable sobre la estrategia de *partenariado* (por ejemplo el desarrollo de los consorcios conformados por varias ONGD belgas) o sobre el funcionamiento de éste (plazos de disponibilidad de las financiaciones).

El principio del consorcio, en particular, abre la puerta a estrategias renovadas, probablemente más elaboradas, pero debe aún dar pruebas de sus aptitudes en la práctica; en efecto, por una parte, la creación de consorcios incita a las ONGD a revisar su estrategia global, lo que puede facilitar la renovación de los *partenariados*, pero, por otra parte, este sistema aún no está bien experimentado y ciertas ONGD todavía no están convencidas de querer adoptarlo como estrategia prioritaria.

Los proyectos ejecutados por los *partenariados* evaluados son (o parecen ser, en ciertos casos), escogidos adecuadamente y realizados con un alto nivel de calidad y resultados. Solamente se ha registrado una media docena como máximo de fracasos o de proyectos suspendidos. En muchos casos, el proyecto corresponde claramente a prioridades bien seleccionadas e incluso indiscutibles. Aunque la ausencia de coordinación sectorial o regional de los proyectos es una debilidad del sistema y un factor que limita su impacto.

Existe por parte de las ONGD belgas un deseo muy fuerte de considerar los *partenariados* existentes como una cooperación equilibrada entre ambos socios. La segunda fase –validación sobre el terreno– demuestra, sin embargo, que hay desacuerdos bastante importantes entre este principio y la realidad: la relación de *partenariado* suele aproximarse más a una relación de donante a subcontratista o de donante a beneficiario, que a una verdadera relación de cooperación entre socios. Esta situación no deseada, no suele ser comprendida, sino que es más bien el resultado de las condiciones locales de trabajo, del peso de la tradición de la relación de donante-beneficiario en las relaciones Norte-Sur, y también de una falta de información del Socio Local sobre el sistema de cofinanciación. La debilidad del marco conceptual explica también parcialmente la debilidad general de los acuerdos formales establecidos entre las ONGD y sus socios locales. Por lo general, la AGCD es poco conocida por los socios locales y no suele ser visible en las relaciones entre socios.

Por consiguiente, el Socio Local parece depender excesivamente de la ONGD belga para la ejecución del proyecto en el marco del *partenariado*. Dicha dependencia está también relacionada con el papel de contacto exclusivo de la ONGD con la AGCD y a la carencia frecuente de estructuras de consulta o decisión conjunta entre la ONGD y el Socio Local, así como a la falta de documentos formales adecuados establecidos entre los socios. Asimismo, esta dependencia limitada al *partenariado* considerado, podría también transformarse teóricamente en una dependencia más estructural para los pequeños socios locales, para quienes el *partenariado* es relativamente más importante, incluso esencial para su supervivencia.

La relación entre los socios locales y los beneficiarios varía de mediana (10 % de los casos) a buena (90 % de los casos). Se constata que los proyectos y los *partenariados* contribuyen a veces, prioritariamente, a reforzar la organización social en comparación con los beneficiarios. Pero en general, muchos socios locales logran movilizar bien (50 % de los casos) e incluso muy bien (50 %) a los grupos objetivo del proyecto o a representarlos correctamente. Esto no es contradictorio si el fortalecimiento del Socio Local, conseguido gracias a la ONGD, le permite también profundizar en sus relaciones con el

grupo objetivo, lo cual es particularmente cierto en los casos en que el propio Socio Local es una iniciativa de los mismos beneficiarios.

También surgen algunos otros problemas ocasionales: Así, se han registrado cuatro casos de confusión sobre la identidad del Socio Local (diferencia entre el Socio Local formal “en el papel” y el Socio Local real, operacional). Ciertos proyectos de ONGD corren el riesgo de sustituir al Estado cuando éste se retira de un sector o de una región, como consecuencia de la acción cofinanciada. Asimismo, se puede constatar lo que podría parecer a veces como una competencia desleal de los socios locales, quienes construyen infraestructuras en lugar de los contratistas locales, con condiciones de costo y calidad a veces discutibles (ausencia de garantías financieras, exención de impuestos, reglas sociales que no son siempre respetadas, etc.).

Por otra parte, el principio de cofinanciación suele dar buenos proyectos y *partenariados* bien constituidos, aunque existe una necesidad importante de más equilibrio entre la ONGD belga y el Socio Local, por una parte, y de una profundización en el marco conceptual del partenariado de las ONGD, por otra parte. Las acciones y estrategias estructuradas de fortalecimiento del socio, que no están principalmente orientadas hacia la realización de proyectos concretos, suelen ser un objetivo secundario o implícito.

Los proyectos suelen funcionar bien, siendo dirigidos...

- Sobre todo por el Socio Local si no hay cooperante, con una contribución a menudo muy limitada de la ONGD.
- A veces por el(los) cooperante(s) si los hay, a veces también sin verdadera corresponsabilidad por parte del Socio Local.
- Por la ONGD belga y el(los) cooperante(s) si el Socio Local es un poder público.

Sin embargo, en muchos *partenariados* se constata casi sistemáticamente una verdadera falta de garantías y de control de la buena ejecución de cada etapa del ciclo de proyecto. También se ha registrado con frecuencia un papel en apariencia relativamente débil de la ONGD, o al menos no optimado, salvo en caso de presencia de cooperantes, aunque éstos en ocasiones también pueden tener un papel de dirección poco o mal enmarcado por el Socio Local.

De todo ello se deduce que si bien la mayoría de los *partenariados* funcionan bien, también es cierto que no muchos de ellos no lo hacen de manera óptima. Asimismo, en ciertos casos la falta de garantía de buena ejecución de cada etapa del ciclo del proyecto implica que cuando surge un problema, éste no

será necesariamente identificado ni tratado con prioridad. Por consiguiente, resultaría importante mejorar frecuentemente las garantías de llevar a buen término cada etapa del proceso. Los principales aspectos que pueden ser mejorados para una mejor implicación del Socio Local y para su mejor desarrollo, independientemente de los factores externos o relacionados al país, parecen ser esencialmente el seguimiento-evaluación de los proyectos emprendidos y del partenariado propiamente dicho, como así también el proceso de identificación y formulación de los proyectos. Otro criterio fundamental para la continuidad del partenariado es evidentemente la disponibilidad rápida y la continuidad de las financiaciones previstas, lo que, según las ONGD belgas, parece plantear grandes dificultades a la AGCD, considerada lenta y excesivamente burocrática a este respecto.

6. Análisis del partenariado según los criterios normalizados

En general, la pertinencia de los *partenariados* es buena o muy buena. La coherencia suele estar debilitada por el hecho de que la estructura y el mecanismo de funcionamiento de los *partenariados* suelen ser aún imprecisos y no conformes a la voluntad recíproca de ambas partes de llegar a una relación equilibrada. La eficacia de los *partenariados* suele ser (o al menos en ciertos casos, parece ser) buena o aceptable para los proyectos cofinanciados; el problema frecuente de retraso en la disponibilidad de fondos tiene a veces consecuencias muy graves para la eficacia del Socio Local o de su proyecto; no obstante la eficacia suele ser regular, débil o muy débil para la realidad y el funcionamiento del mismo partenariado. Por su parte, el impacto del partenariado resulta ser muy bueno, bueno o aceptable para los proyectos realizados. A nivel del desarrollo y de la viabilidad del Socio Local, el resultado más frecuente es “regular” (40 % de los casos) con el mismo porcentaje (30%) para los casos inferiores y superiores a la media. Hay muy pocos esfuerzos de formación, estando raramente sistematizados o estructurados. El desarrollo de las capacidades y autonomía del Socio Local suele ser un objetivo secundario.

7. Conclusiones

Por lo general, los *partenariados* tienen como resultado una buena implicación del socio y una buena realización de los proyectos, pero dentro de una estructura de partenariado que suele estar aún poco estructurada, la mayoría de las veces no existe un mecanismo conjunto de consulta de tipo “comité de proyecto”. La falta de garantías de poder encontrar y tratar con rapidez dificultades que surgen a veces es una debilidad importante y casi estructural del sistema utilizado.

La convergencia de opiniones y sentimientos mutuos de la ONGD belga y del Socio Local suele ser buena, pero raramente excelente; los desacuerdos son poco numerosos, aunque a veces significativos; a menudo se constata una insuficiencia de diálogo e información mutua entre la ONGD belga y el Socio Local en cuanto a los principales problemas encontrados en Bélgica o en el país.

Asimismo, se justifica el optimismo de las ONGD entrevistadas en cuanto a una serie de temas esenciales, principalmente relacionados al buen funcionamiento de las actividades previstas en los proyectos cofinanciados. Este optimismo, sin embargo, no debería transformarse en autosatisfacción, dada la debilidad del marco conceptual y de las estructuras de partenariado establecidas y dada la falta de garantías de poder mejorar los *partenariados* emprendidos.

El partenariado de las ONGD es una evolución relativamente reciente en las relaciones Norte-Sur; queda por mejorar la estructura y el funcionamiento del partenariado para dejar atrás la relación “donante-beneficiario” y construir una verdadera colaboración entre socios. Por supuesto, cada socio ejercerá siempre ciertas responsabilidades específicas, aunque estas tareas y papeles específicos podrían ejercerse más claramente al servicio conjunto y en favor de una pareja ONGD-Socio Local mejor estructurada, que en el nombre individual de cada uno de los socios en cuanto a sus papeles específicos, como suele ser el caso actualmente.

8. Recomendaciones

Las ONGD belgas así como sus socios locales operan a menudo en condiciones difíciles, con recursos humanos y financieros limitados. Las siguientes recomendaciones no pretenden añadir complicaciones a estas organizaciones, sino, al contrario, contribuir a mejorar algunas prácticas y a sistematizar ciertos procesos en la preparación y la gestión de los *partenariados* entre ONGD. Se trata, por lo tanto, de ir mejorando progresivamente las estructuras de los *partenariados* a partir de las experiencias positivas sobre el terreno, involucrando a todas las partes implicadas en la identificación y puesta en marcha de las mejoras propuestas.

Una primera recomendación general consiste en que la mayoría de las mejoras sugeridas sólo pueden ser realizadas con la voluntad de los socios, después de haberlas asimilado más o menos completamente. Sería inútil para la mayoría de las recomendaciones querer imponerlas por vía formal o reglamentaria. Asimismo, se ha constatado que las profundizaciones propuestas no requieren complicar el marco legal o los procedimientos vigentes y pueden ser realizadas

sin procedimientos o reglamentos adicionales. Por lo tanto, todo nos lleva a sugerir a las ONGD y sus socios locales que sean los protagonistas del enriquecimiento de sus *partenariados*.

Por otra parte, la discusión de las conclusiones de la evaluación durante el seminario, permitió esbozar un marco de referencia del partenariado de las ONGD, que engloba aspectos tales como ciertos principios de base, el espíritu de corresponsabilidad, la profundización sistemática en el conocimiento mutuo de los socios, el valor añadido del partenariado, el fortalecimiento del socio, la participación efectiva de éste y de los beneficiarios finales, el papel de los cooperantes, la calidad de la preparación y ejecución de cada etapa del ciclo del proyecto, los procedimientos, etc.

Partiendo de dicho marco, las recomendaciones dirigidas respectivamente a las ONGD belgas, sus federaciones, los socios locales, la administración y los responsables políticos, se pueden agrupar en los cuatro grandes grupos detallados a continuación:

R.1. Establecer las bases y los principios formales de partenariados más equilibrados y que se correspondan mejor con la voluntad de ambas partes, ONGD y Socio Local, de trabajar en pie de igualdad.

R.1.1 Partiendo principalmente de la presente evaluación, re-evaluación por cada ONGD del equilibrio de sus *partenariados* en curso y discusión con cada Socio Local implicado de las mejoras eventualmente posibles.

R.1.2 Profundización conceptual por todas las partes involucradas, en los principios de base del partenariado; resulta necesario precisar y mejorar el marco conceptual del partenariado “de proyecto” en un sentido más equilibrado y que exprese mejor la voluntad efectiva del verdadero partenariado, compartida por todas las partes implicadas, según el siguiente principio: “la ONGD y su Socio Local desarrollan juntos y por interés mutuo, una acción prioritaria de desarrollo, según reglas comunes y decididas conjuntamente, e integrando todas las obligaciones relacionadas a la financiación, al papel de cada uno, etc.”; algunas recomendaciones.

- Solidaridad y responsabilidad operacional conjunta de los socios.
- Responsabilidad formal exclusiva de la ONGD belga ante la AGCD y papel de coordinación correspondiente por parte de dicha organización; reparto de las responsabilidades con el Socio Local y particularmente responsabilidad, que suele ser primordial, del Socio Local ante el grupo objetivo.

- Instalación en cada partenariado de un mecanismo de consulta y toma de decisión conjunta para la gestión del partenariado, respetando las responsabilidades respectivas de cada socio.
- Compartir la información y máxima transparencia para con el Socio Local, en cuanto a los documentos de proyectos aprobados por la AGCD y de los principales contactos ONGD-AGCD relativos al partenariado.
- Visibilidad de la cofinanciación de la AGCD por el Socio Local y los beneficiarios.

R.1.3. Creación de ejemplos y modelos indicativos de formulación de documentos de partenariado más completos, de acuerdo con los socios y basándose en estos principios.

R.2. Mejorar el funcionamiento del partenariado en el desarrollo del ciclo del proyecto y asegurar mejor la correcta ejecución de cada etapa:

R.2.1. Profundización en el procedimiento de identificación de los proyectos.

R.2.2. En cuanto a la programación: mejora de la participación e información del Socio Local para la finalización de los documentos de proyecto.

R.2.3. En cuanto a la ejecución del proyecto:

- Mejor definición en cada partenariado del papel de la ONGD belga y de los cooperantes.
- Disponibilidad garantizada, dentro de los plazos previstos, de las financiación acordadas.

R.2.4. En cuanto al seguimiento/evaluación: concepción e instalación de sistemas sencillos y adaptados al tamaño, generalmente pequeño, de los proyectos, de seguimiento/evaluación interna (en el seno del proyecto, por el Socio Local por ejemplo), mixto (con participación de la ONGD) o externa (por la AGCD o expertos exteriores).

R.2.5. Realización de auditorías financieras periódicas, no solamente como instrumento de control en caso de duda, sino como herramienta de fortalecimiento de la confianza.

R.2.6. Desarrollo de la presencia de un representante local de la ONGD belga.

R.3. Revisar y adaptar eventualmente los procedimientos de la AGCD con miras a aumentar la responsabilización de los socios locales.

R.3.1. Fortalecimiento de la presencia del socio ante la ONGD en cuanto a las relaciones entre la ONGD y la AGCD.

R.3.2. Revisión de los procedimientos y documentos de cofinanciación con el fin de asegurar una mejor presencia y visibilidad directa del Socio Local y no únicamente mediante la presentación hecha por la ONGD, así como de asegurar una toma en consideración específica de cada *partenariado* con miras a evitar que el futuro de cada Socio Local esté demasiado relacionado a tomas de decisión globales de la AGCD sobre el conjunto de los *partenariados* propuestos por una misma ONGD.

R.3.3. Revisión y eventual profundización en ciertos procedimientos, dentro de los proyectos, de selección de los adjudicatarios y otorgamiento de contratos, por ejemplo, para la realización de obras.

R.3.4. En la medida de lo posible, mejora de garantía de financiación del plan quinquenal de cooperación, con reserva de conformidad de los planes de acción anuales sucesivos; profundización correspondiente en el contenido del plan quinquenal que debería presentar todas las características de un expediente de solicitud de financiación de iniciativas precisas.

R.3.5. Instalación de un sistema de evaluación más regular por la AGCD, con un espíritu positivo.

R.3.6. Aclaración y fortalecimiento del papel y de la participación de los representantes locales de la administración, con relación a los *partenariados* de las ONGD.

R.3.7. Profundización en los problemas formales (estatuto local, visa, derechos de importación...) y prácticos (información de la sección AGCD local en cuanto a la presencia y al papel del cooperante, relaciones entre el cooperante y la sección, etc.) que surgen.

R.3.8. Comunicación directa por la AGCD a todos los socios locales actuales y futuros, de su filosofía de financiación de los *partenariados* de las ONGD y de sus recomendaciones al respecto.

R.4. Otras recomendaciones generales:

R.4.1. Estimular, a largo plazo, el desarrollo de *partenariados* más estructurados, respetando el principio de independencia de cada uno de los socios.

R.4.2. Promover una mayor coherencia de conjunto, sectorial o geográfica, entre los *partenariados* cofinanciados en un mismo país.

R.4.3. Profundizar en el papel de las ONGD cuya principal actividad es el envío de cooperantes.

R.4.4. Elaborar, dentro de la AGCD, una base de datos sobre las ONGD cofinanciadas.

Bibliografía y documentación

Arrêté Royal du 18 juillet 1997.

Arrêté Ministériel du 11 septembre 1997 relatif à l'agrément et à la subvention des ONG de développement.

Avis de la CAONG du 25 juin 1998 sur *Les concepts qui seront utilisés pour la subsidiation de programmes et les critères d'appréciation*; avec avis complémentaire du 30 juin 1998.

BONNET, Marc: *Partenariat: un concept pluriel en pleine évolution dans les relations nationales et internationales*, Rapport de recherche, Handicap International, Juillet 1996.

CIORA, Mireille et COLIN DE VERDIÈRE, Catherine. *Le partenariat au CCFD. La notion de partenariat et ses réalités pour les membres du CCFD et pour ses partenaires du Sud*. Septembre 1994.

Développement: de l'aide au partenariat. Commissariat Général du Plan. Documentation Française. Mai 1993.

Essai de terminologie liée à l'Arrêté Royal du 18 juillet 1997; document de travail interne.

Évaluation des cofinancements CEE-ONG en matière d'appui institutionnel aux organisations de base dans les PVD. Rapport pour la Commission des Communautés Européennes COTA Bruxelles, Mars 1993.

Recherche pour la diversification et la contractualisation des rapports entre les ONG et les institutions publiques. Commission Coopération Développement. Bernard Husson, 1991. Centre International d'Études pour le Développement Local.

The OXFAM handbook of development and relief. Extraits: "Working with organisations and groups". Oxfam publications 1995.

BOSPO: MICROCRÉDITOS PARA MUJERES EMPRESARIAS CON BAJOS INGRESOS EN BOSNIA HERZEGOVINA

NEJIRA NALIC*

RESUMEN

BOSPO nació como una organización de ayuda humanitaria en los últimos meses de la guerra de Bosnia Herzegovina, pero se ha especializado después en la concesión de préstamos a microempresas dirigidas por mujeres. Después de unos comienzos difíciles, BOSPO ha ido aprendiendo de la experiencia, y atiende a más de 3700 mujeres organizadas en grupos, gestionando microcréditos con fondos provenientes principalmente del Banco Mundial.

1. Introducción¹

Las microfinanzas se han desarrollado muy rápidamente en Bosnia Herzegovina (BiH). La concesión de pequeños préstamos a través de instituciones microfinancieras especializadas ha demostrado ser una herramienta importante para ayudar a algunas de las personas más afectadas por la guerra y con bajos ingresos a desarrollar actividades generadoras de ingresos y microempresas, para aumentar sus ingresos y mejorar su calidad de vida. Hoy existen 17 instituciones microfinancieras en BiH-12 locales y 4 ONG internacionales de microcrédito y un banco comercial especializado en microempresa².

* Directora de BOSPO.

1. Informe del Banco Mundial de 1999.

2. Esta incluye únicamente a organizaciones que son bien ONG especializadas en microcréditos, bancos o que tienen programas de microcrédito a largo plazo. Algunas otras ONG realizan actividades de crédito a pequeña escala relacionados con otros programas no incluidos aquí. Hay que señalar que el número total de ONG implicadas en microcréditos en BiH ha disminuido de 33 en 1998 a unas 20 en 2000. Esta reducción se debe a la clausura de varios programas de microcrédito a corto plazo con financiación limitada, y a la fusión de varias ONG especializadas en microcréditos.

El Banco Mundial ha sido un importante donante y líder en el sector de las microfinanzas en BiH. El Proyecto de Iniciativas Locales financiado por el Banco Mundial (Local Initiatives Project, LIP) es el mayor programa microfinanciero de BiH. Está dedicado a proporcionar acceso al crédito a empresarios con bajos ingresos que no tienen acceso a créditos de bancos comerciales, apoyando el desarrollo de instituciones de microfinanzas que sirvan a clientes a largo plazo. Un rasgo clave del LIP ha sido compartir la experiencia microfinanciera global y las lecciones aprendidas con instituciones bosnias de microfinanzas y ayudarles a adaptar esa experiencia al contexto local.

Las microfinanzas son un elemento clave de la estrategia de ayuda global del Banco Mundial. El objetivo del Banco es ayudar a BiH a conseguir un crecimiento sostenible y extender los beneficios y las oportunidades de este crecimiento a todos los bosnios, incluyendo a los más vulnerables. Se supone que el crecimiento económico y la creación de empleo deberían ser dirigidos por el sector privado. Hoy en BiH, la mayoría del sector privado está formado por negocios muy pequeños. Apoyar el desarrollo de las empresas más pequeñas a través de las microfinanzas es una parte del apoyo global del Banco Mundial al desarrollo del sector privado³. Las microfinanzas también se ajustan a la estrategia del Banco de protección social, que busca asegurarse de que los más pobres tengan oportunidades para mejorar su calidad de vida⁴. Las microfinanzas son percibidas como una herramienta que puede ayudar a los más pobres, como las mujeres cabeza de familia y los desempleados, desarrollar ideas empresariales y ganarse la vida basándose en su propia iniciativa.

2. Los motivos

¿Por qué microcrédito? ¿Por qué dinero? ¿Por qué fortalecimiento institucional y cómo? ¿Cuál es lugar de una institución financiera, proveedora de microcréditos, préstamos o servicios como BOSPO dentro de la oferta financiera de los bancos o dentro de las ofertas y servicios del Estado y las ONG?

La idea generalizada se basa en el hecho de que hay una demanda pero no disponibilidad de servicios para gente con bajos ingresos. La pregunta inmediata para BOSPO es: ¿por qué sólo mujeres? Y ¿por qué sólo mujeres en una sociedad que cree en la igualdad de las mujeres y los hombres?

3. Otro apoyo incluye una Línea de Crédito para Pequeñas y Medianas Empresa, asistencia para la privatización y la reestructuración de los sectores empresarial y de la banca, y apoyo a las reformas políticas para mejorar el entorno de negocios.

4. Ver *Bosnia and Herzegovina: Country Assistance Strategy 2000-2002*, World Bank, June 14, 2000, para una completa descripción de la estrategia de ayuda y el programa de préstamos del Banco Mundial en Bosnia Herzegovina.

El factor de inclusión de todos los sectores es la razón principal de los servicios proporcionados por el sector de la sociedad civil, y esto ha ayudado a la misión de las poblaciones desprotegidas dentro de la comunidad.

Otro aspecto de la sociedad civil es el empoderamiento de los individuos para ser económicamente autosostenibles y por lo tanto realizar cambios en sus vidas siguiendo sus elecciones y decisiones.

BOSPO pensaba que una mujer realiza cambios. Aún más, hace cambios significativos para ella, su familia, su comunidad y la sociedad en su conjunto, especialmente cuando es consciente de su poder: ganar dinero, hacer beneficios e invertirlos, tomar decisiones y trasladarlo a otros aspectos de su vida.

BOSPO no tiene que estar necesariamente orgulloso de dar acceso a servicios financieros para empoderar a las mujeres. BOSPO trabaja básicamente para dar acceso para probar un poder que ya existe, y para abrir un camino institucionalizado para que se reconozca y se tome conciencia de este poder.

BOSPO reconoce este potencial y un mercado potencial en el que trabajar, y prueba su viabilidad y fuerza para crecer, y convertirse en un socio cualificado para el desarrollo económico, el crecimiento y la prosperidad de esta sociedad.

Aunque BOSPO comenzó como una iniciativa muy “inocente”, estas creencias han hecho que siga creciendo y se mantenga entre los gestores más importantes en una industria creciente de microcréditos en Bosnia Herzegovina.

Las instituciones están creciendo rápidamente, en este momento, se está determinado la posición del mercado y lo que ha sido definitivamente conseguido es la oferta a los clientes. Bosnia Herzegovina cuenta con 3,5 millones de habitantes y un sector financiero en crecimiento, donde los bancos están luchando con la privatización y la falta de inversiones extranjeras. Los bancos están haciéndose con la noción del microcrédito, pero aún así hay una parte de los microcréditos gestionada por ONG, que se ocupan de llegar a la gente, y no tanto de los objetivos financieros.

BOSPO está entre los dos, creemos realmente que los objetivos financieros son importantes para los servicios sostenibles a nuestros clientes. También creemos que consiguiendo estos objetivos, nuestros clientes requerirán y obtendrán una mejor calidad en el servicio. Aquí es donde vemos que el mercado se determinará y se segmentará.

Creemos de verdad que todo el mundo debe tener acceso a servicios financieros. Parece que, con esta oferta y el desarrollo que está teniendo nuestro país, esto podría suceder pronto.

3. Sobre BOSPO

La Organización Humanitaria “Comité Bosnio de Ayuda” de Tuzla fue fundada en marzo de 1995, para dar continuidad al proyecto de ayuda psico-social del Consejo Danés para los Refugiados, dirigido a la población afectada por la guerra, principalmente a mujeres y niños desplazados. Con sus objetivos originales, este proyecto fue completado por BOSPO en marzo de 1998, aunque actualmente ha evolucionado desde la ayuda humanitaria, psicológica y de terapia ocupacional a actividades educacionales en escuelas, actividades generadoras de ingresos y capacitación para lograr una mejor adaptación de la población desplazada a los cambios socioeconómicos de la postguerra.

A través de este proyecto, BOSPO reconoce a un cierto número de mujeres que ni querían ni se permitían depender, en las entonces difíciles circunstancias de supervivencia, exclusivamente de la ayuda humanitaria o social, que nunca fue suficiente para atender todas las necesidades familiares. Esta es una parte de la población femenina que intentó, a través de pequeñas inversiones en comercio y servicios (a la vez que empleaban ayuda o préstamos humanitarios o sociales de sus parientes en el extranjero o de miembros más ricos de la familia en el país), para aumentar los ingresos familiares. Logrando unos ingresos para educar a los niños y una vivienda más habitable y un status material mejor, consiguieron asegurar una mayor calidad de vida. La participación de las mujeres en la generación de ingresos ha sido la base para unas relaciones más humanas dentro de la familia.

Así, en marzo de 1997, BOSPO comenzó su programa de microcrédito dentro de la fase piloto del Banco Mundial. Los primeros pasos de BOSPO incluyeron el desembolso de pequeños préstamos (500 DM) a través de todos los centros comunitarios (24) en las siete municipalidades; la metodología era bastante vaga aunque individual, y los desembolsos de préstamos, bastante difusos, no daban resultados satisfactorios.

A través de seminarios y de intercambios de experiencias con expertos del Banco Mundial, BOSPO ha aprendido que la metodología más aplicable a nuestros clientes sería la de un grupo solidario del tipo latinoamericano. Desde octubre de 1996, el programa siguió incluyendo el desembolso de préstamos

a través de grupos solidarios y sólo a clientes en la municipalidad de Tuzla. En junio de 1997, BOSPO firmó un acuerdo con el LID (Departamento de Iniciativa Local, formado por el Gobierno Federal de Bosnia Herzegovina y el Banco Mundial) para continuar y desarrollar el programa de microcrédito. En este momento, BOSPO cuenta con 2.791 clientes.

En julio de 1996, BOSPO firmó un contrato con USAID OTI y comenzó el proyecto de información y asistencia legal. En este momento, BOSPO es el socio ejecutor de ACNUR (desde febrero de 1997) y trabaja a través de 14 Centros de Información y Asistencia Legal repartidas por el Noreste de Bosnia Herzegovina.

Lo afirmado más arriba demuestra claramente el alcance de las actividades de BOSPO en el territorio del Noreste de Bosnia Herzegovina, así como que es reconocible por sus programas y que es consciente del contexto socioeconómico en el que viven los habitantes, no sólo por sus conclusiones generales sino por los resultados del proyecto y por sus informes.

4. Metodología-lecciones aprendidas

BOSPO quería apoyar económicamente a las mujeres y la primera lección era que las mujeres son las que mejor saben cómo emplear el dinero para la producción de la empresa, y obtener aún más, para incrementar o generar ingresos en el hogar.

La situación global nada más terminar la guerra era que la población a la que había que atender dependía mucho de la ayuda humanitaria, y este programa debía convertirse en un fondo rotatorio para ayudar a más mujeres y estar siempre disponible para empezar nuevos negocios y desarrollar actividades generadoras de ingresos o microempresas.

Sin embargo, BOSPO partió de algunos errores:

- Desembolsamos pequeñas cantidades diseminadas por la amplia región donde los centros comunitarios estaban ubicados.
- Desembolsamos el dinero sin preparar documentos, o con poca preparación.
- El mensaje a los potenciales clientes no estaba claro: si debían devolver el préstamo o no, y cómo se recogería este dinero.
- El contrato no era del todo obligatorio y las actividades apoyadas no fueron analizadas convenientemente en función de su capacidad de retorno.

La primera corrección se realizó sobre la tasa de interés. Tomamos conciencia de que esto se estaba convirtiendo en un fondo que debía cubrir sus propios costes, y después de consultar a los potenciales clientes, descubrimos que lo que más les preocupaba era tener acceso a los fondos, y que estaban dispuestos a pagar un precio por ello. También observamos que las mujeres sólo tenían acceso a dinero a través de los miembros de su familia que vivían en el extranjero o de prestamistas cuyo interés era totalmente inaceptable, pero lo empleaban cuando era realmente necesario.

El segundo paso fue concentrar las actividades en un centro comunitario. La demanda sin embargo, era alta, y BOSPO no tenía la capacidad para cubrirla. No habíamos desarrollado nuestras propias capacidades en cuanto a los fondos disponibles y los sistemas necesarios para hacer el seguimiento de la operación.

El tercer paso fue un cambio en la metodología. Hemos experimentado pérdidas con 8 clientes, mujeres que se marcharon, y cuya percepción del crédito era como una ayuda humanitaria (BOSPO era una organización humanitaria, y esa imagen, junto con mensajes no del todo claros apoyaron esta conducta).

Comenzamos promoviendo el crédito como una herramienta para que las mujeres tuvieran su propia organización, en la que, devolviendo los préstamos, pudieran tener unos recursos sostenibles y fiables con los que contar. Prometimos acceso a préstamos y prometimos que, una vez que hubieran pagado la primera cantidad prestada a tiempo y sin problemas, tendrían mayores cantidades, más rápidamente, a las que acceder.

También reforzamos los contratos y pedimos a las mujeres que se unieran en grupos de cuatro a seis y que se avalaran unas a otras, para que, en caso de que una de ellas no tuviera la posibilidad de devolver el préstamo en la fecha prevista, otros miembros del grupo pudieran hacerlo. Sin embargo, hemos promovido la idea de responsabilidad dentro de los grupos, y esto no suele suceder.

Otra lección, en relación con la población desplazada, era que estaba menos integrada en la comunidad, por lo que recomendamos a nuestros clientes que se mezclaran en los grupos con población local, lo cual ha procurado más seguridad para hacer el seguimiento si sucede algo durante los periodos de devolución de los préstamos.

Uno de los mensajes que hicimos llegar a nuestros clientes era que BOSPO no prestaba dinero para cubrir los costes de la vida diaria. Siempre hemos apoyado la idea de emplear los préstamos para generar o incrementar los ingresos.

Resultados-1996 a octubre 2000

	1996	1997	1998	1999	Octubre, 2000
1. Número de préstamos desembolsados	137	574	2.056	4.048	4.159
2. Número de clientes	127	509	1.624	2.831	3.776
3. Cartera	55.514,50	414.244,50	1.207.825,00	2.197.195,00	3.607.697,00
4. Número de préstamos por agente	127	255	406	404	343
5. Coste por unidad monetaria	0,34	0,10	0,23	0,14	0,13
6. Tasa de retorno después de 30 días	71,61%	100%	100%	99,77%	99,14%
7. Autosuficiencia financiera	2,09%	19,76%	57,22%	80,73%	66,14%
8. Autosuficiencia operacional	2,58%	26,33%	76,65%	100,43%	94,31%

Si una mujer necesitada tomara un préstamo con un objetivo de consumo inmediato, su situación sería después aún más precaria, dado que el préstamo tiene un alto precio y no es viable pedir un préstamo más que para invertir en equipos o para financiar el ciclo de producción de una empresa.

Así, BOSPO introdujo los préstamos por grupos solidarios en octubre de 1996. Desde entonces, hemos concedido préstamos con una pérdidas mínimas, la tasa de retorno es del 99,98%.

Los grupos solidarios, como hemos explicado, implican lo siguiente:

- Hay de 4 a 6 mujeres por grupo.
- Cada mujer invierte el préstamo en su propio negocio.
- Las mujeres se conocen bien entre ellas y se avalan unas a otras en caso de que surjan problemas con la devolución del dinero.

La primera cantidad que un miembro individual del grupo puede pedir prestada es de 1.500 KM⁵ (hasta muy recientemente era de 1.000 KM). Una vez que el grupo ha devuelto el préstamo a tiempo, cada miembro puede acceder a una cantidad que puede llegar hasta los 2.000 KM, pueden ir accediendo cada vez a mayores cantidades, hasta un máximo de 5.000 KM. La tasa de interés fijo también ha cambiado junto con la metodología de los préstamos, es ahora del 18%.

Así, BOSPO ha ido creciendo en sus actividades y en el territorio que cubre, partiendo del principio de concentrarse y satisfacer la demanda en zonas en las que ya estaba presente, y donde era más fácil y más barato trabajar. En este momento, BOSPO atiende a un total de 3.700 clientes, que llevan a cabo actividades y negocios relacionados con el comercio (53%), la agricultura y la ganadería (26%), los servicios (peluquería, talleres de costura...: 19%), y producción a pequeña escala (2%), repartidos en 6 municipalidades: Tuzla, Zivnice, Lukavac, Srebrenik, Kalesija y Zavidovici, con unas cifras en continuo crecimiento, como se puede observar en la tabla que se anexa.

*Traducido del inglés por
Elena Pérez-Villanueva*

5. KM: Marco Convertible, 1 KM equivale a 1 DM (Marco Alemán).

FINANCIACIÓN ÉTICA Y MICROCRÉDITOS: LA EXPERIENCIA ITALIANA

ALDO MOAURO*

RESUMEN

La Banca Ética nació en Italia basándose en la idea de una financiación democrática y transparente, al alcance de todos, concediendo préstamos a actividades valoradas por su impacto social o ambiental y no por las garantías financieras que ofrece. Con el tiempo, ETIMOS se ha especializado en microfinanzas en los países en desarrollo, canalizando el ahorro desde Italia hasta organizaciones locales como cooperativas de comercio justo y solidario y servicios de microfinanciación, que son en muchas ocasiones la única manera de proporcionar una forma de vida digna y un empleo estable a gran parte de la población de estos países, generalmente dependiente de la economía informal y el subempleo.

La Banca Ética es un Banco Popular *Cooperativo* creado el 18 de marzo de 1999. El proceso de creación de este instituto comenzó prácticamente en 1995 con la participación de los principales actores del sector “non profit” italiano, del asociacionismo de las ONG, del mundo católico, de los Verdes, de los Entes Locales, que se asociaron en una cooperativa, la “Cooperativa hacia la Banca Ética”, cuyo fin social era captar capital social para crear un verdadero Banco.

En el momento en que este capital social alcanzó el nivel objetivo de 12,5 billones, la cooperativa concluyó su misión social y se transformó en Banca Popular Ética.

* Responsable, desde 1997 a 2000, de la gestión de la cartera de créditos internacionales de CTM Mag/ETIMOS-Banca Ética. Actualmente, consultor independiente de economía y finanzas para el desarrollo y socio de MICROFINANZA Srl, Consultora basada en Milán.

La Banca Ética funciona desde marzo de 1999, tiene su sede central en Padua y por el momento tres oficinas de representación en Milán, Brescia y Módena, además de 70 GIT (Grupos de Intervención Territorial), que son grupos de información y sensibilización de la financiación Ética del Banco Etico en el territorio italiano.

El proyecto de constituir una Banca Ética y de desarrollar la financiación ética en Italia, y después en países de Europa como Alemania, Holanda, Bélgica o Francia, fue promocionado principalmente por la CTM Mag, un consorcio financiero nacido en 1989 que hoy se llama ETIMOS (Ética Microcrédito, Organización Solidaridad). El nombre cambió precisamente coincidiendo con el nacimiento de la Banca Ética, porque CTM Mag se reposicionó respecto a la Banca Ética y volvió básicamente a los orígenes, dedicándose por completo a los países del Sur. Por ello, el escenario es el siguiente: Banca Ética para la financiación Ética en Italia, y ETIMOS para la financiación Ética en los países en desarrollo en el Sur.

En 1988, nace la cooperativa CTM (Cooperación Tercer Mundo), que es hoy un consorcio llamado CTM-Altromercato (Otro Mercado) y es la principal central de importación del comercio justo y solidario en Italia. El año siguiente, en 1989, nacía CTM Mag, debido justamente a la exigencia de parte del mundo del comercio justo y solidario (ya fuera de la central de importaciones o de tiendas de comercio justo y solidario repartidas por el territorio italiano) de acceder a servicios financieros, es decir a financiación para poder invertir y hacer crecer sus actividades.

El sistema bancario no concedía préstamos a este nuevo tipo de sectores. Era necesario, por lo tanto, organizar y poner en marcha una estructura ad hoc que actuase como intermediaria financiera alternativa, es decir, crease canales financieros alternativos a los tradicionales bancarios. Alternativos porque iban a invertir los ahorros movilizados en un sector de comercialización y de producción alternativo, puesto que la financiación era destinada principalmente a la central de importaciones, a las tiendas en Italia pero también a los productores de los países del Sur.

Por esta razón nació CTM Mag, y lo hizo en la encrucijada entre dos experiencias distintas. Una es la del comercio justo y solidario, esto es, de CTM, la otra es el movimiento de las mutuas de autogestión de las Mag (la primera Mag en Italia apareció en 1978), que no son otra cosa que pequeñas cooperativas financieras que conceden financiación a favor de actividades productivas excluidas del crédito bancario: pequeñas actividades de cooperación, pequeños grupos de jóvenes que se unían para trabajar, para producir en

varios sectores económicos, en los sectores agrícola, de la artesanía, de los servicios, y que por lo tanto tenían como primer objetivo empresarial un objetivo social.

Esto es básicamente lo que nosotros llamamos sector “non profit” (sin beneficio), es decir, un conjunto de organizaciones de personas activas con objetivos sociales, siendo también sostenibles desde el punto de vista económico, generando unos ingresos que permitan cubrir los costes y así acceder a financiación para el desarrollo de la actividad en cuestión.

Así, las Mag nacen en 1978, se difunden en Italia y son ahora 6. Una de éstas, la Mag 3, se encuentra en Padua, y se ha convertido, al unirse con otras personas que provenían del mundo del comercio justo y solidario, en la CMT Mag, una compañía financiera dedicada al comercio justo y solidario.

Con los años, la cartera financiera, es decir los préstamos que la CTM concedía, comenzó a fijarse no sólo en el comercio justo y solidario: no sólo en la CTM, sino en las tiendas de comercio justo del territorio; no sólo en los productores locales de comercio justo y solidario, sino también en la realidad del “non profit”, del tercer sector italiano, es decir del asociacionismo, las ONG, las fundaciones, los sindicatos.

En 1992 fue introducida en Italia una nueva ley financiera, cuyo único texto ponía puntos de referencia mucho más rígidos para las organizaciones financieras no bancarias, por lo tanto para las que se ocupaban de intermediación financiera, pero que no tenían un status jurídico de banco. En especial, las cooperativas financieras, según el nuevo texto de la ley, no podrían operar sin una capitalización de al menos un billón de liras de capital social, y no podrían dirigirse al público para captar el ahorro: sólo podrían hacerlo a través de otras estructuras, es decir, podrían dirigirse a personas jurídicas.

Es evidente que desde este momento el mecanismo se volvía más pesado. El ciudadano italiano que hasta ahora había estado sensibilizado respecto al tercer sector, el comercio justo y solidario, y que por lo tanto tenía la oportunidad de abrir una libreta de ahorros en la CTM Mag, tras la aprobación del Texto Único de 1992, no podía hacerlo ya más que desde una asociación o una persona jurídica territorial. Como consecuencia, la CTM Mag se transformó de cooperativa en un consorcio de cooperativas, es decir, en una estructura de segundo nivel que asocia cooperativas, ONG y asociaciones. En el día de hoy, la estructura de ETIMOS es la de un consorcio de organizaciones. Entre ellas, hay algunas (socios referentes o especiales) con funciones particulares, que captan el ahorro en el ámbito territorial de las personas físicas y lo dirigen al

consorcio, que a su vez realiza las inversiones y concede los préstamos. Esto también representó un momento muy delicado para la CTM Mag, y en general para todas las finanzas éticas italianas. Algunas Mag resistieron, se capitalizaron y continuaron desarrollando actividades financieras, aunque sólo fuera en el ámbito provincial. La CTM Mag fue la única que, al contrario, consiguió llegar al ámbito nacional. Fue un momento delicado y duro pero fue también un momento de cambio para lanzar un proyecto importante, un proyecto ambicioso como el de crear un banco dedicado por completo al tercer sector.

Ya después de 1992 y en los años sucesivos hubo reuniones para discutir sobre la oportunidad de crear un banco. Como se ha visto, en 1995 nació la Cooperativa hacia la Banca Ética, cuyo objetivo social era promover y crear un banco Etico, un banco registrado y bajo el control y la reglamentación del Banco de Italia. Así, desde 1995 en adelante, la cooperativa para la Banca Ética comenzó a sensibilizar a la sociedad civil italiana sobre esta idea de financiación ética, es decir a introducir un concepto, si queremos, “revolucionario” por cuanto se refiere al modo de hacer banca en Italia, partiendo de un elemento preciso que pudo verificarse de inmediato, como era el descontento del ahorrador italiano respecto a los servicios bancarios tradicionales.

Precisamente la primera actividad desarrollada por la cooperativa fue una encuesta sobre los ahorradores italianos que reveló principalmente que el ahorrador italiano percibía la banca como una realidad no democrática, no transparente, y por lo tanto expresaba la exigencia de encontrar una institución distinta, una institución financiera alternativa que introdujera y recuperara los principios del crédito, es decir la financiación según los proyectos y no según las garantías, que trabajase en un ambiente de plena transparencia, que implicase a los ahorradores en las decisiones.

Sobre estos principios se basa la idea de la financiación ética, es decir una financiación democrática, transparente, a disposición del desarrollo del hombre, por lo tanto con el hombre en el centro de la empresa, en el centro de la actividad económica y no al servicio de la economía. Y por lo tanto, la financiación de actividades valoradas principalmente por su impacto social y ambiental.

¿Cuál es la diferencia real entre las formas de financiación tradicionales y las alternativas? Las diferencias están en primer lugar, en el hecho de financiar valorando el proyecto y no sólo las garantías: hoy los bancos valoran principalmente las garantías. En segundo lugar, la posibilidad de ofrecer al ahorrador un instrumento de ahorro y de gestión de los ahorros, transparente y

en el que pueda implicarse, en lo que se refiere a las decisiones. Estos principios, que son fáciles de intuir, son muy difíciles de transformar en instrumentos.

¿Cómo ha hecho la Banca Ética para ser coherente con sus propios principios y ofrecer como banco los instrumentos financieros alternativos? Ha recuperado básicamente el enfoque que la CTM Mag introdujo en la financiación ética italiana: la implicación del ahorrador. Hoy el ahorrador que se dirige a la Banca Ética tiene la posibilidad de escoger uno de los sectores de intervención y de inversión de sus ahorros, o de orientar sus propios depósitos hacia la inversión en uno de los cuatro sectores indicados en el banco: la cooperación social, proyectos de protección del medio ambiente, proyectos culturales y proyectos de cooperación al desarrollo. Además, el ahorrador ético tiene la posibilidad de autodeterminar su tasa de interés sobre los ahorros que ha aportado: el banco marca una tasa de interés máxima reconocida (que es más o menos el mismo que el de los bancos normales, si no ligeramente superior), y también tiene la posibilidad de autoreducirse o renunciar a su tasa de interés.

El ahorrador, por lo tanto, participa activamente en las políticas de inversión y de precios adoptadas por la Banca Ética.

La transparencia es uno de los principios fundamentales sobre los que se ha basado siempre la idea de financiación ética. El Banco Etico es un banco popular cooperativo, es decir que tiene una forma jurídica de tipo cooperativista. Esto quiere decir que la asamblea de los socios es el órgano principal que decide. Los socios se reúnen periódicamente en una asamblea general, y ésta responde después ante el Consejo de Administración elegido. Así, la estructura jurídica misma de la Banca Ética prevé una participación democrática de parte de los socios junto con todas las actividades de sensibilización, de actualización, de información previstas.

En una estructura cooperativista como la Banca Ética vale el principio de “una voz, un voto”, independientemente de la aportación del socio. En los bancos normales, los accionistas votan proporcionalmente al capital invertido.

El nacimiento de la Banca Ética determinó un neto reposicionamiento del consorcio financiero CTM Mag y una redefinición de su misión institucional; esto, después de que la Banca Ética comenzara a desempeñar las mismas funciones y a servir al mismo mercado que hasta entonces eran de CTM Mag, con la diferencia de ser un verdadero banco, por lo tanto con una estructura jurídica y operativa mucho más adecuada y eficaz.

CTM Mag, que en el intermedio cambiaría por fin su denominación social por ETIMOS, comienza gradualmente a especializarse en el sector de las microfinanzas en los países en desarrollo, continuando con su función de intermediación financiera, o movilizándolo el ahorro en Italia e invirtiéndolo a través de líneas de crédito y refinanciación a favor de organizaciones locales (en los países en desarrollo) de servicio a la micro y la pequeña empresa, como ONG, cooperativas de productores de comercio justo y solidario, instituciones de microfinanciación.

El sector de los servicios a la microempresa y, en particular, la microfinanciación, representa por lo tanto el nuevo mercado de referencia de CTM Mag.

Este mercado está constituido por un conjunto de organizaciones locales de varios tipos que se ocupan de ofrecer servicios financieros sostenibles a la microempresa. Microempresa que podemos así definir como el actor principal de la llamada economía informal en los países en desarrollo.

En estos países, un porcentaje muy elevado de la población económicamente activa esta envuelta en actividades de economía informal, o de puesta en marcha y gestión de microempresas, pequeñísimos laboratorios de producción, a menudo a nivel familiar, o pequeñísimas parcelas de terreno cultivadas, es decir microentidades que la mayoría de las veces no son formales, que no está registradas oficialmente ni fiscalmente.

En la mayor parte de los países en desarrollo, para un porcentaje enorme (60-70%) de la población, estas actividades representan la principal fuente de ingresos. Se trata del tejido productivo y empresarial de base de estos países, y la verdadera oportunidad de crecimiento de su economía. Las políticas de intervención, de cooperación al desarrollo, ya sean multilaterales o bilaterales en la experiencia que se ha tenido hasta hoy, demuestran que a menudo no se ha logrado, trabajando entre gobiernos o agencias multilaterales, llegar con los servicios y las ayudas a los segmentos más pobres de la población. Se han creado a menudo élites locales que se han beneficiado de las intervenciones de cooperaciones, y a menudo la ineficiencia de los gobiernos y de otros actores de la cooperación internacional ha sido en ocasiones muy negativa por su incapacidad para comprender las necesidades para desarrollar la economía de estos países.

El nuevo enfoque de la cooperación al desarrollo, por lo tanto, de la intervención económica de estos países, es distinto del empleado hasta ahora, un enfoque que busca partir de abajo hacia arriba, es decir apuntar al desarrollo local y no ya a una idea de sistema de lo más alto hacia abajo, que debería haber llegado

gradualmente a los más pobres pasando por los gobiernos y las instituciones locales. Precisamente desde esta idea comienza el servicio de microfinanciación, servicios financieros para un objetivo básicamente nuevo, en el que nunca han participado los bancos, más bien considerado una anomalía de la economía: la economía informal existe porque no existe un mercado perfecto, no existe un concepto neoclásico del mercado, y es por lo que se crean áreas de informalidad, de economía sumergida, que hoy representa una de las principales formas de ingresos y de supervivencia de la mayor parte de la población.

La sociedad civil, la gente, los pobres que se organizan en actividades variadas, las cooperativas de microproductores, las asociaciones, los grupos informales de mujeres que se unen para ayudarse mutuamente, las ONG locales... son otros de los actores principales de la sociedad civil que hoy no consiguen emerger porque están excluidos de todo tipo de servicio y de la distribución de los recursos del país. La informalidad depende también del hecho de que muy a menudo no existe una reglamentación clara y eficiente en estos países, una reglamentación totalmente miope respecto a la realidad productiva de estos países.

La palabra “informal” no se interpreta como una anomalía, algo ilegal, sino como una oportunidad de formalización, en el momento en que estos pequeños laboratorios familiares pueden acceder al crédito para adquirir mejor material de trabajo, para poder conseguir el reaprovisionamiento de semillas o de otro capital de trabajo mayor, y por lo tanto tienen la posibilidad de aumentar gradualmente sus propios ingresos y así mejorar el nivel de vida de las familias y de los trabajadores.

El crecimiento gradual de estas microempresas genera organizaciones que se formalizan y son reconocidas y van a colmar este vacío que existe entre los pobres y los segmentos más ricos de la población.

La parte financiera, la financiación para el desarrollo es seguramente un tema que no es nuevo en lo que se refiere a la cooperación para el desarrollo. El instrumento financiero siempre ha sido considerado un instrumento fundamental para el desarrollo económico y para el desarrollo empresarial.

Podemos distinguir entre el antiguo enfoque de la financiación para el desarrollo y el nuevo.

Según el antiguo enfoque, el instrumento financiero se ha empleado de forma totalmente errónea e ineficaz hasta hoy, según la experiencia de los bancos de desarrollo, instrumento símbolo del antiguo enfoque, que se difundieron

en los años 60 y que representaban la nueva vía para el desarrollo y por lo tanto la nueva moda de cooperación al desarrollo de aquellos años. Los bancos de desarrollo son más que nada bancos públicos, institutos financieros públicos puestos en pie por los gobiernos locales con el apoyo de la cooperación internacional, que deberían haber ofrecido servicios financieros para aquellos sectores de la economía considerados cruciales para el desarrollo económico del país, y que deberían haber llegado a los segmentos más pobres de la población y a la vez dedicarse a servir a los sectores de la economía considerados importantes por el país. En cambio, éstos siempre han trabajado en realidad en una óptica paternalista y asistencialista.

En este periodo existía la fuerte convicción de que los pobres, las clases más bajas de la población, no podían y no estaban en condiciones de acceder a los servicios financieros normales. Por normales entiendo los servicios financieros sostenibles que pudieran ofrecer servicios de calidad y que pudieran al mismo tiempo cubrir sus propios costes. La convicción en este hecho ha llevado al completo fracaso de la experiencia de los bancos de desarrollo. Hoy los bancos de desarrollo o han desaparecido o están sufriendo un drástico redimensionamiento o una drástica transformación.

Principalmente, la financiación para los pobres, la financiación del desarrollo era a menudo confundida con el concepto de donación, por lo que se llamaba préstamo pero era en realidad una donación, y el préstamo era concedido en condiciones absolutamente subsidiarias, con tasas de interés nulas, con periodos de pago muy largos en el tiempo, lo que provocaba una serie de problemas en cadena que se alimentaban unos a otros.

El primer problema era el pago del préstamo, percibido por quien lo recibía y por lo tanto por la pequeña empresa, como una donación, por lo que no estaba dentro de la metodología financiera un elemento fundamental como es el incentivo al retorno. En segundo lugar, quienes accedían a estos créditos no eran en realidad la sociedad civil y la microempresa, por lo que el tejido empresarial de base sobre el cual se habría creado el desarrollo económico, sino que eran élites locales, con lo cual la corrupción dentro de esta estructura era muy fuerte. Así, quienes accedían al crédito eran grupos de peso desde el punto de vista político y contractual y ciertamente no los proyectos empresariales de base y microempresarios de la sociedad civil.

Tampoco en este caso, la intervención lograba llegar al segmento más pobre de la población, contribuyendo a aumentar posteriormente la distancia entre las élites y los segmentos más pobres de la población.

El segundo problema gravísimo que se generaba era la incapacidad de parte de esta rama del desarrollo de crear un sistema financiero sostenible eficiente. La concesión de un préstamo con tasa de interés cero no puede cubrir los costes de gestión relativos al servicio financiero ofrecido (costes de identificación, valoración, administrativos, contractuales, de seguimiento, financieros...).

Por lo tanto, en realidad eran totalmente dependientes de los fondos de cooperación públicos, no se autosostenían, no eran sostenibles en el mercado, por el hecho de no generar intereses, no tenían ingresos suficientes para cubrir todos los costes.

Esto, entonces, provocaba sobre todo la ineficiencia del servicio, su corrupción, que no se llegase a la población meta y sobre todo no generaba un incentivo, un estímulo a la acumulación de ahorro.

Un banco de desarrollo que concede un préstamo con tasa de interés activo cero, no está en condiciones de ofrecer una tasa de interés sobre el ahorro captado. Por lo tanto no se generaba un mecanismo de captación del ahorro, de acumulación del ahorro, elemento fundamental para el desarrollo económico del país.

Los bancos de desarrollo, en realidad, no han significado una novedad dentro de los sistemas bancarios de estos países, caracterizados desde siempre por la presencia de grandes grupos financieros, de capital mixto, y cuyos servicios siempre han estado dirigidos hacia las pocas grandes empresas del país o hacia las multinacionales, que no representan más que un pequeño porcentaje de la población económicamente activa.

La verdadera revolución proviene por lo tanto de la financiación ética, de la financiación alternativa, de la microfinanciación, y se verifica en un doble nivel: desde el punto de vista social, porque finalmente se dirige, ha comprendido que puede dirigirse de forma sostenible, a aquellos pobres económicamente activos, a los segmentos de población económicamente activos con bajos, bajísimos ingresos; desde el punto de vista técnico, porque la técnica bancaria sobre la cual se basa la microfinanciación permite la concesión de créditos a entidades que no están en condiciones de ofrecer garantías para la cobertura del valor entero del préstamo, que es hoy lo que hacen los bancos.

El sector de la microfinanciación nace de las experiencias de financiación informal y ha evolucionado tanto en los últimos 30 años que hoy existe una

notable variedad institucional de servicios financieros a la microempresa: ONG, cooperativas financieras, cajas de ahorro y crédito, fondos de inversión y garantía, bancos.

Los pobres que se organizan, los pobres que sobreviven gracias a pequeñas actividades productivas, tienen necesidad, periódicamente, de sumas de dinero de las cuales no disponen, es decir, de cantidades superiores a los pequeños ahorros que consiguen acumular.

Esto, por tres razones principales: la primera, oportunidad empresarial. Si se presenta una oportunidad de inversión, es decir, la oportunidad de producir un volumen mayor de productos agrícolas o artesanales, existe la necesidad de invertir para poder hacerlo, por ejemplo adquiriendo despulpadoras para el café o un arado de hierro en vez de madera, un medio de transporte para poder llegar al mercado más lejano que es al mismo tiempo más rico y ofrece más oportunidades.

El segundo motivo está relacionado con los ciclos y los acontecimientos cíclicos de la vida, como matrimonios, funerales, bautizos. Este aspecto está muy relacionado con el elemento cultural/tradicional (por ejemplo, el matrimonio de una hija y la necesidad de conseguir la dote correspondiente, o, después del fallecimiento de un familiar, la necesidad de organizar el funeral, etc.).

La tercera razón son las emergencias. En el momento en que se presenta una catástrofe natural o un acontecimiento imprevisto, el pobre necesita una suma de dinero para hacer frente a este suceso.

Éstas son las tres causas principales de que la gente común, la gente que sobrevive con bajísimos ingresos, tenga necesidad de obtener sumas mayores.

¿Cómo se ha resuelto hasta ahora este problema, en el escenario descrito? Los recursos internacionales que no llegaban a estos segmentos de población, los bancos locales privados que no consideraban en absoluto a estos grupos de población; los bancos de desarrollo que no lograban crear un servicio financiero adecuado.

Los pobres se han organizado entre ellos informalmente, creando mecanismos informales de financiación. El ejemplo más clásico es seguramente un fondo rotatorio o ROSCA (rotating savings and credit associations), de los cuales se deriva la experiencia de la financiación ética y quizás aún más hoy la micro-financiación; es conocido a nivel mundial, el Grameen Bank. Los fondos rotatorios están hoy muy difundidos sea cual sea la latitud, sea cual sea el país del

norte o del sur; en el Véneto (región nor-oriental italiana) existen las llamadas “cajas peota”, que son experiencias antequísimas de financiación informal: principalmente el bar como lugar de reunión, pero también como servicio financiero. Los socios del bar, las personas que lo frecuentan, los amigos, acumulan fondos, prestan periódicamente pequeñas sumas de dinero al dueño del bar o a quien regenta el negocio, y esta caja se pone a disposición de uno u otro socio del bar para poder realizar adquisiciones de bienes de consumo o de elementos relacionados, pero también con emergencias. Es por lo tanto, básicamente, el concepto de fondo rotatorio. El fondo rotatorio en una aldea africana no es más que un círculo de mujeres que se ponen de acuerdo para hacer frente a una necesidad común. La necesidad de obtener periódicamente sumas de dinero mayores de su capacidad de ahorro. Los miembros de una aldea o de varias se autoeligen, es decir, se ponen de acuerdo según su conocimiento, su confianza y la confianza que existe entre los miembros del grupo. Estos fondos puestos en común no se van incrementando con el tiempo: cada una de las mujeres ofrece sus propios ahorros, juntas constituyen después un fondo del cual se deriva una extracción para definir el orden según el cual cada mujer miembro del círculo puede acceder al fondo. Definida una lista, este fondo comienza a pasar de mano en mano a las distintas mujeres según el orden definido. El fondo es utilizado por los motivos que hemos visto anteriormente, para inversiones económicas o para hacer frente a situaciones imprevistas, y es después restituido al círculo, que atribuye el fondo a la mujer que viene después en la lista.

Se trata de un mecanismo financiero rudimentario y del todo informal, que presenta una serie de rigideces, como la necesidad de que cada miembro espere su turno para obtener el fondo, o como el hecho de que el fondo no crece, no se alimenta porque los intereses no están previstos, se restituye exactamente la misma suma recibida, o, sobre todo, la volatilidad temporal de tales esquemas, puesto que a menudo el acuerdo entre los miembros no prevé una duración a medio o largo plazo del fondo rotatorio.

De estos mecanismos informales y de su evolución técnica, organizativa e institucional proviene la solución técnica, expresión de los principios de financiación ética, que hoy se están afirmando en todo el mundo, contagiando al sistema bancario tradicional y recuperando el concepto original del crédito, en el sentido de dar confianza.

*Traducido del italiano por
Elena Pérez-Villanueva*

BCH SOLIDARIDAD FIM. EL PRIMER FONDO DE INVERSIÓN SOLIDARIO MULTI-ONG

ALBERTO SÁNCHEZ*

RESUMEN

El objeto de este artículo es efectuar un breve repaso a los orígenes, el desarrollo y la situación actual del Fondo de Inversión BCH SOLIDARIDAD FIM. La creación del Fondo responde a la inquietud que existía entre las ONG, y a la demanda de los ahorradores de mayor rentabilidad para sus ahorros, así como a una mayor transparencia en la gestión. Se creó entonces un Fondo Multi-ONG, en el que participan 12 Organizaciones, y que ha tenido muy buena acogida desde su creación.

1. Origen

La existencia del Fondo de Inversión BCH SOLIDARIDAD FIM, sólo ha sido posible gracias a la ilusión, al apoyo y al esfuerzo de un grupo de personas. Decisivo fue el apoyo de los directivos del Banco Juan María Nin y Mónica Garay que impulsaron decididamente el Fondo desde su inicio; igualmente decisiva fue la aportación de Iñigo Gallastegui, quien desde la Gestora del Fondo, y gracias a su excepcional profesionalidad hizo posible su existencia. Es preciso también hacer una mención especial a Arancha Castejón, quien desde el Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación de la Universidad Complutense de Madrid vio y entendió el espíritu del Fondo y sentó las bases de la cooperación entre éste y el Instituto.

Sin embargo, resultaría muy difícil identificar una fecha concreta en la que situar el origen del Fondo. Su nacimiento fue posible gracias a la concurrencia de una serie de factores.

* Director Adjunto de la Unidad de Instituciones del Área de Empresas e Instituciones, Red Minorista BCH, del Banco Santander Central Hispano.

1.1. Inquietud en el sector

A lo largo de 1998 y a principios de 1999, en el transcurso de diversas conversaciones mantenidas con numerosas ONG de diferentes sectores, se barajaba la posible creación de un fondo ético-solidario. Las ONG, en su mayoría, se habían mostrado interesadas en participar en un instrumento de estas características.

En otros países como el Reino Unido, Alemania, Francia, Italia y, sobre todo, Estados Unidos ya existían instrumentos de inversión colectiva con el calificativo de éticos y/o solidarios¹.

En España, de forma más discreta, también existía este tipo de instrumentos, aunque el público en general no conocía su existencia.

1.2. Cambio en los ahorradores

Al mismo tiempo se venía produciendo un cambio en la situación del ahorrador, hasta ahora habituado a situar sus ahorros en las entidades financieras y a esperar el abono de los intereses. Cambia este papel pasivo por el activo de inversor, en busca de una mayor rentabilidad para sus ahorros, debido al descenso producido en los tipos de interés. Acude entonces a los mercados financieros, bien bajo la forma de inversión directa en acciones u obligaciones, o mediante la inversión indirecta participando en fondos de inversión.

Así el ahorrador tradicional se convierte, al menos para una parte de sus ahorros, en inversor.

1.3. Actividad de las ONG

Paralelamente, la sensibilidad social tiene un gran desarrollo, aparecen nuevas ONG y las que ya existen se hacen más activas, la que podríamos denominar como conciencia social, se abre camino.

Estos factores hacen que en algunos ahorradores, convertidos en inversores, se despierte una sensibilidad no sólo por obtener una buena rentabilidad, sino también por conocer la actividad que desarrollan las empresas donde realizan sus inversiones y los efectos que produce sobre la sociedad, el desarrollo y la ecología, entre otros. Encontramos en esta inquietud un cierto paralelismo con

1. MERLINI, Marco y otros: *Productos financieros éticos para la cooperación al desarrollo. La experiencia internacional*. Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, Madrid 1997.

la raíz de los fondos de inversión de carácter ético nacidos en Estados Unidos en plena guerra de Vietnam.

Se daban por lo tanto las circunstancias adecuadas para avanzar en el lanzamiento de un fondo de características ético-solidarias, dando así respuesta a la inquietud existente.

2. Definición

Es entonces cuando, junto con un grupo de ONG, se comienza a perfilar, ya con más detalle, las características básicas del Fondo, y se decide contar en el proyecto con la participación de las siguientes:

- Acción Contra el Hambre
- Aldeas Infantiles SOS de España
- Cáritas
- Cruz Roja
- Fundación Ayuda Contra la Drogadicción
- Fe y Alegría
- ISCOD “Instituto Sindical de Cooperación al Desarrollo”
- Manos Unidas
- Medicus Mundi
- Save the Children
- Solidaridad Internacional
- WWF Adena

Se estableció que la política de inversión del Fondo se regiría por principios sociales y medioambientales que determinan las empresas o corporaciones donde el Fondo no podrá hacer inversiones. Igualmente se acordó que el Fondo no se calificaría como, ético sino simplemente como solidario, aún existiendo los cuatro principios básicos de no-inversión, definidos como sigue:

- En compañías que faciliten el militarismo global, fabricantes y/o vendedores de armamentos.
- En empresas que participen en la producción de aquello que atente contra la vida.
- En compañías que discriminen al ser humano por razones de raza, sexo, religión e ideología.
- En empresas que atenten contra la naturaleza, deteriorando el medio ambiente, violando las normas públicas cada vez más reconocidas en el ámbito internacional en esta materia.

Es en el momento de llevar a la práctica con detalle estos principios básicos, cuando se siente la necesidad de contar con un agente independiente y externo que cumpliera con estas funciones, y realizase los trabajos de seguimiento y verificación que necesariamente implica el desarrollo del Fondo.

Para ello se recibieron diversas propuestas, siendo finalmente aceptada por unanimidad de las ONG la presentada por el Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación de la Universidad Complutense de Madrid.

Así, para velar por el cumplimiento de estos principios, se constituyó una comisión de asesoramiento y vigilancia formado por cinco representantes; uno del Banco, perteneciente a la red minorista BCH del Banco Santander Central Hispano, otro de la sociedad gestora del fondo BSCH Gestión, S.A., dos pertenecientes a las ONG, que van rotando semestralmente y, por último, uno del Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, institución elegida por las ONG, que actúa en nombre y representación de éstas.

El Instituto es la entidad que ha efectuado tanto la definición precisa de los criterios para la inclusión de las empresas en la cartera del Fondo, siguiendo las premisas de las 12 ONG, como la elaboración de encuestas y el seguimiento posterior de las actividades de las empresas y corporaciones donde se materializan las inversiones.

La labor del Instituto esta retribuida por la gestora, y goza de total independencia en sus actuaciones.

En cuanto a sus características financieras, se trata de un Fondo de Inversión Mixto de Renta fija, que invierte como mínimo un 75% en Renta fija y como máximo un 25% en Renta Variable. Las inversiones podrán realizarse en países del entorno Euro y, residualmente (máximo 5%) en otros países de la OCDE.

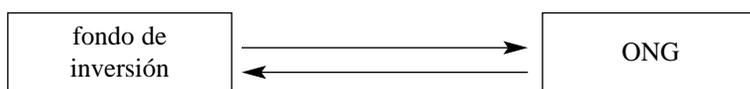
Un aspecto en el que se puso especial cuidado fue en el de las comisiones de administración del Fondo. En este caso no se cayó en la tentación de incrementarlas en la misma medida en que se efectúa la donación a la ONG elegida por el partícipe, sino que al contrario, la donación se hace extornando realmente el beneficio del banco/gestora. De esta forma no se condiciona la rentabilidad final del fondo. Las comisiones que finalmente se fijaron son: 1,25% de gestión y 0,10% de depositaría, ambas en la banda más baja de las existentes en el mercado para este tipo de fondos, siendo el importe de la donación el 40% de la comisión de gestión, es decir el 0,50% del patrimonio del Fondo.

2.1. Por qué un Fondo Multi-ONG

Las razones fundamentales para optar por la constitución de un fondo solidario, en el que participasen varias ONG son las siguientes:

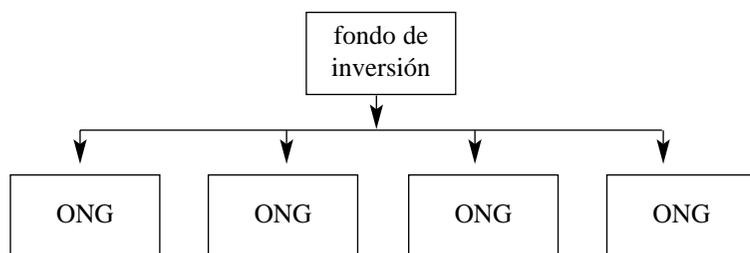
1. Fondos de inversión similares conocidos hasta ese momento, o bien se definían como éticos, (definición de los sectores y/o corporaciones donde no realizarían inversiones), sin derivar beneficio económico alguno hacia ninguna ONG, o bien derivaban cierto beneficio económico hacia una única Institución (solidarios).

Esta última circunstancia hace que se identifique estrechamente a un instrumento financiero (fondo de inversión) con una única ONG, con todo lo que esto representa.



Cualquier circunstancia posterior que para bien o para mal sucediera, tanto en el Fondo como en la ONG, afectaría necesariamente a su referente, produciendo un “deterioro” de la imagen de la ONG y/o la retirada de la inversión por parte del partícipe.

Este efecto se diluye dando entrada en el Fondo a un cierto número de ONG, con lo que se rompe el vínculo antes descrito.



2. En el caso del BCH Solidaridad FIM, se procuró además que las ONG participantes fueran representativas de los principales sectores de actuación. Así, se cuenta con la participación de ONG que actúan en Infancia; Educación; Ecología; Acción Social; Cooperación al Desarrollo;

Emergencias; Derechos Laborales. Con esto se consigue que el desarrollo de los 4 principios de inversión sea mucho más completo que si sólo participase una entidad.

3. Si bien, desde el punto de vista de las ONG, el Fondo responde en gran medida a sus expectativas, teníamos la obligación de velar por los intereses de los partícipes, que son quienes en definitiva hacen posible la existencia del mismo. Por eso es cada partícipe el que determina cuál es la ONG que recibirá la parte de la aportación que se derive de su participación en el Fondo, pudiendo a su voluntad variar la ONG destinataria, cuantas veces lo desee, también puede determinar que esta aportación se reparta entre todas ellas por igual.

3. El Comité de Vigilancia y Asesoramiento

La labor de asesoramiento y vigilancia, como se ha señalado, recayó en el Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación de la Universidad Complutense, y su tarea se ha concretado en diferentes avances y asistencias técnicas que se corresponden con las fases de desarrollo del propio Fondo.

Así, en primer lugar, se inicia una etapa de investigación a lo largo de la primavera de 1999. En ella se llevó a cabo un ejercicio complejo de interpretación de los principios temáticos que las ONG participantes en el instrumento habían acordado. Tomando en consideración el carácter excluyente de los principios, se hacía necesario avanzar en la elaboración y discusión de un listado de criterios que desarrollaran esos principios temáticos y que ayudaran a definir la política de inversiones del Fondo. Este trabajo tuvo lugar en estrecha colaboración con las organizaciones, con quienes se mantuvieron reuniones que posibilitaron la elaboración de la lista de criterios para cada principio, lo que supuso, para algunas, un ejercicio de discusión y de reflexión sobre el que no habían reparado, fácilmente explicable por su grado de especialización.

En el mismo período, se estableció un conjunto de indicadores y de fuentes de verificación que permiten averiguar si las empresas que forman parte de la política de inversiones del Fondo incumplen alguno de los criterios excluyentes. Estos indicadores especifican las normas de cumplimiento para pronunciarse sobre el comportamiento de una empresa concreta con relación a un criterio. Se trata de un conjunto de valores guías para orientar el estudio de las empresas y exigen una permanente actualización para

garantizar su utilidad. Para cada criterio existen varios indicadores que llevan asociadas fuentes de verificación, plasmadas en estudios, registros, informes, análisis de organizaciones, entre otros, y que normalmente varían en función del criterio que haya que analizar y de las características de la empresa.

También en esta primera fase se desarrollaron, pero de forma muy escasa, además de los criterios de carácter excluyente otros con sentido positivo. Estos buscan identificar y reconocer el esfuerzo que diferentes empresas realizan dentro de la sociedad, en general, o con un área específica, y se traducirían en un ámbito de confianza con relación a los criterios que orientan la política de inversiones.

En la segunda fase, la de seguimiento, se perfiló y desarrolló un cuestionario a partir de una idea previa que había quedado plasmada en la fase inicial y que permitiría, por un lado, dar a conocer a las empresas la política de inversiones del Fondo y, por otro, tener información de primera mano sobre la relación que se da entre los principios rectores del fondo y el comportamiento de la empresa. También para poder cumplir con ese trabajo el Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación cuenta con el apoyo de las ONG que participan en el Fondo.

Desde el punto de vista metodológico, con el fondo operativo, una vez elaborado el cuestionario y remitido a todas las empresas que forman parte de la cartera de inversiones del Fondo, se inicia el análisis y la verificación de la información que allí se contiene, recurriendo a diferentes organizaciones nacionales e internacionales si así se considera oportuno, para crear un informe valorativo sobre el cumplimiento de los principios. Junto al seguimiento general de los valores puede desarrollarse también un trabajo de investigación específico para empresas en particular que deberán ser señaladas por el Comité, se pretende complementar la línea anterior mediante la obtención de información por otras vías distintas a las suministradas por la empresa.

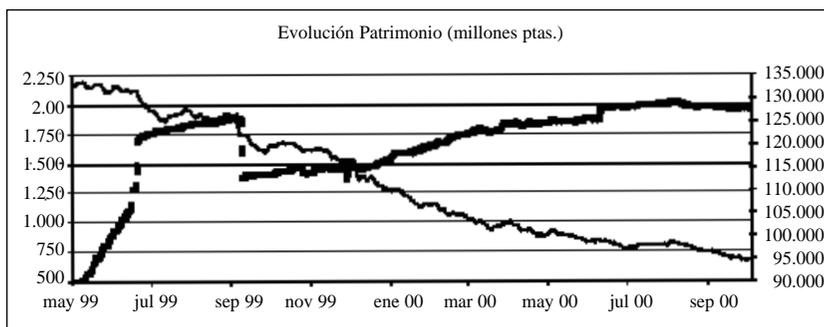
Con este trabajo se intenta dar cumplimiento a los principios rectores del fondo de inversión y alcanzar una garantía mínima con relación a los mismos. Dado el ritmo y la turbulencia de los cambios que presenta el mundo, en general, y el entorno de la empresa, en particular, parecería exagerado hablar de un cumplimiento permanente y, podría, más bien, plantearse un cumplimiento relativo que exige la redefinición continua y el seguimiento actualizado de la política de inversiones, configurando una historia interminable.

4. Situación del Fondo hoy

El Fondo nació en un momento en el que estos instrumentos de inversión se encontraban en su punto más alto de desarrollo. Desde entonces ya ha pasado mas de 1 año, y la situación del Fondo es la que sigue:

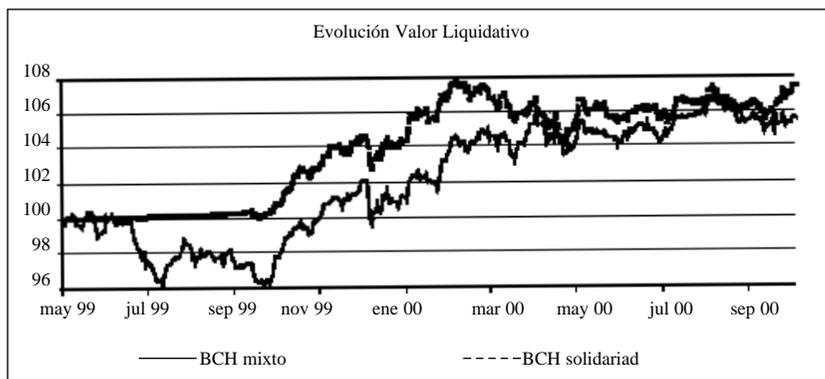
Nombre del fondo		BCH Solidaridad, FIM
Valor liquidativo		
31.10.2000 (euros)		64,59004
Patrimonio del fondo (euros)		11.875.717,43
Rentabilidad	Año 2000	2,676
	Último mes	1,015
	Último trimestre	1,467
	12 meses	6,565
Partícipes		580

Comparativamente, desde su lanzamiento, todos los fondos de similar perfil inversor (mixto de renta fija) han tenido un descenso continuado, frente a la evolución del BCH Solidaridad, que ha mantenido un crecimiento sostenido.



Hay que tener en cuenta para la correcta interpretación de este gráfico la diferencia de escalas que se utilizan para el BCH Solidaridad (escalado del margen izquierdo del gráfico) con respecto del Fondo de referencia (escalado del margen derecho del gráfico). Apareciéndose que en tanto que el patrimonio del primero ha sido ascendente o sostenido, el del segundo ha sufrido un claro descenso.

Respecto de la rentabilidad obtenida por el Fondo, ha sido muy homogénea con relación a la conseguida por el Fondo de referencia, observándose que, si bien por la política de inversión del Fondo éste no puede invertir en determinados sectores, y esto puede tener un reflejo inmediato en la valoración de las carteras, en el medio-largo plazo no tiene influencia sobre la rentabilidad final.



5. Breve conclusión

BCH Solidaridad FIM ha sido una referencia en este tipo de fondos en el mercado español. Posteriormente han aparecido otros de similares características, y algún otro está considerando la posibilidad de dar entrada a más ONG.

El lanzamiento de este Fondo supuso que un grupo de ONG, con diferentes sectores de actuación y con diferentes orígenes, se pusiera de acuerdo en un objetivo común, sabiendo encontrar puntos coincidentes en materias de muy diversa índole, que han permitido su coexistencia en el mismo.

El número y el volumen de estos fondos, a día de hoy, son aún discretos, debido por una parte a que la aparición de éstos es aún reciente, y, en menor medida, a que el patrimonio del conjunto de los fondos ha experimentado una cierta disminución. Han contribuido a esto último la aparición de nuevos instrumentos como los Unit Linked, que permiten la movilidad de la inversión sin que deriven rentas personales a declarar, y al lanzamiento de numerosas Ofertas Públicas de Venta (O.P.V.), que han irrumpido con fuerza en el mercado financiero en búsqueda de recursos.

SECCIONES FIJAS

LA COOPERACIÓN EUROPEA CON ÁFRICA TRAS LA CUMBRE DE EL CAIRO

FRANCESC GRANELL*

RESUMEN

Francesc Granell revisa en este texto lo que ha supuesto la Conferencia Europa-África celebrada en El Cairo en abril de 2000: un éxito en cuanto a asistencia, al estar representados 70 países de los dos continentes, pero que no ha conseguido sin embargo avances considerables en la mejora de la realidad africana. El autor apunta que sólo un apoyo real de los países más fuertes, principalmente de Europa, a la integración de los países africanos en la economía mundial, mediante la cooperación regional, el desarrollo del sector privado, el aligeramiento de la deuda externa, etc... pueden hacer salir a África de la crisis.

1. Las “responsabilidades” africanas en Europa

Pese a lo inestable de los paradigmas actuales sobre la organización y las relaciones internacionales, es bien conocido que los grandes países del Norte mantienen una cierta división de trabajo en su labor cooperadora con los países del Sur por una serie de causas ligadas a la historia, a razones de proximidad y a los intercambios económicos y comerciales.

En este contexto, a Europa le toca bailar con África, que es, por qué no decirlo, “la más fea” de las invitadas al baile de la globalización.

A este principio general solamente escapan Libia —pese a que el Coronel Kadhafi participó en la Cumbre Europa-África de El Cairo de 3 y 4 de abril del 2000— y Egipto que, como consecuencia de la situación de Oriente Medio y tras —sobre todo— el Tratado de Camp David de 1979, recibe, junto a Israel, una masiva ayuda norteamericana.

* Catedrático de Organización Económica Internacional y Consejero Principal en la Comisión Europea.

El resto de África mantiene varios tipos de relaciones privilegiadas con la Europa Comunitaria actual: los países mediterráneos en el marco del MEDA y los países subsaharianos en el marco de los sucesivos convenios de Lomé, y que deberá ser sustituido por el Acuerdo de Partenariado con los países ACP firmado en Cotonou el 23 de junio de 2000 una vez se haya producido la pertinente ratificación. En este marco subsahariano ha quedado inserta la República de Sudáfrica tras su salida del Apartheid, aunque en las condiciones especiales que supone la financiación de su ayuda por el Presupuesto y no por el Fondo Europeo de Desarrollo (FED), como sucede con el resto de países ACP, y por el hecho de tener un régimen de Zona de Libre-Comercio con la UE y no las consabidas preferencias unilaterales del Convenio de Lomé.

La Comunidad Europea asumió una serie de responsabilidades respecto a África desde el ya lejano Tratado de Roma. Desde entonces, la política comunitaria de cooperación al desarrollo ha evolucionado mucho en cuanto a conceptos y en cuanto a la base geográfica en que se expresa.

África comparte, pues, un protagonismo que en los años sesenta era exclusivo, sin que ello haya supuesto una reducción de las ayudas que recibe de la Europa Comunitaria gracias a la especial situación creada por un FED que sigue nutriéndose de aportaciones directas de los Estados miembros y que nunca ha sido, aún, presupuestarizado.

En este sentido, y a pesar de algunas iniciativas norteamericanas —con una ayuda siempre en regresión— y de otros donantes bilaterales, y considerando, además, el retroceso de la ayuda japonesa y de los países del Este, asociada a la Guerra Fría, se asiste a una disminución de los flujos totales de ayuda financiera a África. Europa, junto al Banco Mundial y algunos otros donantes multilaterales aparece más que nunca como casi “responsable directo” de la suerte del continente africano.

Dado el lento ritmo de desarrollo que experimentan los países africanos en la actualidad, esto podría dar lugar a pensar que la ayuda europea no ha sido eficaz. El Coronel Kadhafi en su discurso ante la Cumbre África-Europa de El Cairo iba más allá en su interpretación de las relaciones entre África y Europa al llegar a decir en tono agresivo: “no creo a mis oídos cuando oigo decir al Presidente francés y al primer ministro portugués —dos países con pasado colonial— que están preocupados por los problemas africanos... cómo pueden Uds. ponernos condiciones a la ayuda: nosotros necesitamos bombas para el agua y no democracia”.

2. La Cumbre de El Cairo

Es en este contexto en el que la Cumbre África-Europa, organizada en El Cairo los días 3 y 4 de abril de 2000 bajo la égida de la Organización de la Unidad Africana y de la CE, permitió reunir a los Jefes de Estado y de Gobierno de casi todos los Estados Miembros de la UE y los de los países de África. Esto es: 15 europeos, los 48 Estados africanos del Grupo ACP y los 5 países mediterráneo-africanos.

Tal resultado hay que considerarlo espectacular, puesto que las desavenencias entre Marruecos y Argelia con relación al Sahara hicieron peligrar la propia celebración de la Cumbre y, además, por si esto fuera poco, desde el mes de febrero se había resuelto el contenido del acuerdo Post-Lomé que estaba, aún entonces, pendiente de firma, pero ya cerrado, con lo que los líderes europeos pensaban que la Cumbre debía ser esencialmente política. Los líderes africanos, en cambio, la veían como una nueva oportunidad para hacer nuevas reivindicaciones económicas a la UE y a sus Estados miembros en toda una serie de áreas entre las que la Deuda no era la de menos enjundia. Esto quedó bien claro en el proceso preparatorio y en los discursos iniciales de los Presidentes del Consejo y Premier portugués Antonio Guterres y de la Comisión Europea Romano Prodi por una parte y de los Presidentes de Egipto, Mubarak, y de Argelia, Bouteflika, como Presidente en ejercicio de la OUA, por otro.

Fruto de esta disparidad inicial de puntos de partida se llegó a dos documentos de más de 100 puntos cada uno: la Declaración de El Cairo y el correspondiente Programa de Acción.

Está claro que para una Unión Europea que tiene ya una Política Exterior y de Seguridad (PESC), un planteamiento exclusivamente de “desarrollo económico” no tenía demasiado sentido si tenemos en cuenta que sólo una parte de los males que aquejan a África son económicos (ahí está el escaso nivel de los indicadores de desarrollo humano que muestran la mayoría de los países del Continente). Una parte también tiene raíz política, de conflicto y seguridad y —hasta— de conflicto armado.

En este contexto y teniendo en cuenta que la Cumbre no se celebraba en el vacío sino que contaba con todo lo que Europa y los países en desarrollo y, en especial, los países africanos, han pactado en las Grandes Conferencias Internacionales auspiciadas por Naciones Unidas, o las orientaciones en la cooperación marcadas desde el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional o el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE, todo el mundo esperaba que

la Cumbre constituyera una ocasión de dialogo que jamás se había producido antes de forma parecida pero cuyos resultados concretos no podía pensarse que pudieran ser excesivamente novedosos ni contundentes.

Esto es, efectivamente, lo que sucedió. La foto con los casi 70 líderes sentados en la tarima bajo las 70 banderas (incluyendo la de la UE y la de Naciones Unidas) vale más que las críticas que después pudieran lanzar algunos dirigentes africanos con relación a las políticas europeas.

Otra cosa es el grado de cumplimiento y de operatividad de lo allí aprobado, comprendiendo referencias muy explícitas a cuestiones como la democracia participativa y representativa, la buena gestión de las cuestiones públicas, el pluralismo, la paz y la seguridad, la estabilidad política y la paz entre las naciones.

Todos los presentes sabían que en estas declaraciones había una cierta hipocresía. Los países del Centro de África siguen estando en una auténtica Guerra Mundial Africana entre 9 estados: los que apoyan y los que no apoyan al sucesor de Mobutu, Laurent Kabila; los agricultores blancos de Zimbabwe no ven que la política de Mugabe sea mejor que antes, Argelia y Marruecos siguen en desavenencia sobre el tema del Sahara Occidental, Eritrea y Etiopía siguen desangrándose en una guerra fronteriza sin que las mediaciones externas hayan tenido hasta aquí ningún resultado. En Sierra Leona, Angola, Somalia, Sudán, Níger, Chad, Congo Brazzaville, Guinea Bissau, Comores y Costa de Marfil hay conflictos internos tan graves como hayan podido ser los de Ruanda y Burundi que han recibido, esto sí, una mayor atención mediática. Solamente Nigeria y Senegal (que por cierto va próximamente a entrar en la categoría de País Menos Avanzado junto a los otros 33 países africanos del total mundial de 48 que integran esta categoría) se han rehecho de situaciones dictatoriales anteriores.

La corrupción sigue campeando a tal nivel que unos cálculos efectuados por Transparencia Internacional ponen de relieve que la apropiación indebida de recursos públicos por parte de algunos dirigentes alcanza, en ciertos países africanos, entre el 15 y el 20% del PIB.

En el plano económico, los textos de El Cairo afirman que ambas partes se comprometen a favor de incrementar los lazos existentes con un diálogo constructivo sobre cuestiones bilaterales y multilaterales.

Una parte de ello debe hacerse reforzando la cooperación regional en África y a través de ello reforzando la capacidad competitiva de las distintas economías haciéndolas más "integrables" en la economía mundial, de forma que puedan

sacar provecho de los beneficios que puede traer la creciente globalización para los países que se agarran a su carro y que crean las condiciones para crear un marco de seguridad para los potenciales inversores nacionales y extranjeros.

El “síndrome” Seattle respecto a los peligros de la globalización y la liberalización indiscriminada aparece también en los textos de El Cairo, lo cual no implica que no haya un compromiso rotundo en favor de la liberalización y la apertura de una Nueva Ronda de Negociaciones en el seno de la Organización Mundial de Comercio, junto con medidas de acompañamiento en favor de los países que sin ellas no puedan beneficiarse de la liberalización. No es preciso recordar aquí, a este respecto, que la participación de África en el comercio mundial no ha parado de decrecer en los últimos tiempos hasta situarse en torno al 2%, lo cual es menos de lo que consigue por sí solo un país europeo medio.

Junto a esto, se habla del sector privado como motor de crecimiento y de la necesidad de estimular las inversiones europeas hacia África creando un marco que lo haga posible. A esta parte financiera hay que añadir la referencia al aumento de la Ayuda financiera al desarrollo y al aligeramiento de la carga de la deuda que en estos momentos supone, para estos países, algo cercano a los 350.000 millones de dólares, cuando en 1980 apenas pasaba de los 100.000 millones. La ayuda al desarrollo en recursos humanos, investigación y tecnología e infraestructuras queda también sobre el tapete.

A medio camino entre las cuestiones políticas y las de desarrollo se sitúan algunas cuestiones de cooperación: la lucha contra los problemas que crean las interdependencias negativas: el problema del SIDA y, en general, de algunas enfermedades transmisibles o contagiosas, las migraciones incontroladas, la xenofobia, el trato a refugiados y desplazados, la salud, la educación, la seguridad alimentaria, el medio ambiente, la lucha contra el tráfico de drogas, etc.

3. La realidad de la cooperación euro-africana tras la Cumbre de El Cairo

Como ha quedado dicho, la cooperación y el diálogo euro-africano no arrancaban de cero y es por ello que, si bien hay que relativizar la importancia de las no siempre novedosas orientaciones de política indicadas para el futuro de las relaciones recíprocas, El Cairo ha servido para poner en el ámbito de Jefes de Estado y de Gobierno el diálogo colectivo entre ambas partes, como sucediera con anterioridad con los países Asiáticos (Bangkok, 1996; Londres 1998 y Seúl, 2000) y a los países de América Latina y el Caribe (Rio de Janeiro, 1999) así como los países europeos extracomunitarios candidatos a una futura

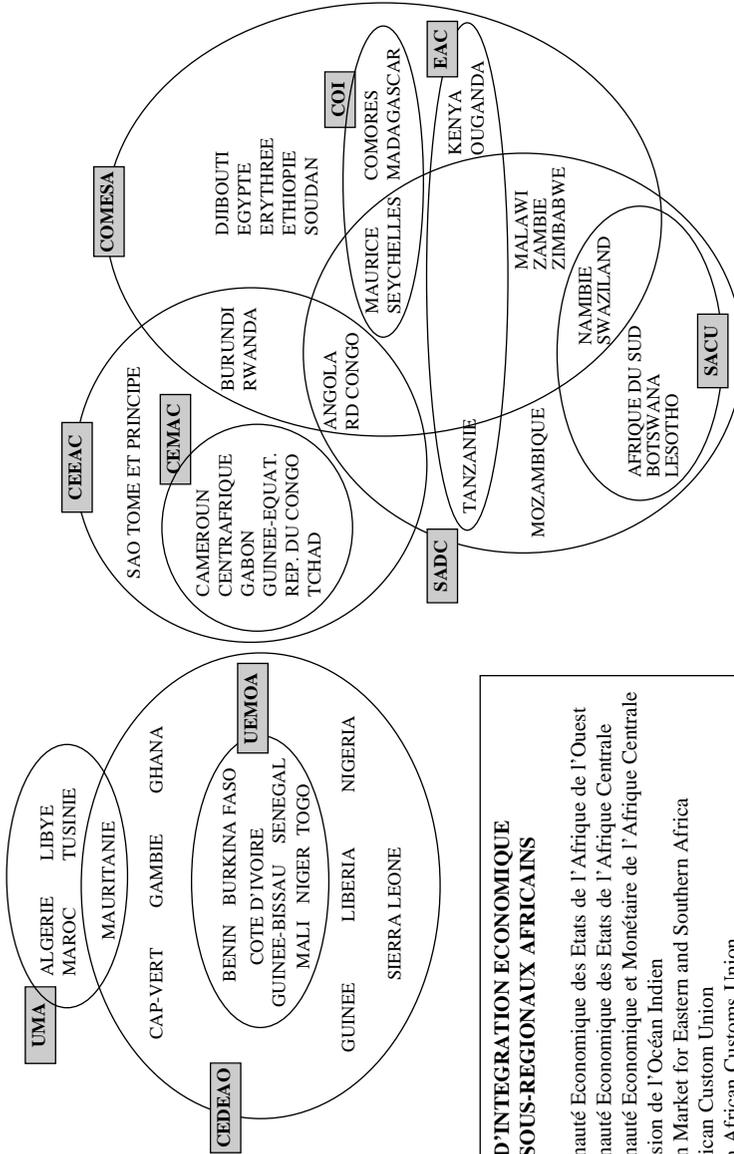
adhesión (Conferencias Europeas inauguradas en Londres en 1998 y redimensionadas en Zagreb, 2000).

De la misma manera que en la Cumbre de Río de Janeiro los líderes Europeos se encontraron con dos grupos de países muy distintos desde el punto de vista de la cooperación externa europea: los de América Latina, tratados por las reglamentaciones referidas a los PVDALA (Países en desarrollo de Asia y América Latina), y los del Caribe, asistidos a través del Convenio de Lomé para los países ACP, la Cumbre de El Cairo partía del mismo planteamiento respecto a Mediterráneos por una parte y a Subsaharianos ACP por otra.

Esto hace que no pueda pensarse en que la Cumbre del Cairo haya hecho progresar la cooperación de forma paralela en todos los frentes.

La cooperación Mediterránea iniciada con la Conferencia de Barcelona (Barcelona, 1995) sigue inmersa en muchas dificultades como consecuencia de la hostilidad entre árabes e israelíes en la cuestión Palestina. Por si esto fuera poco, la poca transigencia de Marruecos respecto a la negociación de un nuevo acuerdo de Pesca con Europa supone nuevas trabas al proceso de Barcelona. Tras unas insatisfactorias segunda y tercera sesiones de las Conferencias del Proceso de Barcelona, la Conferencia Barcelona IV de Marsella parecía encontrar nuevos cauces, y las propuestas del Comisario Patten para relanzar el diálogo y la cooperación Euromediterránea parecían ir por buen camino. El recrudecimiento de las tensiones árabe-israelíes a finales del 2000 ha abierto, empero, nuevas líneas de desentendimiento que vuelven a poner signos de interrogación sobre las posibilidades globales, por más que se haya avanzado respecto a algunos acuerdos concretos y puntuales (sobre todo Túnez).

En el frente de los países ACP, ahora cubiertos por el Convenio de Lomé y que, tras su oportuna ratificación serán cubiertos por el Acuerdo de Partenariado que —al no poder firmarse en Fiji por el golpe de Estado— se firmó en Cotonou (Benin) el 23 de junio de 2000, los sentimientos siguen siendo mixtos, pues hay una cierta división entre los países pertenecientes a la categoría onusiana de los “Menos Avanzados” y el resto, y hay auténticas dificultades en el planteamiento inicial de las negociaciones por las que deben establecerse los Acuerdos Regionalizados de Partenariado (REPAS) con los Estados africanos que pertenecen a los diferentes esquemas regionales de integración y cooperación regional. El Nuevo Acuerdo de Cotonou prevé la creación de dichas REPAS en una negociación que va a abrirse próximamente, pero las integraciones y desintegraciones africanas y el hecho de la doble o hasta triple pertenencia de algunos estados africanos a diferentes esquemas regionales (ver gráfico) hace difícil ver resultados concluyentes a corto plazo.



GRUPEMENTS D'INTEGRATION ECONOMIQUE REGIONAUX ET SOUS-REGIONAUX AFRICAINS

CEDEAO Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest
CEEAC Communauté Economique des Etats de l'Afrique Centrale
CEMAC Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale
COI Commission de l'Océan Indien
COMESA Common Market for Eastern and Southern Africa
EAC East African Custom Union
SACU Southern African Customs Union
SADC Southern African Development Community
UEMOA Union Economique et Monétaire Ouest Africaine
UMA Union du Maghreb Arabe

Junto a todo ello, sigue pendiente la cuestión de la reorganización de la cooperación exterior comunitaria a través de la nueva estructura que va a ponerse en funcionamiento de forma inmediata para agilizar el desembolso de las ayudas financieras y la asistencia técnica a los países asistidos.

En cuanto a la cuestión de la Deuda, y a pesar de que la Unión Europea hace donaciones y no préstamos, por lo cual casi no contribuye al peso de la Deuda para los países pobres, la Comisión va a destinar algo más de 1.000 millones de Euros a contribuir a la iniciativa HIPC en base, fundamentalmente, a conceder nueva liquidez al Banco Africano de Desarrollo, para evitar que éste —agobiado por la falta de liquidez derivada del incumplimiento de sus obligaciones por parte de ciertos deudores— deje de poder seguir prestando a los países africanos que lo necesitan.

Muy recientemente ha tenido lugar en Bruselas una amplia conferencia sobre el SIDA y las enfermedades infecciosas que han rebrotado en África, con objeto de ampliar la asistencia que se venía prestando en este área.

4. Los efectos colaterales

Pero la Cumbre de El Cairo no ha limitado sus efectos a lo que la UE y sus Estados miembros hayan podido hacer o se hayan comprometido a hacer en favor de África.

En este sentido, Marruecos ha iniciado un experimento de condonación de la deuda que los países africanos más pobres tienen con ella, iniciando un nuevo experimento de cooperación en cascada en que los países africanos relativamente más ricos esperan recibir ayudas acrecentadas de Europa pero se muestran, a su vez, dispuestos a ayudar a sus vecinos más pobres. Otro caso emblemático en este sentido es el de Isla Mauricio con respecto a Mozambique. La Isla Mauricio tiene un territorio limitado y unos salarios altos, y una vez acabada la guerra civil de Mozambique, los inversores de Mauricio consideran que invertir en Mozambique tiene sentido en el contexto de la SADC y de la proximidad del mercado Sudafricano, que debe dar consistencia al experimento, por poco que el presidente Mbeki —sustituto de Mandela— consiga hacer avanzar a su país de una forma razonable.

Desde Seychelles, con una renta per cápita de casi 8.000 dólares, hasta los 80 dólares de Mozambique, hay en África países relativamente más ricos y más pobres que pueden ayudarse entre sí.

En este sentido, hay también que resaltar lo mucho que se espera de la cooperación entre países africanos pertenecientes a una misma agrupación regional. Las políticas proteccionistas seguidas por la mayoría de los países africanos hasta hace poco hacían bastante difícil esta cooperación, pero la mayor liberalización inspirada por los programas de ajuste estructural y de reforma económica, y las perspectivas de acuerdos de libre cambio con Europa a través de las REPAS, estimula estas posibilidades de asistencia recíproca.

5. Pensando en el futuro

La Cumbre de El Cairo tendrá continuidad en el año 2003 con ocasión de la Presidencia Portuguesa, y cuando ya se habrá ratificado, o eso se espera, el Acuerdo de Partenariado de Cotonou, introduciendo cambios significativos en lo que hasta ahora había sido la filosofía de los 5 Convenios de Lomé (del I al IV bis a partir del primero de ellos de 1975).

Por entonces no se habrán corregido aún demasiado las desigualdades e insuficiencias que África presenta con relación a los Siete Objetivos acordados en las Grandes Conferencias del Sistema de Naciones Unidas de los años noventa, y que tienen un reflejo muy especial en África, y habrá, por lo tanto, amplio campo de colaboración para recorrer conjuntamente:

- El objetivo de reducción a la mitad, para 2015, del número de personas que viven con menos de un dólar diario, que en África afecta al 48% de la población: un total de 300 de los 1.200 millones de habitantes del planeta que se encuentran en esta situación son africanos.
- Dar acceso a la escuela primaria a todos los niños para 2015. Si en el Mundo son 113 los millones de niños que no tienen acceso a la educación primaria, 46 de ellos están en África, donde solamente el 54% de los niños van a la escuela.
- Eliminar las disparidades de género para 2005. En África hay 52 millones de niños que van a la escuela primaria, mientras que el número de niñas sólo alcanza los 42.
- Reducir la mortalidad infantil en dos tercios para 2015. Mientras que en Europa la mortalidad hasta los 5 años alcanza el 9 por mil, y en Latinoamérica se llega a 49, en el África Subsahariana la cifra alcanza la espeluznante cota de 151 por mil.
- Reducir la mortalidad materna en tres cuartas partes para 2015. De un total de 514.000 mujeres muertas por parto en 1995, 265.000 eran africanas. En África, menos del 50% de los partos es atendido por personal sanitario.

- Garantizar el acceso al cuidado médico reproductivo para todos para 2015. Contracepción e información sobre relaciones sexuales (de los 35 millones de afectados por el SIDA, 13 viven en África). Dada la falta de formación en estas materias, en 1998 hubo, en África, 132 millones de nacimientos de madres de menos de 19 años.
- Implementación de estrategias nacionales de desarrollo sostenible hasta 2005 con objeto de invertir la pérdida de recursos medioambientales para 2015: mejora de la deficiencia energética, acceso al agua potable, conservación de bosques tropicales, etc.

Aquí, Europa y los otros donantes deberán hacer renovados esfuerzos contando, lógicamente, con que los países africanos se ayuden a sí mismos y dejen de lado las situaciones conflictuales que tanto disminuyen sus posibilidades de salir de la pobreza.

Resulta lógico que África y el resto de los países en desarrollo pidan más ayuda, menos carga de la deuda y más acceso franco a los mercados de los países ricos (sobre todo en productos agrícolas y sus productos de exportación), así como que pidan, como se hizo en El Cairo, acceso a los beneficios de la sociedad de la información y la globalización, pero no es menos cierto, también, que los países pobres deben asumir sus propias responsabilidades para que el ejercicio resulte exitoso.

En 1900, de cada 1.000 habitantes del Mundo 250 eran europeos y 68 africanos. En 1950 Europa doblaba la población de África. En el año 2000, de cada 1.000 habitantes del mundo, 119 son europeos y 132 son africanos. En el año 2025 África tendrá el doble de población que Europa.

Los problemas de las interdependencias positivas y negativas entre los dos continentes no van, pues, a dejar de crecer en los próximos años, y entre esto, los conflictos africanos con pocas perspectivas de solución y la ampliación en puertas de la UE, que va a cambiar no pocos de los parámetros europeos actuales, no creo que vayan a faltar temas para el debate euro-africano de los próximos años.

Bibliografía

- Africa and the Millennium Summit: <http://www.un.org/esa/africa/>
BACH, Daniel B. (Editor): *Regionalisation in Africa: Integration and Disintegration*, James Currey, Oxford, 1999.
BANQUE MONDIALE: *L'Afrique peut-elle revendiquer sa place dans le 21ème siècle?*, BIRD, 2000 (<http://www.worldbank.org/publications>)

- B'CHIR, Fathi: "Le Colonel Kadhafi et les relations euro-africaines", en *Marchés Tropicaux et Méditerranéens*, núm. 2840, 14 abril 2000.
- BERNALDO DE QUIROS, Lorenzo: *Mitos y leyendas de la globalización*, Círculo de Empresarios, Colección Ensayos núm 3, Madrid 2000.
- COMMISSION EUROPEENNE: "Accord de Partenariat ACP-CE signé a Cotonu le 23 juin 2000", Edition spéciale de *Le Courier ACP-UE* avec commentaires, Bruselas, septembre 2000.
- : "Déclaration et Plan d'Action du Sommet Afrique-Europe sous l'égide de l'OUA et de l'UE", Le Caire 3-4 avril 2000, en:
http://www.cc.CEC.rapid/cgi/rapcgi.ksh?p_action.gettxt=gt&doc=PRESS/00/901/0/RAPID&Ig=EN
- ECONOMIC COMMISSION FOR AFRICA OF UN: *Economic Report on Africa 1999: The challenge of Poverty Reduction and Sustainability*, en:
<http://www.un.org/depts/eca/divis/index.htm>
- : *Growth Strategies for Africa: Lessons and Proposals*, Ad-Hoc Expert Group Meeting Papers, Diciembre 1999.
- GIBB, Richard: Post Lomé: "The European Union and the South", *The World Quarterly*, Vol. 21, núm. 3 (2000), págs. 457-481.
- GRANELL, Francesc: "La Címera Africa-Europa del Caire", AVUI, 3 de abril 2000, pag. 14.
- : "La UE y los países altamente endeudados", *Simposio Internacional sobre la Deuda Externa* organizado por la Universidad de Navarra, Pamplona, mayo 2000.
- JRS: "Con los refugiados en los Grandes Lagos", *Política Exterior*, núm. 76, julio-agosto 2000, págs. 133-148.
- LOPEZ, Bernabé: "El Sáhara, España y Marruecos: historia de un desencuentro", *Política Exterior*, núm. 70, julio-agosto 1999, págs. 21-26.
- MORA, Luis y PEREYRA, Verónica: "Organizaciones femeninas africanas: estrategias alternativas de desarrollo", *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, núm. 2, Primavera-verano 1998, págs. 201-213.
- ORGANISATION DE L'UNITE AFRICAINE: *Position commune africaine sur la crise de la dette extérieure de l'Afrique*, OUA, 1988.
- SOTILLO, José Ángel: "La Cooperación para el desarrollo de la UE: un examen crítico", *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, núm 6, primavera-verano 2000, págs. 145-157.
- The Commonwealth in Action: *South Africa*, Londres, 1998
- UN, OECD, IMF and WB: 2000 *A Better World for All, Progress Towards the International Development Goals*.
- UN Secretary General: *Report on the causes of Conflict and the Promotioon of Durable Peace and Sustainable Development in Africa*, Report to the UN Security Council, April 1998

UNCTAD: *The Least Developed Countries*, 2000 Report, October 2000.

UNCTAD: *Paris Declaration and Programme of Action for the Least Developed Countries for the 1990s*, New York, 1992.

VILANOVA, Pere: "La Confusión como paradigma", *Anuario Internacional CIDOB*, 1999, págs. 15-25, Barcelona, 2000.

LA DEUDA EXTERNA Y LA AYUDA OFICIAL: ¿QUÉ HACER DESDE LAS ADMINISTRACIONES¹ LOCALES Y AUTONÓMICAS?

SANTIAGO DE MIGUEL LÓPEZ*

RESUMEN

El artículo pretende, en una primera parte, comparar el drenaje de recursos que supone la devolución de la deuda por países sobreendeudados en vías de desarrollo y la ayuda oficial para el desarrollo que reciben de la comunidad internacional a la que pertenecemos. Y por tanto, vislumbrar la ineficiencia de este flujo financiero de doble sentido ante el que los donantes de ayuda no reembolsable, entre los que se encuentran las administraciones locales y autonómicas españolas, observan cómo sus esfuerzos pueden quedar absolutamente anulados. Ante esta situación, la segunda parte del artículo trata de lanzar algunas propuestas viables para las administraciones autonómicas y locales.

1. Introducción

La primera pregunta que cabe hacerse en relación con el tema que nos ocupa se refiere al peso de la deuda externa cuando se compara con la Ayuda Oficial para el Desarrollo en los países en los que se concentra la cooperación local y autonómica que se lleva a cabo desde España.

Los propósitos de la ayuda no reembolsable se ven afectados por la crisis permanente de la deuda externa como si de una externalidad macroeconómica negativa se tratara. La lucha contra la pobreza se enfrenta a la obligación de

* Asesor técnico de la Dirección General de Cooperación para el Desarrollo y Voluntariado de la Comunidad de Madrid.

1. Se consideran incluidas las diputaciones forales y provinciales.

pago del servicio de la deuda que drena los reducidos recursos públicos de los países deudores.

Una de las características de la cooperación de las administraciones locales y autonómicas es su mayor concentración, si la comparamos con la que realizan otros agentes, en los sectores sociales básicos. En concreto la Comunidad de Madrid ha destinado a estos sectores más del 80% de su presupuesto en los últimos cuatro años. Desde el punto de vista geográfico el 80% de esta ayuda se ha concentrado en doce países de renta intermedia o baja² que aparecen en el cuadro nº1, países que van a servir para ejemplificar la comparación entre los pagos por deuda y ayuda oficial aprobada.

En términos más concretos, es significativo comparar el esfuerzo que realizan estos países en materia de necesidades sociales básicas, concretamente en educación y salud, en comparación con el lastre que supone para ellos el sobreendeudamiento. La comparación entre el servicio de la deuda³ y el gasto público en educación y en salud, en porcentaje del Producto Nacional Bruto en esos países nos proporciona la siguiente información.

Cuadro 1

Países	TDS/PNB 1997	% G.Educación /PNB(1)	%G.Salud /PNB(2)	Ed+Salud (1)+(2)
Bolivia	6,12	5,60	3,80	9,40
Colombia	4,97	4,40	2,90	7,30
Rpca. Dominicana	3,15	2,00	1,80	3,80
Ecuador	10,97	3,50	2,00	5,50
El Salvador	2,50	2,20	2,40	4,60
Guatemala	2,06	1,70	1,80	3,50
Honduras	11,05	3,60	3,00	6,60
Marruecos	9,48	5,30	n.a.	n.a.
Mozambique	4,04	n.a.	n.a.	n.a.
Nicaragua	17,55	3,60	5,30	8,90
Perú	4,82	2,90	2,20	5,10
Venezuela	10,10	n.a.	1,00	n.a.

Fuente: Global Development Finance. World Bank, 1999. Informe sobre Desarrollo Humano. PNUD, 1999⁴.

2. Según la clasificación establecida por el Comité de Ayuda al Desarrollo a partir del 1 de enero de 1997 los países con renta intermedia cuentan entre 766 US\$ y 3035 US\$ por habitante en 1995 que son todos los recogidos en el cuadro 1 excepto Nicaragua y Honduras con una renta baja, inferior a 765 US\$, y Mozambique que pertenece al grupo de menos desarrollados.

3. Llamamos servicio total de la deuda al importe hecho efectivo por los países deudores en concepto de capital e intereses de los préstamos proporcionados por entidades públicas o privadas.

El servicio de la deuda es en todos los casos mayor que la importancia del esfuerzo que realiza cada país en materia educativa o sanitaria. Si los sumamos, véase columna (1)+(2), y lo comparamos con el peso de la deuda sobre el Producto Nacional Bruto se observa que Ecuador, Honduras y Nicaragua pagaron en concepto de intereses y capital más del doble del gasto público en salud y educación. Es decir que estos países podrían haber duplicado, si así lo hubieran decidido, el gasto en estos dos sectores básicos. Estas transferencias para el pago de la deuda suponen una limitación extraordinaria para conseguir atender a la población con los servicios sociales básicos. En Nicaragua al comienzo del curso escolar 2000 se reconocía por las autoridades educativas la imposibilidad de proporcionar plazas escolares de primaria a 900.000 niños y niñas.

Un dato todavía más llamativo, no publicado en los informes anuales de los organismos multilaterales ya citados y utilizados como fuente, es el peso de la deuda que vence cada año sobre el presupuesto de ingresos y gastos de los gobiernos deudores. Un documento de trabajo de del Fondo Monetario Internacional sobre la iniciativa PPAE (Países Pobres Altamente Endeudados) ofrece estadísticas sobre los vencimientos previstos —lo que se debería pagar según las deudas contraídas— y el porcentaje sobre sus ingresos públicos⁵. El porcentaje de ingresos necesario para financiar el servicio de deuda con vencimiento en 1995 en el caso de Nicaragua era del 157,7%, Honduras 66,6%, Mozambique 41,2% y Bolivia 13,6% si nos ceñimos a los países recogidos en el cuadro 1 y citados en aquel documento de trabajo.

Desde el punto de vista financiero, es interesante preguntarse lo que supone la ayuda para los países en los que se concentra la cooperación autonómica y local, comparándola con los pagos de la deuda externa?

El siguiente cuadro refleja el peso de la deuda respecto a las entradas por Exportaciones (Exp) y Producto Nacional Bruto (PNB) por un lado y por otro la relevancia de los Intereses (Int) y el Servicio Total de la Deuda (STD) respecto a la Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD)⁶ recibida de la comunidad de donantes en el año 1997.

4. Los porcentajes de gasto sobre PNB de 1997 corresponden en el caso de la educación a 1996 y en el caso de salud a 1995 según los datos disponibles en el Informe sobre Desarrollo Humano 1999.

5. Según la nota al pie en Atienza, J. (2000) "La deuda externa y los pueblos del sur" 2ª edición: Anthony R. Boote and Kamau Thugge (1997): *The HIPC Initiative*.

6. No se hacen distinciones entre sus componentes.

Cuadro 2

Países	STD/Exp en US\$	TD/PNB en US\$	Int/AOD	STD/AOD	AOD/PNB
Bolivia	34,88%	387,96%	0,30	0,66	9,23%
Colombia	26,59%	186,62%	7,34	16,52	0,30%
Rpca. Dominicana	6,17%	56,78%	2,66	6,07	0,52%
Ecuador	30,97%	244,32%	4,78	10,99	1,00%
El Salvador	7,01%	82,46%	0,52	0,95	2,63%
Guatemala	9,87%	111,43%	0,54	1,20	1,72%
Honduras	20,86%	194,05%	0,63	1,64	6,74%
Marruecos	26,63%	166,92%	2,24	6,67	1,42%
Mozambique	18,51%	983,27%	0,05	0,11	37,43%
Nicaragua	31,71%	552,24%	0,34	0,77	22,66%
Perú	30,91%	321,01%	2,95	6,02	0,80%
Venezuela	31,28%	128,78%	82,57	308,36	0,03%

Fuentes: Global Development Finance. World Bank., 1999 e Informe sobre Desarrollo Humano. PNUD, 1999.

Nota: Cifras correspondientes a 1997.

STD: Servicio total por la deuda; Exp: Exportaciones.

TD: Total de la Deuda; Int: intereses pagados.

Las dos primeras columnas son indicadores del grado de endeudamiento, los países que presentan una mejor situación relativa son la República Dominicana, El Salvador y Guatemala. En cambio en Nicaragua, Mozambique, Perú, Ecuador y Bolivia el servicio de la deuda supone un pago en divisas superior al 30% de los ingresos por exportaciones y sigue hipotecando su proceso de desarrollo.

Los ratios que incluyen la ayuda indican su relevancia respecto a intereses y servicio. Si consideramos una media, excluyendo a Venezuela, por cada dólar de ayuda se devuelven 2,03US\$ de intereses y 4,7US\$ en concepto de servicio total de deuda (STD). Las medias son importantes pero hay que recordar que no recogen la dispersión. Para los países con menor renta, Nicaragua, Mozambique, Bolivia y Honduras, la ayuda es significativa en términos de PNB, superior al 5%, y supera el servicio total de la deuda, es decir el ratio STD/AOD es inferior a uno.

En el caso de Bolivia, por ejemplo, por cada dólar de ayuda que recibió uno de sus habitantes en 1997, se reembolsaron 66 centavos en términos de servicio total de deuda a los países y organismos acreedores. Y en el de Honduras, la AOD es levemente significativa respecto al PNB y por cada dólar de ayuda que obtiene se desprende de 1,64US\$ en concepto de pago de la deuda.

Si matizamos todavía más y tenemos en cuenta que la ayuda incluye:

- Préstamos en condiciones concesionales: ayuda financiera que deben devolver con intereses.
- Cooperación técnica: ayuda no financiera en forma de recursos humanos.
- Subsidios: ayuda financiera no reembolsable que tiene carácter de donación. Este es el componente en el que se incluye la ayuda bilateral no reembolsable y la mayoría de la ayuda de las administraciones locales y autonómicas españolas.

Y realizamos la misma comparación anterior: STD/AOD teniendo en cuenta únicamente los subsidios, obtenemos el servicio total de la deuda por cada dólar recibido en forma de subvención o subsidio. Podemos tener en cuenta el periodo 90-96 para los casos de Honduras y Bolivia. Se observa que ahora el ratio supera la unidad, es decir, por cada unidad de subvención se ha reembolsado mayor cantidad de recursos líquidos a los acreedores.

Cuadro 3

País	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Honduras	1,84	0,56	2,33	3,88	5,22	4,37	5,81
Bolivia	1,91	0,59	1,09	1,91	1,24	1,14	1,05

Fuente: www.jubilee2000.uk

¿Quiénes son los acreedores en estos casos? El mayor porcentaje de la deuda de estos países es de origen bilateral y multilateral, si tenemos en cuenta la información correspondiente a 1996. En Nicaragua la suma de ambos componentes alcanzaba el 90%, en Honduras (92%) y en Bolivia (99%), por lo que el servicio de la deuda en su mayor parte es el pago del principal más los intereses a gobiernos o a instituciones multilaterales.

Estos tres países con menos ingresos son considerados en la alternativa PPAE. Esta alternativa “reducirá en un 18% el servicio de la deuda programado antes de ella. Pero si se tiene en cuenta el servicio total de la deuda que efectivamente se estaba pagando el promedio de reducción se quedará en el 1,9%”⁷. La diferencia entre programación y servicio son los retrasos acumulados o las reestructuraciones aprobadas por los donantes. Esto nos

7. Carlos Sánchez Mato (1999) basado en estimaciones realizadas por el FMI para 7 países: Bolivia, Mozambique, Burkina Faso, Costa de Marfil, Guyana, Mali y Uganda.

indica que la situación de hecho va a continuar, ya sea por los requerimientos de amplios plazos de cumplimiento de planes de ajuste macroeconómico o por su escasa relevancia en términos de alivio del peso de la deuda.

En conclusión, la dimensión y la relevancia, en términos financieros, de la ayuda en general y de la ayuda de las administraciones local y autonómica en particular⁸, no logran compensar la exportación de recursos que supone el servicio de la deuda desde los países deudores y pobres.

En el caso de los países más pobres para los que la ayuda es más relevante se observa un ineficiente viaje de ida y vuelta de recursos financieros que no provoca un incremento de las disponibilidades financieras para hacer frente a los procesos de inversión que permitan cubrir, por lo menos, las necesidades sociales básicas y combatir la pobreza.

Como el servicio de la deuda supera la inyección de recursos que supone la ayuda resulta que el problema de fondo, la financiación del desarrollo de los países con rentas más bajas, no se resuelve. Y una alternativa como la representada por la inversión extranjera directa en el área iberoamericana se concentra principalmente en los países de mayor renta relativa, y que destacan por sus niveles de desigual reparto de la renta: Argentina, Chile, Brasil y México.

Si la ayuda en general, y los subsidios de modo más acentuado, no son relevantes desde el punto de vista financiero, como hemos podido ver, resulta que el esfuerzo financiero no es el aspecto donde la cooperación descentralizada presenta potencialidades a pesar del crecimiento experimentado a lo largo de la década pasada en España. Podemos decir incluso que la crisis permanente de la deuda actúa como papel secante de la ayuda en general y de manera más particular y acentuada del dinamismo de la ayuda local y autonómica.

A partir del momento en el que las administraciones tomen conciencia de esta realidad que afecta radical y sistemáticamente desde hace veinte años a la situación de la salud, de la educación y a otros ámbitos de las sociedades que pretenden ayudar, habrá que proponer y ser imaginativos y responder a la siguiente pregunta: ¿Cómo, desde la cooperación descentralizada, se puede trabajar para contrarrestar el lastre que supone la deuda externa y conseguir así un mayor desarrollo humano en los países con los que se coopera? o de

8. El total de ayuda per capita recibida por los doce países recogidos en el cuadro uno de la comunidad de donantes alcanzó los 36 US\$ y según el Plan Anual de Cooperación Internacional (Seguimiento 1997) la ayuda bilateral no reembolsable española supuso 1,17 US\$ corrientes (tipo de cambio utilizado 150 pts./US\$) de media por persona en aquellos doce países, de los cuales, un 22% es decir 0,26 US\$, procedían de las administraciones locales y autonómicas.

otro modo más directo ¿qué respuestas están al alcance de estas administraciones?

2. Algunas propuestas de actuación para las administraciones locales y autonómicas

Las administraciones locales y autonómicas se caracterizan ante la deuda externa, por lo siguiente:

- No utilizan instrumentos de ayuda reembolsable.
- No son acreedores directos de deuda.
- No realizan aportaciones a Organismos Financieros Multilaterales para la concesión de ayuda financiera.

Dadas estas características, se plantean a continuación algunas orientaciones que pueden servir para la acción de la cooperación local y autonómica en el tratamiento y conversión de la deuda externa.

Propuestas de utilización de los mecanismos de conversión de deuda

La conversión de deuda es un instrumento de financiación más que, si es manejado con criterios de cooperación para el desarrollo, puede potenciar los esfuerzos dirigidos por las administraciones autonómicas, municipales y otras a alcanzar mayores cotas de desarrollo humano. Tiene dos virtudes fundamentales: multiplica el apoyo financiero a los programas al obtener mayor volumen de recursos a nivel local y reduce la sangría de divisas, que deben captar en los mercados internacionales, que supone el servicio de la deuda.

La conversión está al alcance de las capacidades de la cooperación descentralizada.

La utilización de operaciones de conversión puede requerir de amplias capacidades específicas y de ciclos temporales largos, pero esto no siempre es así, depende de muchos factores que hay que valorar previamente, y entre otros: la transparencia, la regulación existente y la experiencia adquirida, tanto por el país acreedor como por el deudor. En algunos casos, como ha ocurrido con la preparación de la conversión de deuda externa por educación en Mozambique, llevada a cabo por Intermon, la operación ha supuesto más de dos años de trabajo con sus correspondientes costes. Mientras tanto, en el caso de la conversión de deuda por inversión privada en Marruecos llevada a cabo por la sociedad URBASER, del Grupo Dragados, las gestiones se extendieron durante unos meses, no fueron complicadas y el departamento financiero está

dispuesto a participar en nuevas subastas de deuda —en Marruecos por ejemplo puede haber nuevas subastas tras los acuerdos alcanzados durante este año 2000— de países donde tienen planes de expansión.

La Comunidad de Madrid aprobó destinar cincuenta millones de pesetas para la compra de deuda FAD contraída por Mozambique en una operación liderada por Intermon. El objetivo: financiar proyectos en la provincia de Niassa, al norte del país, con el objetivo de mejorar la situación del sector educativo, prioritario para la Comunidad de Madrid y al que viene dedicando la mitad de su ayuda. En el momento en que se produjeron las inundaciones se estaba a punto de liberar la financiación por la Comunidad de Madrid y se desarrollaban las gestiones ante el Banco Central de Mozambique. A continuación el Gobierno Español tomó la decisión de condonar la deuda FAD. La conversión no se ha realizado, pero los doscientos veinte millones de pesetas que se iban a destinar a la compra de deuda ya se están empleando en los proyectos previstos de apoyo al sector educativo y que eran considerados más prioritarios en la provincia de Niassa.

La cooperación descentralizada tiene capacidad financiera para llevar a cabo operaciones de conversión de deuda por desarrollo humano.

Continuando con los casos mencionados, en los dos se han movilizado recursos financieros dentro de las posibilidades de la cooperación de las administraciones locales y descentralizadas. En el caso de la operación gestionada por Intermón se había previsto invertir 220 millones de pesetas para la compra de una deuda cuyo valor nominal ascendía a 2.750 millones de pesetas. En el caso de la conversión por deuda marroquí se podía optar a la compra con una cantidad mínima aproximada de 11 millones de pesetas, ya que el Ministerio de Economía y Hacienda había establecido un límite inferior de compra de 20 millones de pesetas en valor nominal y la puja en las subastas se movía entre un 50% y un 56% de dicho valor. El margen bruto, es decir la diferencia entre el precio de compra de la deuda al Ministerio de Economía y Hacienda y el de venta al gobierno deudor, en el caso de la deuda marroquí, se encontraba entre un 5 y un 10%, y en el caso de la mozambiqueña se preveía, en octubre de 1999, que fuera del 288%. Prácticamente se triplicaban los recursos en meticais —la moneda de Mozambique—, con respecto a los invertidos en pesetas para la compra, para la financiación de proyectos educativos.

La cooperación descentralizada debe tratar de ser reconocida como un inversor elegible en los mecanismos de conversión.

De la misma forma que se reconoce que las empresas contribuyen al desarrollo económico y social de los países deudores se debe reconocer este papel a las administraciones descentralizadas que destinan parte de su presupuesto a ayuda oficial para el desarrollo. Las administraciones descentralizadas pueden ser

consideradas por tanto inversores elegibles a la hora de negociar con el país deudor qué operadores pueden acceder a la conversión de deuda. Esto permitiría estrechar la colaboración interinstitucional que se debe dar en la gestión de la ayuda oficial para el desarrollo y alcanzar altos grados de sinergias entre distintos instrumentos.

Propuestas de trabajo en el marco de una cooperación horizontal con administración descentralizada y organizaciones locales de los países deudores

El establecimiento de alianzas entre administraciones, instituciones, organizaciones no gubernamentales, empresas locales y otras que sean conscientes de la necesidad de trabajar en la resolución y tratamiento del problema⁹ permitirá estar atentos e identificar posibilidades de actuación dentro de las que cada uno sume. De esta manera la cooperación descentralizada cubriría un déficit de participación y de colaboración horizontal, ya que, si bien vivimos en un mundo en el que los actores son múltiples, la cooperación para el desarrollo sigue siendo primordialmente interestatal.

Una de las posibilidades sería *sumar capacidad financiera a iniciativas locales* de conversión por desarrollo humano¹⁰. En los países que sufren el problema de la deuda han estado durante más de 15 años tratando de poner en marcha iniciativas. En el caso de Perú, la conversión de la deuda suiza dio lugar a la formación de un Fondo Contravalor del que han participado asociaciones de pobladores, ONG y gobiernos locales para financiar proyectos de desarrollo local. ¿Quién aseguraría que la cooperación descentralizada con un número importante de proyectos en Perú no ha podido apoyar proyectos alguna vez a través de esas mismas contrapartes locales?

El Fondo¹¹ Ecuatoriano Populorum Progressio (FEPP), una organización ecuatoriana que cuenta con apoyo de ONGD y de la Comunidad de Madrid, compró, previo acuerdo entre el Banco Central del Ecuador y la Conferencia Episcopal de este país en septiembre de 1990, títulos de deuda externa ecuatoriana por un valor nominal de seis millones, contraída con el Banco Santander. El FEPP aportó el 15% de ese valor en el mercado secundario de Nueva York y para

9. El PNUD en su "Informe sobre el Desarrollo Humano 1999" señala: "Una alianza... puede hacer mucho para lograr objetivos comunes. Una alianza no significa sumisión de un actor a otros. La labor de un actor puede complementar la de otros".

10. Algunos de los casos señalados en esta propuesta y otros adicionales se han recogido de "La deuda externa del Tercer Mundo. Alternativas para su condonación". Carlos Vaquero (comp.), 1999.

11. Chiriboga (1999)

ello logró movilizar recursos de varias fuentes solidarias de Alemania, Suiza, Francia, Holanda, Austria, Estados Unidos e Italia. El Banco Central de Ecuador reconocía el 70% del valor de la deuda y entregó Bonos del Estado al FEPP a través de la Conferencia Episcopal. En un inicio, los intereses de esos bonos sirvieron para poner en marcha el Programa de Tierras.

Entre 1991 y 1998 el FEPP otorgó créditos para la adquisición de 46.296 hectáreas en beneficio de 9.826 familias, asociadas en 326 organizaciones campesinas.

Apoyar procesos de estudio de oportunidades de conversión de deuda donde se concentre deuda cuyo acreedor sea España y poder apoyar las gestiones desde nuestro país. En Guatemala por ejemplo existe una coalición de 10 organizaciones ambientalistas que han avanzado en la conversión de deuda y cuyo acreedor era el gobierno francés¹², pero en 1998 estaban estudiando, en colaboración con la Unión Internacional de Conservación de la Naturaleza, la situación de las deudas con otros acreedores europeos entre los que aparecía el Banco Exterior de España (ahora fusionado en el BBVA).

En el marco de la alternativa PPAE la cooperación descentralizada podría apoyar los procesos de participación y elaboración de propuestas factibles por parte de grupos locales, gobiernos regionales o redes de organizaciones que alimentaran la elaboración de los Documentos de Estrategia de Lucha contra la Pobreza (DELP¹³). Así se conseguiría que grupos marginados en estos procesos no siguieran experimentando déficits de participación por falta de medios, y que fueran escuchados. El Gobierno Boliviano, por ejemplo, está poniendo en marcha el Diálogo II como un proceso en el que interviengan la sociedad civil, el sector empresarial, las fuerzas armadas, los sindicatos, la iglesia y otros grupos y le permita avanzar en la definición de una estrategia de lucha contra la pobreza, tal y como se establece en la iniciativa PPAE. En estos momentos el PNUD está apoyando a la Presidencia de la República de Bolivia en la gestión del proceso de diálogo. También hay voces discordantes que no confían en la oferta, entre ellos algún grupo departamental de la Campaña Jubileo 2000.

12. El 5 de enero de 1996 el Tesoro Francés remitió al Ministro de Finanzas Públicas de Guatemala un proyecto sobre la Implementación de Intercambio de Deuda por Naturaleza de acuerdo al Convenio Bilateral de fecha 10 de noviembre de 1994 en el que se definía la deuda elegible, inversionistas e inversiones elegibles..., esquema de selección y de conversión a la vez. Una parte de los recursos resultantes se tenían que destinar a proyectos que hicieran énfasis en los sectores sociales.

13. Conocidos por las siglas DELP en castellano y PRSP en inglés.

Propuestas para llevar a la Comisión Interterritorial de Cooperación para el Desarrollo (R.D. 22/2000 de 14 de enero de 2000)

La Comisión Interterritorial de Cooperación se define como “el foro de colaboración y concertación entre Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales con el fin de que un adecuado intercambio de informaciones y criterios permita la más adecuada utilización de los fondos que cada una de la Administraciones públicas dedica a la cooperación al desarrollo”.

Este fin contenido por el Real Decreto ya ha sido señalado más arriba a la hora de indicar alguna propuesta que, para poder ser llevada a cabo, requiere:

1º Obtener información de la situación de la posición acreedora española y de los acuerdos con los países deudores para poner en marcha mecanismos de conversión.

2º Buscar las sinergias entre las administraciones públicas a la hora de llevar a cabo las operaciones de conversión de deuda y establecer como criterio de elegibilidad en los mecanismos de conversión la priorización del acceso a los agentes que tengan como objetivo último la lucha contra la pobreza. Esto supondría la “articulación y complementación armónica con los principios, objetivos y prioridades que orientan la ayuda oficial al desarrollo”, según el artículo tres que establece las funciones de la citada Comisión.

Propuestas en el terreno de la educación para el desarrollo

La Ley 13/99 de Cooperación para el Desarrollo de la Comunidad de Madrid dispone en su Artículo 3, Apdo. 5, las áreas de actuación preferente en el territorio de la Comunidad de Madrid y entre ellas la educación para el desarrollo y la sensibilización. Subrayo esto porque la cooperación de las administraciones locales y autonómicas tiene aquí una de sus señas de identidad, que debe desarrollar.

La educación para el desarrollo supone un trabajo en tres niveles, y en relación con la deuda, éstas pueden ser las propuestas.

1. Ampliar el conocimiento sobre la realidad de la deuda

Muchas veces se dice que la cooperación de las administraciones locales y autonómicas es la más cercana a la gente, por lo que debe poner en marcha

iniciativas como la que señala el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en su Informe 1999: “hacer que la gente tome conciencia de ser ciudadanos del mundo, no solamente de sus países”. Una de las vías es tratar de crear conciencia en cuanto a las conexiones que existen en el mundo provocadas por la crisis de sobreendeudamiento¹⁴ que padece un importante número de países desde hace más de 15 años.

Quizá un primer paso sería que las personas que trabajan en los gobiernos y administraciones locales y autonómicas tomaran conciencia del problema. En el caso de la Comunidad de Madrid se puede decir que se comenzó el pasado año con la colaboración del grupo de expertos y responsables de la campaña “Deuda Externa ¿Deuda Eterna?”.

Otra opción es continuar apoyando programas y acciones de sensibilización. Creemos que se puede fortalecer estas acciones en las que deben intervenir o conectar personas e instituciones de los países endeudados que complementen los procesos de análisis que se pueden llevar a cabo desde nuestro ámbito más cercano.

2. Fortalecer los procesos de análisis

Es fundamental para alimentar cualquiera de las otras acciones en materia de educación para el desarrollo. La cooperación para el desarrollo local y autonómica tiene a su alcance la posibilidad de mantener una relación con universidades y con otros órganos dentro de sus gobiernos autónomos que pueden apoyar procesos de esta naturaleza.

Otra de las acciones, en este caso relacionada con la difusión del análisis, ha sido la financiación de la segunda edición actualizada del libro de Jaime Atienza, *La deuda externa y los pueblos del sur*. El perfil acreedor de España, que incluye nuevos datos sobre la deuda externa contraída con España hasta 1998, distribuida por países y con los últimos avances en el pasado otoño.

3. Apuntar y culminar en la acción

La cooperación descentralizada puede culminar las acciones de cooperación para el desarrollo involucrándose, es decir buscando formas de avanzar en algunas de las propuestas aquí recogidas, o tratando de implicar a todas las caras de la vida política y social. En estos dos ámbitos querría señalar los siguientes ejemplos, ambos muy cercanos:

- En el Pleno de la Asamblea de la Comunidad de Madrid aprobó, el día 23 de marzo de 2000 en sesión ordinaria, la Resolución por la que se insta al Gobierno de la Comunidad de Madrid a que se dirija al Gobierno de

la Nación a fin de que “prosiga impulsando las medidas pertinentes para la reducción o condonación de la deuda externa de los países pobres, vinculándola a inversiones en desarrollo humano (educación, salud, medio ambiente, etc.)...”.

- En segundo lugar, la Comunidad de Madrid, a través de su Dirección General de Cooperación al Desarrollo y Voluntariado, se ha involucrado en una actuación concreta, la celebración del seminario “Conversión de deuda externa: una inversión en desarrollo humano” en colaboración con los responsables de la campaña “Deuda externa ¿Deuda eterna?”, celebrado en Madrid los días 8 y 9 de mayo de 2000 en la sede de la Organización de Estados Iberoamericanos. Esta actuación sirvió para conocer de cerca las posiciones de los actores españoles más implicados y otras perspectivas y análisis realizados desde Europa e Iberoamérica.
- Por último, es necesario resaltar la importancia de un diálogo y de un acercamiento entre todos los que trabajamos en pro de una ayuda más eficaz que quiere ir ganando batallas contra la pobreza, para que por ejemplo no nos las ganen la deuda u otros factores, y que aprovechemos todo aquello que esté en nuestra mano y pueda favorecer un desarrollo más humano.

Bibliografía

- ATIENZA, Jaime: *La deuda externa y los pueblos del sur*. El perfil acreedor de España. Manos Unidas, Cáritas, Justicia y Paz y Confer. 2ª versión actualizada. Madrid 1999.
- CHIRIBOGA y Col.: *Cambiar se puede. Experiencias del FEPP en el desarrollo rural del Ecuador*. FEPP. Quito. 1999.
- MIGUEL, Santiago de: *Conversión de deuda por desarrollo. Opciones para ONGD y agencias de desarrollo*. Mimeografiado. Investigación IV curso de especialización en Cooperación internacional para el Desarrollo. IUDC-CEDEAL. Madrid.1993.
- PNUD: *Informe sobre desarrollo humano 1999*. New York. 1999.
- VAQUERO, Carlos (Compilador): *La deuda externa del tercer mundo. Alternativas para su condonación*. Talasa. Madrid. 1999.
- WORLD BANK: *Global development finance. Analysis and Summary Tables*. Washington. 1999.

OTROS TEMAS

CONSIDERACIONES SOBRE LA ACCIÓN DEL CONSEJO DE EUROPA EN MATERIA DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO

DANIEL GARCÍA *

RESUMEN

La acción en materia de cooperación al desarrollo del Consejo de Europa es poco conocida. A diferencia de la cooperación al desarrollo de la Unión Europea, articulada sobre parámetros político-económicos, el Consejo de Europa ha seguido una aproximación ideológica, promoviendo dos campañas públicas de concienciación de la opinión pública europea. Diversos factores habrían condicionado la acción del Consejo de Europa en materia de cooperación al desarrollo, cuyos principales logros y carencias se presentan en estas páginas. Con independencia del juicio de valor que pueda hacerse a esta “inusual” forma de cooperación multilateral para el desarrollo, aún queda un largo camino por recorrer y, en este sentido, se aportan algunas propuestas para mejorar las actuaciones futuras de esta organización en su intento de consolidar una genuina estrategia europea de cooperación al desarrollo para el siglo XXI.

1. Introducción

Desde la conclusión de la Segunda Guerra Mundial hasta fines de los años 80, Europa se encontró dividida en dos bloques —occidental y oriental, respectivamente, enfrentados a nivel político, económico y militar. En aquellos años, el baluarte ideológico del bloque occidental estuvo representado por el Consejo

* Doctor en Derecho. Profesor de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales en la Universidad de Sevilla. Participa como docente en la Maestría en Cooperación Internacional al Desarrollo y Acción Humanitaria, organizada por la Universidad Internacional de Andalucía, en su sede de Santa María de la Rábida (Huelva).

de Europa, una organización internacional creada el 5 de mayo de 1949 sobre el triple pilar de la democracia parlamentaria, el Estado de Derecho y el respeto a los derechos humanos¹, para “realizar una unión más estrecha entre sus miembros para salvaguardar y promover los ideales y principios que constituyen su patrimonio común y favorecer su progreso económico y social”².

A pesar de que el Consejo de Europa representa la “Gran Europa”—en la actualidad sus Estados Miembros son 41 incluidos Rusia y Georgia—frente a la “Pequeña Europa” o Europa de los quince, este tiene en la opinión pública una repercusión menor que la de la Unión Europea, lo cual puede explicarse por el mayor peso y eficacia en todo orden de esta última y por su inmediato impacto en la vida cotidiana de los ciudadanos³. Sin embargo, la obra del Consejo de Europa es sumamente amplia. Con la única excepción de la defensa militar—expresamente excluida en el apartado d) del artículo 1 de su Estatuto— la acción de esta organización en materia de cooperación en los ámbitos económico, social, cultural, científico, jurídico y administrativo, es muy amplia, destacando su labor en materia de salvaguardia y desarrollo de los derechos humanos⁴.

Aun cuando los problemas políticos no figuran entre las competencias enumeradas en el artículo 1 del Estatuto del Consejo de Europa, de hecho, van a figurar siempre en el primer plano de las preocupaciones de esta organización⁵. Sin embargo, la acción del Consejo de Europa en materia de *cooperación*

1. Preámbulo y artículo 3 de su Estatuto. España se adhirió al mismo el 24 de noviembre de 1977 (B.O.E. núm. 51, de 1 de marzo de 1978; enmienda B.O.E. núm. 63, de 14 de marzo de 1981). Sobre el Consejo de Europa véase: DÍEZ DE VELASCO, Manuel: *Las Organizaciones Internacionales*, Tecnos, Madrid, 1997, décima edición, pp. 399-417. En relación con la labor más reciente de esta organización: CARRILLO SALCEDO, Juan Antonio: “Le Conseil de l’Europe et la Convention européenne des droits de l’Homme”, en *Manuel sur les Organisations internationales de l’Académie de Droit International de La Haye*, Martinus Nijhoff, Dordrecht, 1998, segunda edición, pp. 258-291.

2. Artículo 1. a) de su Estatuto.

3. PASTOR RIDRUEJO, José Antonio: *Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales*, Tecnos, Madrid, 1999, séptima edición, p. 802.

4. En especial, a través del sistema de garantía colectiva de los derechos y libertades enunciados en el Convenio europeo de derechos humanos y en sus Protocolos Adicionales de contenido normativo. El Convenio europeo para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales fue adoptado en Roma el 4 de noviembre de 1950—España lo firmó el 24 de noviembre de 1977 y lo ratificó el 4 de octubre de 1979 (B.O.E. Núm. 243, de 10 de octubre de 1979). Objeto de sucesivas modificaciones, la última de las cuales ha sido la introducida por el Protocolo Adicional nº 11, de 11 de mayo de 1994, en vigor desde el 1 de noviembre de 1998—ratificado por España el 28 de noviembre de 1996 (B.O.E. Núm. 152, de 26 de junio de 1998; corrección de errores: B.O.E. Núm. 223, de 17 de septiembre de 1998).

5. CARRILLO SALCEDO, Juan Antonio: “Le Conseil de l’Europe...”, op. cit., p. 259. Esta cooperación política se ha incrementado en los últimos años coincidiendo con la incorporación al Consejo de Europa de nuevos Estados provenientes del centro y este de Europa—incluida Rusia—que han restado homogeneidad y añadido inestabilidad a la organización. Véase, en este sentido, el texto de las declaraciones finales de las dos únicas cumbres de jefes de Estado y de gobierno de los Estados Miembros del Consejo de Europa, celebradas hasta la fecha, en Viena en 1993 y en Estrasburgo en 1997. Pueden consultarse en: *Revista de Instituciones Europeas*, 1993, Vol. 20, nº 3, pp. 1085 y ss., y en *Revue générale de droit international public*, 1997, nº 4, pp. 1103 y ss., respectivamente.

para el desarrollo —no expresamente excluida del ámbito de actuaciones de la organización— ha sido escasa, a pesar de que el principio de la cooperación internacional aparezca configurado en el preámbulo de su Estatuto como uno de los dos pilares que sustentan la paz internacional⁶. De hecho, los principales hitos de la acción del Consejo de Europa en materia de cooperación para el desarrollo han sido las campañas de sensibilización social de 1988 y 1998, tituladas: *Campaña para la interdependencia y la solidaridad Norte-Sur, la primera* y *Campaña para la interdependencia y la solidaridad mundiales: Europa contra la pobreza y la exclusión social*, la segunda. Con ellas, el Consejo de Europa ha querido propiciar la concienciación europea de la persistente y creciente disparidad económica entre los países ricos y pobres en el mundo⁷.

2. Los condicionantes de una acción del Consejo de Europa en materia de cooperación al desarrollo

Cinco serían los factores que habrían condicionado a nivel cuantitativo y cualitativo la acción de la organización en este campo:

En primer lugar, el Consejo de Europa es una organización internacional de cooperación y no de integración. A diferencia de la Comunidad Europea, su creación no se concibió sobre una base económica, favorecer las economías de sus Estados Miembros, sino —como ya se ha señalado— sobre una coincidencia ideológica de garantizar un espacio de seguridad europea a través de la democracia parlamentaria, el Estado de Derecho y el respeto de los derechos humanos. Este hecho puede incidir en la labor de cooperación al desarrollo del Consejo de Europa en la medida en que no ésta no se presentará como la cooperación al desarrollo de la Unión Europea, esto es, articulada, por un lado, sobre la base de acuerdos políticos con países y grupos de países, suscritos en función de un criterio geográfico; y por otro, sobre la base de un abanico de instrumentos y modalidades de cooperación al desarrollo aplicables a todos los países del sur (“acciones horizontales”)⁸, sino que se tratará

6. Párrafo segundo del preámbulo: “Convencidos de que la consolidación de la paz, basada en la justicia y la cooperación internacional, es de interés vital para la preservación de la sociedad humana y de la civilización.”

7. Párrafo 1º de *La Cooperación Norte-Sur para el desarrollo en el siglo XXI: una contribución a la IIª Campaña para la interdependencia y la solidaridad mundiales: Europa contra la pobreza y la exclusión social*. Doc. 8281, de 16 de diciembre de 1998, elaborado por el Comité de Asuntos Económicos y de Desarrollo del Consejo de Europa. A diferencia de la Primera Campaña, centrada sólo en las desigualdades entre países ricos y pobres (“Europa en el mundo”), la Segunda Campaña del Consejo de Europa ha pretendido llamar la atención de la opinión pública europea sobre la disparidad económica entre la población en el seno mismo de Europa (“el mundo en Europa”).

8. GÓMEZ GALÁN, Manuel y SANAHUJA PERALES, Antonio: *El sistema internacional de cooperación al desarrollo*, CIDEAL, Madrid, 1999, p. 116.

de una cooperación inmaterial, no reflejada en cifras sino en declaraciones y pronunciamientos.

En segundo lugar, la experiencia en materia de cooperación al desarrollo del Consejo de Europa habría estado igualmente condicionada por la tensión in/out presente en toda organización regional: ¿cooperar hacia afuera o hacia dentro? En el seno del Consejo de Europa hay Estados más desarrollados que otros a nivel económico; incluso, si consideramos el triple pilar ideológico de esta organización —democracia pluralista y parlamentaria, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos—, algunos Estados, como las nuevas democracias de Centro y Este de Europa recién incorporadas, están claramente más retrasados con respecto a otros Estados Miembros de la Organización.

El Consejo de Europa cuenta entre sus finalidades el realizar una unión más estrecha entre sus miembros para salvaguardar y promover los ideales y principios que constituyen su patrimonio económico y social. Esa fuerza centrípeta —hacia adentro— se ha visto neutralizada en parte, sin embargo, por otra fuerza —centrífuga— que es resultado de una constatación: Europa no vive aislada del mundo⁹. En consecuencia, las distintas modalidades de cooperación al desarrollo del Consejo de Europa orientadas hacia dentro —a aquellos países o regiones más necesitadas— han dificultado los intentos de llevar a cabo una cooperación para el desarrollo a escala global, dirigida a África, Asia o América Latina.

El tercer condicionante en la experiencia del Consejo de Europa en materia de cooperación al desarrollo viene expresado en el ya referido triple pilar ideológico de esta organización. La necesidad de fortalecer entre sus Estados Miembros la democracia pluralista y parlamentaria, el Estado de Derecho y el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales condicionaría, en principio, toda la labor de la organización, de manera que, aun cuando

9. Esta tensión aparece reflejada en el texto de la Declaración final adoptada en la cumbre de jefes de Estado y de gobierno de los Estados Miembros del Consejo de Europa celebrada en Viena, el 9 de octubre de 1993, cuando se afirma por una parte que: “confirmamos la política de apertura y de cooperación con todos los países de Europa Central y Oriental que hayan optado por la democracia. Los programas establecidos por el Consejo de Europa para ayudar a la transición democrática deben desarrollarse, adaptándose constantemente a las necesidades de los nuevos asociados” y, por otra parte, se afirma que “la profundización en la cooperación para dar respuesta a la nueva coyuntura europea no debería en modo alguno desviar nuestra responsabilidad respecto de la interdependencia y la solidaridad Norte/Sur.” De igual manera, el comienzo y el final de la Declaración final de la cumbre de Estrasburgo, adoptada el 11 de octubre de 1997, son ilustrativos de dicha tensión. Por un lado se dice: “nosotros, los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados Miembros del Consejo de Europa... convencidos de que los profundos cambios en Europa y los grandes desafíos planteados a nuestras sociedades requieren incrementar la cooperación entre todas las democracias europeas”. Por otro lado, se afirma: “animamos la comprensión entre los ciudadanos del Norte y del Sur, en particular por medio de la información y la formación cívica de los jóvenes, así como a través de iniciativas tendentes a promover el respeto mutuo y la solidaridad entre los pueblos.”

ésta se instrumentaliza en ámbitos de cooperación muy diversos, en los umbrales del siglo XXI sigue sin aparecer, más que testimonialmente, una cooperación en sectores como el desarrollo, la protección del medio ambiente o el socorro en caso de desastres naturales. En materia de derechos humanos, resulta además notable la ausencia de una resolución o declaración emanada de los órganos políticos del Consejo de Europa, la Asamblea Parlamentaria y el Comité de Ministros, con relación al desarrollo sostenible como un derecho humano y de los pueblos. Este “olvido” es particularmente criticable a la luz del artículo 1. b) del Estatuto del Consejo de Europa, que utiliza unos términos —“mediante la salvaguardia y el desarrollo de los derechos humanos y de las libertades fundamentales” (la cursiva es añadida)— que podrían haber servido de justificación a una acción más progresista e innovadora de esta organización en materia del derecho al desarrollo¹⁰.

El siguiente condicionante alude a la escasez de recursos económicos. Siendo el Consejo de Europa una organización internacional de cooperación, no cuenta con recursos propios, a diferencia de la Unión Europea. Sus propios fondos no pueden compararse en cantidad y calidad a los de la Unión Europea que, al asumir competencias soberanas de los Estados Miembros se ha dotado de vías autónomas de financiación¹¹. Como consecuencia, la Unión Europea desarrolla unos programas de cooperación al desarrollo que son impensables para el Consejo de Europa, por sus limitaciones económicas en este sentido. Nótese, en este sentido que las campañas de sensibilización sobre la interdependencia y la solidaridad Norte-Sur, son de 1988 y 1999, esto es, con diez años de distancia la primera de la segunda.

En quinto lugar, por último y como conclusión a los condicionantes anteriores, puede comprenderse que la labor del Consejo de Europa en materia de cooperación al desarrollo no haya sido tan relevante ni importante como lo ha sido en otras áreas, como, por ejemplo, en relación con la protección de los derechos humanos. Sin embargo, en los últimos años, esta organización parece decidida a situar la cooperación al desarrollo entre sus objetivos prioritarios, aunque con dos características:

10. Tanto en su versión inglesa: “in the maintenance and further realisation of human rights and fundamental freedoms”, como en su versión francesa: “ainsi que par la sauvegarde et le développement des droits de l’homme et des libertés fondamentales”.

11. Tomados conjuntamente la cooperación bilateral de los Estados Miembros y la cooperación comunitaria —esto es, aquella que depende de las instituciones comunitarias y de los recursos económicos gestionados por éstas— la Unión Europea es uno de los primeros donantes a nivel mundial de la ayuda al desarrollo. GÓMEZ GALÁN, Manuel y SANAHUJA PERALES, Antonio: *El sistema internacional de cooperación al desarrollo*, op. cit., pág. 109. En cifras, la Comunidad Europea destina anualmente más de 5.000 millones de euros en ayuda al desarrollo, y la Unión Europea, alrededor de 27.000 millones de euros. ALONSO, José Antonio (director) y otros: *Estrategia para la Cooperación Española*, 1999, Ministerio de Asuntos Exteriores, Madrid, p. 151.

a) Como una reacción al fenómeno de la globalización —es decir, no se trata de la cooperación al desarrollo como un fin en sí misma, sino como un medio de hacer frente a los aspectos más negativos de la globalización—¹².

b) Como tal, no está especialmente dirigida a un área geográfica concreta, sino bajo el genérico nombre del “Sur”, por contraposición al “Norte”.

3. Balance de las dos campañas sobre la interdependencia y la solidaridad mundiales

Consciente de que el destino de los países del Norte está íntimamente ligado al futuro de los del Sur por una compleja red de relaciones económicas, sociales, ecológicas y políticas¹³, la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa resolvió organizar en estrecha colaboración con el Parlamento Europeo, una campaña pública europea sobre la interdependencia y la solidaridad Norte-Sur, poniendo énfasis, por un lado, en la necesidad de aumentar la concienciación pública de esta interdependencia y la responsabilidad compartida de Europa para jugar un papel más constructivo al ayudar a resolver los problemas económicos y sociales que afectan a la Humanidad, y, por otro, en que los actores claves de la campaña deberían ser las organizaciones no gubernamentales, los medios de comunicación, las escuelas y las autoridades locales y los parlamentos nacionales de los Estados Miembros de la Organización¹⁴.

De esta primera campaña resultaron una serie de resoluciones que, aun cuando no hacen ninguna mención al derecho al desarrollo como un derecho humano y de los pueblos¹⁵, destacan por su contenido comprometido y crítico respecto de

12. Párrafo 67º de La Cooperación Norte-Sur para el desarrollo en el siglo XXI..., Doc. 8281, op. cit. En este sentido, son ilustrativas las palabras del mensaje que el Secretario General de las Naciones Unidas, Sr. Kofi Anann dirigió al Consejo de Europa con ocasión del inicio de la Segunda Campaña sobre la interdependencia y la solidaridad mundiales, en 1998: "Me congratulo al advertir que (el Consejo de Europa) está pensando en términos de solidaridad global. Cuando miramos al siglo XXI, resulta evidente que todos los países están cada vez más afectados por los mismos desafíos y dificultades. Algunas amenazas son públicas, tales como el terrorismo y la proliferación de armamento a escala mundial. Otras están insinuadas, tales como el cambio climático, el tráfico de drogas, el blanqueo de dinero. Pero todas ellas trascienden las fronteras. Ningún país puede hacerles frente en solitario. Son problemas sin pasaporte de modo que para tratarlos necesitamos un enfoque sin fronteras."

13. Párrafo 4º de la Resolución 878 de 1 de julio de 1987, de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa sobre la Organización de la campaña pública europea sobre la interdependencia y la solidaridad Norte-Sur (primavera 1988).

14. Párrafos 5º y 6º de la Resolución 878 de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, de 1 de julio de 1987.

15. Siguiendo los pasos de la Asamblea General de Naciones Unidas: Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, Resolución 41/128, de 4 de diciembre de 1986; Declaración sobre la cooperación económica internacional y, en particular, la reactuación del crecimiento económico y el desarrollo de los países en desarrollo, Resolución S-18/3, de 1 de mayo de 1990.

la deuda internacional —cuya cancelación llega a proponerse—, las medidas proteccionistas contra los productos del Sur y, en general, la falta de solidaridad y de corresponsabilidad del Norte con el Sur¹⁶. El resultado más notable de esta primera campaña fue otro, sin embargo: la creación en Lisboa, en 1990, del *Centro Europeo para la Interdependencia y la Solidaridad Mundiales*¹⁷. Originariamente concebido para el seguimiento de la primera campaña, en la actualidad opera bajo la Dirección de Asuntos Políticos del Consejo de Europa cumpliendo dos objetivos básicos: de un lado, proporcionar un marco de trabajo para la cooperación europea con vista a incrementar la concienciación pública sobre las cuestiones de interdependencia global y, de otro, promover políticas de solidaridad de conformidad con los objetivos y principios del Consejo de Europa¹⁸.

Aun cuando el Centro Norte-Sur cuenta con Estados Miembros¹⁹, no está administrado exclusivamente como una organización internacional intergubernamental, sino que funciona sobre la base de lo que se denomina cuadrilogo: un sistema de gestión compartida entre parlamentarios, gobiernos, organizaciones no gubernamentales y autoridades locales y regionales, con el que se pretende un amplio y variado intercambio de opiniones y un diálogo entre los diferentes componentes de la sociedad, en orden a promover la concienciación pública respecto de los objetivos y requisitos de la cooperación al desarrollo con los países del Sur.

Los participantes en la Primera Campaña del Consejo de Europa pensaron incluso antes de que concluyera ésta, que debía haber un “proceso posterior a Madrid”²⁰

16. Así, por ejemplo, el Párrafo 13º de la Resolución 889 de 27 de enero de 1988 de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, llama a los Estados Miembros de esta organización a intensificar “sus esfuerzos para incrementar el flujo de recursos privados y públicos para el desarrollo; abrir sus mercados a las importaciones desde los países en desarrollo, en particular, desmantelando las medidas proteccionistas; adoptar las medidas previstas para aliviar la carga de la deuda, incluida su cancelación; y promover un diálogo constructivo amplio y orientado a la acción, entre los países desarrollados y en desarrollo.” Incluso, se llega a sostener que “los parlamentarios de los países de la OCDE deberían controlar más estricta y regularmente las políticas seguidas por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial respecto de los países del Tercer Mundo.” Párrafo 8º de la Recomendación 1095 de 31 de enero de 1989 de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa.

17. Más conocido como el Centro Norte-Sur, su dirección en internet es: www.nscentre.org

18. En la actualidad el Centro Norte-Sur desarrolla cinco programas: el programa de cooperación con los medios de comunicación, los programas sobre educación mundial, juventud y derechos humanos, y el programa de cooperación transmediterráneo (*transmed*). Una información detallada sobre los mismos puede obtenerse a través de su dirección en Internet.

19. Los Estados Miembros del Centro Norte-Sur son los 17 siguientes: Chipre, Finlandia, la Santa Sede, Liechtenstein, Malta, Noruega, San Marino, España, Suiza, Francia, Grecia, Italia, Luxemburgo, Holanda, Portugal, Eslovenia y Suecia.

20. La Iª Campaña pública sobre la interdependencia y la solidaridad Norte-Sur del Consejo de Europa tenía prevista su clausura formal durante una Conferencia Europea de Parlamentarios y Organizaciones no Gubernamentales que se celebró en Madrid, del 1 al 3 de junio de 1988 y de la que surgió el *Manifiesto de Madrid*. En éste se afirmaba la responsabilidad de Europa en cambiar el rostro de las relaciones Norte-Sur y de entrelazar con el Sur una el Sur una verdadera asociación. Igualmente, se invitaba a reforzar la cooperación triangular entre los parlamentarios, las organizaciones no gubernamentales y los gobiernos, en la elaboración de estrategias para el desarrollo. Esta cooperación triangular fue el germen del Centro Norte-Sur y de su “cuadrilogo”.

para supervisar la puesta en práctica de la misma. Se pensó que las conclusiones de este control podrían ser presentadas y analizadas en una conferencia a celebrar en 1992, aunque ésta no llegó finalmente a celebrarse²¹. Desde mediados de los noventa, la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa volvió a lanzar un llamamiento sobre la conveniencia de que las políticas nacionales de cooperación al desarrollo de los Estados europeos formaran parte de un esquema “europeo”, que tuviera en cuenta los condicionantes ecológicos, con vistas a alcanzar un desarrollo sostenible a escala mundial²². Este “enfoque europeo” de la cooperación al desarrollo perseguiría un uso más eficiente de los recursos anualmente asignados, concentrándolos: en aquellos países en desarrollo más pobres antes que en los países en desarrollo más ricos; en la gente desfavorecida en esos países, en particular, las mujeres, antes que en la gente privilegiada; en las necesidades básicas que normalmente no son objeto de inversión privada pese a su gran importancia para el desarrollo económico, tales como los cuidados médicos primarios, la educación básica, la promoción de la agricultura en áreas rurales, la protección del medio ambiente y el control de la natalidad²³.

Así, en su Recomendación 1319, del 19 de marzo de 1997, la Asamblea Parlamentaria pidió al Comité de Ministros del Consejo de Europa lanzar una segunda campaña pública europea de concienciación sobre la interdependencia y la solidaridad Norte-Sur, desde septiembre de 1998 hasta la primavera de 1999, con la novedad, respecto de la anterior, de que la concienciación europea habría de propiciarse no sólo sobre la persistente y creciente disparidad económica entre los países ricos y pobres, sino también entre la gente rica y pobre en el seno mismo de Europa²⁴.

La necesidad de una segunda campaña de concienciación venía motivada, de un lado, por el hecho de que desde la primera campaña en 1988, el mundo —y la naturaleza de la cooperación entre países ricos y pobres— había tenido que hacer frente a una situación radicalmente nueva como resultado del final del conflicto Este-Oeste, el rápido crecimiento económico en algunos países en desarrollo mientras que algunos de los países más pobres en desarrollo habían experimentado un estancamiento económico o, incluso, un declive, y a los ajustes de las finanzas públicas de muchos países donantes,

21. Esta evaluación, sin embargo, la realizó en términos positivos la propia Asamblea Parlamentaria en su Resolución 982 de 5 de mayo de 1992 sobre *El seguimiento de la campaña europea de 1988 sobre la interdependencia Norte-Sur*. Véase, en este sentido, el Párrafo 1º de la misma.

22. Párrafo 4º de la Resolución 1060 de 27 de abril de 1995 de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa sobre *Las políticas de cooperación al desarrollo*.

23. Párrafo 7º de la Resolución 1060 de 27 de abril de 1995.

24. A esta doble finalidad responde el título de esta segunda campaña: *IIª Campaña del Consejo de Europa sobre la Interdependencia y la Solidaridad Mundiales: Europa contra la Pobreza y la Exclusión Social*.

conducentes a poner más énfasis en las prioridades internas que en la solidaridad internacional²⁵.

A resultas de una encuesta realizada a nivel europeo en abril de 1997 quedó claro que Europa experimentaba la “fatiga de la ayuda” y la desilusión por la eficacia de la cooperación para el desarrollo. Era necesario, así pues, redespertar el interés de los europeos por la cooperación al desarrollo y combatir el “euro-egoísmo”, esto es, Europa volcada sobre sí misma, concentrada exclusivamente en sus propias dificultades e intereses²⁶. Conscientes de que esta segunda campaña no transformaría “milagrosamente” las relaciones entre ricos y pobres, sus organizadores pretendieron, al menos, emplearla como un marco de trabajo en el que explicar los fracasos y los éxitos de las existentes políticas de desarrollo, presentando la situación de los países en desarrollo y recordando que una estrategia europea de cooperación al desarrollo para el siglo XXI seguía siendo necesaria.

4. Claves de la estrategia europea de cooperación al desarrollo para el siglo XXI

El Consejo de Europa es consciente del hecho de que las aportaciones de la Comunidad Europea, sumadas a las de sus Estados Miembros, hacen de la Unión Europea el primer donante mundial de ayuda al desarrollo²⁷. Partiendo de este hecho y tomando en consideración que en el Consejo de Europa tienen Estatuto de Observador importantes donantes como los Estados Unidos de Norteamérica, Canadá y Japón, esta organización aspira a convertirse en el marco en el que se elaboren los más importantes principios de las políticas de desarrollo²⁸. Mientras alcanza este ambicioso objetivo, el Consejo de Europa al menos aspira a alcanzar una estrategia europea en materia de cooperación al desarrollo que estaría sustentada sobre dos pilares: de un lado la apuesta decidida por la condicionalidad de la ayuda; de otro, la defensa de una concepción europea de la cooperación al desarrollo.

a) La condicionalidad de la ayuda.

Aun cuando el Consejo de Europa prefiere sustituir el término “condicionalidad”²⁹ por el de “adicionalidad”, la intencionalidad en ambos casos es similar:

25. Párrafo 1º de la Recomendación 1319 de 19 de marzo de 1997.

26. *La Cooperación Norte-Sur para el desarrollo en el siglo XXI...*, op. cit., Párrafo 55º.

27. Vid. supra nota nº 11.

28. *La Cooperación Norte-Sur para el desarrollo en el siglo XXI...*, op. cit., Párrafo 51º.

29. Punto 8º de la Resolución 981 de 5 de mayo de 1992, de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa sobre *La nueva relación Norte-Sur*.

se pretende tomar en consideración la predisposición del Estado receptor de la ayuda para proteger los derechos humanos y la justicia social, proteger el medio ambiente y cortar los gastos de defensa³⁰.

Con independencia de la pobreza, el respeto de los derechos humanos, la buena voluntad para emprender reformas económicas y sociales, especialmente, para la promoción de la mujer, la predisposición para reducir el gasto militar y los esfuerzos para preservar el medio ambiente, son criterios que dependen de la voluntad de los países en desarrollo potencialmente beneficiarios de la ayuda europea. A estos cuatro criterios habría que añadir uno más: el que el Estado receptor de la ayuda tome medidas resueltas contra el crimen organizado y la corrupción³¹.

b) La concepción europea de la cooperación al desarrollo.

Cualquier concepción de la cooperación al desarrollo está condicionada por la idea que se tenga del desarrollo. Para el Consejo de Europa el desarrollo “no puede ser medido sólo en términos de crecimiento económico, sino que debe, igualmente, ser juzgado por los progresos logrados en la satisfacción de las necesidades humanas básicas, en la construcción de la democracia, en el respeto de los derechos humanos, en el establecimiento de la justicia social y el Estado de Derecho y en la protección de los recursos naturales³². En consecuencia, el objetivo de la cooperación al desarrollo “debería ser contribuir a un desarrollo que asegure la dignidad humana y una existencia que sea económicamente productiva, socialmente justa y acorde con el medio ambiente. En términos generales, el objetivo de la cooperación al desarrollo debería ser mejorar las condiciones de vida de las grandes masas de población y contribuir a un desarrollo humano sostenible³³.”

Así pues, los tres principios sobre el que estaría basada la concepción europea de la cooperación al desarrollo serían: a) en ella el ser humano ocupa una posición central; b) busca el completo y homogéneo desarrollo de la sociedad; y c) estaría articulada a través de un diálogo entre iguales actores.

30. *Ibidem*.

31. Punto 5º de la Resolución 1181 de 28 de enero de 1999, de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa sobre *La cooperación al desarrollo Norte-Sur en el siglo XXI: una contribución de la Segunda Campaña del Consejo de Europa sobre la Interdependencia y la Solidaridad Mundiales: Europa contra la pobreza y la exclusión social*.

32. Punto 4º de la Resolución 981 de 5 de mayo de 1992 de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa sobre *La nueva relación Norte-Sur*.

33. Punto 5º de la Resolución 981.

El primer punto de la concepción europea de la cooperación al desarrollo concierne al bienestar de los seres humanos de manera que cualquier acción europea en materia de cooperación al desarrollo debe implicar acciones respecto de la salud pública, la educación y la igualdad entre hombres y mujeres. El segundo punto busca favorecer el completo y homogéneo desarrollo de la sociedad que puede lograrse a través de la incentivación de políticas sectoriales y de programas acordes con las necesidades de cada sociedad, siendo indispensable para ello, la colaboración con organizaciones no gubernamentales que estén presentes sobre el terreno y con las autoridades locales. El tercer punto del pensamiento europeo en este campo, por último, persigue establecer un diálogo entre iguales actores en la negociación de los proyectos y programas de ayuda. La igualdad implica tolerancia y respeto por la cultura “del otro” y exige adaptar las estrategias de desarrollo a las sociedades concernidas³⁴, pero también pretende que los países en desarrollo sean más responsables en “su” proceso de desarrollo³⁵.

5. Conclusiones

Al término de estas páginas varias son las conclusiones alcanzadas:

1ª. La acción del Consejo de Europa en materia de cooperación para el desarrollo puede describirse con dos palabras: “presentar” y “analizar”. De conformidad con su carácter de “comunidad ideológica”, esta organización ha buscado a través de sus dos campañas públicas, concienciar a la opinión pública europea acerca de la interdependencia del Norte y el Sur y de la necesaria solidaridad europea, más allá de la simple caridad.

2ª. En un momento en que Europa está inmersa en un proceso de construcción de una entidad supranacional a sus Estados Miembros en ámbitos que trascienden lo económico, el euro-egoísmo, la fatiga de la ayuda y el escepticismo respecto del futuro de los países en desarrollo, constituyen un riesgo que puede evitarse a través de una mayor claridad y eficacia de la ayuda que Europa destina al desarrollo. El gran mérito del Consejo de Europa está en plantear una estrategia europea, común para todos los países Europeos actuando aislada o conjuntamente, basada en la condicionalidad-adicionalidad de la ayuda y en una concepción europea de cooperación al desarrollo.

34. Párrafo 64º de *La Cooperación Norte-Sur para el desarrollo en el siglo XXI...*, Doc. 8281, op. cit.

35. Párrafo 66º de *La Cooperación Norte-Sur para el desarrollo en el siglo XXI...*, Doc. 8281, op. cit.

3ª. Considerando lo limitado de los recursos disponibles, lo logrado por el Consejo de Europa es mucho, sin embargo no debería conducirnos a la auto-satisfacción pues aún queda un largo camino por recorrer. En este sentido, los alumnos de la *1ª Maestría en Cooperación Internacional al Desarrollo y Acción Humanitaria* organizada por la Universidad Internacional de Andalucía, en su sede de Santa María de la Rábida (Huelva) realizaron un Manifiesto el 17 de febrero de 2000 en el que señalaron diversas medidas, que suscribo, tendentes a potenciar las acciones desarrolladas hasta ahora por el Consejo de Europa:

- a) Dotar al Centro para la Interdependencia y Solidaridad Norte-Sur de Lisboa de mayores recursos humanos, económicos y técnicos. De esta manera podrá contribuir a crear las condiciones necesarias en los países en desarrollo para que éstos, a su vez, establezcan centros Norte-Sur. Dichos centros, gestionados de forma cuatripartita, incluirán a representantes de ONGs, de instituciones locales, gubernamentales y parlamentarias, en un esfuerzo compartido para abordar las cuestiones relacionadas con el desarrollo.
- b) Establecer una red de Centros Norte-Sur y Sur-Norte que permitieran a las sociedades de los países, tanto desarrollados como en desarrollo, participar en la planificación y ejecución de acciones concertadas en materia de cooperación al Desarrollo.
- c) Solicitar a sus Estados Miembros, a través de la Asamblea Parlamentaria, la condonación de la deuda externa de los países en desarrollo cuya particular situación haga imposible su pago efectivo. Asimismo, proponer que la condicionalidad de la ayuda al desarrollo sea definida a través de la fijación de un catálogo de criterios de condicionamientos consensuado por representantes de ONGs, instituciones locales, gubernamentales y parlamentarias de las sociedades concernidas.
- d) Solicitar a la Unión europea y a sus Estados Miembros que destinen mayores fondos de apoyo a las organizaciones no gubernamentales y educativas, en particular a aquéllas que sostengan programas de educación para el Desarrollo.

Concluye el *Manifiesto de La Rábida* con la convicción de que “es sólo un paso más en el esfuerzo compartido para la superación de las desigualdades que desunen a los pueblos de la tierra”. Con esa misma mentalidad es con la que debería juzgarse la acción del Consejo de Europa en materia de cooperación al desarrollo y estas páginas.

LAS ÁREAS DE COMUNICACIÓN DE LAS ONGD Y EL TRABAJO PERIODÍSTICO

JAVIER BERNABÉ*

RESUMEN

El artículo analiza el papel de las áreas de comunicación de las ONGD y de los y las periodistas de grandes medios de comunicación en España, como actores de la comunicación para el desarrollo, teniendo en cuenta su evolución, sus relaciones y su influencia tanto en la sociedad como en la percepción de ésta sobre los países del Sur. Según el autor no puede haber una interpretación objetiva del Sur, pero sí se debe exigir a los medios que ofrezcan informaciones contrastadas. También se debe exigir a las ONG que no utilicen sus áreas de comunicación exclusivamente para obtener financiación.

1. Introducción

Este artículo pretende exponer el contexto de la comunicación para el desarrollo, y dentro de él, el papel de los medios de comunicación y de las organizaciones no gubernamentales de desarrollo, ONGD, a través de sus áreas de comunicación.

Realizar un marco amplio que sitúe a la comunicación para el desarrollo es tarea primordial, porque de otra manera no se entenderían ni las fortalezas ni las deficiencias, tanto del trabajo de los medios como de las ONGD, a la hora de informar sobre el Sur.

El interés creciente en esta temática exige realizar un análisis que aporte algunos elementos para el debate y la mejora de esta información sobre el Sur. Este es el objetivo del autor, siendo consciente de la dificultad que conlleva por la cantidad de actores, por la polémica sobre algunas partes, especialmente las

* Javier Bernabé es periodista especialista en información internacional y países del sur.

referentes a financiación de las ONGD, por la relación de *amor-odio* de estas organizaciones con los medios y por la juventud del tema.

2. Precedentes de la comunicación para el desarrollo

La cooperación para el desarrollo es un campo multidisciplinar de las relaciones internacionales. Una de las disciplinas que la integran aportando elementos fundamentales para el desarrollo humano es la comunicación. La UNESCO, como ya conocemos, es el organismo internacional perteneciente a la Organización de Naciones Unidas, ONU, que, entre otras cosas, trata todo lo concerniente a la vinculación entre comunicación y desarrollo humano de los países del Sur.

Con el paso de los años, otros organismos internacionales pertenecientes a la ONU, además de la UNESCO, como el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia, UNICEF, o el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, están haciendo aportaciones muy interesantes en este terreno, y que, si bien no nacen directamente de los mandatos que la ONU les encomienda, surgen de la práctica cotidiana de su trabajo.

Las Organizaciones No Gubernamentales y los medios de comunicación completan el triángulo de las entidades que encabezan los trabajos de comunicación para el desarrollo a escala mundial, de manera premeditada o no premeditada. Este trabajo es premeditado cuando el objetivo final es realizar una aportación a través de la comunicación y la información para mejorar el desarrollo humano de los países del Sur. Las ONGD y los organismos internacionales son, generalmente, los protagonistas de esta aportación premeditada. Dicha contribución es no premeditada cuando, a pesar de informar sobre las realidades del Sur y/o de las relaciones Norte-Sur, busca otros fines, generalmente el beneficio económico-empresarial. Los medios de comunicación están a la cabeza de estas contribuciones, a las que se suman algunas empresas que no son de comunicación.

Desde que Sean Mac Bride en la década de los 70 encabezara las Teorías de la dependencia informativa, especialmente entre 1977 y 1980 en la Comisión Internacional de Estudios de los Problemas de la Comunicación, han pasado muchos años, pero han llegado pocos cambios reales en el desequilibrio comunicativo Norte-Sur. El Informe Mac Bride sigue teniendo validez hoy en día, en cuanto a la descripción del problema, ya que hay una clara desigualdad de flujos de información Norte-Sur y una imagen potenciada por los medios de comunicación del Norte, que no aportan elementos suficientes para

tener una información completa ni del Norte ni del Sur. Los medios exponen unas realidades demasiado parciales, marcadas por el espectáculo y por el supuesto interés de la audiencia, que deciden los propios medios, donde las explicaciones y los análisis son difíciles de encontrar.

En el ámbito de la comunicación para el desarrollo la UNESCO tiene como uno de sus objetivos fundamentales “*Fomentar la libre circulación de la información en el plano nacional e internacional; promover la más amplia y equilibrada difusión de la información sin trabas a la libertad de expresión, y desarrollar todos los medios adecuados para fortalecer las capacidades de comunicación en los países en vías de desarrollo, con el fin de aumentar su participación en el proceso de comunicación*”¹. Teniendo en cuenta estas palabras junto a los estatutos de la UNESCO y comparándolas, en noviembre de 2000, con la realidad de los flujos informativos o la supeditación comunicativa del Sur, se llega a la conclusión de que la tarea de este organismo internacional en el ámbito comunicativo es un fracaso, a pesar de sus numerosos esfuerzos y de la interesante línea de proyectos de comunicación que lleva poniendo en práctica desde hace años.

Sin embargo, la comunicación aplicada al desarrollo humano ha ido ganando terreno en España en los años 90 sobre todo a través del trabajo realizado por las ONGD y por algunos profesionales de los medios de comunicación. Aún así se puede considerar a esta disciplina como la “hermana pobre” de la cooperación al desarrollo en nuestro país, si tenemos en cuenta los recursos económicos, humanos y materiales que se le dedican en comparación con otras disciplinas, tanto a nivel gubernamental como no gubernamental. Lo paradójico es que los resultados que obtienen las áreas de comunicación dedicadas al desarrollo, de organismos internacionales con sede en España, organizaciones no gubernamentales o entidades gubernamentales españolas, son expuestos con interés por sus responsables, sacándoles el máximo beneficio económico y de imagen.

Para conocer qué es la comunicación para el desarrollo es necesario hacer una distinción fundamental entre comunicación e información, ya que son términos que frecuentemente se emplean con el mismo significado, cuando no lo tienen: a) Comunicación es la transmisión de información, ideas, actitudes o emociones desde una persona de un grupo a otra u otras, básicamente mediante símbolos²; b) Información es el proceso de quién dice qué, por qué

1. Documentación de la XXV Convención de la UNESCO celebrada en 1989.

2. WINDAHL, SUEN y SIGNITZER. *Using Communication Theory, an introduction to planned communication*. SAGE Publications, 1992.

canales, a quién y con qué efectos³, donde puede haber una fuente de ruido que distorsione el mensaje⁴, y puede existir un propósito de control en dicha transmisión de señales y mensajes⁵.

3. Ámbitos de trabajo de la comunicación para el desarrollo

La comunicación para el desarrollo abarca diversos ámbitos de trabajo que enlazan la comunicación con la información en muchas ocasiones, y que son los siguientes:

3.1. Los trabajos periodísticos de informadores respecto a los países del Sur que repercutan en el desarrollo humano de estos países al mostrar diversas realidades a la población mundial y a sus dirigentes políticos y económicos

3.1.1. Desde los medios de información:

- Grandes medios con un número elevado de lectores, oyentes o espectadores: prensa, radio y televisión. Se incluyen en este apartado:
 - a) Noticias, reportajes, análisis, investigaciones sobre el Sur aparecidos en cualquier programa o sección informativa general del medio: se pueden mencionar como ejemplos desde cualquier noticia bien contrastada y contextualizada, hasta los reportajes de investigación de programas televisivos como *En Portada* o *Informe Semanal*.
 - b) Secciones, programas específicos o campañas dedicados a temas del Sur de manera específica, y de manera general a temas de solidaridad. Algunos ejemplos son: la sección dedicada a las ONG del diario *El Mundo* que se publicó durante meses, el suplemento de los viernes de *Diario 16* llamado *Mestizaje*, el programa *El Espejo del Tercer Mundo* de la *Cadena Cope* de radio, el programa *Un Mundo Sin Barreras* de la emisora de radio *Onda Cero*, el programa *Norte-Sur* de *Televisión Española*, o la campaña *Doce meses, doce causas* de *Tele 5*.
- Medios especializados. En este punto hay que mencionar los medios que como tales están dedicados exclusivamente a esta temática y que el público puede localizar, más o menos fácilmente, en puntos de venta

3. O'SULLIVAN, Tim, en *Key Concepts in Communication and Culture*, Routledge, Londres 1994; cita esta definición de Laswell de 1948.

4. *Ibidem*, citando este aporte de Shanon y Weaver en 1949.

5. *Ibidem* citando un aporte de Carey en 1975 a la definición.

o sintonizar en su receptor de radio o de televisión. Suelen ser, hasta ahora, medios escritos, aunque hay muchas perspectivas de que prosperen varios canales temáticos de televisión. Algunos ejemplos son la revistas mensuales *Voluntarios* (ya desaparecida), *ONG*, *Le Monde Diplomatique*, o *Resumen Latinoamericano*.

- Medios y programas alternativos. Se incluyen en este punto:
 - a) Publicaciones de tirada muy limitada que el público no puede localizar en puntos de venta o adquirir como suscriptores.
 - b) Programas específicos de temáticas del Sur de radios locales que como emisoras tienen temáticas generales, por ejemplo en Onda Verde, Radio Enlace, Radio Vallekas, etc., en Madrid.
 - c) El equivalente al punto anterior en televisiones locales.

- Internet. Este ámbito de trabajo está creciendo cada día, los medios aprovechan sus ventajas y asumen sus inconvenientes. Se potencia de manera tan rápida y profunda que los informadores que trabajan en este terreno están teniendo que adecuar su lenguaje, la estética de los diseños marcada por las páginas web y muchos otros elementos a las necesidades de Internet, ya que no se puede redactar exactamente igual que en un medio impreso y las imágenes y gráficos tienen muchas más posibilidades que en los medios tradicionales. Podemos diferenciar en dos modalidades el tipo de informaciones que aparecen en Internet dentro de la temática que nos ocupa:
 - a) A través de los medios que tienen un soporte tradicional, prensa, radio, televisión, y que además tienen ediciones en internet. Estas ediciones tienen que adecuarse asumiendo los matices específicos de la gran red, pero los contenidos siguen respondiendo a la política de los grandes medios de comunicación.
 - b) Hay diversos portales en esta gran red de información que no pertenecen a los medios de comunicación tradicionales y que ofrecen un tratamiento exclusivo sobre el Sur y/o el ámbito de las ONGD y de las ONG en general. Como ejemplos se pueden citar: *Canal Solidario* o *Sector 3* en España y *Alertnet*, que depende de la Fundación Reuters, en Gran Bretaña.

3.1.2. Desde las organizaciones no gubernamentales de desarrollo.

- Trabajo periodístico informativo. Es menor de lo que podría ser, tanto en cantidad como en calidad. Consiste, o debería consistir, en la elaboración

de información no sólo sobre su trabajo en el Sur, sino también sobre los propios países del Sur en los que desarrolla su cometido. Esto favorecería el conocimiento de dichos países, y por lo tanto incidiría en la educación para el desarrollo a la vez que informaría.

Las herramientas o la difusión de dichas informaciones. Suelen ser publicaciones mensuales, boletines informativos, programas de radio o televisión en emisoras locales producidos por las propias ONGD e intervenciones diversas en otros medios de comunicación. Destacan algunas publicaciones como *Mundo Negro* o *Sur*.

Internet está siendo utilizada cada vez más por estas organizaciones, ya que las características de la red se adecúan a las necesidades de las ONGD. Prácticamente todas tienen una página web en la que encontramos información institucional, pero también se difunden informaciones muy útiles para el ámbito periodístico. Algunas organizaciones, como SODEPAZ, crearon su propio servidor en Internet, el NODO 50, que además de facilitar espacio en la red de manera efectiva, sirve como fuente de financiación.

Recursos humanos. Lo ideal sería disponer de un equipo periodístico con una formación adecuada en las materias a las que nos referimos, y que la organización tuviera una visión realmente de futuro, que permitiera realizar ese trabajo. Es una actividad que demanda tiempo a los y las integrantes de estas áreas de comunicación, que evidentemente no podrían dedicar a otras tareas. En muchas ocasiones la profesionalidad dista mucho de ser idónea, en otras ocasiones, las menos, nos encontramos con áreas muy estructuradas que cuentan con un número importante de personas especializadas contratadas. Lo difícil es conjugar los dos ámbitos, tener profesionales que informen y no sólo que apoyen la búsqueda de fondos desde el área de comunicación, dejando claro que esta segunda tarea mencionada es la que otorga la independencia económica a las organizaciones.

3.1.3. Desde los organismos internacionales. El trabajo de comunicación de estos organismos está siendo valorado cada vez con más importancia por sus órganos de dirección. Destacan los materiales informativo-periodísticos producidos por el PNUD, el interés creciente de la FAO, ACNUR o UNICEF. Sin embargo, el análisis en profundidad de la comunicación de los organismos internacionales no es objeto de este artículo, simplemente era necesario enunciarlo como punto fundamental de la comunicación para el desarrollo.

3.2. Los trabajos de investigación, no periodísticos, expuestos en publicaciones especializadas y en Internet

Destaca el esfuerzo realizado en esta materia por instituciones universitarias y ONG, no todas de desarrollo, que con estas publicaciones realizan un aporte muy valioso a la comunicación para el desarrollo, ya que evidentemente están comunicando y enviando información, pero a través de un soporte no periodístico. Cabe mencionar, sólo como algunos ejemplos dentro de todo el espectro posible, a las siguientes entidades con sus correspondientes publicaciones: a) CIDOB, *Anuario*; b) CIP, *Anuario y Papeles de Cuestiones Internacionales*; c) SODEPAZ, *Cuadernos de África, Asia y América Latina*; d) AIETI, *Revista Síntesis*; e) Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación UCM, *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*; f) Sección Departamental de Dcho. Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Fac. de CC. De la Información UCM, *Revista Estudios Internacionales de la Complutense* (esta publicación no se dedica exclusivamente a temáticas relacionadas con el Sur, pero en todos sus números aparecen artículos al respecto).

3.3. Los trabajos de relaciones públicas, marketing, publicidad y campañas de sensibilización

Realizados por especialistas en la materia desde organismos internacionales y ONGD, o desde empresas colaboradoras de estas entidades, con diferentes objetivos: recaudación de fondos, extensión e implantación de la imagen corporativa de la entidad en cuestión, sensibilización sobre una problemática o país concretos. En el desarrollo de este apartado se profundiza en el trabajo de las ONGD, ya que como se explicó en el punto 3.1.3., no es intención de este artículo tratar los diferentes ámbitos de trabajo de los organismos internacionales, pero sí es necesario mencionarlos.

3.3.1 Publicidad, marketing y relaciones públicas de ONGD. Según Javier Maldonado⁶ “*la publicidad intenta fomentar la comercialización de bienes o servicios... además tiene un coste económico, hecho que no comparte con la propaganda*”; “*el marketing es a la vez una filosofía y una herramienta de gestión para conocer y satisfacer las necesidades de los/as clientes o usuarios/as de una forma rentable. Aunque no siempre hablemos de una rentabilidad solamente económica, como es el caso del marketing social y de entidades no lucrativas*”; “*la estrategia de las relaciones públicas está basada en*

6. MALDONADO ROLLIZO, Javier: "Las técnicas de comunicación en la práctica", en *Guía de Comunicación para Asociaciones Juveniles*, Coordinadores María Rosa Rodríguez López, y José María Martín Dávila; Editorial Popular y Comunidad de Madrid, Madrid 1992.

la confianza y la comprensión mutua, estableciendo un diálogo tanto dentro de la organización, como entre la asociación y su entorno". Este autor define los tres conceptos claves del ámbito más importante de la comunicación para la mayoría de las ONGD actualmente.

Inciendo en el área publicitaria, Ortega Martínez opina que el mensaje transmitido por la publicidad representa las ideas que el anunciante, en este caso la organización, quiere hacer llegar al público con el fin de conseguir sus objetivos⁷; el problema es tener bien definidos los objetivos y comprobar que éstos responden a una finalidad de apoyar el desarrollo humano, según el concepto del PNUD, y no de solicitar caridad (profundizaremos en esta idea más adelante). A través de la publicidad, el marketing y las relaciones públicas se consigue la mayor parte de los fondos no gubernamentales de las organizaciones y por lo tanto su independencia económica. La cuestión a debatir es que este interés se está convirtiendo, en muchos casos, en el único objetivo comunicativo, apartando lo expuesto anteriormente sobre el trabajo periodístico de las ONGD a un segundo o tercer plano.

- Recursos humanos. La mayoría de las ONGD encarga estos trabajos a empresas externas especializadas en ellos. Una minoría de organizaciones tiene equipo propio de relaciones públicas, publicidad y marketing, integrado por profesionales que utilizan sus recursos técnicos exclusivamente para la ONGD en cuestión. En este segundo caso la expresión de la imagen corporativa de la organización, sus principios e inquietudes, tienen más posibilidades de difundirse, aunque no se logra en todas las ocasiones.
- Imagen reflejada a través de estas técnicas. Al incluir este tema en la descripción de los trabajos que abarca la comunicación para el desarrollo, se está dando por entendido que los mensajes emitidos por las ONGD utilizando el marketing y la publicidad forman parte de dicha comunicación y no de otra, que podríamos llamar la "comunicación para la caridad". Sin embargo, son muchas las organizaciones que utilizan imágenes catastróficas o impactantes en sus publicidades y campañas de marketing buscando la caridad, sin más, del espectador, oyente o lector. Juan Luis Martínez profundiza esta idea en una investigación sobre la imagen de las ONGD: "*Los mensajes en prensa tienden a dar una imagen asistencial y emocional, que moviliza los sentimientos de la opinión pública, pero que no transmite ni la realidad de la organización —de su labor en el Tercer Mundo— ni la verdadera situación de las comunidades*

7. ORTEGA MARTÍNEZ, *13 Grandes temas de marketing*, Ediciones ESIC, Madrid 1992.

*beneficiarias. Se da una contradicción entre su verdadera identidad y la imagen que se transmite. Especialmente con el sistema de apadrinamiento*⁸. Esta polémica tiene el interés suficiente para ser incluida en la descripción de los trabajos de comunicación para el desarrollo, aunque según el criterio del autor no se puede considerar como tal la “comunicación para la caridad”. La dificultad radica en establecer unas normas para identificar una y otra comunicación claramente. Una medida válida para saber de qué comunicación estamos hablando es el *Código de conducta, imágenes y mensajes a propósito del Tercer Mundo*, realizado por la Asamblea General del Comité de Enlace de las ONGD europeas y adoptado por dicha Asamblea ante la Unión Europea en 1989. Una de sus peculiaridades es ser una declaración de intenciones, no teniendo capacidad de penalizar de ninguna manera a las organizaciones que no lo cumplan. Teniendo este Código como ejemplo, la Coordinadora de ONGD en España elaboró su propio Código de conducta, con capacidad de penalizar y hasta expulsar de dicha Coordinadora a las ONGD que perteneciendo a ella no lo cumplan. Queda por comprobar si esa medida extrema se llevaría a cabo en caso de ocurrir una transgresión grave del Código. Además hay que tener en cuenta que el resto de ONGD que no pertenecen a esta Coordinadora no tienen ningún tipo de penalización, respondiendo solamente ante sus entidades financiadoras y sus socios y socias.

Las ideas que resaltan los dos códigos aquí mencionados, en cuanto a imagen se refiere, están desarrolladas en doce puntos que se pueden resumir en su rechazo a la negatividad de las imágenes y mensajes sensacionalistas, parciales, simplistas y catastrofistas del Sur en cualquier caso, pero sobre todo durante las campañas de recaudación de fondos. Esto perjudica el trabajo de difusión de mensajes y de sensibilización que sí se adecua a dichos códigos por parte de otras organizaciones. La exigencia no es dejar de exponer temas reales como la pobreza, las consecuencias de los desastres o las violaciones de los derechos humanos en el Sur, sino mostrar además otras realidades que también existen y que son positivas, sobre todo la capacidad de los pueblos del Sur para salir adelante.

3.3.2. Campañas de sensibilización. En el mejor de los casos están diseñadas por el departamento de educación para el desarrollo y llevadas a cabo conjuntamente con el área de comunicación, en el caso de existir los dos o alguno

8. MARTÍNEZ SÁNCHEZ, Juan Luis: *La Imagen de las ONG de desarrollo. Para ir dimensionando el Tercer Sector*. IEPALA Editorial, Madrid 1998.

de ellos. Es el punto donde más coinciden estos dos departamentos, donde se observa claramente su complementariedad. Se utilizan técnicas de comunicación para sensibilizar sobre un tema concreto. La publicidad es protagonista muchas veces, empleando anuncios en las campañas, pero éstos se pueden combinar con otro tipo de acciones comunicativas, informativas y pedagógicas.

3.4. Los proyectos de cooperación al desarrollo

En este área de trabajo participa la comunicación de diversas formas y en diferentes ámbitos, aunque en algunos de ellos todavía se esté desperdiciando el potencial comunicativo pudiendo aprovecharse mucho más, favoreciendo la obtención de excelentes resultados.

3.4.1. Proyectos exclusivamente de comunicación. Desde la identificación, formulación, ejecución, seguimiento y evaluación, este tipo de proyectos debería incluir como parte de su equipo a especialistas, que pueden estar integrados en el área de comunicación de la organización o entidad correspondiente, o ser personal externo contratado exclusivamente a tal efecto. La clave es combinar el conocimiento periodístico, la adaptación y experiencia en los países donde se tengan los proyectos y el conocimiento técnico de dichos proyectos. Pueden ser muy diversos, abarcando las siguientes disciplinas:

- a) La puesta en marcha de un medio de comunicación, generalmente comunitario, que comienza con muy pocos recursos económicos, en el que participen los beneficiarios. Puede crecer convirtiéndose en un referente regional e incluso internacional, como Radio San Gabriel (ya Radio Televisión San Gabriel) en Bolivia, o ser más modesto como la emisora de radio y la televisión local de Villa El Salvador en Lima, Perú. Pueden ser publicaciones, programas de radio o de televisión. La dinámica de estos proyectos tiene que ser como la de los demás: hace falta una ONG contraparte que haya identificado un problema y unos beneficiarios que participen en la identificación de las necesidades y en la ejecución de dicho proyecto, siendo protagonistas del mismo.
- b) Formación en comunicación. Este componente es fundamental y sin él no se debería realizar ninguno de estos proyectos. La formación puede ser desde muy básica, compatible por ejemplo con el punto anterior, hasta muy especializada, dependiendo de la cualificación del beneficiario. En este aspecto hay experiencias muy interesantes no sólo de ONGD, sino de organismos internacionales como UNESCO y de medios de comunicación, como es el caso de Radio Netherland de Holanda que

lleva años formando periodistas de países del Sur para apoyar de esta manera la independencia de sus medios y una mayor pluralidad.

- c) Apoyo a la creación de áreas de comunicación, haciendo especial énfasis en el diseño de estrategias de comunicación como marco general.
- d) Apoyo a campañas de difusión concretas que repercutan en el desarrollo humano, ejecutadas por ONG locales o por entidades gubernamentales, a escala estatal, regional o municipal, también del Sur.
- e) Implementación de infraestructuras comunicativas, generalmente para organizaciones o municipios del Sur necesitados de las mismas, entendiéndose que van a repercutir en el desarrollo humano de la zona.

3.4.2. Cualquier proyecto con componentes comunicativos, en el que éstos sean unos elementos de apoyo fundamental para la realización del proyecto. Hay numerosos ejemplos en proyectos de salud, de educación, de desarrollo local integral, de reconciliación postbélica, etc.

3.4.3. El empleo de técnicas de comunicación en las diversas fases de cualquier proyecto de desarrollo donde se pueden aplicar, por ejemplo en la identificación, para recabar información a través de entrevistas. Este punto es, como se explicaba al inicio del apartado 3.4, en el que el potencial comunicativo está más infrautilizado, siendo por lo tanto una posible área de expansión de la comunicación para el desarrollo. La condición necesaria para ello es que los responsables tanto de proyectos como de las propias organizaciones sean conscientes y permitan ese aporte comunicativo. En el Norte es más complicado, pero en el Sur, donde está extendido el concepto y la práctica de la comunicación social, este aporte es mucho más valorado. Nos encontramos, una vez más, con un campo de trabajo en el que las organizaciones del Norte tienen que aprender bastante de sus equivalentes en el Sur.

4. Acercamiento al trabajo de los medios de comunicación en relación con la comunicación para el desarrollo

Lo primero que hay que especificar en este punto es que los medios de comunicación no tienen obligación alguna de realizar tareas de cooperación o de hacer un trabajo con carácter solidario o que ensalce valores de solidaridad. Sí tienen la obligación de ofrecer información contrastada, que intente mostrar el máximo número de elementos de los hechos ocurridos y de interpretaciones hechas por personas conocedoras de los temas en cuestión.

Se hace esta precisión porque muchas veces en el ámbito de la solidaridad en general, y de las ONGD en particular, se tiene una percepción equivocada, olvidando o desconociendo qué son los medios de comunicación, queriendo que se adecúen a las necesidades de dichas organizaciones, queriendo en definitiva algo que está al margen de la realidad económica, que es la realidad fundamental a la que pertenecen dichos medios.

Informar sobre las realidades del Sur, contrastando fuentes y mostrando la máxima diversidad de interpretaciones, ya estaría repercutiendo en el desarrollo humano del Sur, al dar elementos suficientes que permitieran hacerse un juicio de valor contrastado sobre el Sur en concreto y sobre las relaciones Norte-Sur en general. Pero estos medios son grandes empresas y como tales su interés es obtener beneficios, la mercancía en este caso es la información. Para obtener el máximo beneficio tienen que vender el mayor número posible de mercancías, esto dificulta enormemente la posibilidad de contrastar los datos de las informaciones.

4.1. Características de los medios que influyen en la información sobre el Sur

4.1.1. Se trabaja constantemente bajo *presión del tiempo*, lo que muchas veces no permite otra cosa que la cobertura poco profunda de algunos acontecimientos, ya que no se puede cubrir todo lo que ocurre. Aquí ya entramos en la polémica de quién elige los acontecimientos por cubrir, y por lo tanto lo que va a ser noticia.

4.1.2. *Hay una gran competencia con otros medios*, por obtener más ventas, que se traduce en conseguir más exclusivas lo más rápidamente posible.

4.1.3. *En televisión*, en concreto *hay una primacía absoluta de las imágenes y del directo*: a) sin imágenes no hay noticia, además, aunque un hecho no sea noticia, si tiene imágenes impactantes, se emite como tal; b) el directo es atractivo, a veces espectacular y muestra que el medio de comunicación estuvo en el lugar de los hechos, se prefiere a otras posibilidades televisivas.

4.1.4. *Los profesionales generalmente no están especializados* en las materias que trabajan y los medios no facilitan esta especialización, se prefiere al periodista todo terreno.

4.1.5. *Hay muy pocos profesionales con interés suficiente para profundizar en los temas del Sur* de manera individual. El resultado de este punto junto a los anteriores es la realización de informaciones superficiales fundamentadas

muchas veces en tópicos. Hay que destacar que el interés del informador o informadora es tan importante que muchas veces puede eludir la superficialidad y los tópicos, pero esto significa emplear muchas más horas de trabajo sin ver aumentada ni su remuneración económica ni su reconocimiento en la empresa.

4.1.6. *Mantener corresponsales y enviados especiales en terreno es muy costoso* económicamente, por lo que las fuentes de información se reducen de manera drástica, siendo las principales agencias de información mundiales las que imponen una manera exclusivamente occidental de ver el mundo, el Sur en este caso que nos ocupa.

4.1.7. *Se cometen errores por no contrastar*, en el mejor de los casos son involuntarios, que más que informar logran desinformar. Tenemos muchos ejemplos en situaciones de guerra cuando se favorece la propaganda de alguno de los bandos en contienda. La II Guerra del Golfo Pérsico tiene un gran número de casos de este tipo, las imágenes del famoso cormorán bañado en petróleo por el desastre ecológico producido por los bombardeos y sabotajes de los pozos petrolíferos kuwaities dieron la vuelta al mundo, apoyadas por ONG de tanta credibilidad como Amnistía Internacional, A.I. En esa zona geográfica no existe ese tipo de ave, y las organizaciones que se equivocaron, incluida A.I., tuvieron que pedir públicas disculpas.

4.1.8. *Abundan los tópicos y generalidades*, más fáciles y rápidos de conseguir por el o la periodista, utilizando muchas veces las anécdotas para explicar temas complejos, cosa que no consiguen, profundizando en el conocimiento de una pequeña parte de la realidad.

4.1.9. *El espectáculo está supliendo a la información*. Esto ha sido común en la televisión, el problema principal es que está inundando al resto de grandes medios de comunicación. Es más fácil de realizar y más fácil de adquirir por el lector, oyente y espectador, ya que se tiende a utilizar a los medios como un elemento de ocio, no de reflexión.

4.2. Información o desinformación

Todo esto no sólo lleva a una falta de análisis, que los grandes medios de comunicación de masas quizá no están obligados a realizar de manera constante; lleva a una exposición de información parcial, que desinforma, no por ser falsa, aunque en algunas ocasiones lo es, sino por ser incompleta. Las deficiencias expuestas no son un problema demasiado grave en sí mismo, ya que los grandes medios tienen sus limitaciones. El problema real es no ser

conscientes de dichas limitaciones y creer que desde los grandes medios se nos informa de todo lo que ocurre y que con lo que ofrecen es suficiente para tener un conocimiento contrastado: en el caso que nos ocupa, de la realidad del Sur. Nos muestran una realidad que ofrecen como única, siendo lo que exponen sólo parte de dicha realidad. La selección de lo que es y no es noticia por las grandes fuentes de información que nutren a los medios que consumimos es la clave.

Por otro lado, cuando los grandes medios sacan al mercado productos específicos que tienen que ver con el desarrollo del Sur o la solidaridad, lo hacen porque han detectado una cuota de mercado creciente en ese ámbito. Algunos ejemplos están en apartados anteriores.

A pesar de todo esto hay buenas informaciones que se difunden a través de los medios de comunicación porque hay una coyuntura favorable y personas interesadas en el tema y cualificadas, pero desgraciadamente no es común ni cotidiano.

5. Acercamiento al trabajo de las ONG en relación con la comunicación para el desarrollo: áreas de comunicación de ONG

Las Organizaciones No Gubernamentales en España han crecido enormemente en número, en volumen de trabajo y en necesidades durante los últimos años. Dicho crecimiento ha hecho ver a sus dirigentes la necesidad de tener y potenciar áreas de comunicación como cualquier otro campo de trabajo de estas organizaciones. Sin embargo, a pesar de detectar esta necesidad, son muy pocas las ONG de desarrollo que han estructurado seriamente su planteamiento de comunicación, sin evolucionar de acuerdo con la necesidad detectada.

El gran dilema no es sólo saber por qué ocurre esto, sino conocer cuál es el resultado final que buscan las ONGD y cuál es el papel de la comunicación en él. Si dicho objetivo es realizar un aporte significativo para el desarrollo del Sur, desde todos los ámbitos posibles, hay que tener en cuenta de manera prioritaria la coordinación entre esos ámbitos. La descoordinación puede llevar a la anulación de alguno de ellos y no se conseguirá el objetivo planteado en un principio. La polémica se genera al definir dicho objetivo con acciones, no con palabras. A veces las palabras de una organización hablan de desarrollo y sus acciones demuestran caridad.

El conocimiento de las diversas realidades del Sur por la población del Norte es fundamental, pero este punto de partida se olvida muchas veces al utilizar imágenes, discursos y campañas en general que no muestran dichas realidades, sino que buscan una financiación rápida y eficaz para la realización de proyectos. Se sigue apostando por los remedios a corto plazo, aunque las cifras de los organismos especializados de Naciones Unidas son tozudas y nos dicen que la brecha entre el Norte y Sur, muy lejos de disminuir, sigue aumentando, poco a poco, cada año. Quizá un camino que todavía no se ha probado real y enérgicamente puede dar resultados más positivos: dar una importancia mayor a la comunicación y a la información sobre el Sur, coordinándola con la realización de proyectos, pero no priorizando por éstos absolutamente. Los proyectos son fundamentales para apoyar la cobertura de ciertas necesidades del Sur, pero no constituyen la solución a largo plazo, ésta pasa por tener dirigentes y una población sensibilizados, educados e informados correctamente sobre el Sur, que tengan capacidad suficiente para decidir cómo quieren que sean sus relaciones con dicho Sur a todos los niveles, económico, comercial, cultural, etc. Ese equilibrio entre la urgencia y el planteamiento a largo plazo es la clave.

5.1. Estrategias de comunicación

Después de haber comentado la filosofía y los objetivos de las ONGD a la hora de poner en marcha sus áreas de comunicación es necesario entrar en el funcionamiento de dichas áreas. El alma de un área de comunicación es su estrategia de comunicación, ésta tiene que plantear los objetivos del área, su método de trabajo, dar el marco para que tenga sentido y no sea sólo un instrumento. El grave problema es que no existen estrategias de comunicación en muchas ONGD españolas, realizan una cobertura de acontecimientos según aparecen las ocasiones y las urgencias, sin planteamiento a futuro. Esto no es aplicable a todas las ONGD pero lamentablemente sí a la mayoría.

Una estrategia de comunicación, bajo el punto de vista del autor, tiene que tener determinadas características, que se exponen a continuación y que pueden parecer a primera vista muy exigentes, pero sin las cuales el resultado final a largo plazo no se conseguirá.

5.1.1. Respecto al equipo:

- a) Creación de un equipo con la formación y experiencia específicas suficientes en este terreno.
- b) Potenciación de la formación de dicho equipo si ésta no es suficiente y algunos integrantes del mismo lo merecen por su valía técnica:

financiando de alguna manera dicha formación, ofreciendo becas para ello o algún otro incentivo; y/o facilitando el acceso a esa formación en cuanto a horario de trabajo se refiere.

Este planteamiento ofrecería una magnífica perspectiva para ellas tanto en la consecución de resultados concretos por parte del área de comunicación, como en una mayor implicación de los integrantes del equipo de comunicación en la organización. Sus resultados llegarían a medio o largo plazo.

- c) Retribución económica justa para sus integrantes contratados. El voluntariado de apoyo es una cosa y el personal técnicamente cualificado, con capacidad de decisión y responsabilidad es otra.

5.1.2. Respecto a la estructura:

- a) Departamento o Gabinete de prensa. Será el responsable de la comunicación interna y la relación con los medios.
- b) Departamento de publicidad, marketing y relaciones públicas. Entre otras cosas se dedicará a la imagen corporativa: diseño, mantenimiento y evolución. Para esto se necesita una coordinación precisa de este departamento con el anterior.
- c) Departamentos de Innovación: deben considerarse como tales los que engloban las iniciativas novedosas en el terreno de la comunicación, que aprovechen al máximo las capacidades del personal que tenga la organización en comunicación y su creatividad; esto implica que la dirección tiene que tener gran confianza en su área de comunicación y ésta iniciativa e imaginación, siempre situándose en la realidad que les rodea. Un ejemplo puede ser la creación de un servicio de noticias sobre temas sociales y referentes a los países del Sur para los medios que lo soliciten⁹.

5.1.3. Respecto a las funciones:

- a) Comunicación interna: consiste en transmitir lo necesario para que tanto los socios y los voluntarios, como el personal en todas sus escalas y facetas tengan conocimiento de lo que realiza la organización en todos sus departamentos, de cuáles son sus planes, o cuáles han sido sus resultados.

⁹ La organización Solidarios para el Desarrollo está dando este tipo de servicio, logrando modestos pero firmes resultados, ya que están generando una demanda.

Se suelen utilizar boletines de circulación interna, reuniones y cualquier otro tipo de actividades que ayuden a conseguir ese conocimiento.

- b) Comunicación externa: fundamentalmente consiste en la relación con los medios de comunicación, pero también es la comunicación que se establece con otras entidades, como otras organizaciones, organismos internacionales, empresas, etc., siempre que esa comunicación tenga componentes informativos; en este ámbito el trabajo de relaciones públicas también es importante. Pero el objetivo de este artículo es centrarse en la relación con los medios, ésta ha ido cambiando con los años, mejorando indudablemente desde los primeros contactos, pero todavía permanece un cierto desconocimiento entre ambas partes. Hay periodistas, más o menos encargados de temas sociales en cada redacción, que son la persona de contacto para los gabinetes de prensa de las organizaciones y este es un punto fundamental. Pero, como se ha comentado en el punto 3, no se puede pedir a los medios lo que no encaja en sus planes ni en su naturaleza como empresas, esto es, que informen de las organizaciones cómo estas quieren que lo hagan. Sí se les debe exigir que no tergiversen la información que se les facilita y que no la parcialicen, pero nada más. Que consideren noticia un tema en el que estas organizaciones están trabajando o ellas consideran como noticia es una labor de lobby que puede tener buenos o malos resultados. Evidentemente puede haber una exigencia moral, pero nunca se debe olvidar que son los medios. Si las organizaciones aceptan el juego con los medios tienen que aceptar sus reglas para tener presencia en ellos.

Por otro lado, las ONGD todavía siguen cometiendo errores en esta relación, enviando información indiscriminada a medios escritos, radio, televisión o Internet; la información debe especializarse, sobre todo en el lenguaje utilizado, pero también en las temáticas de las informaciones que se envían, siendo algunas más interesantes para algunos tipos de medios y no para otros. También se critica a las organizaciones desde los medios diciendo que a veces les inundan de información y otras, cuando les piden algo concreto, no les atienden. Esta falta de continuidad pasa por no tener personal especializado en estas técnicas periodísticas, o por no tener el número suficiente de personas. Es fundamental por otro lado aprovechar la ocasión y el momento de actualidad de un tema, si es que la organización está trabajando en él, para enviar información. También es muy importante la imaginación y realizar llamamientos originales, asegurándose de que van a generar más interés en los medios; esto cobra relevancia en las ruedas de prensa y presentaciones.

- c) Implantación de la imagen corporativa. Me remito aquí a las observaciones al respecto de Juan Luis Martínez cuando afirma que la imagen corporativa es un elemento fundamental para la ONGD por varias razones, entre las que destaco: *“es el mejor medio de mantener un grupo de interés amplio y estable en el largo plazo, de captar donantes y voluntarios y fidelizarlos. En la medida en que las campañas de desarrollo de fondos sean coherentes con la identidad corporativa pueden servir no sólo para conseguir recursos, sino también para mejorar la credibilidad, la visibilidad y la productividad”*¹⁰. Sin embargo, la investigación de este autor también resalta que *“la imagen corporativa no está siendo bien gestionada por las ONGD: a la opinión pública le llega una imagen que no se corresponde con la realidad de lo que la ONGD es y hace en el Tercer Mundo. El punto fuerte de su filosofía corporativa, lo que realmente las diferencia de otras formas de cooperación... no se transmite a la audiencia genera”*¹¹. Además, la imagen corporativa de muchas ONGD se está identificando exclusivamente con la captación de fondos y de una manera no demasiado ética en algunos casos, eso no favorece ni a esas organizaciones ni al resto, ya que se tiende a generalizar, aunque no sea lo correcto.
- d) Apoyo a la captación de fondos: este tema ya ha sido tratado en el punto 3 de este artículo al explicar la función del marketing, la publicidad y las relaciones públicas como ámbito de trabajo de la comunicación para el desarrollo.
- e) Apoyo al departamento de Educación para el Desarrollo: también se ha visto esta temática en las campañas de sensibilización.

6. Conclusiones

1. La comunicación no puede ser un hecho aislado y/o independiente en la ONGD, responde a una política y a unas líneas directrices que deberían existir claramente, convirtiéndose dicha comunicación en imagen y reflejo de la ONGD.
2. La comunicación en las ONGD debería ejercer labores de educación para el desarrollo a través de la difusión de sus mensajes corporativos y de información periodística sobre el Sur, pero muchas veces se convierte en

10. MARTÍNEZ SÁNCHEZ, Juan Luis: *La Imagen de las ONG de desarrollo. Para ir dimensionando el Tercer Sector*; IEPALA Editorial, Madrid 1998.

11. *Ibidem*.

un obstáculo debido a que el mensaje que envía no educa en absoluto, sino que provoca reacciones caritativas.

3. En la mayoría de ONGD no hay estrategias de comunicación claras, con planteamientos a corto, medio y largo plazo como bloque.
4. El fin máximo de la mayoría de las ONGD que mantienen de una u otra forma un área de comunicación es conseguir financiación para potenciar su independencia respecto a la financiación del Estado, no es comunicar e informar sobre las realidades del Sur, por eso se potencian líneas publicitarias y de marketing por encima de otros ámbitos comunicativos e informativos.
5. La relación entre los medios de comunicación y las ONGD ha mejorado, pero queda mucho camino por recorrer, y uno de los puntos clave es la profesionalización de los informadores de las organizaciones y la especialización de los periodistas de los medios.
6. Los medios de comunicación tienen unas características determinadas, que mediatizan la información sobre el Sur, ésta nunca va a ser completa, pero se debe exigir que sea contrastada y no tergiversada.
7. Estar informados sobre el Sur es muy difícil, los medios aportan algunos componentes, que si están realizados de manera correcta, son necesarios, pero no suficientes para considerar que tenemos una información completa; ésta se logra acudiendo a otros ámbitos de la comunicación para el desarrollo.

LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL A BOLIVIA: ADAPTACIÓN DEL ESCENARIO BILATERAL CON ESPAÑA

MAURICIO DORFLER*

RESUMEN

Este artículo examina la cooperación institucional, política, económica y social entre España y Bolivia, en un contexto marcado por los cambios democráticos en Bolivia, y por la lucha contra la pobreza en este país, una asignatura pendiente pero que sin embargo está avanzando de forma importante. Se analizan así las reformas llevadas a cabo en Bolivia en los últimos tiempos, el papel de la cooperación internacional y los acuerdos firmados entre España y Bolivia, como el Tratado General de Cooperación y Amistad, los Programas de Cooperación Financiera, Técnica, Judicial o los programas de Microcréditos apoyados desde España, así como otras iniciativas puestas en marcha desde Bolivia y desde varios organismos internacionales.

1. Introducción

Bolivia cumple 18 años de vida democrática y 15 años de vigencia de un modelo de desarrollo económico-de mercado. Durante este período se han superado los altos niveles de inestabilidad política y financiera, que caracterizaron el inicio de la década de los ochenta. Desde 1985 se puso en marcha un proceso permanente de reformas estructurales que modificaron sustancialmente las bases económicas e institucionales del país¹. Se implantaron reformas de primera generación que, en el marco de un programa de estabilización y ajuste estructural, buscaron retomar inmediatamente la estabilidad como valor prioritario del sistema.

* Diplomático boliviano y Magister Universitario en Cooperación al Desarrollo por el IUDC-UCM.

1. La reforma del modelo estatal-centralizado se inició en octubre de 1985 con la aprobación del Decreto Supremo 21060, eje de la estabilización monetaria y del cambio de modelo económico vigente por la denominada Economía Social de Mercado, conocida como Nueva Política Económica.

Es así como, a partir de la segunda mitad de la década de los ochenta, se afianzó la estabilidad en base a la aplicación de un modelo asentado en la disciplina fiscal y monetaria; suprimiendo las subvenciones; liberalizando los mercados de bienes y servicios y las tasas de interés; adecuando las normas laborales, y adoptando una política cambiaria de respeto al libre mercado, teniendo todas estas medidas como trasfondo una amplia apertura y desregulación del comercio exterior, que luego se trasladaron al conjunto de la economía nacional.

Posteriormente al período de ajuste y estabilización, realizado durante el gobierno de D. Víctor Paz Estenssoro entre 1985 y 1989, los ciudadanos que habían sufrido la experiencia hiperinflacionaria con gran incertidumbre, recuperaron paulatinamente la confianza en las instituciones. El sistema financiero inició un difícil camino de reforma interna que buscaba generar nuevas pautas de conducta y confianza en sus actores. Con la participación de la cooperación internacional, organismos internacionales y el sector privado se dio inicio a una importante recuperación de las tasas de crecimiento, inversión, ahorro y empleo².

Durante el período comprendido entre 1989 y 1993 la administración de D. Jaime Paz Zamora, continuó aplicando la política de liberalización y desregulación económica, poniendo mayor énfasis en crear las condiciones para renovar la confianza de los inversores nacionales e internacionales.

En ese marco, a partir de 1993 en la administración de D. Gonzalo Sánchez de Lozada, se inició la segunda generación de reformas orientadas a modificar el rol del estado en la economía. Se privatizaron las empresas públicas menores y se capitalizaron³ las mayores, fomentando incrementos importantes de inversión extranjera directa en los sectores estratégicos de la economía.

En el ámbito político, Bolivia continuó realizando las reformas necesarias para consolidar definitivamente su sistema democrático. Principal atención tuvo la necesidad de mayor participación efectiva de la ciudadanía, nuevos canales de diálogo con el gobierno, la reforma del sistema judicial y la lucha contra el narcotráfico.

Durante los 18 años de vigencia del sistema democrático los actores políticos lograron importantes acuerdos que posibilitaron la modernización de las

2. Según el Instituto Nacional de Estadística de Bolivia, la tasa de crecimiento promedio entre 1990 y 1999 es del 4%.

3. El modelo boliviano de capitalización implica que las siete empresas con participación estatal del 100% fueron transferidas en su gestión al sector privado, para lo que después de un proceso de licitación pública internacional, se transfirió el 50% de las mismas, debiendo los adjudicatarios invertir el valor de ese porcentaje en la misma empresa, obteniéndose un crecimiento del capital y generando una real alternativa de inversión.

principales instituciones del país. Como ya mencioné, se reformó la Constitución Política del Estado en 1994, se estableció una Corte Nacional Electoral independiente, se promulgó una Ley de Partidos Políticos, un nuevo Código Electoral, se aplicó el Sistema de Administración y Control Gubernamental para cubrir las responsabilidades de la función pública e independizar la Contraloría General de la República, además de recientemente haberse aprobado el Estatuto del Funcionario Público. También se decidió fortalecer la autonomía de las instituciones responsables de política monetaria y de control del sector financiero y privado, creándose un Sistema de Regulación Sectorial que, además de independiente, es altamente técnico. En otro ámbito, se inició un agresivo proceso de descentralización de la administración del estado, tanto a nivel municipal como departamental⁴, promoviendo una amplia participación social.

En todo este proceso de cambios, Bolivia contó con el decidido apoyo y participación de la cooperación internacional. El severo ajuste de la economía que fue necesario realizar para garantizar la estabilidad, minimizó las posibilidades del Estado para poner en práctica políticas de desarrollo social⁵.

Los vacíos en la presencia del aparato del Estado para atender las demandas sociales fueron cubiertas, en parte, por la captación de ahorro externo y los recursos de cooperación internacional que llegaron en forma de créditos concesionales y donaciones. Aproximadamente siete mil quinientos millones de dólares de financiamiento externo fueron desembolsados durante los últimos catorce años⁶.

Estos recursos se destinaron, en términos generales al financiamiento de programas y proyectos de desarrollo, a cubrir déficit de balanza de pagos, alivio del servicio de la deuda externa y proporcionar asistencia técnica necesaria para la implantación de las diferentes reformas. Todo este esquema motivó una modificación sustancial del Programa de Inversión Pública⁷. Sin el concurso de

4. Este proceso fue ejecutado a partir de la aprobación de las Leyes de Participación Popular y Descentralización Administrativa. La primera revierte la distribución del ingreso entre las áreas urbanas y rurales, favoreciendo a las segundas y genera una estructura municipal de planificación participativa y control de la sociedad civil. En tanto que la segunda, otorga un mayor protagonismo a los actores regionales en la definición de sus prioridades de desarrollo.

5. La principal explicación se encuentra en la participación del estado en el aparato productivo antes de la reforma del modelo económico. La participación de las empresas públicas en la economía boliviana disminuyó de un 25% del PIB en 1995 a un 8% del PIB en 1998 y las previsiones para 1999 rondan el 2%. Fuente: Viceministerio de Inversión Pública de Bolivia.

6. Este cálculo está basado en las previsiones 2000 del Ministerio de Hacienda en su Informe de 1999.

7. Según los datos proporcionados por el Ministerio de Hacienda de Bolivia, en 1989 el 47% de la inversión pública estaba destinada principalmente a hidrocarburos y minería, el 39% a infraestructura y el 9% a sectores sociales. En 1999 el 50% de la inversión pública se destina a los sectores de salud, educación, vivienda y saneamiento, el 30% a infraestructuras, el 10% a agricultura y tan sólo el 2% al sector productivo.

la cooperación multilateral y bilateral, seguramente, Bolivia habría tenido muchas dificultades en mantener la estabilidad alcanzada y emprender el agresivo proceso de reformas que vengo describiendo brevemente⁸.

A pesar de estos importantes avances en el ámbito económico, todavía los niveles de crecimiento son insuficientes para resolver los elevados índices de pobreza que afectan al setenta por ciento del total de la población boliviana y al noventa por ciento en las áreas rurales donde se concentra la población indígena. Las tasas de crecimiento no pueden incrementarse debido a las sucesivas crisis financieras internacionales que generaron bajos niveles de inversión, pérdida de competitividad, contracción de la actividad productiva, que a la vez son reflejo de la escasa capacidad de ahorro interno. El efecto inmediato se percibe en el déficit de empleo y el crecimiento del subempleo (denominado economía informal), que constituye uno de los elementos más críticos que Bolivia no pudo resolver en estos años de ajuste.

Debe recordarse que Bolivia es un país joven. Más del cincuenta por ciento de su población tiene menos de dieciocho años. Esto, sin duda, es una ventaja y una esperanza, pero tiene una pesada contrapartida, ya que los jóvenes son los que demandan más atención e inversiones de un estado, sobre todo en educación, salud e infraestructuras. Como consecuencia de este problema estructural, Bolivia se ubica en el puesto 113 en términos de desarrollo humano, de un conjunto de 174 países evaluados por las Naciones Unidas en 1998. Esta delicada situación de bajo crecimiento económico, se ve además afectada con la presencia nociva del narcotráfico, cuya influencia económica contamina las estructuras sociales, económicas y políticas del país.

2. Bolivia hoy

El resultado de las elecciones de junio de 1997, derivó en la formación de una coalición de alta representatividad, denominada “Compromiso por Bolivia”, permitiendo la elección de D. Hugo Bánzer Suárez como Presidente de la República. Hombre de larga trayectoria política, y uno de los actores de la democracia boliviana, el Presidente Bánzer inicia su administración con la esperanza de permitir al país insertarse en mejores condiciones al nuevo escenario internacional, una vez superado el problema principal que es la pobreza.

8. Atendiendo la información del Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo, el financiamiento internacional del Programa de Inversión Pública es aún muy alto, así en 1989 fue el 53%, mientras que en 1998 fue del 45%.

La coalición de gobierno, en la que inicialmente participaron Acción Democrática Nacionalista, Movimiento de la Izquierda Revolucionaria, Unidad Cívica Solidaridad, Conciencia de Patria, Falange Socialista Boliviana, Frente Revolucionario de Izquierda, Democracia Cristiana, Katarismo Nacionalista Democrático y Alternativa Socialista Democrática, se formó sobre una serie de objetivos programáticos⁹. Éstos se centraron principalmente en la necesidad de encarar una efectiva lucha contra la pobreza, desarrollar una práctica de convivencia y diálogo nacional, incentivar la capacidad productiva y exportadora, combatir la corrupción y el narcotráfico, garantizar una justicia transparente y retomar una política exterior sólida y coherente.

En base a estos principios, y considerando la situación económica, social y política de Bolivia, se convocó a un Diálogo Nacional¹⁰ en octubre de 1997, obteniéndose como resultado la definición de los cuatro Pilares que sustentan el Plan Operativo de Acción 1997-2002, que en la práctica se convirtió en el Programa de Gobierno y base del trabajo de éste con la cooperación internacional.

Dichos pilares son:

- Oportunidad: para garantizar la estabilidad económica, acelerar el crecimiento con una mejor distribución de los ingresos y promover un desarrollo sostenible, brindando mayores oportunidades a la población para resolver sus problemas de empleo e ingresos, combatiendo más efectivamente la pobreza.
- Equidad: promoviendo un agresivo programa de lucha contra la pobreza, ejecutando proyectos sectoriales de salud, educación, vivienda y servicios básicos que enfatizan la atención al área rural, donde se concentran los mayores déficit de servicios y oportunidades de desarrollo.
- Institucionalidad: fortaleciendo la democracia mediante la modernización de sus instituciones y su sistema jurídico. Las reformas del Poder Ejecutivo.
- Legislativo y el sistema judicial, además de la lucha contra la corrupción, son las bases para alcanzar este objetivo.

9. La amplia presencia de partidos es un reflejo del modelo de elección presidencial en Bolivia, donde para ser ganador directo se requiere del 50% más 1, o en su defecto se recurre a una segunda vuelta en el Congreso (Cámara de Diputados y Senadores), en la que participan los dos candidatos más votados. Esta situación obliga a una concertación congresal, que en el caso del Compromiso por Bolivia fue la más amplia de la historia democrática, denominándose "Megacoalición".

10. El objetivo de este mecanismo de concertación con la sociedad civil, fue promover y concertar las principales estrategias de lucha contra la pobreza. En el mismo participaron autoridades del Ejecutivo, Legislativo, Judicial y representantes de partidos políticos, universitarios, obreros, campesinos, Iglesia, Fuerzas Armadas, ONG's, empresarios, consultores internacionales y otros.

- **Dignidad:** cuyo objetivo es sacar a Bolivia del circuito coca-cocaína en los cinco años de gobierno. Para ello, es necesario asumir que el problema del narcotráfico tiene una incidencia multilateral, lo que hace imposible que Bolivia sola se enfrente al desafío. En ese contexto, la defensa del principio de la responsabilidad compartida orienta la acción gubernamental.

Además de estos cuatro pilares, el Gobierno boliviano se propuso retomar la política exterior como un eje central de la proyección boliviana hacia las áreas geográficas de mayor gravitación.

El tema marítimo es el tema prioritario de la agenda exterior. Esto se demuestra en la continua reivindicación de una salida soberana al Océano Pacífico que realizan los representantes bolivianos en los foros multilaterales y bilaterales en que participan. Existe una clara conciencia de la necesidad de superar este problema histórico para construir un nuevo marco de integración subregional. Esta percepción permitió que durante la reunión celebrada en febrero de 2000 en Portugal, los gobiernos de Bolivia y Chile decidieran aprobar una agenda inicial para dialogar sin ningún tipo de exclusiones. Existe una gran esperanza en que la nueva administración socialista de D. Ricardo Lagos y la Concertación en Chile respeten el compromiso adquirido.

Por otra parte, la pertenencia de Bolivia a la Comunidad Andina de Naciones, al Tratado Amazónico, su asociación estratégica con el MERCOSUR, la voluntad de contribuir a la construcción de la Asociación de Libre Comercio de las Américas y los aportes a la Asociación Latinoamericana de Integración, son una clara muestra de la orientación aperturista del país. Bolivia tiene un rol muy importante en el continente americano, su propia ubicación geográfica en el corazón de Sudamérica la convierte en un espacio estratégico de conexiones entre el Atlántico y el Pacífico, y viceversa.

Se habla mucho de las gravitaciones múltiples de Bolivia, y hay razón para esto. Es nexos naturales entre la región andina y la Cuenca del Plata y el Amazonas. Por ello, se ha convertido en un interés vital, hacer realidad los denominados Corredores de Exportación¹¹, que coadyuvarán al desarrollo económico-social del país y sus vecinos. Bolivia, país pluricultural y multiétnico tiene además diversas gravitaciones geopolíticas que la orientan a buscar no

11. La idea es constituir a Bolivia en el centro de interconexión y provisión de transporte, telecomunicaciones, energía eléctrica y gas natural. Además de los efectos positivos para la creación de empleo que tendrá la incorporación del país a un esquema de prestación de servicios. Este proyecto dio origen a la Ley Corazón, aprobada por la actual administración, que recoge los principales objetivos a alcanzar.

solamente una salida soberana a la costa del Océano Pacífico por territorios de reivindicación histórica o del puerto de Ilo en Perú, sino también a diversificar sus opciones en el Océano Atlántico a través de la Hidrovía Paraguay-Paraná y de Central Aguirre, un gran proyecto en el río Paraguay que permitirá generar alternativas al encierro geográfico boliviano.

Igualmente, destaca la importante inversión conjunta que vienen realizando los Gobiernos y empresas de Brasil y Bolivia en procura de construir un segundo gasoducto¹² desde el sur boliviano hasta San Pablo, convirtiéndose así realidad el anhelo de constituir a Bolivia en el centro de la integración energética del continente.

Si de alguna manera tuviera que definirse la actual política exterior boliviana, diría que su comprensión se basa en tres pilares fundamentales: Paz-Desarrollo e Integración. Precisamente por ello, su proyección exterior no se limita hacia América del Sur. Existen múltiples y complejas agendas con Norteamérica, Centroamérica, Asia y Europa. En este último continente, se privilegia una renovada y temáticamente más diversa relación con la Unión Europea, mediante el Grupo de Río, el diálogo UE-Comunidad Andina, las Cumbres UE-América Latina y el Caribe y contactos bilaterales, que son una señal inequívoca de la importancia que otorga Bolivia a esta vía de diversificación de sus relaciones¹³.

Claramente, España es un referente de los países iberoamericanos para conducir sus actuaciones con el resto de naciones de este espacio geográfico. La creciente importancia de España en el concierto internacional y la necesidad de modernizar y reorganizar la agenda bilateral, fueron las premisas que orientaron la decisión del gobierno del Presidente Bánzer para impulsar un nuevo marco normativo y temático entre ambos países. El ingreso en el grupo de cabecera de la Unión Económica y Monetaria, su rol en la Alianza Atlántica, la Organización para la Cooperación y Seguridad Europea, el apoyo a las labores del Grupo de Contacto, su activa participación en Naciones Unidas y su vocación de liderazgo en las Cumbres Iberoamericanas, los diálogos biregionales y su contribución a la pacificación de Centroamérica y ahora Colombia, son una clara señal del renovado papel internacional de

12. El primer gasoducto fue inaugurado en 1999 y en la actualidad se exporta gas natural boliviano hasta San Pablo. El descubrimiento de nuevas reservas de gas hicieron que la empresa PETROBRAS comunicara al gobierno que haría uso de su opción preferencial para construir un nuevo ducto. Esta preferencia se basa en la legislación energética y en el primer contrato suscrito.

13. Una de las principales preocupaciones de los responsables de la política exterior en Bolivia es la diversificación y redimensionamiento de sus relaciones, ampliando sus agendas más allá de Estados Unidos y América del Sur, concentrando sus esfuerzos en Europa.

España. Además de consideraciones de política exterior, también existió una visión sobre la estabilidad económica y política alcanzada por España desde la reinstauración de la democracia. Los Pactos de la Moncloa, el ingreso en la OTAN, la Comunidad Económica Europea, el modelo de desarrollo y modernización estructural del país sirvieron de ejemplo para un multiplicidad de naciones de Latinoamérica, que vieron en el “modelo español de transición política y transformación económico-social” un referente de actuación hacia el futuro.

3. Un nuevo escenario bilateral

Como indiqué anteriormente, la política exterior boliviana asumió como reto la construcción de un nuevo escenario bilateral. Para ello, se tomaron una serie de iniciativas¹⁴, cuyo punto culminante fue la visita del Presidente Aznar y una comitiva oficial de miembros del gobierno, empresarios y periodistas en marzo de 1998. La iniciativa de organizar este viaje, trascendió el plano estrictamente protocolar, puesto que el contenido del mismo sirve de base para afirmar que la agenda bilateral se encuentra a la altura de las expectativas de todos los actores involucrados, aunque aún existen ámbitos que deberán ser perfeccionados.

Un nuevo marco surgió en torno a una arquitectura de Tratados y Acuerdos suscritos durante dicha visita. Una breve explicación de los mismos permite argumentar objetivamente, el por qué afirmo que existen nuevos alcances en la relación hispano-boliviana:

En primer lugar, se suscribió un Tratado General de Cooperación y Amistad. Instrumento de tercera generación, permite sistematizar y reorganizar el marco jurídico-institucional de la agenda bilateral. La inclusión de cláusulas democrática y evolutiva, hacen de este Tratado el más avanzado de los que actualmente tiene Bolivia con algún país de Europa. Este Tratado también eleva el relacionamiento al máximo nivel, creando una Comisión de Alto Nivel bilateral presidida por los Ministros de Asuntos Exteriores u otra alta autoridad, generando ámbitos de cooperación en los campos político, económico-financiero, de ayuda al desarrollo y jurídico-consular. Consecuentemente, se puede afirmar que existe un nuevo marco orientativo para ambos gobiernos

14. En junio de 1997 se suscribió el Convenio para Evitar la Doble Imposición sobre la Renta y el Patrimonio, necesario para la atracción de inversiones españolas. Con este instrumento se cerraba el ciclo iniciado en 1971 y se hacía necesario acometer la actualización del marco bilateral a las nuevas exigencias, proponiendo para ello una nueva batería de Acuerdos y Tratados.

y los actores interesados sobre las agendas de relaciones bilaterales en una perspectiva de mediano plazo.

Volviendo a la visita del Presidente Aznar en marzo de 1998, vimos cómo en segundo lugar, se firmó un Programa de Cooperación Financiera (Programa FAD/OCDE 1998-2000), por el que el gobierno español concedió créditos concesionales a Bolivia por un valor de más de diez mil millones de pesetas. Con este nuevo Programa del Fondo de Ayuda al Desarrollo, las entidades públicas bolivianas están realizando inversiones de primera necesidad en el campo social y especialmente para la lucha contra la pobreza, especialmente en sectores como educación, salud y electrificación rural. Adicionalmente al Programa de Cooperación Financiera, aunque sin afectar los recursos comprometidos, el gobierno español anunció un apoyo al Fondo Multilateral de Alivio a la Deuda Externa boliviana (HIPC I), por valor de quince millones de dólares americanos, lo que constituyó un aporte para facilitar el cumplimiento de los objetivos del Plan Operativo de Acción y los Pilares de la política del gobierno de Bolivia.

En tercer lugar, se suscribió una Carta de Entendimiento para la Ejecución de un Programa de Microcrédito en Bolivia. Por la misma, la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica, mediante la Agencia Española de Cooperación Internacional, dotará de recursos financieros concesionales al Fondo de Desarrollo del Sistema Financiero y Apoyo al Sector Productivo (FONDESIF), para el establecimiento de una línea de crédito de apoyo a las actividades productivas de microempresas, pequeñas cooperativas o asociaciones comunales de los sectores más necesitados de la población. En la actualidad ya se hizo efectiva la remisión del primer desembolso para la puesta en marcha del Programa.

El cuarto instrumento suscrito fue el Programa de Cooperación Técnica 1998-2000, que ratificó los acuerdos alcanzados en febrero de 1998, cuando se llevó a cabo en La Paz la VI Reunión de la Comisión Mixta, en la que se identificaron los sectores, metas, grupos y proyectos que serían financiados por la Agencia Española de Cooperación Internacional, por medio del Instituto de Cooperación Iberoamericana. Los fondos de cooperación técnica se están destinando prioritariamente a fomentar proyectos de alivio de la pobreza, desarrollo alternativo, tecnología solar, desarrollo productivo, servicios comunales, restauración del patrimonio histórico, fortalecimiento del turismo, medio ambiente, apoyo a comunidades indígenas, saneamiento básico y otros.

Finalmente, y en quinto lugar, se firmó un Convenio de Cooperación Judicial en Materia Penal. Este Convenio busca llenar un vacío existente en el campo

de la asistencia judicial penal, formalizando un mecanismo de intercambio de información entre los Ministerios de Justicia de ambos países.

En cuanto a la I Reunión de la Comisión de Alto Nivel de febrero de 2000, quisiera puntualizar algunos aspectos que resultan importantes para ver cómo se plasma la arquitectura institucional descrita. El primer objetivo que se buscaba era otorgar una coherencia y racionalidad a la agenda bilateral, permitiendo que todos los actores interesados obtuvieran una guía sobre el estado de la misma sin tener que recurrir a múltiples instrumentos, salvo en los casos operativos. Consecuentemente, en la I Reunión de Alto Nivel entre los Ministros de Relaciones Exteriores de Bolivia y de Asuntos Exteriores de España, se suscribió un Acta que refleja el conjunto de temas incorporados en la agenda.

El Acta recoge inicialmente los principios que orientan la acción de ambas administraciones en su relación bilateral. En ese contexto, ratifica la convicción de que la democracia es indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de las naciones, constituyendo el único sistema que garantiza el estado de derecho y la vigencia de los derechos humanos, respetando las normas y Convenios internacionales de los que ambos países son parte.

En cuanto al contexto regional más próximo, se resalta la trascendencia de las Cumbres Iberoamericanas como medio apropiado para promover el diálogo político, y se priorizan las acciones que sean promovidas desde la nueva Secretaría de Cooperación Iberoamericana¹⁵. Igualmente, se manifiesta la creciente importancia de los diferentes procesos de integración regional y los mecanismos de concertación política, reiterando su compromiso de fortalecer el diálogo a través del Grupo de Río y la Unión Europea, así como de la Cumbre Unión Europea-América Latina y el Caribe.

En este contexto, las Comisiones Política y Jurídico-Consular permitieron un amplio análisis de temas destinados a promover un mayor acercamiento entre ambos países, desarrollando una cooperación más estrecha en los foros internacionales. Se decidió, asimismo, fortalecer la asistencia entre Ministerios de Asuntos Exteriores, acometiendo un esfuerzo de actualización de todos los instrumentos bilaterales y avanzando en la culminación de la adaptación del Convenio de Doble Nacionalidad. Igualmente, se plantearon ideas para fortalecer la asistencia en materia judicial, de seguridad social y adopciones internacionales, considerando los avances alcanzados en estos campos por ambas administraciones.

15. Durante la VIII y IX Cumbres Iberoamericanas, el Gobierno boliviano manifestó su inequívoco apoyo a la propuesta española de creación de la Secretaría de Cooperación Iberoamericana, como un instrumento válido para el seguimiento de los Programas y Proyectos aprobados por la Red de Responsables de Cooperación.

Por otra parte, se destaca la celebración de la VII Reunión de la Comisión Mixta boliviano-española, en la que se identificaron las prioridades y sectores de asistencia técnica, y se puso de relieve las importantes perspectivas en este ámbito. Se diseñó un modelo para cuatro años, otorgándose prioridad a la ejecución de Programas, principalmente en las áreas de educación, salud, cultura, medio ambiente, desarrollo alternativo, capacitación y cooperación en el ámbito judicial y fiscal, dotando a los mismos con un monto indicativo anual de 1.500.000 millones de pesetas¹⁶. También se acordó establecer nuevos mecanismos y procedimientos que permitan una adecuada ejecución y seguimiento de la cooperación.

Del mismo modo, se manifestó un particular interés en ampliar la participación de la Cooperación Descentralizada, en consideración al importante rol que desempeña en la promoción del desarrollo socio-económico de Bolivia, subrayándose la labor de las Organizaciones No Gubernamentales españolas, habiéndose acordado fortalecer la misma en las áreas que son de interés prioritario boliviano¹⁷.

En otro ámbito, se prestó particular interés a los primeros avances realizados por la Comisión Económico-Financiera, que dio particular atención a los planteamientos formulados por Bolivia en relación a los mecanismos de alivio de la deuda externa que viene ejecutando España y se estudiaron las alternativas posibles para impulsar las inversiones españolas en Bolivia y promover el intercambio comercial entre ambos países, acordando actualizar el Convenio sobre Fomento y Protección Recíproca de Inversiones de 1990.

Adicionalmente a las previsiones del Tratado General, pero aprovechando la oportunidad para unificar los trabajos, se destacaron también los avances alcanzados en la I Reunión de la Comisión Mixta del Acuerdo bilateral sobre Cooperación en materia de Prevención del Consumo y Control del Tráfico de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas, reafirmando la alta prioridad que otorgan sus gobiernos a combatir la producción y el tráfico ilícito de drogas, así como sus delitos conexos, dentro de un enfoque integral con particular énfasis en el desarrollo alternativo y sobre la base del principio de responsabilidad compartida.

16. Se debe tener en consideración que de este monto, el 50% será canalizado por ONGD, concentrándose la cooperación española en la asignación de 3.000.000 millones de pesetas durante el cuatrienio.

17. Se debe hacer hincapié en que las orientaciones del Gobierno boliviano se limitarán a otorgar la mayor difusión posible a los ámbitos de trabajo de la cooperación internacional en Bolivia, buscando evitar un solapamiento en las actividades. Bajo ningún concepto se pretende dirigir las intervenciones de las ONGD. En la búsqueda de este objetivo, se realizó el 18 de febrero de 2000 un Seminario entre el Gobierno de Bolivia, la AECI y las ONGD para explicar el Programa de Gobierno y los cuatro pilares del mismo.

La positiva evaluación inicial no puede hacernos olvidar que existen retos pendientes. Queda por avanzar mucho camino. El tema de las inversiones españolas en Bolivia es uno de los prioritarios de cara hacia el futuro. Hoy están presentes en Bolivia más de 15 empresas de primera línea, desarrollando importantes proyectos en los sectores de energía, petróleo, servicios financieros, fondos de pensiones, telecomunicaciones y otros, que permiten afirmar la necesidad de ampliar la presencia de inversores medianos y pequeños españoles en este mercado emergente. En la actualidad el marco jurídico para las inversiones españolas cuenta con dos instrumentos básicos: el Acuerdo de Fomento y Protección Recíproca de Inversiones de 1990 y el Convenio para Evitar la Doble Imposición sobre la Renta y el Patrimonio de 1997. A esto se deben añadir las facilidades otorgadas por Bolivia a las inversiones exteriores, otorgándoles el mismo trato que a los nacionales, con un régimen fiscal simplificado y unas bandas arancelarias preferenciales para cualquier exportador que se establezca en Bolivia. Todo ello, se espera sirva de atractivo para movilizar inversiones, ya que Bolivia cuenta con un potencial de recursos naturales y humanos importante. Su privilegiada posición geográfica, los acuerdos de integración, las posibilidades de desarrollo energético, maderero, agropecuario, minero, siderúrgico, de telecomunicaciones, artesanal, petroquímico, de infraestructura vial, férrea, etc., hacen al mercado boliviano interesante a cualquier inversor español.

Como se puede colegir, la ejecución de los programas y políticas descritas en la introducción, el reforzamiento del marco iberoamericano, las privilegiadas relaciones con España y un enfoque pragmático, aunque no exento de debilidades en el ámbito internacional, pueden permitir que Bolivia sienta las bases para participar de un modo más racional en las decisiones que adopte la cooperación internacional hacia el futuro. Esta comprensión, unida a la vocación democrática de establecer el diálogo y el consenso como premisas del sistema, llevaron a la administración boliviana a presentar a consideración de la cooperación internacional una metodología única de trabajo.

4. El nuevo Marco de Relaciones Gobierno-Cooperación Internacional

Con ocasión de la XII reunión del Grupo Consultivo para Bolivia, que se realizó en París entre el 24 y 25 de junio de 1999, el Gobierno presentó una propuesta a la Cooperación Internacional para establecer “Un Nuevo Marco de Relaciónamiento Gobierno-Cooperación Internacional Hacia el siglo XXI”, cuyo objetivo es acelerar la reducción de los niveles de pobreza, sobre la base de una mayor efectividad y coordinación entre los actores involucrados en el proceso de desarrollo: el gobierno, la Cooperación Internacional (CI), el sector

privado y la sociedad civil. La puesta en práctica de este nuevo marco, en tanto se focaliza en resultados y en un eficiente uso de recursos en la lucha contra la pobreza, busca ser un eslabón para reducir en el mediano plazo la dependencia del país sobre los recursos externos.

El documento, que fue ampliamente discutido con los representantes de la CI en Bolivia, describe de forma resumida:

- a) Los antecedentes sobre los niveles de pobreza en Bolivia y la orientación del Programa de Inversión Pública en los últimos años, como principal instrumento de lucha contra la pobreza.
- b) El proceso de concertación a través del Diálogo Nacional para la formulación del Plan Operativo de Acción 1997-2002 (POA) del gobierno.
- c) Los esfuerzos de la CI en el país durante los últimos 10 años incluyendo los problemas más relevantes.
- d) Las actividades de coordinación entre el gobierno y la CI durante la presente administración.
- e) La propuesta para un “Nuevo Marco de Relacionamiento Gobierno-Cooperación Internacional Hacia el siglo XXI”.
- f) Conclusiones.

4.1. Bolivia y la Cooperación Internacional

“En el período 1989-1998 el financiamiento externo contratado por Bolivia fue de aproximadamente \$us. 6,600 millones, desembolsándose algo más de \$us. 6,000 millones. Estos desembolsos, en promedio corresponden al 9,8% del PIB, que refleja la importancia de la asistencia externa que recibe el país¹⁸”. Si bien esta relación con el PIB ha disminuido durante los últimos años, ya que en 1989 este financiamiento representaba el 12% del PIB y en 1998 representa tan sólo el 6% del PIB, el impacto de la cooperación en el Presupuesto General de la Nación y en particular en el de inversión pública es aún relevante. Como ya señalé anteriormente, en 1989 el financiamiento externo representaba el 53% del PIP¹⁹, mientras que en 1998 representó el 45%. Considerando la alta incidencia de los recursos externos en la composición del gasto público y PIB boliviano, existe la convicción de reorientar y concentrar la asignación de recursos del PIP y la CI hacia los programas y proyectos con gran impacto en las políticas de alivio de la pobreza.

18. Nuevo Marco de Relacionamiento Gobierno-Cooperación Internacional Hacia el Siglo XXI. Documento presentado ante la Reunión del Grupo Consultivo de París, junio de 1999, página 6.

19. Por la abreviatura PIP se entiende: Programa de Inversión Pública.

Para hacer posible esa determinación, se inició un ejercicio de coordinación con la CI, con el propósito de identificar las fuentes de financiamiento, los recursos disponibles para cada área sectorial de los cuatro pilares del Plan Operativo de Acción (POA), incluyendo al sector público (multilateral y bilateral), privado y Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo (ONGD), aunque en estos últimos dos casos se hizo de forma preliminar. Este ejercicio derivó en la elaboración de una Matriz de Posicionamiento de la CI en Bolivia, que orientó la redacción del Nuevo Marco Gobierno-Cooperación Internacional. El objetivo de dicha Matriz es convertirse en un instrumento de gestión que facilite la ejecución de ajustes o correcciones en torno a posibles concentraciones o carencias excesivas de financiamiento en los subsectores de los Pilares del gobierno²⁰.

4.2. Las debilidades y los problemas

La necesidad de dar respuestas a la agenda social del gobierno boliviano, especialmente en la lucha contra la pobreza, convertida en el eje temático transversal y prioritario de la CI hacia Bolivia, llevó a identificar las principales debilidades y dificultades que afronta el relacionamiento entre ambos actores. Dichos problemas, según el documento que nos ocupa son:

- a) *Recursos Humanos Cualificados*. Fundamentalmente ocasionado por la falta de estabilidad en los funcionarios públicos responsables del manejo de la cooperación. Esta debilidad se manifiesta tanto en los cambios de gobierno, como en el curso del período gubernamental, aunque éstos en menor medida. El problema esencial radica en que dichos cambios, afectan directamente a la continuidad en la ejecución de los programas y proyectos realizados con la CI. Otro problema es también el nivel técnico del personal, que además se ve agravado por una excesiva centralización en la toma de decisiones. Como posible solución se apunta la ampliación del Programa de Servicio Civil, que hasta ahora se limitó a puestos clave y que debería incorporar al conjunto del sector público, especialmente luego de la adopción del Estatuto del Funcionario que crea la carrera administrativa.
- b) *Recursos de contraparte del Gobierno*. Recurrentemente las agencias de cooperación bi y multilateral llaman la atención del gobierno sobre la falta de respuesta de las contrapartes nacionales a sus compromisos financieros para ejecutar programas y proyectos. Según el diagnóstico del gobierno y la CI esto se focaliza en tres causas: “i) por mala gestión

20. La Matriz de Posicionamiento se incluye como Anexo 1, y fue directamente extraída del documento presentado ante el Grupo Consultivo de París en junio de 1999.

administrativa de los ejecutores que no los incluyen en su presupuesto oportunamente, ii) por una priorización alternativa de los recursos del Tesoro General de la Nación (para cumplir con metas fiscales) o de los propios de las instituciones ejecutoras e, iii) insuficiente recaudación de fondos propios en aquellas entidades que disponen de este tipo de ingresos”²¹.

- c) “*Donor driven*”. Según el análisis elaborado, se ha ido disminuyendo paulatinamente la preeminencia de las preferencias del donante sobre el país receptor, aunque este extremo en el caso de España todavía está sujeto a algunas observaciones derivadas del proceso de elaboración del Plan Director de Cooperación²². No obstante, esta situación estaría más relacionada con las limitaciones internas de los donantes que con una decisión política predeterminada.
- d) *Centralización en la toma de decisiones*. Relacionado con el anterior punto, se manifiesta que aún persiste la práctica de asumir decisiones de cooperación en las sedes de las agencias financiadoras, lo que prolonga el tiempo, limita su eficacia y perjudica la capacidad de contar con todos los elementos para su adopción. La centralidad y falta de claridad en las definiciones también son patentes en la administración boliviana, intentándose paliar esta debilidad mediante el proceso de descentralización administrativa que actualmente se sigue ejecutando.
- e) *Insuficiente información*. Tanto en el caso de la información necesaria para la presentación de programas y proyectos, como para su seguimiento, ejecución y evaluación quedan vacíos que están intentando ser cubiertos por los responsables de cooperación de la administración boliviana.
- f) *Falta de coordinación en el financiamiento a través de ONGD y sector privado*. Al haberse convertido en socios de la cooperación internacional y del gobierno boliviano, se debe hacer un esfuerzo para racionalizar y concentrar adecuadamente los fondos asignados por la CI a las ONGD y al sector privado. Fundamental importancia adquiere la necesidad de encontrar los mejores canales para incorporar a esos actores como protagonistas de la cooperación, respetando siempre su autonomía.
- g) *Los ciclos de programación*. Es una imposición de la realidad la multiplicidad de mecanismos de programación y asignación de recursos de

21. Op. cit. página 8.

22. La referencia al Plan Director de la Cooperación se debe al proceso de elaboración del mismo, que no contó con la participación a nivel consultivo de los países beneficiarios.

parte de la CI, el gobierno boliviano y sus entidades ejecutoras. Estos aspectos deben contemplarse en una aproximación conjunta al financiamiento externo para evitar incurrir en demoras imputables a trámites burocráticos.

- h) *Normas de adquisiciones.* De igual forma, existe una seria dificultad por parte de la administración central y descentralizada para cumplir con los distintos requisitos de la CI para la adquisición de bienes y servicios que se financian con cargo a sus recursos. Este problema se debe esencialmente a falta de información.
- i) *Aspectos Institucionales.* Al estar Bolivia en proceso de concluir su proceso de descentralización administrativa, las entidades presentan debilidades de gestión institucional que limitan la eficacia de los programas y proyectos del PIP, especialmente los relativos a lucha contra la pobreza.

4.3. La necesidad de coordinación

Como ya se mencionó anteriormente, durante la presente administración gubernamental se impulsó un proceso de coordinación con las agencias de CI presentes en Bolivia. Así en el mes de noviembre de 1997, se efectuó una primera reunión con el propósito de informar y comentar el contenido del POA y los cuatro Pilares del Plan de Gobierno, haciendo especial hincapié en la lucha contra la pobreza.

Entre noviembre de 1997 y marzo de 1998, el trabajo conjunto se centró en cuatro mesas de diálogo sobre los pilares de Oportunidad, Institucionalidad, Equidad y Dignidad y dieciséis sub-grupos para sectores específicos, identificados en la Matriz de Posicionamiento. Dichas mesas focalizaron su tarea, en principio, en el análisis del Programa de Gobierno, que posteriormente se tradujo en la redacción de dos trabajos presentados al Grupo Consultivo de 1998, uno de los cuales incluía el POA 1997-2002, con las necesidades financieras del Gobierno, y el otro que recogía las recomendaciones de la CI. El resultado de esta presentación fue exitoso, sobre todo porque se lograba sumar al conjunto de la CI al proceso de concertación. Adicionalmente a los compromisos financieros, se elaboraron una serie de recomendaciones e ideas fuerza que se resumen a continuación:

- “Que el Gobierno debería continuar liderizando el proceso local de coordinación de donantes a través de reuniones regulares y una reunión de un “Grupo Consultivo Local” en La Paz dentro de seis meses.
- Respalda la necesidad de llegar al punto de culminación de la iniciativa HIPC.

- Que la capacidad institucional del Gobierno para asegurar un desarrollo ambiental sostenible necesita ser considerablemente fortalecida.
- Que el fortalecimiento del programa de Participación Popular constituye una base importante para la CI²³”.

4.4. El modelo boliviano

Como toda propuesta que busca innovar sobre el relacionamiento entre un gobierno y la CI, se presentaron una serie de principios y acciones que orientan la metodología de trabajo planteada por Bolivia. El objetivo final de estos principios y acciones es facilitar el diálogo entre los diferentes socios del desarrollo. Estos principios son:

- a) *Compatibilidad y complementariedad con los planes de desarrollo gubernamental*, que permitan que las acciones de la CI en Bolivia sean complementarias a las prioridades de desarrollo nacionales. En este esquema, sería altamente beneficioso que pudieran sumarse los emprendimientos de las ONGD y la sociedad civil.
- b) *Bolivia fija el rumbo y los objetivos*, asumiendo como premisa que las prioridades de cooperación están fijadas por el estado, las entidades responsables de su ejecución y fundamentalmente los beneficiarios, basándose en un proceso de planificación participativa.
- c) *Eficacia*, cuyo principal objetivo será la lucha contra la pobreza, permitiendo una elección de las mejores alternativas de inversión para los recursos nacionales y de la CI.
- d) *Accountability*, respondiendo a la necesidad de clarificar y transparentar las responsabilidades en el ciclo de los programas y proyectos, buscando siempre la mejor utilización de los fondos financieros.
- e) *Sostenibilidad*, generando las condiciones necesarias para la autosostenibilidad de los emprendimientos de desarrollo en el medio y largo plazo. Adicionalmente, apunta a generar una estrategia de evaluación permanente después de finalizadas las acciones de asistencia.
- f) *Fortalecimiento de las capacidades institucionales*, como condición indispensable para ejecutar enfoques de programa.

23. Op. cit., pág. 10.

- g) *Complementariedad de esfuerzos*, facilitando el trabajo de los socios del desarrollo, proporcionando las orientaciones, información y generando dinámicas de coordinación que deriven en la construcción de alianzas con el gobierno, entidades ejecutoras y beneficiarios.
- h) *Transparencia*, que se convierte en el fundamento esencial de toda la propuesta, concentrándose en la adopción de mecanismos de acceso a la información.

Al objeto de operativizar dichos principios, se propusieron las siguientes acciones:

- a) *Definición del marco estratégico*, a través de un proceso de concertación continua con los actores institucionales y de la sociedad civil, profundizando en el objetivo de institucionalizar el mecanismo del Diálogo Nacional. De hecho, en el primer semestre de 2000, se convocará al Diálogo Nacional II, que será monográfico sobre la lucha contra la pobreza²⁴.
- b) *Definición de prioridades*, labor que es responsabilidad directa del gobierno para clarificar los programas más importantes que serán objeto de asignación de fondos de CI.
- c) *Definición de programas*, evitando la continuidad de una política de asignación de fondos por proyectos, reconduciendo las acciones a una concentración en programas por cada Pilar, facilitando un enfoque integral y multisectorial en todos los niveles involucrados, a partir de la Matriz de Posicionamiento.
- d) *Programación por resultados*, fijando metas y objetivos cuantificables, para facilitar la evaluación del ciclo de los programas y el uso eficiente de los recursos. Para lograr concretar esta acción, se deberá persistir y profundizar en la definición de los indicadores y en el establecimiento de mecanismos de seguimiento y evaluación, que además requerirá de una información transparente y oportuna.
- e) *Supervisión, seguimiento y evaluación*, “al tomar la decisión de formular y financiar programas y no proyectos, y en la medida en que

24. La convocatoria del Diálogo Nacional II, está ligada con la necesidad de concluir el proceso de incorporación de Bolivia en la iniciativa HIPC-II, dentro de cuyos requisitos está la adopción de una estrategia concertada de lucha contra la pobreza.

estos puedan ser cofinanciados, se deberá establecer mecanismos únicos y en conjunto para la supervisión, monitoreo y evaluación²⁵”.

- f) *Lograr mayor descentralización*, especialmente dotando de más capacidad de decisión a las sedes locales de las agencias de CI en Bolivia, permitiendo un uso más eficiente de los recursos, con menor tiempo en la toma de decisiones y alcanzando una optimización del seguimiento de los resultados propuestos.
- g) *Reprogramación y Reasignación de recursos*, en función de la información obtenida de la Matriz de Posicionamiento, buscando siempre cubrir los déficits de financiamiento en algunos sub-sectores, atendiendo a las prioridades de cada donante y del gobierno boliviano. El objetivo final sería racionalizar y complementar esfuerzos, generando sinergias e incrementando la eficiencia, especialmente en los programas de lucha contra la pobreza. “Para realizar este trabajo de manera efectiva, se necesitará en muchos casos la aprobación, de las Sedes y Directorios de los miembros de la CI dentro del marco de sus respectivos mandatos, para reprogramar o reasignar los financiamientos vigentes hacia las prioridades actuales del país²⁶”.
- h) *Elaboración de presupuestos plurianuales*, el objetivo de esta acción-propuesta es lograr que el cambio de enfoque de proyectos a programas, cuente con los recursos financieros necesarios para el ciclo del mismo. Según la actual administración boliviana la duración óptima máxima de los compromisos plurianuales debería tomar como referencia la duración del período gubernamental, es decir cinco años. No obstante, esta acción deberá ser sujeto de un período de adaptación progresiva puesto que requiere de cambios no siempre materializables por los distintos donantes.
- i) *Búsqueda de financiamiento conjunto*, el modelo de cofinanciamiento entre fuentes bilaterales y multilaterales debe ser una opción válida en la medida en que permita mejorar la eficiencia en la asignación de recursos externos²⁷. Igualmente, se podrán simplificar los requerimientos de gestión en la administración de los programas.

25. “Bolivia hacia el Siglo XXI. Nuevo Marco de Relacionamiento Gobierno-Cooperación Internacional”, página 16. Es importante destacar que este modelo ya se encuentra previsto dentro de los lineamientos del UNDAF y ECP de las Naciones Unidas.

26. Op.cit., página 17. Baste citar como ejemplo que según el Ministerio de Hacienda, la cartera de proyectos del Banco Mundial se reestructuró en julio de 1999 para adaptarla a los pilares y a los indicadores, lo cual requirió aprobación del Directorio.

27. Una buena ilustración es el trabajo que un número de donantes han realizado en conjunto en el pilar Institucionalidad para apoyar el Plan Nacional de Integridad, destinado a la lucha contra la corrupción.

- j) *Adquisición de bienes y contratación de servicios*, durante los últimos años Bolivia se ha dotado de un instrumento legal denominada Ley del Sistema de Administración, Fiscalización y Control Gubernamental (SAFCO), que establece las normas de adquisición de bienes y la contratación de servicios en un marco de transparencia, competitividad y eficiencia. No obstante, la responsabilidad fiduciaria de cada financiador obliga a una actualización, simplificación y racionalización de las mismas para que la CI considere su utilización. Para concretar esta acción será necesaria la aprobación de las agencias centrales de CI.

Adicionalmente, es interesante rescatar que todo este conjunto de principios y acciones, encuentra un fundamento esencial en la labor multilateral actualmente en curso, que busca situar a Bolivia como un país piloto para la coordinación de las acciones de CI, asumiendo como premisa la necesidad de obtener mejores resultados en las iniciativas de lucha contra la pobreza, cuyos indicadores no demuestran toda la eficacia y el impacto de la ayuda que se presta. Simplemente, a nivel orientativo podemos mencionar tres de ellas:

1. La propuesta de los países miembros de la OCDE/CAD, plasmada en el informe “El Papel de la Cooperación Internacional para el Desarrollo en los Albores del siglo XXI”, que propone una nueva estrategia basada en la definición de los papeles que deben desempeñar los principales socios para el desarrollo, contemplando estrategias integrales que incorporen elementos económicos, sociales y políticos.
2. La propuesta del Sistema de Naciones Unidas denominada “Marco de Asistencia de las NN.UU. para el Desarrollo” (UNDAF), y la Evaluación Común del País (ECP), que buscan constituirse en el marco de planificación del Sistema en el país, así como objetivos y estrategias comunes de cooperación, un marco de recursos comunes y propuestas para el seguimiento, monitoreo y evaluación. En este modelo el enfoque de programa es la herramienta para lograr resultados específicos, que deben estar integralmente relacionados con las estrategias de desarrollo del país.
3. Por su parte, el Banco Mundial a través de la iniciativa “Marco de Desarrollo Integral”, propone mejorar la eficiencia de la participación de los donantes en el desarrollo, incluyendo las consideraciones macroeconómicas y estructurales dentro de una estrategia integral, buscando resultados específicos, otorgando la responsabilidad de la conducción del desarrollo a los países beneficiarios y poniendo mayor énfasis en las acciones de los principales socios. Dicho Marco tiene como objetivo el enfoque por resultados en el alivio de la pobreza. Los procesos de descentralización llevados a cabo desde algunos años atrás

por varias cooperaciones bilaterales; la experiencia del BID que acompaña muy de cerca todo el ciclo de operaciones desde sus delegaciones locales, y sobre todo la administración de la cartera son también acciones convergentes.

Estas iniciativas y la experiencia adquirida en Bolivia en los últimos años, permitieron proponer el “Nuevo Marco de Relacionamiento Gobierno-Cooperación Internacional hacia el siglo XXI” con el objetivo de lograr un modelo de desarrollo sostenible que permita una reducción acelerada del nivel de pobreza. Este “Nuevo Marco” se basa sobre los principios y acciones descritos, que deberán ser enfrentados por el Gobierno y la CI. La primera evaluación de esta propuesta se realizó durante la reunión del Grupo Consultivo del año 2000, que subrayó la importancia de que se haya consolidado este nuevo modelo de relacionamiento.

5. Conclusiones y perspectivas

En las páginas precedentes he ido presentando de manera resumida la actual situación de Bolivia, utilizando como doble eje de explicación el marco bilateral de la cooperación con España y el nuevo modelo de relacionamiento propuesto por el Gobierno a las agencias de CI. En ese contexto, una de las primeras conclusiones que podemos obtener es que Bolivia tiene como principal tema de agenda el mantenimiento de la estabilidad, que puede considerarse condición *sine qua non* para enfrentar el reto de la lucha contra la pobreza, asumiendo como premisa la necesidad de establecer un equilibrio político, económico y social.

Durante los últimos años los indicadores macroeconómicos han mantenido un ritmo de crecimiento positivo en un marco de estabilidad política y económica. No obstante, siguen siendo insuficientes para situar al país en el promedio de los indicadores sociales de América Latina. La presente administración, en base a las propuestas programáticas de los partidos de la coalición de gobierno y recogiendo las sugerencias de la sociedad civil por medio del Diálogo Nacional, estableció su programa alrededor de cuatro pilares: Oportunidad, Institucionalidad, Equidad y Dignidad.

Si bien la asistencia externa al país se ha ido reduciendo paulatinamente como proporción del PIB durante los últimos años, ésta sigue siendo de significativa importancia especialmente en el PIP que se constituye en el principal instrumento de lucha contra la pobreza. Con el objetivo de acelerar y mejorar la absorción de estos recursos, Bolivia ha propuesto a la comunidad internacional

el “Nuevo Marco de Relacionamento Gobierno-Cooperación Internacional Hacia el siglo XXI” sobre el conjunto de principios y acciones detalladas. Este Marco de Relacionamento ha guiado también la nueva arquitectura con España, buscando cumplir con los principios y acciones que orientarán la labor de todas las agencias de CI en Bolivia.

Las líneas de trabajo acordadas con España, tanto en la cooperación financiera, técnica, reembolsable y concesional, como en los ámbitos institucionales, generan mecanismos de seguimiento, consulta y evaluación, permanente, buscando incrementar la eficacia, visibilidad e impacto de la asistencia. Considero que a mediano plazo, existirá la posibilidad para que España y Bolivia puedan realizar la primera experiencia bilateral de coordinación, utilizando para ello tanto las condiciones generadas por el Plan Director de Cooperación, en cuanto a países prioritarios y la Matriz de Posicionamiento boliviana, en lo atingente a los donantes modelo.

Hasta tanto, el Gobierno boliviano persistirá en su política de Diálogo Nacional y coordinación con la CI, que esperamos permita contar con un documento que reciba el visto bueno en la XIII Reunión del Grupo Consultivo de París, para plasmar en la realidad el “Nuevo Marco” durante los próximos meses. De ser exitosa esta iniciativa podrá servir de ejemplo para replicarla y mejorar la ejecución de la ayuda en otros países en vías de desarrollo.

DOCUMENTACIÓN

CONSEJO DE DESARROLLO DE LA UE DE 18 DE MAYO DE 2000

POLÍTICA DE LA COMUNIDAD EUROPEA EN MATERIA DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO

*- POLÍTICA COMUNITARIA DE COOPERACIÓN PARA EL
DESARROLLO - ANTEPROYECTO DE CONCLUSIONES SOBRE
LA COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN*

1. Declaración de política global

El Consejo recuerda la evaluación global de los Instrumentos y Programas de desarrollo de la Comunidad Europea y las conclusiones del Consejo de mayo de 1999 de sobre las medidas para mejorar la eficiencia, la eficacia y la notoriedad de la asistencia comunitaria para el desarrollo, incluida la necesidad de una declaración de política global.

El Consejo acoge con satisfacción la Comunicación de la Comisión relativa a la “*Política de cooperación al desarrollo de la Comunidad Europea*”, que tiene por objeto definir una nueva estrategia para la política de desarrollo de la Comunidad y responde a las recomendaciones de la evaluación y las conclusiones del Consejo. Se congratula además por el hecho de que la Comisión haya entablado un proceso de consultas con un amplio abanico de actores de la sociedad civil (ONG y otros).

El Consejo comparte el criterio de la Comisión de que la política de cooperación al desarrollo, al formar parte de una estrategia internacional en la que actualmente está surgiendo una perspectiva global, debería tener como objetivo preponderante la reducción de la pobreza y centrar las actividades de la Comunidad en los ámbitos en que pudiera ofrecer ventajas comparativas. Reconociendo el carácter complejo y multidimensional de los problemas relacionados con la pobreza, se prestará más atención a la reducción de la pobreza en todas las actividades orientadas al desarrollo, teniendo en cuenta la situación de los países más pobres, de los países con renta más baja, y de

aquellos en los que una parte importante de la población es pobre. El Consejo hace hincapié en la importancia de procurar un nivel máximo de coherencia en esta política, en el sentido de que otras políticas comunitarias y de los Estados miembros no deberían incidir de modo negativo en las acciones de la Comunidad en materia de desarrollo.

El Consejo también comparte la consideración de que deben darse nuevos pasos para aumentar la complementariedad entre las políticas de desarrollo de la Comunidad y de los Estados miembros. El Consejo subraya en particular la necesidad de reforzar la coordinación y explotar las posibles sinergias en apoyo de las estrategias de los países en desarrollo.

El Consejo acoge asimismo con agrado la intención de establecer prioridades inmediatas para mejorar la gestión y el desarrollo de las actividades de cooperación, así como el énfasis en la colaboración, la propiedad y la participación.

2. Seguimiento

El Consejo considera que la presentación de la Comunicación constituye el punto de partida de un proceso continuo.

El Consejo debatirá en detalle la Comunicación con vistas a aprobar, junto con la Comisión, en la próxima reunión del Consejo de Desarrollo, una declaración conjunta de política global que debería establecer los parámetros de una nueva política europea de cooperación al desarrollo y a la que debería seguir un Plan de acción. El Consejo se compromete a debatir estas cuestiones en estrecha consulta con el Parlamento Europeo. El Consejo y la Comisión convienen en que deberían proseguir las consultas con la sociedad civil. El Consejo afirma además su voluntad de trabajar junto con la Comisión en cualquier cambio que se produzca en la política de cooperación al desarrollo de la Comunidad como resultado del debate sobre las cuestiones planteadas. El Consejo hace hincapié en que las reformas estructurales previstas en la Comisión deberían ofrecer una base adecuada para una correcta y eficaz aplicación de la política de desarrollo de la Comunidad.

- PLAN DE ACCIÓN - REFORMA DE LA GESTIÓN DE LA AYUDA COMUNITARIA

El Consejo ha tomado nota del informe de la Comisión sobre el seguimiento de las Conclusiones del Consejo de 21 de mayo de 1999 sobre la evaluación de la asistencia de la CE para el desarrollo.

En un contexto más amplio, el Consejo ha oído un informe verbal de la Comisión sobre su propuesta de reforma de la gestión de la ayuda exterior.

**- COORDINACIÓN OPERATIVA ENTRE LA COMUNIDAD Y
LOS ESTADOS MIEMBROS - CONCLUSIONES**

1. Introducción

1. El Consejo, habida cuenta del artículo 180 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, así como de las diversas Resoluciones y Conclusiones adoptadas en materia de coordinación¹, reitera la necesidad de mejorar la eficacia y la eficiencia de la ayuda al desarrollo que prestan la Comunidad y los Estados miembros, con objeto de lograr el máximo beneficio para los países socios.

Señala que la ayuda bilateral de los Estados miembros y la ayuda que facilita la Comunidad hacen de la Unión Europea el mayor donante mundial de ayuda pública al desarrollo. Por lo tanto, es importante acrecentar sus efectos y, con ello, su perceptibilidad en forma coherente con la contribución de la UE al desarrollo mediante una mayor complementariedad.

La coordinación operativa entre la Comunidad y los Estados miembros no es un fin en sí misma y debe realizarse de modo que aumente al máximo el valor de la aportación a los países beneficiarios.

2. Balance

2. El Consejo toma nota del informe de la Comisión sobre la aplicación de las directrices para la intensificación de la coordinación operativa entre la Comunidad y los Estados miembros, adoptadas en marzo de 1998.

Observa que, en general, los representantes de la Comunidad y de los Estados miembros sobre el terreno han acogido favorablemente dichas directrices, y que desde entonces se han producido mejoras.

3. No obstante, a la vista del informe de la Comisión, el Consejo toma nota de las siguientes observaciones que deben que requieren nuevo análisis.

1. 25 de mayo de 1993, 2 de diciembre de 1993, 1 de junio de 1995, 28 de mayo de 1996, 5 de junio de 1997, 6 de marzo de 1998, 21 de mayo de 1999.

- Por lo que respecta a la coordinación interna de la UE:
 - El carácter limitado del intercambio de información y del diálogo en las estrategias de apoyo y en la definición de los programas.
 - La falta de reciprocidad en el intercambio de información entre la Comunidad y los Estados miembros.
 - El número todavía muy reducido de casos de cofinanciación entre Estados miembros y Comunidad, así como de evaluaciones conjuntas.
 - Diferencias en la aplicación de las directrices según regiones y países.
- Por lo que respecta al cometido de los países socios:
 - la escasa participación en los distintos niveles de coordinación (coordinación general ampliada al conjunto de los donantes, coordinaciones sectoriales, coordinación interna de la UE), debida principalmente a la existencia de recursos humanos y técnicos limitados, a la falta de participación en el ejercicio de coordinación o a la inestabilidad política.
- Por lo que respecta al papel de la coordinación interna de la UE en el marco de la coordinación ampliada a otros donantes:
 - Una escasa concertación previa que no contribuye suficientemente a hacer valer las posiciones de la UE, tanto a nivel local como en los foros internacionales.
 - Una falta de perceptibilidad de la ayuda europea respecto de los países socios y de los demás proveedores de fondos.

3. Recomendaciones

4. El Consejo desea confirmar una vez más la pertinencia de los principios en que se fundamentan las directrices de marzo de 1998, así como de las diversas modalidades establecidas para la puesta en práctica de las mismas, e insta encarecidamente a la Comisión y a los Estados miembros a que prosigan la labor ya iniciada para lograr una mayor sensibilización de sus representaciones en los países respecto de la aplicación efectiva de dichas directrices.
5. Por lo que se refiere a la coordinación interna de la UE, el Consejo invita a la Comisión y a los Estados miembros a que:
 - Exploren y aprovechen plenamente las posibles complementariedades, país por país y sector por sector, que se han puesto de manifiesto en el informe de la Comisión.

- Actúen de forma concertada al elaborar las estrategias de apoyo comunitario (del tipo *Country Strategy Papers for Community co-operation*).
 - Armonicen en consecuencia sus documentos de estrategias de apoyo a los países socios situándolas en la mayor medida posible en un marco más amplio como el PRSP.
 - Definan los obstáculos que impiden una utilización más frecuente de la cofinanciación y formulen propuestas operativas encaminadas a superarlos, en particular mediante una armonización de los procedimientos y reglamentaciones financieros.
 - Acrecienten la coordinación de la ayuda humanitaria, en particular cuando ECHO elabore planes globales de intervención.
 - Organicen con mayor regularidad reuniones de coordinación de la UE en los países en que aquéllas son tan sólo esporádicas.
 - Fomenten más la elaboración de estudios, análisis y evaluaciones conjuntos.
 - Refuercen de manera recíproca el intercambio de información entre los Estados miembros y la Comisión y entre los propios Estados miembros, en particular mediante una utilización efectiva de las nuevas tecnologías informáticas.
6. Por lo que respecta al cometido de los países socios, el Consejo pide a la Comisión y a los Estados miembros que prosigan su labor encaminada a respaldar el refuerzo de la capacidad de aquéllos para asumir sus responsabilidades en la definición de sus estrategias y programas de desarrollo, así como en la coordinación general de los recursos.
- En este marco, la Comisión y los Estados miembros deberán ayudar al país socio a desempeñar un papel más activo en la creación y el funcionamiento de los nuevos mecanismos instaurados por las Instituciones de Bretton Woods (CDF, PRSP) y por las Naciones Unidas. Deberá prestarse apoyo, con carácter prioritario, a la elaboración por el país de una estrategia nacional, entablando un diálogo con los medios económicos y sociales y la sociedad civil.

Asimismo, deberá hacerse un esfuerzo adicional para hacer posible que el país desempeñe plenamente su función de coordinación:

- En los grupos sectoriales de cooperación operativa que reúnen a todos los proveedores de fondos interesados.
- Al elaborar las estrategias comunitarias de apoyo.
- Con ocasión de las revisiones periódicas, generales o sectoriales, de la ayuda comunitaria.

- Cuando se integren financiaciones exteriores en el procedimiento presupuestario, en particular con motivo de las revisiones de los gastos públicos.

Se invita a la Comisión a que analice en función de las diferentes regiones geográficas los motivos por los cuales los países socios aún desempeñan un papel insuficiente en los distintos niveles de coordinación, y a que proponga soluciones teniendo en cuenta los casos de "mejores prácticas".

7. Por lo que respecta al papel de la coordinación de la UE en el marco de la coordinación ampliada, el Consejo:
 - Reitera la importancia de dicha función, tal como reconocen las directrices de marzo de 1998.
 - Destaca la necesidad de velar por que la coordinación evite toda duplicación inútil y contribuya a aliviar la carga del país socio.

Por consiguiente, el Consejo pide a la Comisión y a los Estados miembros:

- Que desempeñen de forma concertada un papel más activo en el marco de los nuevos mecanismos de coordinación creados por las Instituciones de Bretton Woods y por las Naciones Unidas.
- Refuercen su coordinación para contribuir de manera coherente a la eficacia de esos nuevos mecanismos de coordinación ampliada, de forma que la Unión Europea haga oír una voz más coherente y en ese sentido ejerza mayor influencia.

4. Seguimiento

8. El Consejo considera que un refuerzo de la coordinación operativa supone un esfuerzo a largo plazo que resulta esencial si la política de la UE en materia de ayuda al desarrollo aspira a alcanzar un grado máximo de efecto.

Invita a la Comisión a que le presente propuestas concretas que permitan la aplicación del conjunto de estas recomendaciones.

El Consejo estudiará periódicamente a partir de criterios geográficos o temáticos los avances realizados y las mejores prácticas que puedan servir de modelo para una mejor coordinación.

- REFORMAS ECONÓMICAS Y AJUSTE ESTRUCTURAL EN LOS PAÍSES EN DESARROLLO - RESOLUCIÓN

1. Introducción

1. El Consejo recibió la comunicación de la Comisión sobre la asistencia de la Comunidad a los programas de reformas económicas y al ajuste estructural en los países ACP y del Mediterráneo meridional y oriental. Se congratula del balance equilibrado al que llega la Comisión a partir de su experiencia, de casi un decenio, en este ámbito, que pone de manifiesto tanto los resultados positivos como los límites de la actuación comunitaria.
2. Asimismo, el Consejo recuerda los términos del artículo 177 del Tratado, que precisa los objetivos de la Comunidad en el ámbito de la cooperación para el desarrollo, principalmente el desarrollo duradero de los países en desarrollo, su inserción en la economía mundial y la lucha contra la pobreza.

2. Balance de la asistencia de la Comunidad

3. El Consejo comprueba los progresos realizados por los socios para el desarrollo en la aplicación de los programas de ajuste estructural y de reformas económicas, especialmente a partir del segundo lustro de los años 90. Los resultados obtenidos, respaldados por la Comunidad con un apoyo sustancial, se refieren sobre todo a la consolidación de los equilibrios macroeconómicos en numerosos países ACP y mediterráneos; al inicio de reformas económicas más profundas e importantes; a los progresos en la integración regional y la transición a regímenes de libre comercio (también con los Estados miembros de la UE) y, finalmente, a las primeras etapas de la iniciativa de reducción de la deuda. (PPME).
4. No obstante, el Consejo observa, sobre la base del balance realizado por la Comisión y de anteriores evaluaciones, que existen aún importantes insuficiencias, sobre todo en la implicación en los programas por parte de los países beneficiarios, en la gestión de las finanzas públicas y en la mejora efectiva de los servicios sociales prestados a la población, incluso en caso de aumento de los presupuestos de que se trate. Por otra parte, sigue siendo insuficiente la influencia de la Unión en la preparación y negociación de los programas de ajuste y se impone una reforma de los modos de gestión del instrumento, incluido el papel de la condicionalidad. Por estos

motivos, la Comunidad debe proponer una serie de innovaciones, tanto en los planteamientos como en las pautas de actuación.

5. Por último, el Consejo toma nota de que la Comunidad ha sabido hacer aportaciones importantes al debate internacional sobre el desarrollo económico y el ajuste estructural, principalmente en el grupo PSA². El Consejo comprueba que existe un acuerdo general sobre las preocupaciones que han venido caracterizando desde hace mucho la actuación de la Comunidad (relación entre reformas económicas y sus repercusiones sociales, lucha contra la pobreza, responsabilidad activa de los países beneficiarios en los programas y sucesión adecuada de las reformas), y que la asistencia de los donantes ha evolucionado hacia programas de reformas más amplias, que toman en consideración la coherencia con las medidas sectoriales y sus necesidades de financiación.

3. Perspectivas de la asistencia a las reformas económicas

6. Teniendo en cuenta los importantes cambios producidos estos últimos años en el contexto internacional y en el ámbito del desarrollo (entre otros, la puesta en marcha de las iniciativas HIPC³ y PRSP⁴ por parte de las instituciones financieras internacionales), concretamente, la prioridad dada a la lucha contra la pobreza, el Consejo apoya que los países beneficiarios elaboren y apliquen un nuevo bloque de reformas económicas, tanto en los países ACP y en los de la región mediterránea, como en los países de Asia y Latinoamérica. Cabe destacar que sólo puede haber un único programa de reformas macroeconómicas en un país dado. Dicho programa debe contar al menos con el reconocimiento y respaldo de los principales suministradores de fondos multilaterales, o que se haya acordado con estos donantes aunque no lo apoyen financieramente. El Consejo insta a la Comisión a que participe y desempeñe un papel activo al respecto, sin olvidar las preocupaciones y características específicas de la ayuda comunitaria.
7. A la vista de las propuestas de la Comisión, el Consejo exhorta a ésta a que consolide los logros de las ayudas a los programas de reformas económicas, en particular:

2. PSA: Partenariat Stratégique avec l'Afrique (Colaboración estratégica con África).

3. HIPC/PPME: Highly Indebted Poor Countries/Países Pobres Muy Endeudados.

4. PRSP/DERP: Poverty Reduction Strategy Paper/Documento de Estrategia de Reducción de la Pobreza.

- La consolidación o, en su caso, el mantenimiento de un marco macroeconómico favorable al proceso de crecimiento, que es a su vez condición necesaria para luchar contra la pobreza.
 - La prioridad que merecen los servicios sociales básicos (sanidad, educación) y el mantenimiento de las infraestructuras en un marco presupuestario con equilibrio, sobre todo entre dotaciones de inversión y de funcionamiento.
 - La inserción de la asistencia a las reformas en un marco que facilite la integración regional, el fortalecimiento de los intercambios intrarregionales (incluso más allá de las agrupaciones actuales) y la creación de zonas de libre comercio entre los países y con la Unión, teniendo en cuenta las medidas transitorias de asistencia específica.
 - La continuación de su participación activa en la iniciativa especial en favor de los países pobres muy endeudados.
8. Asimismo, el Consejo invita a la Comisión a que responda a las necesidades del nuevo contexto internacional y de cooperación, prestando una mayor atención a los siguientes aspectos:
- La implicación en los programas de reformas por parte de los propios países, tanto en la fase de la concepción como en la de aplicación, favoreciendo un marco de diálogo y concertación democrática, el desarrollo de la información y de mecanismos que permitan dar cuenta de los progresos realizados.
 - La reducción de la pobreza será un aspecto fundamental de los nuevos programas, lo que conlleva una asistencia proporcionada a las necesidades de cada país, no limitándose a mantener o incrementar los presupuestos sociales, sino velando más que antes por que la población disponga de unos servicios de calidad. También se estudiarán los problemas de equidad, reparto de los frutos del crecimiento, de disfrute de los servicios básicos, así como los efectos distributivos de la política presupuestaria y fiscal.
 - El acompañamiento de la transición, incrementando el nivel de las economías de los países del Mediterráneo meridional y oriental, dentro de los acuerdos de asociación celebrados con estos países.
 - Una gestión sana y eficaz de la hacienda pública. Esto comprende la asistencia al desarrollo de mecanismos apropiados de control, la mejora de unas capacidades de gestión eficaz de los recursos fortaleciendo el Estado de Derecho e intensificando la lucha contra la corrupción, así como la transparencia y la participación de la sociedad civil.
 - El apoyo a las reformas fiscales, es decir, la elaboración y realización de reformas eficaces, equitativas y administrativamente viables. Esto

permitirá responder, entre otras cosas, a la reducción de ingresos arancelarios que afrontan numerosos países que están poniendo en práctica medidas de liberalización.

- El desarrollo del sector privado, motor de un crecimiento sostenido y duradero, mediante la implantación efectiva de un marco reglamentario, legislativo e institucional que pueda crear un clima propicio para las inversiones y la iniciativa privada.
- La integración de dimensiones horizontales como la protección de los recursos naturales y del medio ambiente y la promoción de la igualdad entre los sexos, así como el apoyo, cuando resulte adecuado, a medidas específicas en estos ámbitos.

4. Evolución de las pautas de actuación

9. La búsqueda de objetivos ambiciosos requiere inevitablemente una evolución en los modos de plasmación de la asistencia comunitaria. Partiendo de las propuestas de la Comisión, el Consejo insta a ésta a que lleve a cabo los siguientes cambios:

- Seguir evolucionando progresivamente hacia la asistencia presupuestaria directa, salvo para los casos de países de moneda no convertible.
- Debido al carácter fungible de los recursos financieros, especialmente en los países que tengan una administración satisfactoria de la hacienda pública y en los que existan, sobre todo, un marco de revisión de las finanzas públicas y unas funciones de control interno y de auditoría externa, proseguir la asistencia presupuestaria sectorial y la implantación progresiva, en caso necesario, de una asistencia presupuestaria global. Sería preciso proseguir la reflexión de forma coordinada con los demás donantes para mejorar los mecanismos de control de la buena gestión de las finanzas públicas.
- Explicar y hacer públicos los objetivos y los resultados previstos. El desarrollo de unos indicadores de eficacia, tal como muestra la experiencia del Grupo PSA en Burkina Faso, permitirá medir los efectos de las medidas aplicadas en la población, en los agentes económicos y en la hacienda pública. Esta atención a la eficacia de las medidas permitirá prestar una asistencia financiera más selectiva, favoreciendo la eficacia, sin por ello penalizar a los países más pobres.
- Acompañar la reforma global y la transición económica con programas sectoriales coherentes (en el ámbito social, fiscal, medioambiental, etc.).
- Integrar plenamente los programas comunitarios de asistencia en los marcos globales de cooperación con los países beneficiarios,

especialmente los nuevos acuerdos de asociación con los países mediterráneos, los acuerdos de colaboración económica regional previstos después de Lomé, o en otros acuerdos regionales.

- Incrementar la participación de la Comunidad en la elaboración y debate de los programas de reforma económica para cada país; fomentar, en estos debates, las consultas a la sociedad civil.
- Tomar como marco de referencia de la asistencia comunitaria, en los países en que exista, los Documentos de Estrategia de Reducción de la Pobreza.
- Mejorar los sistemas de control y evaluación de los programas impulsando la transparencia y la participación, sobre todo para elegir y valorar los indicadores de eficacia. Con esto se conseguirá, entre otras cosas, analizar las razones de los fracasos, sacar partido de los éxitos y determinar los ajustes y cambios de orientación.
- Aportar la asistencia institucional necesaria para reforzar las capacidades nacionales en la elaboración y aplicación de los programas de reforma macroeconómica y en la gestión y control de las finanzas públicas.

5. Coordinación

10. Para que la voz europea tenga una mayor influencia en la concepción, elaboración y ejecución de los programas es necesario un esfuerzo especial en la coordinación de la Comisión con los Estados miembros y los demás donantes, en particular las instituciones de Bretton Woods. Se trata de mejorar la coordinación y la influencia de la Unión en conjunto respecto de su peso financiero. En este sentido, el Consejo invita a la Comisión:

- A proseguir, además de su participación activa en el Grupo PSA, los contactos periódicos con las instituciones de Bretton Woods sobre el planteamiento global de las reformas económicas y sobre la coordinación de las intervenciones concretas, en concertación con los Estados miembros.
- Para cada país en concreto, a centrar su iniciativa en la elaboración, debate y seguimiento de los Documentos de Estrategia para la Reducción de la Pobreza, con el fin de influir en el contenido, consultando estrechamente a los Estados miembros, principalmente a los que participen en la asistencia presupuestaria.
- A seguir procurando mantener una coordinación permanente y eficaz durante la ejecución de los programas de asistencia, tanto de un modo global como en cada país en concreto.

11. Asimismo, el Consejo invita a los Estados miembros a que encuentren, teniendo en cuenta el sistema de grupos electorales utilizado en las Instituciones de Bretton Woods, las fórmulas que permitan aumentar la coherencia y la influencia de la voz europea en los consejos de administración de las Instituciones de Bretton Woods, especialmente por lo que se refiere a los Documentos de Estrategia mencionados.

- INTEGRACIÓN DEL MEDIO AMBIENTE Y EL DESARROLLO SOSTENIBLE EN LA POLÍTICA DE DESARROLLO DE LA COMUNIDAD - CONCLUSIONES EN MATERIA DE PROCEDIMIENTO

1. El Consejo reitera la importancia de su informe relativo a la integración del medio ambiente y el desarrollo sostenible destinado a la Cumbre de Helsinki, en respuesta a los Consejos Europeos de Cardiff y Viena. Recuerda la consiguiente petición de la Cumbre de Helsinki de diciembre de 1999 en la que "se pide al Consejo que concluya todo este trabajo y presente al Consejo Europeo, en junio de 2001, estrategias globales con la posibilidad de incluir un calendario para nuevas medidas y un conjunto de indicadores para estos sectores".
2. El Consejo celebra los progresos realizados para integrar en mayor medida la dimensión medioambiental en la política de desarrollo de la Comunidad, con objeto de fomentar el desarrollo sostenible. A este respecto, el Consejo toma nota del informe de situación de la Comisión sobre "Integración del medio ambiente y el desarrollo sostenible en la política de desarrollo de la Comunidad" e invita a la Comisión a que intensifique el proceso de integración durante los próximos meses, en estrecha cooperación y coordinación con los Estados miembros.
3. Por otra parte, es preciso encarar los nuevos desafíos siguientes:
 - La política de desarrollo de la Comunidad define la lucha contra la pobreza como el objetivo que persigue la cooperación al desarrollo de la Comunidad. Existen numerosos vínculos entre la pobreza y el medio ambiente, y es preciso que la Comisión estudie con detalle en la estrategia específica las repercusiones que esta política tiene en el proceso de integración medioambiental.
 - La política de desarrollo de la Comunidad también hace hincapié en la necesidad de fomentar la complementariedad y la coherencia generales,

tanto entre las distintas políticas comunitarias como entre las políticas de desarrollo de la Comunidad y las de los Estados miembros, así como mejorar la coordinación entre los diferentes programas de cooperación. A este respecto, la Comisión y los Estados miembros deberían definir conjuntamente unos ámbitos en los que colaborar más de forma más estrecha con respecto a la integración medioambiental, así como en relación con programas y proyectos medioambientales específicos.

- Se invita a la Comisión a que presente propuestas concretas y claras en la estrategia específica para asignar recursos humanos y atribuir responsabilidades en la integración de las cuestiones medioambientales.
4. El Consejo hace un llamamiento a la Comisión para que prepare, en consulta con los Estados miembros, una estrategia específica para el Consejo de Desarrollo de mayo de 2001. La estrategia debería ser global, realista e incluir, entre otras cosas, un calendario y unos indicadores de resultados que permitan una supervisión permanente. Se sentará así la base para la estrategia de integración del Consejo "Desarrollo" que se ha de presentar en la Cumbre de Gotemburgo de junio de 2001.

- ENFERMEDADES TRANSMISIBLES: VIH/SIDA, PALUDISMO Y TUBERCULOSIS - CONCLUSIONES

El Consejo reconoce la importancia de la salud en el desarrollo y en los esfuerzos por reducir la pobreza, y está cada vez más preocupado por la propagación y el impacto de tres de las principales enfermedades transmisibles: el VIH/ SIDA, el paludismo y la tuberculosis. Estas enfermedades afectan a millones de personas, causan un enorme sufrimiento humano y merman el desarrollo económico y social y los esfuerzos por reducir la pobreza. En particular, es preciso tratar el VIH/SIDA en un contexto de desarrollo más amplio.

El Consejo toma nota de los importantes esfuerzos realizados por las entidades locales, los países y la comunidad internacional, incluida la Unión Europea, para hacer frente a estas enfermedades, en especial el VIH/SIDA. El Consejo es consciente de que las soluciones al problema del VIH/SIDA, del paludismo y de la tuberculosis deberían estar en manos de los países asociados. Reconoce que los problemas son tan amplios que los países no pueden controlar la propagación y el impacto de estos problemas por sí solos y que es preciso un esfuerzo importante por parte de la comunidad internacional. A este respecto, el Consejo respalda una amplia coordinación

de los esfuerzos de la UE con las iniciativas de la ONU, en particular el ONU-SIDA y la OMS, el Banco Mundial, el FMI y otros foros institucionales como el G8.

El Consejo observa que la Comisión presentará un informe sobre la aplicación del Reglamento (CE) n° 550/97 sobre el VIH/SIDA antes de finales de año, tal como se requiere en el Reglamento. Además, el Consejo hace un llamamiento a la Comisión para que sugiera modos de proceder en el contexto del documento de la Presidencia sobre el papel de la Comunidad Europea ante el VIH/SIDA en los países en desarrollo y como seguimiento de la Comunicación de la Comisión de junio de 1997 sobre un "aumento de la solidaridad en la lucha contra la epidemia de SIDA".

El Consejo reitera asimismo su apoyo a los objetivos de la política comunitaria de desarrollo y su prioridad centrada en reducir la pobreza. En este ámbito, el Consejo solicita a la Comisión que prepare, en estrecha consulta con los expertos de los Estados miembros, una comunicación sobre posibles esfuerzos adicionales de la UE para enfrentarse a las principales enfermedades derivadas de la pobreza como el VIH/SIDA, el paludismo y la tuberculosis, y mejorar la salud de las personas en los países en desarrollo. Este asunto debería estudiarse en una de las próximas sesiones del Consejo de Desarrollo.

ASPECTOS ESPECÍFICOS DE LA AYUDA COMUNITARIA

- EVALUACIÓN Y FUTURO DE LAS ACTIVIDADES HUMANITARIAS - RESOLUCIÓN

1. Introducción

En mayo de 1995 el Consejo solicitó una evaluación completa y pormenorizada de los instrumentos y programas de desarrollo de las Comunidades Europeas. En mayo de 1999, el Consejo adoptó unas conclusiones sobre los resultados de esta evaluación, ocasión en que indicó que debatiría más adelante las conclusiones de la evaluación de la ayuda humanitaria.

El Consejo acoge con satisfacción la evaluación independiente de las acciones de ayuda humanitaria, según lo estipulado en el artículo 20 del Reglamento (CE) n° 1257/96 del Consejo de 20.6.1996. También acoge

con satisfacción la Comunicación de la Comisión titulada "Evaluación y futuro de las actividades humanitarias de la Comunidad", que le pareció equilibrada y constructiva.

El Consejo reitera la importancia que da a la ayuda humanitaria de la Comunidad como parte del compromiso de la Comunidad y sus Estados miembros en la prevención y el alivio del sufrimiento humano dondequiera que se encuentre. Reitera la imparcialidad de esta ayuda en un momento en que las crisis humanitarias están a menudo en el centro de conflictos más amplios.

El Consejo observa que la Comunidad y sus Estados miembros financian más del 50% de toda ayuda humanitaria, siendo la Comunidad, a través de su órgano humanitario, la Oficina Humanitaria de la Comunidad Europea (ECHO), una de las mayores fuentes de ayuda humanitaria en todo el mundo.

El Consejo, reconociendo al mismo tiempo que hay aspectos en que se puede mejorar, acoge con satisfacción el trabajo realizado por ECHO desde su creación, a menudo en circunstancias difíciles. En este contexto, la presente Resolución se centra en lo que el Consejo considera que son las cuestiones clave derivadas de los informes de evaluación y de la Comunicación de la Comisión para asegurarse de que las actividades humanitarias de la Comunidad sean efectivas y eficientes y aporten realmente una ayuda a los que sufren.

2. Principales resultados del informe de evaluación

El Consejo toma nota de que la evaluación independiente llega a las siguientes conclusiones:

- La existencia y situación de ECHO se ha justificado y sigue justificándose ampliamente y “está financiando actualmente el suministro de asistencia humanitaria como mínimo con la misma eficacia que cualquier otra organización y probablemente con mayor eficacia y rentabilidad que la de cualquier otra organización internacional comparable”.
- Deberían realizarse esfuerzos para desarrollar la capacidad de respuesta de urgencia, pues la UE no tiene ninguna capacidad de esta clase, especialmente en el caso de desastres naturales. Se sugiere específicamente el envío de misiones de expertos in situ, la creación de capacidad en otros lugares y que ECHO actúe como 'plataforma de coordinación' para instrumentos de respuesta de la UE.
- ECHO se ha visto abocado con cada vez mayor frecuencia a gestionar programas en una “zona gris” entre el socorro y el desarrollo, que corren

a menudo el riesgo de resultar insostenibles. El Consejo sugiere que ECHO siga un planteamiento de doble vía, por un parte responder rápidamente a las urgencias y por otra ir poniendo en marcha un planteamiento más estratégico desde el principio.

- Los proyectos individuales de preparación para los desastres han sido eficaces, pero se requieren mayores recursos para lograr un impacto completo y se presta demasiado poca atención a este problema en los ámbitos de ayuda al desarrollo o investigación de la Comunidad.
- Se recomienda un concepto claro de 'comunicación', que el personal haga suyo, aumentando así la notoriedad de la ayuda humanitaria comunitaria, porque a veces se critica el planteamiento de ECHO por carecer de un centro claro.
- Al evaluar las operaciones, se destacó en el análisis que ECOH financia los proyectos, no los ejecuta, por lo que los socios también comparten la responsabilidad de los logros y fracasos. Se evaluaron los planes globales (estrategias de financiación por país), el acuerdo marco de asociación, los índices de ejecución presupuestarios, la rentabilidad a nivel del proyecto así como la evaluación y auditoría en términos globalmente positivos, al igual que la contribución a ACNUR y la estabilidad de financiación del sistema internacional de respuesta humanitaria.
- Al evaluar las operaciones, la coordinación, la elección de socios, la falta de conexión entre el aspecto de socorro y el de desarrollo a nivel local, muchas de las intervenciones en materia de salud y nutrición, la falta de integración de las diferencias de trato por razón de sexo y la consulta sobre planes globales, las conclusiones fueron menos positivas, al igual que la falta cada vez mayor de respuesta rápida de ECHO a la financiación de aplicaciones y del hecho de que ECHO no se había esforzado lo suficiente para evitar el riesgo de que la ayuda pusiera en peligro a los gobiernos locales.

3. Recomendaciones principales

1. Política

El Consejo reitera los principios establecidos en el Reglamento de que la ayuda humanitaria, cuyo único objetivo es prevenir o aliviar el sufrimiento humano, se concederá a las víctimas sin discriminación de raza, grupo étnico, religión, sexo, edad, nacionalidad o afiliación política y no debe guiarse por consideraciones políticas ni supeditarse a ellas, y que las decisiones de ayuda humanitaria deben tomarse de manera imparcial y solamente en función de las necesidades y los intereses de las víctimas.

El Consejo reconoce que la actuación de ECHO, aunque conserve al mismo tiempo su independencia humanitaria, debería también tener en cuenta las responsabilidades complementarias que la UE ha asumido a través de toda la panoplia de tareas de prevención de conflictos y gestión de crisis definidas en el Tratado de la UE. En este contexto más amplio, el Consejo recuerda las conclusiones de la Presidencia de los Consejos Europeos de Helsinki y Lisboa sobre la gestión no militar de crisis.

Habida cuenta de estos progresos y de la declaración política global sobre la cooperación comunitaria para el desarrollo, el Consejo acoge con satisfacción la intención de ECHO de presentar una declaración de misión en materia de ayuda humanitaria comunitaria, como manera de clarificar su mandato. La declaración debería basarse en el Reglamento y ajustarse fielmente al mismo, conservando al mismo tiempo cierta flexibilidad para permitir la adaptación necesaria a las necesidades y condiciones cambiantes *in situ*.

1.1. Respuesta de urgencia

El Consejo observa que ECHO no tiene una unidad rápida de respuesta con la capacidad operativa de tratar urgencias y el Consejo acuerda que el asunto requiere que se siga estudiando. En esta fase deberían centrarse en consolidar la cooperación con la ONU y la Cruz Roja Internacional y en actuar a modo de referente para la coordinación de los donantes entre Estados miembros y Comunidad. Al mismo tiempo, debería prestarse la debida atención a la aceleración de procedimientos, a la creación de capacidades locales y a la mejora de la gestión y del trabajo *in situ*.

No obstante convendría prestar mayor atención al modo de lograr un mayor impacto mejorando la eficacia de los recursos a disposición de la Comunidad y los Estados miembros para las situaciones de urgencia, así como la debida notoriedad.

Después de la evaluación inicial de urgencia, que lleva a cabo normalmente la ONU, y como complemento de las evaluaciones operativas llevadas a cabo por organizaciones humanitarias internacionales y otros actores operativos, la UE debería intentar desarrollar un planteamiento coordinado de evaluaciones más detalladas de las necesidades, por ejemplo a través de la acción conjunta y de un mejor intercambio de información. Esta coordinación debería tener lugar tanto a nivel local como central: para este último, debe establecerse una red de puntos de contacto entre ECHO y los Estados miembros en relación con la respuesta de urgencia. Convendría hacer el mayor uso posible de las capacidades locales y regionales, incluidas las ONG.

1.2. Preparación para las catástrofes y transición entre el socorro, la rehabilitación y el desarrollo a largo plazo (incluida la "zona gris")

El Consejo observa con gran interés los renovados esfuerzos de la Comisión para crear mecanismos inter e intradepartamentales flexibles y globales que fortalezcan la respuesta de la Comisión en relación con las "zonas grises", entre el socorro y el desarrollo, en términos de prestación de una ayuda coherente, eficiente y dirigida a la población oportuna, tanto durante la propia situación de crisis, como en situaciones de vulnerabilidad anteriores y posteriores a la crisis; Los Estados miembros están especialmente dispuestos a empeñarse en asegurar la complementariedad entre su ayuda bilateral y la ayuda comunitaria, en particular a nivel local.

El Consejo llama la atención sobre dos problemas específicos en este contexto. En primer lugar, esa ayuda debería tener continuidad. ECHO debería cubrir el período entre la urgencia, el socorro y la rehabilitación y retirarse progresivamente para dar paso a otros servicios de la Comisión cuanto antes, basándose de la estrategia de salida de ECHO y de entrada de dichos servicios. ECHO, en colaboración estrecha con otros servicios de la Comisión, debería sin embargo conservar la flexibilidad caso por caso para prorrogar su apoyo cuando no sea fácil el relevo a la fase posterior a la crisis. En segundo lugar, debería prestarse una atención particular a los procedimientos, especialmente en términos de coordinación, de modo que la ayuda sea oportuna y tenga realmente en la práctica continuidad.

El Consejo acoge con gran satisfacción la intención de la Comisión de presentar antes de julio de 2000 una estrategia coherente y efectiva en el marco de la coordinación del socorro, la rehabilitación y el desarrollo, que debe dar lugar a una definición más clara de las relaciones de ECHO con otros servicios de la Comisión, incluidos los que se ocupan de la cooperación para el desarrollo comunitaria y las relaciones exteriores. El Consejo pide en especial que ECHO aclare su postura en relación con sus actividades en los países en donde las necesidades humanitarias son resultado de crisis económicas estructurales y similares. También destaca la importancia de integrar los programas de preparación para el desastre en las estrategias pertinentes de apoyo en cada país para el desarrollo, pero reconoce la importancia del programa en curso sobre preparación para los desastres de ECHO en la consolidación por parte de las misiones de socorro de las capacidades locales hasta que esto se logre.

1.3. Aumento de la coordinación

El Consejo subraya la importancia fundamental de una coordinación eficaz en todos los niveles, para asegurarse de que la ayuda proporcionada tenga el máximo efecto. En primer lugar, a nivel global, confirma que el papel dirigente en la coordinación corresponde en principio a los países beneficiarios en conexión con las Naciones Unidas. En segundo lugar, en el marco europeo, destaca la necesidad de asegurar la coordinación, tanto central como local, entre Estados miembros, entre éstos y la Comisión. En tercer lugar, a nivel interno de los Estados miembros y de la Comisión. Además, afirma su deseo de avanzar abiertamente hacia una colaboración más estrecha entre los Estados miembros y la Comunidad, particularmente en la preparación de planes globales.

A nivel central, debería mejorar el trabajo del Comité de Ayuda Humanitaria. A este respecto, el Consejo acoge con satisfacción los pasos ya dados para consolidar la discusión estratégica sobre temas y estrategias humanitarias de cada país en el Comité. El Consejo también invita a la Comisión a debatir en el marco del Comité, las cuestiones planteadas en esta resolución. Además, el Consejo invita a la Comisión a estudiar las maneras de mejorar los sistemas de comunicación existentes.

1.4. Notoriedad

Para asegurar un amplio apoyo de los ciudadanos así como que tengan conocimiento de la ayuda humanitaria comunitaria, el Consejo invita a ECHO a reflexionar sobre las maneras de asegurar una mayor notoriedad para las actividades humanitarias de la Comunidad. Se considera importante una estrategia clara de comunicación, según lo propuesto en la evaluación para incluir dimensiones operativas y locales, así como la transparencia respecto a los ciudadanos europeos y sus representantes políticos. Dicha estrategia cubriría también la respectiva responsabilidad ECHO y sus socios en el logro de esa mayor notoriedad. Debería coordinarse claramente con otras actividades comunitarias y de la Unión Europea.

2. Relaciones con los socios

2.1. Relaciones con los socios multilaterales

El Consejo confirma su deseo de que ECHO financie a organizaciones de la ONU de acuerdo con su planteamiento basado en programas y mandatos específicos, y al mismo tiempo que adquiriera una mejor comprensión de los

puntos fuertes y flacos de cada organización y fomenta enérgicamente los esfuerzos de mejora de las normas. Debería prestarse particular atención al problema de la racionalización del Acuerdo marco de asociación y a que éste cuente con la suficiente flexibilidad y adaptabilidad para reconocer y adaptar las necesidades y mandatos de las organizaciones de la ONU y del CICR/FICR sin sacrificar el control presupuestario efectivo. A este respecto, al Consejo le gustaría invitar a la Comisión a que elaborase un documento de estrategia sobre las relaciones con los organismos de la ONU, que deben incluir dimensiones financieras y políticas, y a modificar el Reglamento financiero comunitario.

El Consejo anima a ECHO a que fortalezca su diálogo periódico de alto nivel con las organizaciones humanitarias internacionales y, cuando los recursos lo permitan, que la Comisión aumente su presencia humanitaria en la sede de los organismos humanitarios importantes para aumentar la influencia internacional de la Comunidad.

2.2. Relaciones con las ONG

El Consejo afirma la gran importancia de la contribución de las ONG a las operaciones humanitarias, e invita a ECHO a hacer lo que esté en su mano para mejorar su relación de asociación con ellas. También subraya la importancia de la responsabilización de los interesados y, cuando sea posible, de aumentar las capacidades locales a través de operaciones financiadas por la Comunidad.

3. Gestión

3.1. Procedimientos de organización y gestión

El Consejo aprueba sin reservas la intención de ECHO de introducir mecanismos nuevos y mejorados de gestión, incluida la gestión de ciclo de proyectos, el control de calidad y la mejora de las capacidades profesionales de su personal, tanto en términos de formación como a nivel local y central. El Consejo pide que la Comisión haga todo lo posible para acelerar sus procedimientos de selección y financiación de proyectos para que ECHO pueda reaccionar más rápidamente, especialmente en situaciones de urgencia.

3.2. Transparencia, supervisión y evaluación

El Consejo recuerda en este contexto su invitación anterior a la Comisión, en sus conclusiones de mayo de 1999, a continuar sus esfuerzos para centrarse

en los resultados logrados y en la evaluación de impacto y ex-post, y acoge con satisfacción las actuaciones más amplias de la Comisión en este sentido. Según lo indicado en sus conclusiones, esto requiere en especial la mejora de los sistemas de tratamiento de la información, aumentar el uso de indicadores de rendimiento y supervisar la ayuda, y acoge con satisfacción los planes de la Comisión de hacer un seguimiento de sus socios. Invita a los Estados miembros a compartir sus propias experiencias en este campo con ECHO con vistas a una mayor convergencia de los planteamientos.

El Consejo acoge con satisfacción los planes para aumentar la memoria institucional en ECHO y pone de relieve la necesidad de asegurar una revisión de las conclusiones de evaluación para que la experiencia adquirida se plasme en las nuevas propuestas. Esto debería también incluir un manual de experiencias adquiridas.

El Consejo acoge con satisfacción los esfuerzos para mejorar la transparencia, como entregar resúmenes de las evaluaciones al Comité de Ayuda Humanitaria o las estrategias para cada país a los socios. También invita a ECHO a hacer gala de toda la transparencia posible con respecto a sus socios en relación con sus políticas y procedimientos de financiación.

4. Seguimiento

Teniendo en cuenta la importancia de la ayuda humanitaria de la Comunidad, además del debate sobre la vinculación entre la ayuda, la rehabilitación y el desarrollo, el Consejo se propone volver a tratar específicamente el problema de la ayuda humanitaria con regularidad.

- SITUACIONES DE CRISIS Y CONFLICTO EN LOS PAÍSES EN DESARROLLO

El Consejo ha celebrado un cambio de impresiones sobre situaciones de crisis y conflicto en los países en desarrollo y ha tomado nota de la información facilitada por la Comisión sobre las siguientes cuestiones:

- Urgencia: situaciones de conflicto, situaciones de catástrofe natural.
- Rehabilitación: transición entre urgencia y desarrollo.
- Desarrollo: situaciones de crisis y posteriores a un conflicto y consolidación de la paz.
- Situaciones de inestabilidad: posibilidad de conflictos.

RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS

Cooperación al desarrollo y ONG's en Brasil

Bruno Ayllón*

Son escasos los estudios y las aportaciones en el ámbito español de la cooperación al desarrollo sobre el papel de las ONG's en Brasil, su relación con el poder, su participación en redes cooperativas internacionales y los proyectos que desarrollan en un sinnúmero de áreas que, por otra parte, no se circunscriben exclusivamente a las archiconocidas y difundidas campañas en defensa de los *meninos da rua* o en la protección de la selva amazónica.

Se está convirtiendo en un lugar común —por lo que respecta a las ciencias sociales en España— afirmar la falta de brasileñistas dedicados a la interpretación de las claves de los acontecimientos políticos, sociales y económicos de un país de dimensiones continentales —su territorio es 17 veces el español— con una población que, como parece apuntar el censo 2000, en fase de elaboración, ronda ya los 170 millones de habitantes. Esta falta de expertos en Brasil también se hace notar en las ONG's, en las instancias administrativas y en las agencias de cooperación en general.

Hablando de Brasil, las grandes magnitudes muchas veces no dejan ver fenómenos sociales en escalas inferiores, que cotidianamente nos transmiten experiencias de ciudadanía y solidaridad radicalmente diferentes: los movimientos sociales, los fenómenos de participación popular en la política, y lo que nos ocupa, la proliferación de ONG's formando un Tercer Sector brasileño en franca pujanza.

El objeto de esta reseña es presentar a los lectores de la *Revista Española de Desarrollo y Cooperación* algunos emplazamientos de interés en Internet para el conocimiento de las ONG's brasileñas, su estructura, sus proyectos y las formas de contacto para establecer posibles colaboraciones.

La *Agencia Brasileira de Cooperação (ABC)*, es el órgano dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil que coordina los programas y proyectos brasileños de Cooperación Técnica. Su página en Internet ofrece

* Bruno Ayllón es becario de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) en Brasil (brunespa@universitariosmix.com).

información no sólo sobre la Cooperación Técnica recibida por Brasil, a través de los cauces bilaterales o multilaterales, sino que además contiene un interesante apartado de los programas de cooperación Sur-Sur en los que la ABC participa. Entre éstos destacan aquellos desarrollados con los países africanos de lengua portuguesa, con los vecinos sudamericanos, y con el área centroamericana y el Caribe, especialmente con Cuba, con quien Brasil mantiene una dilatada tradición de cooperación.

La *Associação Brasileira de ONG's (ABONG)* es en realidad una agrupación cuyo objetivo principal es representar a las ONG's ante el Estado y otros miembros de la sociedad civil, a la vez que cuida de la promoción en el intercambio de experiencias entre organizaciones empeñadas en el fortalecimiento de la ciudadanía y en la expansión de los derechos sociales. ABONG cuenta con más de 250 asociadas.

En su *website* encontramos una amplia panoplia de recursos para quienes deseen acercarse a las publicaciones recientes en Brasil sobre las ONG's y el tercer sector en general. También dispone de un amplio listado de las agencias internacionales de cooperación con las que la ABONG mantiene algún vínculo asociativo.

La *Rede de Informações para o Terceiro Setor (RITS)* es una red de articulación entre organizaciones del Tercer Sector que reúne informaciones sobre estudios, investigaciones, legislación, apoyo a la gestión de ONG's y una revista semanal *on-line*. La RITS pretende favorecer la calidad y la eficacia de las acciones de las organizaciones del Tercer Sector, usando como instrumento principal el acceso democrático a la tecnología de la comunicación y a la gestión del conocimiento.

Integração es el nombre de la revista electrónica del Tercer Sector que cuenta con el soporte técnico de la *Fundación Getulio Vargas* y con el patrocinio de la *Fundación W.K. Kellogg*. Su página está entre las más completas y es, sin duda, la que ofrece mayor número de recursos informativos, desde los pasos necesarios para crear una ONG en Brasil, de acuerdo con la reciente ley n° 9790 para la creación de Organizaciones del Tercer Sector, pasando por un amplio apartado de proyectos innovadores y agentes financiadores, e incluyendo una exhaustiva bibliografía, con noticias de prensa, bancos de artículos y un extenso catálogo de vínculos en Internet.

Comunidade Solidaria cuenta con el apoyo de la UNESCO y de la *Fundación Banco do Brasil*. Es una de las organizaciones más conocidas en el país, gracias a su presidenta, la primera dama brasileña Ruth Cardoso, que cuenta además con una amplia trayectoria en el estudio de los movimientos populares y sociales.

La principal tarea de la asociación es adoptar medidas para el fortalecimiento de la sociedad civil, desarrollando para ello la interlocución política en temas sociales entre los actores involucrados e ideando programas innovadores.

Entre los más interesantes —que pueden ser consultados en su *website*— encontramos proyectos de capacitación, universidad y alfabetización solidaria y apoyo al artesanado para la generación de renta.

El *Instituto Academia de Desarrollo Social* fue fundado en 1999 con la finalidad de potenciar las iniciativas sociales de las organizaciones del Tercer Sector, así como para implementar proyectos que favorezcan el desarrollo. Entre los recursos que ofrece a través de Internet destaca su servicio electrónico gratuito de noticias sobre cuestiones sociales relativas a las áreas de actuación de las ONG's. Además presenta ofertas de cursos en instituciones brasileñas sobre gestión social y una guía para la creación de cooperativas y organizaciones de la sociedad civil.

Cidadania, Estudo, Pesquisa, Informação e Ação (CEPIA) es un ejemplo interesante del dinamismo de las ONG's brasileñas. Creada en 1990 y contando con el apoyo en alguno de sus programas de la Comisión Europea, desarrolla una importante labor —centrada principalmente en Rio de Janeiro— con proyectos en las áreas de derechos humanos, acceso a la justicia y violencia contra la mujer, salud y derechos sexuales entre otros muchos.

En el área de Género, CEPIA desarrolla campañas en la televisión y en radio abordando cuestiones vinculadas a los derechos reproductivos, legítima defensa de la mujer en caso de agresión de su marido, incidencia del SIDA entre las mujeres, atención legal y gravidez en la adolescencia o erotismo y prevención de enfermedades de transmisión sexual.

Quizás una de las ONG's brasileñas más conocidas en el exterior sea el *Comité para Democratização da Informática (CDI)*. Su inspirador, el joven informático carioca Rodrigo Baggio comenzó su labor social en la *favela de Santa Marta* de Rio de Janeiro en 1995. El resultado de su experiencia con las comunidades pobres le llevó a fundar esta organización cuyo fin es “*promover programas educativos y profesionales —escuelas de informática y ciudadanía— con el objetivo de reintegrar a los miembros de comunidades pobres, especialmente niños y jóvenes, disminuyendo los niveles de exclusión social a los que son sometidos*”. Para ello se desarrolló un trabajo pionero para llevar la informática a los más desfavorecidos, promoviendo además valores como la ciudadanía, la alfabetización, la ecología, la salud, los derechos humanos y la no-violencia a través de la tecnología de la información. El

resultado hoy es la creación de una red de escuelas de informática que atiende a 117 comunidades en 14 estados de Brasil, con un total de unos 36.000 estudiantes.

En la región del Nordeste brasileño —una de las regiones más azotadas por las sequías y por la pobreza en general— el fenómeno de las ONG´s incorpora otras dimensiones sociales como la lucha contra el racismo, la preservación de especies como las tortugas en peligro de extinción, o la defensa de la diversidad cultural. Varias de estas ONG´s actúan en el Estado de Bahía —el más importante del Nordeste— y están agrupadas en un mismo *website*. Destacan el *Projeto Zumbi* y el *Projeto Tamar* por citar alguno de los más reconocidos.

Uno de los grandes problemas de las ONG´s brasileñas ha sido la superación de los impedimentos legales que obstaculizaban que las empresas realizasen donaciones a entidades sin fines lucrativos por encima de los topes contenidos en la Ley 9249/95 y que fue modificada en parte por la Ley 9790/99 al introducir el concepto de *parceria* o colaboración. La página de la *Associação Brasileira de Captadores de Recursos* nos presenta las actividades de esta organización sin fines lucrativos que tiene como misión promover, desarrollar y regular la actividad de captación de recursos económicos que continúa siendo uno de los grandes desafíos para las ONG´s.

Hemos intentado ofrecer una visión general de los fines, áreas de actuación, proyectos y variedad de las ONG´s brasileñas aún sabiendo que apenas hemos mostrado una pequeña parte de un fenómeno dinámico y creciente. De esta forma esperamos haber contribuido modestamente al conocimiento y difusión de la dimensión asociativa no gubernamental brasileña en el ámbito español de la cooperación al desarrollo con la esperanza de que se incrementen los vínculos cooperativos entre las sociedades de nuestros dos países.

Agencia Brasileña de Cooperación: <http://www.abc.mre.gov.br>

Asociación Brasileña de ONG´s: <http://www.abong.org.br>

Red de Informaciones para el Tercer Sector: <http://www.rits.org.br>

Integración, Revista Electrónica del Tercer Sector: <http://integracao.fgvsp.br>

Consejo de la Comunidad Solidaria: <http://www.comunidadesolidaria.org.br>

Instituto Academia de Desarrollo Social: <http://www.academiasocial.org.br>

Ciudadanía, Estudio, Pesquisa, Información y Acción: <http://www.cepia.org.br>

Comité para la Democratización de la Informática: <http://www.cdi.org.br>

Proyecto Zumbi (ONG´s en Bahía): <http://www.ongba.org.br/home.html>

Asociación Brasileña de Captadores de Recursos: <http://www.abcr.com.br>

La reactivación del Mercado Común Centroamericano

Fernando Rueda-Junquera
Burgos, Universidad de Burgos, 1999

No suele ser frecuente encontrar en el panorama bibliográfico español obras sobre Centroamérica, por lo que este es sin duda el primer mérito de este libro. Sumida con excesiva frecuencia en grandes y graves problemas, la región centroamericana vive al mismo tiempo y desde hace muchas décadas, un proceso de integración que tiene como principal objetivo, desde la década de los sesenta, el establecimiento de un mercado común, al calor de los procesos de regionalización y de la bonanza económica de aquella época.

Los años 90 han traído un nuevo impulso a ese proceso, dado el nuevo clima internacional nacido tras el fin de la guerra fría, las iniciativas de Estados Unidos hacia sus vecinos y la puesta en práctica de los acuerdos para lograr una paz real, firme y duradera en el área centroamericana. El reflejo más concreto de esta nueva situación se dio con motivo de la cumbre de Antigua (Guatemala), el 17 de junio de 1990; nace ahí el impulso que da vida a la reactivación del mercado común centroamericano.

Ese es el objeto central del libro del prof. Rueda-Junquera. Como el mismo señala, el argumento teórico a favor de la integración regional descansa fundamentalmente en dos ideas. Primera, en el ámbito político se espera que el nuevo proceso de integración contribuya a la consolidación de la paz y la democracia. Segunda, en el ámbito económico, se percibe la integración regional como complementaria a l nuevo énfasis en la promoción de exportaciones no tradicionales al resto del mundo. En este último sentido, se contempla la integración regional como un instrumento para incrementar la eficiencia económica y permitir así que Centroamérica logre una inserción más competitiva en el mercado mundial.

Para tratar estos asuntos, el libro se estructura en cinco capítulos. El primero, dedicado a la teoría de la integración económica, especialmente en su relevancia para la integración regional entre países en desarrollo. El segundo, se dedica al examen de la recuperación del comercio regional en Centroamérica, desde un análisis econométrico de los principales determinantes de la demanda de importaciones intrarregionales. El tercero, examina el nuevo proceso de integración centroamericana, desde la valoración del impacto en el patrón regional de especialización y comercio de manufacturas. El cuarto, aborda el nuevo programa de integración centroamericana y el libre comercio de productos

agropecuarios básicos, con un análisis empírico de los efectos en los mercados de maíz, arroz y sorgo. Por último, el capítulo quinto revisa el entorno internacional de la nueva integración centroamericana, con un estudio de caso del régimen especial del sistema de preferencias generalizadas en el marco del Acuerdo de cooperación entre Centroamérica y la Unión Europea.

La obra constituye, sin duda, una valiosa aportación al estudio de la integración económica centroamericana, especialmente por la profundidad y rigor con el que se analizan esas cuestiones, cosa lógica si tenemos en cuenta que procede de la tesis doctoral del autor. También es cierto que, desde una perspectiva más amplia, el libro queda limitado al examen concreto de esa cuestión, por lo que se puede echar en falta alguna consideración general sobre el estado general de esa cuestión en Centroamérica; su lectura nos dice qué está pasando con respecto a la integración económica, pero no por qué está pasando. Se observan perfectamente los resultados, pero sería deseable hacer mención a sus causas y a los actores que los protagonizan.

Como el mismo autor señala, lo económico acompaña a lo político y esa ecuación se hace más evidente en una región como la centroamericana. Aunque no sea el objeto central del libro, se haría más visible la reactivación del mercado común si se incluyeran algunos datos o información básicos sobre el proceso general en la región, tomando como marco la situación actual del Sistema de Integración Centroamericana y del Tratado General de Integración Económica, así como de otros mecanismos como el Tratado Marco de Seguridad Democrática o la Alianza para el Desarrollo Sostenible. Cada una de esas patas es indispensable para conocer la compleja agenda de la integración centroamericana.

Los argumentos expuestos se apoyan en una gran cantidad de bibliografía sobre la materia —aunque debería estar más actualizada—, y con gráficos y cuadros que ayudan a una mejor comprensión.

Contamos, pues, con una buena referencia para conocer con mayor profundidad el alcance y los límites de la reactivación del mercado común centroamericano. Al libro le falta ese enfoque más general, que le hubiera permitido ser imprescindible no sólo para los estudiosos de la economía, sino para quienes quieren tener un conocimiento de la diversa realidad que vive Centroamérica.

José Ángel Sotillo

Ciudadanía y mundialización La sociedad civil ante la integración regional

PODESTÁ, Bruno/GÓMEZ GALÁN, Manuel/
JÁCOME, Francine/GRANDI, Jorge (Coords.)
Madrid, CIDEAL/CEFIR/INVESP, 2000-12-10

El profundo debate que existe sobre la sociedad civil y su papel en las relaciones internacionales tiene su reflejo en esta obra, que lo analiza desde la perspectiva de su participación en diversos mecanismos de integración regional.

El libro es fruto de la colaboración entre el Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR), creado en 1992 para apoyar los procesos de integración regional en América Latina y que tiene su sede en Montevideo; el Centro de Comunicación, Investigación y Documentación Europa-América Latina (CIDEAL), creado en Madrid en 1983 para impulsar la investigación y la formación en esa área; y el Instituto Venezolano de Estudios Sociales y Políticos (INVESP) que, con sede en Caracas, promueve programas de investigación en relaciones internacionales y ciencias políticas y sociales en general.

Como punto de partida se resalta que, en paralelo a la creciente actividad de las organizaciones internacionales, especialmente desde la dimensión regional, encontramos un protagonismo cada vez más activo de organizaciones y redes de la sociedad civil, que se han multiplicado y tienen una creciente presencia no solamente en el ámbito local y nacional, sino también en la escena internacional. Sin embargo, ha aumentado la preocupación de éstas por su falta de participación en la toma de decisiones de los procesos de integración y por la ausencia de una suficiente dimensión social en dichos procesos.

Para analizar esta cuestión, el libro se estructura en cinco partes, cada una de las cuales incluye colaboraciones a cargo de distintos especialistas. La Parte I se dedica a 'La sociedad civil en la globalización y los regionalismos', con colaboraciones de Andrés Serbin (La sociedad civil transnacional y los desafíos e la globalización), Jorge Grandi (Ciudadanía, entre la globalización y la integración), Bruno Podestá (El despertar de los globalizados: un nuevo contexto para la integración regional), y Manuel Chiriboga (Los acuerdos regionales de integración y las ONG). La Parte II, dedicada a la Unión Europea, cuenta con la participación de Manuel Gómez Galán (La sociedad civil en el proceso de integración europeo) y de Edward Best (La sociedad civil y la integración regional: experiencias europeas y perspectivas comparadas). En la Parte III ('El Área de Libre Comercio de las Américas, la Comunidad Andina y Mercosur') colaboran Marisol Pagés (La sociedad civil en el ALCA: transparencia y participación),

Óscar Ermida (La ciudadanía laboral en el MERCOSUR) y Socorro Ramírez (El aspecto social y la participación en la Comunidad Andina). La Parte IV trata sobre el Gran Caribe, con aportaciones de Francine Jácome (La dimensión social de los procesos de integración en el Caribe), Miosotis Rivas (El Foro de la Sociedad Civil del Gran Caribe) y Hernando Monge (Participación de la sociedad civil centroamericana en el proceso de integración regional). Por último, se recogen los comentarios finales, elaborados por los coordinadores de la obra.

Se de un repaso generalizado a las distintas formas que reviste la participación ciudadana en distintos proceso de integración regional, dejando ese sabor agridulce de ver, por un lado, como se reconoce explícitamente un papel a la ciudadanía en dichos procesos pero, por otro, como en todos ellos —en mayor o menos medida— hasta ahora ese papel tiene un carácter pasivo y residual, cuando no meramente testimonial. La integración desde arriba reconoce a unos nuevos actores, aunque sin concederles mucha importancia y la integración desde abajo no cuenta con la suficiente capacidad de obrar como para ocupar el lugar que debe corresponderle.

Por otro lado, quizá haya que dar un paso más y analizar con profundidad en que medida la articulación de la participación ciudadana por medio de lo que conocemos como sociedad civil sirve para legitimar desde arriba esa presencia, mientras que nos encontramos que, día a día y con más fuerzas, quienes protestan contra los efectos perversos de la globalización están canalizando, sin institucionalizarlo, los deseos y aspiraciones de quienes se ven perjudicados por el sistema institucional establecido ¿o eso también se puede catalogar como sociedad civil? Las organizaciones y mecanismos que aparecen contemplados en el libro cuentan ya con formas y procedimientos para dar cabida, aunque sea testimonial y mínimamente, a los intereses e iniciativas de los ciudadanos; al fin y al cabo son organizaciones para los ciudadanos, aunque sin los ciudadanos y contra esta situación es por lo que se articula la sociedad civil, complementando la actividad de otros agentes, como partidos políticos o sindicatos. Más allá de esa participación encauzada por los procedimientos que en el libro se analizan, está la demanda cada vez más creciente de quienes pretenden cambiar, o por lo menos corregir, el rumbo que fijan los patronos de naves más grandes, que parece que comienzan a darse cuenta de que también hay marineros, y muchos.

Pero para proponer un mejor futuro hay que conocer más y mejor el presente, y por eso este libro es una buena forma de conocer como la sociedad civil tiene propuestas y acciones que plantear ante los mecanismos de integración regional a lo que se pasa revista.

José Ángel Sotillo

Geopolítica del hambre Las hambrunas exhibidas. Informe 2001

Acción Contra el Hambre. Prólogo de Olivier Longué
Barcelona, ACH/Icaria, 2000

Un año más —es el tercero— y coincidiendo con el día mundial de la alimentación, el 16 de octubre, Acción Contra el Hambre hace público su informe sobre la situación del hambre en el mundo. Debería proclamarse el día mundial del hambre, pues la realidad de este jinete del Apocalipsis es, a pesar de ser tan antiguo, que hoy es un drama que no deja de asombrar por su alcance y por la tragedia humana que supone.

Ese mismo día la FAO da a conocer su informe anual ('Estado de la seguridad alimenticia mundial') que, nuevamente, dispara las alarmas de cualquier conciencia. El hambre afecta a 826 millones de personas; de ellas, 792 malviven en países subdesarrollados y 34 millones lo hacen en países industrializados. Quedan lejos los objetivos proclamados en la cumbre celebrada en 1996: reducir en 400 millones de personas desnutridas en el mundo para el año 2015.

Junto a los datos, cifras y estudios incluidos en el informe de la FAO, la obra de Acción Contra el Hambre va más allá y, siguiendo el análisis de autores como Josué de Castro, centra su análisis sobre el problema del hambre desde la visión de la geopolítica y no sólo desde la geografía. No se trata sólo de saber que faltan alimentos para millones de personas, mientras que en otros lugares del planeta vemos el exceso y la sobreabundancia, sino de conocer las causas profundas por las que existe y se mantiene ese problema. Y, en primer lugar, por conocer las causas de los conflictos y el contexto político que los propicia.

En esta ocasión, el informe de Acción Contra el Hambre pasa revista y denuncia la situación en seis lugares, que viven crisis de gran envergadura: Sierra Leona, Angola, Ogadén, Timor, Corea del Norte, Chechenia y África Central.

La creciente actividad de ONG como Acción Contra el Hambre les lleva a compaginar la acción sobre el terreno con el estudio, denuncia y propuesta de acción para poner fin a lacras como la del hambre. De ahí que se haga una reflexión crítica sobre todos aquellos que, de una u otra forma, tienen algún tipo de responsabilidad tanto en el origen de este problema como en la forma de resolverlo. El informe no agota las respuestas, pues las preguntas de las que parte requieren de algo más que una obra como ésta: ¿Cómo podemos asegurar hoy en día nuestro acceso hasta las poblaciones más afectadas por esas

crisis? ¿Cuáles son los medios más eficaces con los que las organizaciones humanitarias podemos garantizar que esas poblaciones reciban protección en unas circunstancias en las que incluso la seguridad de los equipos humanitarios se ve seriamente comprometida? ¿Cómo debemos actuar para garantizar a nuestros beneficiarios un 'servicio' tal que les permita recobrar lo antes posible su autonomía, poder adquisitivo y suficiente capacidad para volver a la vida normal?

Junto a los seis casos analizados, hay que destacar el estudio previo elaborado por Sylvie Brunel, que trata sobre "Garantizar la protección de las poblaciones: un dilema para la acción humanitaria". Un simple repaso a los epígrafes nos ayuda a comprender la importancia de las cuestiones abordadas por Brunel: cambios radicales en los ámbitos de intervención (la acción humanitaria agente de la mundialización, la acción humanitaria debe estar al servicio de las víctimas y sólo de ellas, la intervención humanitaria de Estado nueva herramienta de la 'realpolitik'), fallos en los mecanismos de seguridad colectiva (responsabilidad de los Estados en la trágica carencia de medios que impide a la ONU cumplir su cometido, acuerdos de paz que no aportan solución alguna, desarme unilateral, excesivas implicaciones internacionales, concepto un tanto peculiar de la democracia), proliferación de las emergencias humanitarias (África un continente en el que ningún país vive realmente en paz, Acción Contra el Hambre se enfrenta a la inseguridad alimentaria en África), ¿cómo garantizar la protección de la población civil? (las organizaciones humanitarias frente al saqueo, necesidad de adoptar modalidades de intervención que eviten el desvío de la ayuda), determinación de un perímetro de responsabilidad acorde con la ética humanitaria (siempre que sea posible hay que dar preferencia a la intervención operativa, la 'advocacy' permite reforzar la protección de las poblaciones, la denuncia pública recursos in extremis)

Hay que destacar también el continente, la magnífica presentación y exposición de las distintas cuestiones que abarca la obra, especialmente las ayudas en forma de cronologías o mapas, que ayudan a quienes desconocen los lugares observados a tener una información que complementa lo que el libro trata.

El informe contribuye, una vez más, a poner manos a la obra con lo que la propia Acción Contra el Hambre promueve: Que nadie diga que no lo sabía. Que nadie diga que no podemos hacer nada.

José Ángel Sotillo

Las microempresas como agentes de desarrollo en el sur

Agustín de Asís, Marc Labie, Carlos Mataix, Javier Sota
CIDEAL, Madrid 2000

En una Revista dedicada a la Financiación de la Cooperación para el Desarrollo, no podía faltar una referencia a una publicación que profundiza en uno de los temas que más auge está teniendo en este momento: *Las microempresas como agentes de desarrollo en el Sur*. El libro, editado por CIDEAL, una institución con amplia experiencia de trabajo con los países del Sur, tanto en investigación como en ejecución de proyectos, entre ellos precisamente en la promoción de microempresas, presenta una aproximación a estas empresas como agente de desarrollo. El libro consta de un estudio general a cargo de Agustín de Asís, un análisis de los microcréditos desde el punto de vista financiero realizado por Marc Labie, y aborda el papel del Estado y los organismos internacionales, en un capítulo escrito por Javier Sota. Finalmente, Carlos Mataix presenta los programas de apoyo a la microempresa, todo ello con la intención de ayudar a mejorar lo que es un eficaz instrumento de ayuda al desarrollo.

En un contexto en el que la tan traída y tan llevada globalización ha llevado la lógica de mercado hasta ámbitos públicos, como señala Manuel Gómez Galán en el prólogo del libro, los microcréditos parecen haberse convertido para muchos en una especie de panacea para curar todos los males de los sectores más desfavorecidos de la población. Los microcréditos, las microempresas, las microfinanzas... están conociendo un enorme auge en los últimos tiempos, tanto desde las ONGD como desde los sectores públicos y los organismos internacionales que los financian.

Este auge se debe en parte a los cambios que se han producido en la forma de considerar el desarrollo. Por un lado, como hemos señalado, la lógica de mercado se impone en cada vez más parcelas de la vida moderna, en los países del Norte como en los del Sur. Por ello, se considera que la mejor forma de que los sectores más pobres de la sociedad consigan una forma de vida digna es incorporarlos a la economía productiva. Además, una gran parte de la población sobrevive gracias a la economía informal, en pequeñas empresas familiares, talleres, parcelas de explotación agrícola, que sólo generan lo justo para sobrevivir, dentro de una economía informal. Muchas veces, una pequeña inversión podría ser suficiente para conseguir una formalización de la empresa, y una cierta estabilidad.

En relación con esto, y siguiendo a Gómez Galán, se ha pasado de considerar esta economía informal, estas pequeñas empresas, como un motivo de atraso para los países, a considerarlas una riqueza que hay que aprovechar, ya que son las que dan empleo a gran parte de la población. Precisamente, una solución para integrar a esa población en el ciclo económico productivo y asegurarles unos ingresos y un modo de vida digno puede ser formalizar los pequeños negocios apoyando a las microempresas.

Por otra parte, se considera que el desarrollo depende en última instancia de los propios interesados. De la misma forma que se estima que los países receptores tienen algo que decir en cuanto a su desarrollo, según el nuevo enfoque de “Asociación para el Desarrollo” que propugnan instituciones como la OCDE a través de su Comité de Ayuda al Desarrollo, son los propios beneficiarios los que deben responsabilizarse de su desarrollo. Por ello, se potencian las microempresas, por las que los propios interesados buscan una forma de obtener ingresos estables para ellos y sus familias.

Sin embargo, no basta con otorgar un pequeño crédito para que la empresa funcione, consiga comercializar sus productos y mantenerse en un entorno de creciente competencia. Por ello, una reflexión como la que nos ofrecen Asís, Labie, Mataix y Sota es imprescindible para centrar las actuaciones de los donantes y de los receptores en materia de microempresas y microcréditos. Como señalan los autores, el éxito de las microempresas necesita unas mínimas condiciones de organización e inversión, así como una capacitación que podría ser proporcionada por las agencias donantes, que dejarían de ser meros financiadores para dar también asistencia técnica. También las instituciones que gestionan los microcréditos deberían cambiar, aumentando su autonomía para proporcionar mayor acceso a quienes más los necesitan.

En resumen, el prefijo “micro-” no asegura el éxito de un negocio, ni llegan a todos cuantos lo necesitan. Para ello hace falta reflexionar sobre todos los componentes de este instrumento y adaptarlo a las particulares condiciones de los receptores.

Elena Pérez-Villanueva