Edita

Instituto Universitario de Desarrollo
y Cooperación (IUDC)
Universidad Complutense de Madrid
Donoso Cortés, 65-6ª
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
Mª 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 Soleto Martín

Dirección

L. Alfonso Gamo Rodríguez
José Ángel Sotillo Lorenzo

Colaboradores

Cecilia Carballo
Florencio Gudiño
Carlos Illán
Elena Pérez-Villanueva
Ruth Jaramillo
Juan M. Toledano
Joaquín Tasso

Secretaría de redacción

Enara Echart Muñoz

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

IUDC - UCM

Revista Española de DESARROLLO Y COOPERACIÓN

Nº 12
PRIMAVERA/VERANO 2003

Presentación 3

La guerra en Iraq 5

TEMA CENTRAL: REGIÓN ANDINA 15

Vigencia de la integración andina en el contexto de las negociaciones internacionales
Guillermo Fernández de Soto 17

La estrategia de la lucha contra la pobreza en América Latina y la región andina en la década de los noventa
Eduardo Ballon E. 43

El rol de la cooperación internacional en el proceso de descentralización en el Perú
Mariano Valderrama 55

La Cooperación Española en Ecuador
Pilar Ferrero 69

La cuestión indígena y las desigualdades de género en Bolivia: la lucha continúa
Laura González Garcés 89

IPADE: Quince años trabajando por un desarrollo humano sostenible
IPADE 107

OTROS TEMAS 119

Calidad de la acción humanitaria
Jacobo Ocharan 121

El creciente papel de las ONG en las Naciones Unidas: más allá del estatus consultivo
Javier Uncetabarrenechea Larrabe 145

SECCIONES FIJAS 161

¿Rompiendo con el pasado? La Cooperación al Desarrollo Belga en el cambio de siglo
Nathalie Holvoet Robrecht Renard 163

RESEÑAS 185

Este número cuenta con la colaboración especial de IPADE, la Agencia Española de Cooperación Internacional y Caja Madrid Obra Social, que lo han cofinanciado dentro del "Programa de Preservación del Medio Ambiente mediante Acciones de Desarrollo Humano Sostenible".

PRESENTACIÓN

Este número 12 de la Revista Española de Desarrollo y Cooperación refleja la intensa y estrecha colaboración de nuestro Instituto con la Fundación IPADE, que tiene una importante actividad en varios países de la región andina. Cumplimos así con el compromiso de dar a conocer, desde el ámbito universitario, cuestiones prácticas de la cooperación para el desarrollo y de divulgar el contexto en el que trabajan los agentes de la cooperación. Queremos expresar, por tanto, de antemano, nuestro agradecimiento a nuestra ONG hermana, IPADE, al co-financiar este número en el marco de sus actividades de educación y sensibilización.

El primer artículo del tema central de este número 12 analiza la situación actual del proceso de integración andina. Su autor, Guillermo Fernández de Soto, Secretario General de la Comunidad Andina, presenta un panorama general de los avances y desafíos de los países andinos en materia de integración política, económica y social contextualizando su análisis en el marco de las negociaciones internacionales en las que la región está involucrada.

A continuación dos destacados especialistas peruanos en cooperación y desarrollo, Eduardo Ballón y Mariano Valderrama, presentan una visión desde el Sur sobre algunos aspectos cruciales para los países andinos relacionados con la estrategia de la lucha contra la pobreza en la década de los años 90 y con el papel de la cooperación internacional en el proceso de descentralización.

El bloque central compuesto por cinco artículos se encierra con dos interesantes contribuciones que tienen por protagonistas al Ecuador y a Bolivia, dos de los países andinos donde más se concentra la cooperación española. Precisamente el artículo de Pilar Ferrero nos acerca a las actividades de la cooperación española en el más pequeño, por su extensión territorial, de los países del área andina. IPADE, por su parte, nos presenta su trabajo en el desarrollo rural en áreas protegidas de Bolivia. Finalmente, Laura González Garcés integra en su análisis de los problemas del desarrollo en Bolivia dos dimensiones fundamentales para comprender la realidad social boliviana: la cuestión indígena y las desigualdades de género.

En la sección dedicada a la cooperación europea el turno le toca a la cooperación de Bélgica. De la mano de Natalie Holvoet y de Robrecht Renard podremos encontrar respuestas a la sugestiva pregunta que encabeza el título del artículo: la cooperación para el desarrollo belga ¿rompiendo con el pasado?

Finalmente, la sección Otros cuenta con dos colaboraciones destacadas en temas que ganan importancia en función de los últimos acontecimientos de la escena internacional. Jacobo Ocharan desarrolla la importancia de la calidad en la acción humanitaria en un artículo que combina teoría y práctica, mientras que Javier Uncetabarrenechea se ocupa del creciente protagonismo de las ONG en la Organización de las Naciones Unidas.

Por último, en el apartado dedicado a reseñas y documentación, nuestros lectores encontrarán entre otros recursos un listado de direcciones en internet para el estudio de la región andina y un resumen de las estrategias de cooperación de la Unión Europa dirigidas a los cinco países del área individualmente y al sistema de instituciones regionales andinas colectivamente, para el periodo 2002-2006.

LA GUERRA EN IRAQ

Aunque el equipo que elabora la Revista nunca ha tomado posición sobre cuestiones relativas a nuestra área de trabajo, hemos creído un deber manifestar públicamente nuestra opinión sobre un asunto que ha conmovido de forma tan especial a la sociedad española.

Lejos del apasionamiento con el que hemos vivido y sufrido esos acontecimientos y lejos también de intentar explicar las causas y las consecuencias de la guerra en Iraq, no queremos pasar por alto las repercusiones que ha tenido en cuestiones que afectan al contenido de nuestro trabajo: la cooperación y la ayuda al desarrollo. Y lo hacemos, sobre todo, para aclarar las manipulaciones y tergiversaciones que se han utilizado sobre esta cuestión, que han rayado en lo obsceno cuando se trata de vincular lo humanitario a la guerra.

Para ser claros y sintéticos en este texto, lo dividimos en cuatro apartados: 1) una explicación general sobre las razones y sinrazones que se han utilizado para justificar esta guerra; 2) el papel de los principales actores implicados en ella; 3) sus consecuencias con respecto a la asistencia humanitaria; y 4) el papel de España, con especial hincapié en el del Gobierno, en la guerra y la posguerra.

Razones y sinrazones de la guerra en Iraq

Hemos seguido, día tras día, los diferentes argumentos para justificar esta guerra. Lo cierto es que desde el Derecho Internacional, definido en la Carta de las Naciones Unidas y ampliado en otros tratados, pocas de esas razones se sostienen. En primer lugar, es necesaria, para todo uso de la fuerza, la autorización del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, primera regla que no se ha cumplido en esta guerra. Tampoco las diferentes resoluciones referidas a Iraq dan el poder a ningún Estado, unilateralmente o en coalición, para iniciarla (en la tan controvertida Resolución 1441 sólo se habla de graves consecuencias en caso de incumplimiento de las obligaciones de desarme, a evaluar por el Consejo de Seguridad, cosa que no se ha hecho). Además, esta autorización necesita una previa calificación de la situación como una amenaza para la paz, que no debe basarse en suposiciones o sospechas (y a día de hoy, terminada la guerra, no se han encontrado armas de destrucción masiva,

ni relaciones con el terrorismo, argumentos base de la coalición para hablar de amenaza), e incluso en ese caso el uso de la fuerza ha de ser el último recurso (y en palabras del propio Hans Blix, jefe de los inspectores de Naciones Unidas, los inspectores no han tenido tiempo suficiente para definir la situación). Sólo se justificaría el uso de la fuerza sin la autorización del Consejo de Seguridad en caso de legítima defensa, tras un ataque armado, y no por una amenaza (como postula la nueva doctrina de la guerra preventiva).

El hecho de no seguir estas reglas mínimas para una convivencia pacífica en la sociedad internacional en una declaración de guerra constituiría una agresión, que es considerada el crimen internacional más grave. En este sentido, el Gobierno español, con su colaboración en la acción armada que nos ocupa, y más allá de sus consecuencias en cuanto a derecho interno, incurre en un acto ilícito internacional, que podría constituir un crimen de agresión.

Es cierto que estos mecanismos de derecho internacional no siempre han funcionado, como pudimos ver en el cercano ejemplo de Kosovo, en el que tampoco se contó con el consentimiento del Consejo de Seguridad, argumento que también se utiliza para justificar esta guerra en términos de acción humanitaria. Lo cierto es que ambas situaciones no son comparables. En Kosovo se estimó que la violación de la Carta era un mal menor frente a la responsabilidad internacional de evitar estos crímenes contra la humanidad, dado el genocidio que allí tenía lugar. En Iraq, pese a las graves violaciones de derechos humanos por parte del régimen de Sadam, no se estaba dando ese genocidio, y la agresión ha causado víctimas adicionales y agravado la situación.

Los actores implicados

Esta agresión ha supuesto, más allá de las consideraciones jurídicas, una redefinición de roles entre los principales actores del sistema internacional, sobre todo en lo que respecta al papel de EEUU, de las Naciones Unidas, de la Unión Europea, y de la opinión pública, que ha cobrado un protagonismo inusitado en esta guerra.

En este sentido, esta guerra ha llevado, al margen de otros intereses más materiales, a un nuevo papel de los EEUU, como garante del orden (o para algunos desorden) internacional, ocupándose de hacer cumplir una ley que él mismo quebranta, "liberando" a los pueblos (primero Afganistán, ahora Iraq, después tal vez Irán o Siria) que no parecen muy "liberados", pervirtiendo el lenguaje, por ejemplo en cuanto al concepto de "humanitario" (saltándose las normas de distribución de la ayuda y llevándola a situaciones como la de

Basora, denunciada por el CICR) y distribuyendo los beneficios de la reconstrucción como le place, a través de empresas privadas amigas (es de sobra conocida la vinculación de la actual administración Bush con las empresas más interesadas en este ataque).

Este nuevo (des)orden convierte a las Naciones Unidas, creadas hace medio siglo para garantizar una convivencia pacífica entre los pueblos, en la nueva gran ONG mundial, y sólo en aquellos ámbitos no rentables para la empresa privada. Su único papel en la posguerra (a pesar de la declaración de Colin Powell de que es "vital pero no central") es la ratificación de la puesta en marcha del programa "Petróleo por Alimentos", lo que por otra parte legitima a posteriori la guerra. Tanto en la guerra como en la posguerra hemos visto que las decisiones se toman en Washington y no en Nueva York.

En cuanto a la Unión Europea, ha sufrido uno de los principales "daños colaterales" de esta guerra, quedando mal parada como actor internacional; además, se han visto perturbados los procesos políticos que podrían fortalecerla, como la Convención Europea (encargada de preparar una constitución para Europa). Queda así rota una UE trasatlántica y una UE europea ("la vieja Europa"), no sólo como opción, sino como modelo. También es cierto que los principales componentes de esa "vieja Europa", como Francia, se replantean su postura, por el reparto del pastel de la posguerra.

En cuanto a Oriente Próximo, se está dando una reestructuración geopolítica de la zona, que asusta a algunos, a pesar del intento de mitigar esos temores con la esperanza de una solución a la cuestión palestina.

Finalmente cabe hacer mención a la opinión pública, que ha jugado un importante papel en esta guerra. Se ha convertido así en un actor a tener en cuenta, aunque sólo sea por las consecuencias internas que puede tener desoír continuamente sus demandas. En este sentido, la guerra de propaganda no ha tenido éxito, la opinión pública no ha aceptado esta forma de hacer política, este discurso unilateralista que califica de ayuda humanitaria una guerra, de daños colaterales a las víctimas, y de liberación a una agresión o guerra de conquista.

La ayuda humanitaria

La ayuda humanitaria ha jugado un importante papel en la legitimación de esta guerra, vinculada únicamente a los ejércitos. En el caso de EEUU, por poner un ejemplo, la Oficina de Reconstrucción y Asistencia Humanitaria está más en la órbita del Secretario de Defensa, Donald Rumsfeld, que en la de

la propia USAID (la Agencia para el Desarrollo Internacional de EEUU), y está dirigida por un ex General, Jay Garner, que manejará los cientos de millones de dólares de "ayuda humanitaria". El Gobierno español, a su vez, para escapar a la acusación de un crimen de agresión por una declaración de guerra ilegítima, habla de su participación únicamente en términos de ayuda humanitaria (lo que también le permite computar los gastos bélicos bajo ese concepto, vaciando así los fondos destinados a otras zonas y proyectos). Sin embargo esta ayuda tiene una definición específica según el Derecho Internacional Humanitario, compuesto por la Convención de Ginebra y sus protocolos, que determina unos principios básicos: la neutralidad, la humanidad, y la imparcialidad.

La ayuda humanitaria viene usándose como un instrumento más de la guerra, legitimadora de las acciones, desvirtuando su propia razón de ser, y poniendo en peligro a los propios actores humanitarios, que ya no son vistos como neutrales por las poblaciones, sino como parte del conflicto, con ejemplos ya en Albania, Kosovo o Afganistán (donde su distribución no sólo no fue efectiva sino que puso en peligro la vida de los receptores, al caer sobre campos minados). Este nuevo argumento bélico surge por la actual necesidad de los agresores de legitimar sus actuaciones, de cara a una opinión pública cada vez más concienciada.

Esta visibilidad pública ha llevado a que este tipo de ayudas hayan aumentado en los últimos años, sobre todo en su dimensión bilateral, a expensas de la ayuda al desarrollo, pero guiada por objetivos estratégicos, de política exterior, en la mayoría de los casos, y en función del mayor interés de la opinión pública (lo que lleva a una desigual distribución y a una disminución de la misma una vez pasado el impacto). Esta instrumentalización y subordinación de la ayuda humanitaria a otros objetivos es palpable en la actual guerra contra el terrorismo.

Pero volviendo a los principios que regulan esta ayuda, cabe resaltar la necesidad de que ésta se preste por actores cuanto menos imparciales, es decir no vinculados a las partes en conflicto, para no poner en peligro la neutralidad e imparcialidad de la misma. El papel de las tropas aquí hubiera sido garantizar que esa ayuda llegara a las poblaciones vulnerables, con corredores de seguridad. Sin embargo las ONG de ayuda humanitaria han tenido grandes dificultades para trabajar en Iraq, permaneciendo durante mucho tiempo en las fronteras por la falta de seguridad, a pesar de las graves carencias de la población iraquí. En definitiva, los ejércitos han hecho de ONG para vender imagen y no se han ocupado de la seguridad de las ONG que la necesitan (y ese sería su trabajo).

En cuanto a los beneficiarios, la ayuda humanitaria va dirigida prioritariamente a las poblaciones víctimas de los ataques, y no a las tropas en conflicto. Sin embargo, en estas acciones se da prioridad a la vida de los militares sobre la de los civiles que pretenden defender. Debe dirigirse a las poblaciones más afectadas y vulnerables, ser neutral, y respetuosa con la dignidad de los beneficiarios de la misma (lo que tampoco se dio, con los bochornosos ejemplos de Basora, criticados por el propio CICR, donde la población se abalanzaba sobre la comida y los militares se limitaban a observar).

Finalmente, tampoco se respetan las normas del Derecho Internacional Humanitario en cuanto a los objetivos, calificando de objetivo militares lugares civiles, tales como ciudades enteras (como Basora), radios y televisiones locales (que suelen ser los primeros atacados, en virtud de la guerra de propaganda), y en esta guerra incluso el Hotel Palestina fue atacado intencionadamente, causando la muerte, entre otros, a un periodista español.

El papel de España

En el caso español se ha dado un abuso de poder por parte del Gobierno, mediante la aplicación sistemática de la mayoría absoluta en las Cortes, la ausencia de diálogo y la descalificación continua con respecto a quien no comparte su posición, lo que conlleva la ruptura del consenso en política exterior, característica básica desde la Constitución de 1978.

También en el campo de la política exterior se ha podido observar la inquebrantable adhesión al presidente Bush, lo que conlleva la marginación y el desprecio por la opción multilateral, la subordinación de la ONU a los intereses de Estados Unidos, la ruptura de la estrategia común en la Unión Europea y la pérdida de margen de maniobra con regiones con las que se mantenían vínculos especiales (como los países árabes o los latinoamericanos).

Ha tenido lugar una manipulación, tanto del lenguaje (prohibida la palabra guerra, se trataba de un "conflicto") como de los medios de comunicación a su alcance, especialmente en los informativos de Radio Televisión Española, al tiempo que se ha provocado una confusión interesada entre los principios que motivaron la intervención (la vinculación del régimen de Sadam con el terrorismo internacional, la posesión de armas de destrucción masiva y, con posterioridad a la ocupación, liberar al pueblo iraquí del dictador) y los intereses políticos y sobre todo económicos en participar en el reparto de la tarta del Iraq post Sadam.

Según el gobierno español no se ha hecho una declaración de guerra, sólo se participa mediante ayuda humanitaria, y por lo tanto, los gastos de defensa destinados a la guerra de Iraq se contabilizan como ayuda humanitaria. En este sentido, y como hemos visto en el apartado anterior, el Gobierno español, con su colaboración a esta acción armada, (y más allá de sus consecuencias en cuanto a derecho interno) incurre en un acto ilícito internacional, que podría constituir un crimen de agresión

Se envió así un contingente militar bautizado como "flotilla humanitaria"; sin dejar de reconocer los beneficios que supone la llegada de alimentos o material sanitario, ha tenido lugar un proceso de 'economización' y militarización de la ayuda, excluyendo al Ministerio de Asuntos Exteriores (sin mencionar la actuación de la propia Ministra) y dejando el asunto en manos del Ministerio de Economía (Rodrigo Rato preside la Comisión Interministerial para coordinar planes de ayuda humanitaria en el exterior) y de Defensa, con un papel protagonista en los planes de Estados Unidos para el Iraq post Sadam.

El Gobierno presumió de participar activamente en las tareas humanitarias destinando mas de 61 millones de euros como "Ayuda española de emergencia. Conflicto iraquí". De nuevo comprobamos la manipulación ya que, a 30 de abril, buena parte (22,5 millones) de esa "ayuda" corresponde a créditos del Fondo de Ayuda al Desarrollo, bien es cierto que como "ayuda no reembolsable" y, lo que es inaudito, se computan 16 millones correspondientes al Ministerio de Defensa, entre otras partidas. Paralelamente se ha entrado en un proceso de mercantilización de la ayuda; así, a 3 de abril, el diario La Razón publicaba la lista de las 91 empresas españolas dispuestas a participar en el negocio de la reconstrucción. Asimismo, ABC publica, el 8 de mayo, que las empresas españolas optan a 9.000 millones de dólares de la reconstrucción de Iraq.

La ruptura del diálogo y la imposición de decisiones ha arrastrado a que las ONGD españolas especializadas en este tipo de operaciones, en su inmensa mayoría, no sólo rechacen la posición gubernamental sino que, a su vez, hayan rechazado aceptar fondos del Gobierno para acciones humanitarias relacionadas con la crisis de Iraq. Entre otras: Cáritas, Intermón Oxfam, Médicos del Mundo, Médicos Sin Fronteras, y MPDL. En ese contexto, se ha destacado que, al contrario que en ocasiones anteriores donde la sociedad española ha manifestado su solidaridad frente a situaciones de desastre o conflicto, ahora las aportaciones hayan sido mínimas. Por ejemplo, Cruz Roja Española esperaba recaudar 5 millones de euros pero, a 12 de abril, había recibido 300.000 Euros.

En definitiva, no sólo esta hecho el daño, sino que, lo peor, es el empecinamiento del presidente y de su gobierno en estar en posesión de la verdad, deslegitimando con ello a buena parte de la sociedad española que sigue sin comprender cuáles son los motivos verdaderos por los que España participó en una guerra innecesaria, ilegal, ilegítima y absurda.

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 *curriculum 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: BRUNA, 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).

BOLETÍN DE SUSCRIPCIÓN

Suscripción anual a la *Revista Española de Desarrollo y Cooperación* (2 números anuales)

Cuotas anuales

☐ España (suscripción normal)	20 euros
☐ España (suscripción de apoyo)	30 euros
☐ Europa	25 euros
☐ Resto del mundo	25 dólares USA

Datos Personales

Nombre y apellidos _____

Empresa / Institución _____

Dirección _____ Tel. _____

Código postal _____ Ciudad _____

Correo electrónico _____ Factura: Sí ☐ No ☐ CIF _____

La modalidad elegida para abonar el importe de la suscripción será:

☐ Transferencia bancaria

☐ Cheque adjunto a nombre de: Desarrollo y Cooperación

☐ Domiciliación bancaria

Nombre del Banco/Caja _____

Dirección de la Agencia _____

Código postal _____ Ciudad _____ Provincia _____

Código entidad	Código sucursal	Dígito control	Número de cuenta

Muy Señores Míos:

Les ruego que a partir del día dela fecha y con cargo a la cuenta corriente cuyos datos figuran arriba, abonen el recibo de suscripción a la Revista Española de Desarrollo y Cooperación que se les presentará a nombre, por un valor de _____

Atentamente,

Fecha _____ Firma

Enviar a:

IUDC-UCM. DONOSO CORTÉS, 65. 6ª PLANTA. 28015 MADRID. ESPAÑA

TELÉFONO: (34) 91.394.64.09 FAX: (34) 91.394.64.14

TEMA CENTRAL:
REGIÓN ANDINA

VIGENCIA DE LA INTEGRACIÓN ANDINA EN EL CONTEXTO DE LAS NEGOCIACIONES INTERNACIONALES

GUILLERMO FERNÁNDEZ DE SOTO*

RESUMEN

El autor realiza una aproximación a las tendencias del proceso de globalización enfrentando con cautela las posiciones excesivamente optimistas que han sentenciado el fin de la historia, fundamentadas en algunos mitos que han alcanzado éxito equívocamente en América Latina y en otros continentes. Después de analizar los escenarios geopolíticos globales posibles del momento actual (armonización unipolar, sistema uni-multipolar, multilateralismo y regionalismo abierto), el artículo presenta los desafíos para América Latina en los dos primeros decenios del siglo XXI y proporciona un balance de 33 años de integración andina destacando la complejidad del contexto regional. Finalmente, se debaten las opciones estratégicas que implican las diferentes negociaciones comerciales en curso para una adecuada inserción internacional de la Comunidad Andina.

ABSTRACT

The author makes a fine-tuned, though careful, analysis on the causes that led to the huge success of globalization theories in Latin America, specially those rosy pictures of globalization funded in myths and wishful thinking. First, the article deals with the world current geopolitical scenarios (unipolar

* Secretario General de la Comunidad Andina

armonization, uni-multipolar system, multilateralism and open regionalism) and then, it focuses on the challenges faced by Latin America in the mid run. A well balanced view of the efforts to integrate the politics and economics of the Andean Region is also provided, although in a very complex context. Finally, some of the strategic options regarding the economic roundtable taking place in Latin America are analysed, these negotiations affecting the Andean Community if is to be fully integrated into the international system.

RÉSUMÉ

L'auteur réalise une approximation aux tendances du procès de la mondialisation, en affrontant avec prudence les positions excessivement optimistes qui ont déterminé la fin de l'histoire, basées dans quelques mythes qui ont eu du succès d'une manière équivoque en Amérique Latine et d'autres continents. Après avoir analysé les possibles scénarios géopolitiques mondiaux du moment actuel (harmonisation unipolaire, système uni-multipolaire, multilateralisme et régionalisme ouvert), l'article présente les défis pour l'Amérique Latine dans les deux premières décennies du XXº siècle, et fait un bilan des 33 ans de l'intégration andine, en soulignant la complexité du contexte régional. Finalement, il énumère les options stratégiques qu'impliquent les différentes négociations commerciales en cours pour une insertion internationale adéquate de la Communauté Andine.

La globalización se ha convertido en un paradigma que atañe a todos. Esta nueva fase histórica está determinada por el portentoso impacto de las revoluciones tecnológicas y de la revolución del conocimiento. Esa es la característica más importante de nuestro tiempo, cuya clave se encuentra en el hecho de que la riqueza ya no se origina, como en el pasado, en los factores clásicos de producción —tierra, capital, trabajo— sino en tecnología, conocimiento e información. El recurso productivo fundamental de la globalización es ahora el conocimiento, dentro de una red de información que adquiere proporciones colosales.

En el plano económico, la revolución del conocimiento ha permitido la aceleración global en el intercambio de bienes, servicios e información y ha dado

lugar a la organización de las firmas y de los territorios en redes de innovación, producción y distribución, estimuladas por la conexión en tiempo real de las principales transacciones y procesos que forman parte de la economía global, con un potencial de generación de riquezas nunca antes imaginado.

En el plano político, la sociedad red que ha desatado la era del conocimiento, en que estamos viviendo, ha contribuido a la apertura de los sistemas políticos y a la expansión de las libertades fundamentales, o de lo que en la literatura especializada se conoce como la "tercera ola de la democracia", tal como lo acuñó el politólogo Samuel P. Huntington. Esta ola empezó en el Cono Sur de América Latina; continuó con la caída del muro de Berlín e hizo posible la transición de 17 países de Europa del Este hacia la democracia; y posteriormente llegó a los países de Asia y África donde completó 67 países democratizados. Hoy en día es una realidad que más de 140 naciones del mundo —de un total aproximado de 200— celebran elecciones libres y multipartidarias.

Esta dinámica ha estado acompañada de reformas políticas, constitucionales e institucionales en los países que hicieron posible la consolidación de la democracia como un valor universal; la presencia cada vez más importante de las minorías étnicas y religiosas en la conducción de los asuntos nacionales; la defensa de los derechos humanos, como elementos clave en la construcción de una ciudadanía global; y la modernización del sector financiero, de los sistemas de impuestos y pensiones y de la conducción del comercio internacional.

Así mismo, en el plano social y cultural se han registrado importantes logros en el mundo en desarrollo durante los últimos treinta años, aunque con frecuencia no reconocidos por los movimientos anti-globalización. Estos logros han demostrado la posibilidad de avanzar en la educación primaria universal y la equidad de género en el acceso a la educación si se adoptan las políticas y las estrategias de cooperación adecuadas, con el apoyo de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación. Según el PNUD, los niños que nacen hoy tienen la esperanza de vivir ocho años más que los que nacieron treinta años más atrás. Muchas personas pueden leer y escribir, y se estima que la tasa de alfabetización de adultos aumentó del 47% en 1970 al 75% en 2000. Se ha quintuplicado con creces la proporción de familias con acceso al agua potable, mientras que el ingreso medio de los países en desarrollo casi se triplicó entre 1975 y el año 2000. En este contexto, debe destacarse el importante papel movilizador que en estos países han adquirido la televisión y la Internet para entrar en contacto con las ideas, comparar su calidad de vida con otras latitudes y acceder a información en torno a los derechos de una ciudadanía moderna e incluyente.

Los mitos de la globalización

Nuestra región, considerada como un área razonablemente globalizada, de acuerdo con los índices de la Revista Foreign Policy[1], tiene otras aproximaciones a las tendencias de este proceso, que nos aconsejan una mayor cautela frente a las posiciones excesivamente optimistas que han salido a sentenciar de manera prematura el fin de la historia, fundamentados en algunos mitos que parecen hacer carrera, de manera equívoca, en América Latina y en otros continentes.

El primer mito se encuentra asociado a la "ideología" aún imperante en muchos de nuestros países, según la cual el libre mercado maximiza el crecimiento y la riqueza en el mundo y, al mismo tiempo, optimiza la distribución proveniente de este incremento.

Comparto la opinión de quienes piensan que la economía de mercado es el sistema más eficiente que ha existido para producir mayores tasas de crecimiento, pero la evidencia global no nos permite ser muy optimistas sobre la distribución de los beneficios del crecimiento.

Los países de América Latina y el Caribe se sitúan entre los de mayor desigualdad de ingreso en el mundo. En 13 de los 20 países de América Latina, con datos correspondientes al decenio de 1990, el 10% más pobre tiene menos del 5% del ingreso del 10% más rico. Estimativos complementarios señalan, por otra parte, que el índice (Gini) de distribución el ingreso (0,57) es el peor del mundo cuando se compara con el de los países desarrollados (0,30) y con el promedio mundial (0,40) que aun resulta bastante precario.

El segundo mito que ha hecho carrera entre las naciones del mundo, es aquel según el cual la globalización ha traído consigo una liberación sin precedentes del mercado mundial y del sistema financiero internacional, que haría posible un acceso amplio y equitativo de todos los países y todas las personas a los bienes y servicios producidos a lo largo y ancho de la geografía mundial.

1. El índice de globalización construido por esta publicación, considera cuatro componentes fundamentales: a) usuarios de Internet e inversión extranjera en los sectores de telecomunicaciones e informática; b) contactos personales, medidos por la magnitud relativa del turismo internacional y el número de llamadas telefónicas internacionales; c) grado de participación política, definido por la presencia del país en organismos internacionales y el número de embajadas existentes en su territorio; y d) participación en las corrientes de comercio, inversión y remesas y pagos provenientes del exterior. Cinco países latinoamericanos —Chile, México, Venezuela, Brasil y Colombia, en su orden— aparecen entre los 60 países con mayor grado de globalización, de acuerdo con la combinación de los componentes señalados. *The A.T. Kearney/ Foreign Policy Magazine Globalization Index. Washington D.C. Carnegie Foundation for International Peace, 2002.*

A mi juicio, este mito se desvanece en el aire por sencillas pero contundentes razones. La primera, tiene que ver con el problema de los subsidios, las barreras arancelarias y las no arancelarias que aún imponen los países desarrollados y que hacen imposible que se cumpla el criterio de "acceso amplio" a sus mercados de muchos de los productos de la agricultura y de la manufactura tradicional provenientes de los países en desarrollo.

Los subsidios agrícolas siguen aumentando en la Unión Europea y en los Estados Unidos. En el caso del azúcar, por ejemplo, los Estados Unidos le han reconocido desde 1985 a los productores nacionales un valor que resulta ser 260% por encima del precio internacional, lo cual le representa una pérdida anual a los países en desarrollo del orden de los 1.500 millones de dólares, según estimaciones del Banco Mundial.

En esta perspectiva, la IV Conferencia Ministerial de la OMC en Doha, Qatar, realizada en noviembre de 2001, no permite que seamos muy optimistas sobre las tendencias proteccionistas de los países desarrollados en el mediano plazo. El resultado de las negociaciones está abierto y no se acordó ninguna "cláusula de desarrollo" que diera cuenta de las condiciones particulares de las agriculturas en los países en desarrollo.

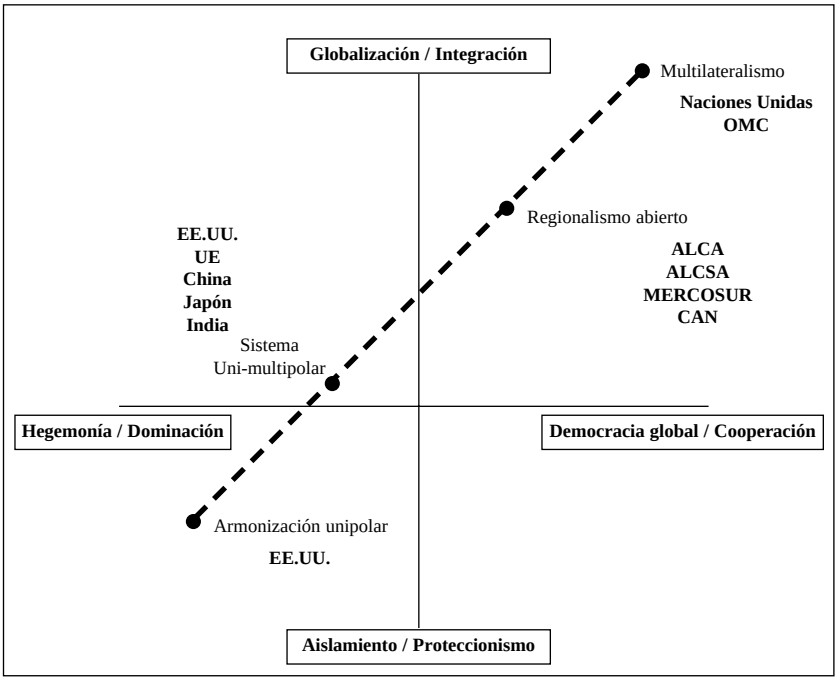
La segunda razón tiene que ver con la enorme capacidad de contagio que presenta la inestabilidad actual de la economía global sobre el conjunto de países. Un ejemplo de ello lo constituyó el "efecto dominó" provocado por reciente la crisis asiática sobre los mercados emergentes de América Latina.

El tercer mito tiene que ver con una actitud extrema de la que participan muchos actores de la globalización, quienes han llegado a la conclusión, también prematura, de que, en esencia, estamos frente a un sistema incontrolable.

Tengo la plena convicción, como la tiene la mayoría de los líderes latinoamericanos, que estamos frente a un proceso que llegó para quedarse, y que tiene manifestaciones que superan, en muchos casos, la capacidad de maniobra de nuestros Estados nacionales. Pero no considero que estemos frente a un "mecanismo" con una dinámica propia, ante el cual deberían cederse todas las tentaciones de regulación y control. En esa abdicación, se encuentra gran parte de los problemas de legitimidad que hoy enfrenta la globalización en muchos de nuestros países. El asunto que estamos reclamando es regular y humanizar la globalización y de esa tarea no podemos estar ausentes.

Escenarios de la geopolítica global

En un trabajo realizado por la Secretaría General de la Comunidad Andina, en torno a los posibles escenarios de configuración de un nuevo orden económico internacional, el cual hemos venido actualizando para recoger las últimas tendencias, se identifican al menos cuatro escenarios previsibles:[2]



Armonización Unipolar

En la actualidad, a pesar de que los Estados Unidos sigue teniendo preeminencia en cada campo en el que se compite globalmente —económico, militar, ideológico, tecnológico y cultural— y con la capacidad de promover sus intereses en cualquier parte del mundo, hay un creciente consenso de

2. El análisis se esquematiza sobre un campo de dos ejes, en cuyos cuadrantes se sitúan las configuraciones alternativas de la economía mundial. El eje horizontal transcurre desde el extremo del aislamiento/proteccionismo hasta el de globalización/integración; y el eje vertical va desde el extremo hegemonía/dominación al de democracia mundial/cooperación. Estas categorías analíticas y su representación gráfica han sido adaptadas de diversos enfoques, entre ellos Robert Z. Lawrence (1996), Petrella (1996), SELA (1996). Su actualización se ha hecho con base en Fuentes (1997) y Negri (2002).

los analistas en el sentido de que la polarización mundial alrededor de Washington podría estar tocando sus límites. Los argumentos que se esgrimen van desde la pérdida de gravitación en el comercio y el producto mundial; pasan por la consolidación de otras grandes potencias, principalmente la Unión Europea, y en las próximas décadas China, hasta llegar a la ineludible necesidad que tiene de contar con aliados firmes para poder mantener su influencia en el tablero político, especialmente, frente a la amenaza global del terrorismo.

Estas reflexiones se hacen en medio de las confusas reacciones iniciales producidas por la Guerra de Iraq que, en todo caso, revelaban el malestar de la comunidad internacional con la ruptura del multilateralismo y abogaban, una vez más, por una reforma del Consejo de Seguridad, como condición necesaria para el restablecimiento de parámetros de relacionamiento político que eviten la profundización de un escenario de alineamiento unipolar.

Sistema uni-multipolar

Si bien los Estados Unidos son actualmente el único superpoder, esto no quiere decir que el sistema internacional sea unipolar, como tampoco es todavía multipolar; sería más bien un "extraño híbrido", aún en configuración, pero con características de un sistema uni-multipolar con un superpoder y varias potencias regionales de gran tamaño. Los otros tres grandes actores son la Unión Europea, China y Japón. La puesta en marcha de la moneda única europea con el respaldo de un banco central comunitario, así como la reciente aprobación del ingreso a la Unión de 10 países de la Europa del Este, agrega nuevos desafíos y fortalezas a este bloque y lo proyecta como un superpoder en el siglo XXI. Las fisuras producidas en la Unión Europea por la visible de división de países con alto grado de liderazgo a su interior, en torno a la conveniencia de una guerra contra Iraq, no parecerían convertirse en un obstáculo insalvable para la ocurrencia de este escenario, pero sí genera dificultades adicionales a su proceso de configuración en los próximos años.

Multilateralismo

En este escenario —que contempla un alto grado de integración de mercados con un régimen de participación democrática en el gobierno de los asuntos mundiales—, aspectos clave para la convivencia global como los derechos humanos, la cooperación, la autodeterminación, el desarme, el libre comercio y el diálogo intercultural, presidirían las relaciones internacionales y contribuirían,

por lo tanto, a configurar una verdadera sociedad democrática mundial. Su ocurrencia —por lo menos en el próximo cuarto de siglo— es poco probable. No obstante, la meta de un "club de clubes" o de un "modelo de democracia cosmopolita" que supone la defensa del multilateralismo en todos los foros y organismos internacionales, permanece como un "deber ser" que inspira la política exterior de nuestros países

La existencia de "mundo sin fronteras", como lo denomina Robert Lawrence, es muy utópico en su forma pura, pero en los próximos años constituirá sin lugar a dudas una fuerte influencia normativa para impulsar una profundización de las negociaciones comerciales multilaterales. De hecho, la Organización Mundial del Comercio (OMC) es entre los organismos derivados de los acuerdos de Bretton Woods, el que ostenta una mayor democracia en sus deliberaciones. Cada miembro, sin importar su tamaño o capacidad productiva, tiene derecho a un voto y sus decisiones se adoptan por consenso. Ello significa que la OMC incrementa la capacidad de negociación de los países en desarrollo, los cuales tienen una debilidad inherente, si actúan de forma unilateral. Con el ingreso de China a finales del año 2001, los acuerdos de la OMC cubren el 97% del comercio mundial. En la actualidad, este foro cuenta con 145 países miembros y sólo dos países de gran relevancia, Rusia y Arabia Saudita, faltan por hacer su ingreso. Su consolidación como un escenario promotor de la integración global y la cooperación democrática mundial dependerá, en gran medida, de la forma como se desenvuelvan las negociaciones de la ronda Doha en los próximos años.

Regionalismo abierto

Este escenario corresponde a una organización de la economía global alrededor de grandes bloques de integración regional abierta a nivel continental o subcontinental, en cuyo marco se dan formas de coordinación interestatal y se alcanzan grados de liberalización comercial significativa. Se perfila como un escenario distinto al del libre comercio mundial, consistente en un mundo relativamente fraccionado por grandes bloques económicos con una fuerte integración hacia el interior y con un comercio administrado entre las agrupaciones. Esta sería la estrategia que se refleja en el proceso de construcción del ALCA, y representa la alternativa fortalecida por los Estados Unidos, para avanzar en su proyecto de hegemonía económica y política en el mundo. Pero, podría también interpretarse, de manera práctica, como la alternativa que adoptan países de una misma región, frente a eventuales dificultades que se presenten en los próximos acuerdos multilaterales de la OMC, en materia de comercio e inversión.

Los desafíos de América Latina

Desde la perspectiva de América Latina lo más probable es que en los primeros dos decenios del siglo XXI, a este continente le corresponda enfrentar un mundo en donde se superpongan y combinen en un ejercicio fluido y cambiante de "geometría variable" los escenarios del Sistema Uni-multipolar, el multilateralismo comercial y el regionalismo abierto. En este marco de actuación, se requiere por lo tanto un replanteamiento de los paradigmas tradicionales del ordenamiento interno de los países y de su proyección internacional, en las siguientes direcciones:

Defensa del multilateralismo como "deber ser"

La experiencia reciente de la diplomacia latinoamericana ha demostrado la trascendencia que ha adquirido la convocatoria de los países latinoamericanos —y en particular de los países andinos— en torno a una corresponsabilidad global alrededor del problema mundial de las drogas ilícitas y sus delitos conexos, con el fin de evitar, a toda costa, recriminaciones mutuas o señalamientos inadmisibles entre países productores y países consumidores. Consideramos que esta misma aproximación debería ser sustentada por nuestros países para afrontar otros temas que exigen el debate multilateral como lo son el terrorismo, el tráfico ilícito de armas, la defensa y promoción de los derechos humanos y la preservación del medioambiente.

Una mención especial debe hacerse a la tendencia muy marcada al debilitamiento de nuestros Estados frente al terrorismo, que al actuar en redes de inteligencia y estrategia, como lo hacen ahora la mayoría de las actividades fuera de control en la globalización, se ha erigido en una amenaza de proporciones impredecibles. En consecuencia, resulta necesario continuar invocando la responsabilidad compartida en este asunto decisivo de nuestro futuro común, más allá de las tentaciones unilaterales, con el fin de privilegiar, en todo caso, la acción multilateral de las Naciones Unidas, como el ámbito natural de la confrontación contra este flagelo del siglo XXI.

Regionalismo abierto: condición de relevancia e inserción eficaz

Los países desarrollados deben ser alertados sobre los peligros de una globalización cada vez más inequitativa si no se asumen correctivos de fondo en las relaciones comerciales entre nuestras naciones. El deterioro recurrente de la balanza comercial de América Latina durante el último decenio está llamando la atención sobre la forma como una liberación comercial sin medidas recíprocas en Estados Unidos y en Europa, amenaza con socavar no sólo el enorme

potencial que representa un mercado superior a los 500 millones de habitantes, sino además las bases mismas de nuestro sistema democrático, que le apostó desde comienzos de los noventa a profundas reformas estructurales para integrar mejor nuestra región a la nueva era global. En consecuencia, resulta perfectamente legítimo que América Latina apueste a una mayor incidencia, como bloque regional, en las negociaciones que hoy avanzan en la marco de la ronda Doha de la OMC y, desde luego, en las próximas negociaciones que se van a desarrollar en el marco del cronograma del ALCA. Porque lo que está en juego es, ni más ni menos, la posibilidad de hacer una inserción que minimice los impactos y optimice los beneficios que puedan obtenerse. Regionalismo abierto en la perspectiva de Doha y el ALCA, puede ser la clave en estas aproximaciones.

Más exportaciones y de mayor valor agregado

A pesar de una tendencia marcada a la disminución relativa de las exportaciones de bienes primarios y de manufacturas basadas en los recursos naturales, estas todavía representaban al finalizar la década de 1990 una proporción elevada de las exportaciones sudamericanas, especialmente de las del Mercosur (59%), la Comunidad Andina (84%) y Chile (89%). El interés negociador de los países de América Latina y el Caribe tanto al interior de la OMC como del ALCA, debería centrarse en dos conjuntos de temas básicos, relacionados, pero distintos en su naturaleza. Están, por una parte, los temas del acceso a mercados en los sectores tradicionales de materias primas básicas y de la industria de baja complejidad tecnológica, que corresponden a la actual estructura productiva y exportadora. Por la otra, aquellos relacionados con los "espacios de políticas" que permitan el uso de instrumentos para diversificar sus patrones de comercio e insertarse en los segmentos dinámicos de la economía global, con el fin de aumentar el valor agregado de la producción y mejorar las perspectivas del empleo en la región.

Competitividad con cohesión social: más y mejor educación

Es necesario que América Latina avance hacia un concepto más integral, más "sistémico" de la competitividad. Existen dos elementos que diferencian este enfoque de otros dirigidos a identificar los factores de competitividad en nuestros países. El primero es la distinción entre cuatro factores analíticos (meta, macro, meso y micro), siendo el nivel meta donde se examinan factores como la capacidad de una sociedad para la integración y la acción estratégica, que tiene que ver mucho con los "modelos mentales", y el nivel meso donde se estudia la formación de un entorno capaz de fomentar, completar y multiplicar los esfuerzos de las empresas (ciencia y tecnología, políticas de

reestructuración productiva, inteligencia de mercados). El segundo es la consideración del desarrollo humano y la cohesión social como elementos decisivos en la inserción competitiva de nuestros países y no simplemente como una resultante de las estrategias competitivas fundamentadas en las actuaciones micro y macroeconómicas. Bajo este enfoque, una educación de calidad se consolida como un motor fundamental en la globalización de la subregión andina con efectos previsibles en la movilidad social, las remuneraciones de las personas, así como en la tasa de retorno de la inversión, tanto para las familias como para las empresas.

Preservar lo aprendido en materia macroeconómica e iniciar una nueva etapa de crecimiento

Las lecciones de una nueva década de resultados poco satisfactorios, nos indican que la disciplina fiscal puede contribuir a la estabilización y al crecimiento siempre que no se pierda de vista la palanca del ahorro interno y el valor agregado de las exportaciones que se sustentan en la capacidad de nuestros países para captar el ahorro internacional y fortalecer el capital humano (educación, entrenamiento laboral y educación). En este marco, también debería entenderse como lección aprendida que las altas tasas de interés y las grandes devaluaciones en el tipo de cambio deterioran el crecimiento económico, como bien lo enfatizaba el Nóbel Joseph Stiglitz en una reciente conferencia en la ciudad de Bogotá.

Pero ahora estamos en la obligación de avanzar por esta senda profundizando en aquellas fuentes que le permitan a nuestros países crecer por encima del 5% en los próximos 10 años. En un estudio reciente de CEPAL se menciona que en promedio la región necesitaría crecer en promedio a una tasa del 6% anual para reducir sus niveles de pobreza (de 1990) a la mitad y así alcanzar las metas de la Cumbre del Milenio. Y esto sólo será posible si se entienden los logros obtenidos en materia de estabilidad macroeconómica como una oportunidad para actuar sobre fuentes más dinámicas y distributivas del ingreso. Es necesario alcanzar mayores niveles de cohesión social como condición de una estrategia competitiva exitosa de América Latina. Como bien lo señalaba George Soros en el último Foro Económico Mundial, una población que consume más de lo que produce no puede ser la base para la construcción de un mercado ampliado en las Américas.

Eficacia del gasto social para combatir la pobreza

Sigue vigente el propósito de avanzar hacia un consenso social de carácter global que haga posible, en el plano de los acuerdos políticos duraderos, el cumplimiento de las metas trazadas por la Cumbre del Milenio, que ha sido

reiterada por los países miembros de las Naciones Unidas como una de sus máximas prioridades en materia de cooperación para el desarrollo. En esta perspectiva, consideramos de vital importancia que desde América Latina promovamos una ampliación de las orientaciones establecidas en el Consenso de Washington, algunos de cuyos planteamientos siguen teniendo una gran validez, pero resultan incompletos para garantizar la aceleración del desarrollo y contribuir de manera notable en la reducción de la pobreza.

Este propósito no exime, sin embargo, al continente de hacer su propia tarea en la dirección de garantizar una mayor eficiencia del gasto social mediante acciones convergentes que, en todos los países, involucran al menos tres orientaciones: a) un adecuado marco institucional que fortalezca los instrumentos de coordinación de las políticas sociales; b) un mejoramiento sustancial en la calidad del gasto público mediante una mayor selectividad en las políticas de reducción de la pobreza e integración social; c) la evaluación y ajuste de los logros obtenidos en los procesos de descentralización y participación de las comunidades locales en la gestión de su propio desarrollo.

Fortalecimiento de las instituciones y de la gobernabilidad democrática

Las realidades del siglo XXI demuestran que, a pesar de la democratización alcanzada, es necesario consolidar aún más las instituciones políticas, brindarles un mayor poder y una mayor participación a los ciudadanos para que influyan directamente en el proceso de toma decisiones y promover la transparencia y el control en los entes gubernamentales. No obstante, los procesos de transición política que viven los países de la región a comienzos del presente milenio, han revivido un intenso debate en torno a la legitimidad de las instituciones democráticas en sociedades con grandes índices de exclusión, en las cuales el poder se concentra en elites con una gran capacidad de manejo y orientación de la información, los medios de comunicación y las expectativas colectivas. En tal sentido, como bien lo indica la CEPAL, se podría señalar categóricamente que no tiene sentido que los países de América Latina sigan fomentando la democracia como un valor universal si al mismo tiempo no hacen posible que los procesos nacionales de representación y participación influyan en la determinación de las estrategias de desarrollo económico y social y puedan ejercer una mediación eficaz de las tensiones propias de los procesos de globalización.[3]

3. CEPAL. Globalización y Desarrollo, 2002.

Superar el falso dilema Estado-mercado

Como ya lo hemos señalado, el asunto que estamos reclamando es regular y humanizar la globalización y de esa tarea no puede estar ausente América Latina, porque en ello está gran parte de la clave de una mayor legitimación de las instituciones democráticas en el continente. Un Estado que deja a su población exclusivamente a merced de las fuerzas del mercado, incumplirá sus funciones y es casi seguro que no gozará de reconocimiento en determinados sectores de su sociedad. De esta manera, el fortalecimiento de los Estados en América Latina y la trascendencia de repartir adecuadamente sus funciones con el sector privado y la sociedad civil, para que cada uno cumpla de manera eficiente su tarea, vuelve a estar a la orden del día en nuestros países. Así lo señalaba el Nóbel Stiglitz en su reciente conferencia en Bogota: "Muchos de los problemas que tiene Estados Unidos hoy son el resultado de regulaciones inadecuadas (tales como los casos de Enron, Arthur Anderson, y los escándalos de la banca). De igual manera, los problemas de Asia del Este fueron el resultado de regulaciones inadecuadas". La consecuencia parece entonces clara: más Estado para que funcione el mercado, debería ser la consigna para América Latina en los próximos años.

La vigencia de una alianza duradera con Europa

Tienen razón los observadores que han bautizado el siglo XXI como el siglo de Europa. Varios argumentos de peso les asisten en este pronóstico y una actitud pragmática de América Latina, le indicaría que una de las prioridades de su política exterior debería consultar el paso firme de esta tendencia. Sin embargo, estoy convencido que las razones que asisten a América Latina para consolidar en los próximos años una alianza sólida y duradera con Europa van más allá de meros movimientos estratégicos dictados por la economía o la geopolítica global.

América Latina y Europa están unidos por lazos históricos indisolubles a través de los cuales comparten un legado de respeto a los principios de la democracia, los derechos humanos, las libertades públicas y la cohesión social, en tanto valores que identifican las raíces de occidente. Y en la reafirmación conjunta de estos principios podría estar la clave para hacer causa común en torno al mundo más balanceado que tenemos que construir en el presente siglo. Mucho más en momentos en que el terrorismo internacional está lejos de haber salido de la escena mundial y continúa amenazando estos valores universales. Las aproximaciones que hoy realizan la Comunidad Andina y la Unión Europea para avanzar en un diálogo político y comercial, que conduzca a la conformación de una zona de libre comercio entre ambos bloques, se inscribe precisamente en los fundamentos de este legado común.

Balance de 33 años de integración

La integración ya no es hoy lo que era en el pasado. Las complejidades que enfrentamos, los dilemas en los cuales nos encontramos, proceden en gran medida de ese hecho. Se trata, por lo tanto, de un proceso en tránsito, al cual le falta definir su rumbo futuro. Y esto último no es una tarea técnica. Es, antes que nada, una responsabilidad política.

En 1969, el modelo económico vigente, no sólo en las leyes sino además en las creencias de la opinión pública, era el modelo de las economías cerradas. A partir de 1949, la CEPAL había propuesto el modelo de industrialización sustitutiva de importaciones, para cuya promoción debían protegerse las industrias nacientes o en desarrollo. El Pacto Andino se concibió entonces como una "ampliación" del modelo sustitutivo y por lo tanto se impuso la creación de un mercado doméstico "alargado". Dicho modelo hizo que se protegieran sectores, que se pusieran límites a la inversión extranjera y que el comercio exterior no pareciera necesariamente una locomotora del desarrollo.

Para sus propios inspiradores, fue claro, al cabo de pocos lustros, que los mercados nacionales, con excepción del Brasil, eran demasiado pequeños para que esa sustitución llevase finalmente a industrias más sofisticadas y a un verdadero despegue del desarrollo.

En 1989, en la reunión presidencial de Galápagos, esta orientación fue modificada para promover una mayor liberalización del comercio. Las cifras muestran que a partir de ese momento, el comercio intra-andino aumentó de manera exponencial.

¿Cuáles son las características de ese comercio? En primer lugar, representa poco más del 10 por ciento de las exportaciones de los países andinos. No es la misma proporción del masivo intercambio comunitario europeo, debido al menor desarrollo de nuestras economías, pero es el mismo porcentaje del comercio interno de Mercosur, hoy.

A eso debe agregarse que es un comercio fundamentalmente de manufacturas, que incorpora un alto valor agregado a las exportaciones y, por lo tanto, genera más empleos. Se calcula que entre 1992 y 1997, el período de mayor crecimiento del comercio intra-andino, dicho intercambio generó 323 mil nuevos puestos de trabajo. En la actualidad el empleo explicado por la integración comercial asciende a una cifra cercana a los 600.000 puestos de trabajo. Una cifra nada despreciable.

De acuerdo con la evolución que he descrito, podría decir que, en general, existen tres etapas en la integración andina. La primera, entre 1969 y 1989, de economías cerradas, que es contemporánea de la primacía de las ideas de la CEPAL. La segunda, de 1989 a la actualidad, de liberalización del comercio, que fue contemporánea de la ronda Uruguay y del "Consenso de Washington". La tercera, aún por definir, es la que comienza ahora. Es simultánea a la ronda de Doha y a una globalización desafiante.

Hoy, después de transitar este largo camino de aprendizaje, puedo afirmar que la Comunidad Andina (CAN) cuenta con una avanzada institucionalidad y sus normas comunitarias tienen un carácter supranacional que ofrece certezas y seguridades jurídicas a los Países Miembros. La Secretaría General (SG) es el órgano ejecutivo de la CAN y tiene, entre otras funciones, la de vigilar la observancia del ordenamiento comunitario junto con el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina (TJCA). Este último tiene incluso facultades para imponer sanciones a los países que no acaten sus sentencias.

El Sistema Andino de Integración tiene, además de la SG y del TJCA, a otros órganos, entre los cuales debe mencionarse a la CAF y el FLAR que son instituciones financieras subregionales con proyección internacional.

En el momento están en curso intensas negociaciones para perfeccionar la unión aduanera de la Comunidad Andina y existe la meta establecida por los Presidentes para conformar un mercado común en el año 2005. El libre comercio está muy avanzado, siendo posiblemente el principal obstáculo el comercio de bienes agrícolas sensibles donde hay restricciones en algunos productos; se cuenta con un plazo y un inventario de restricciones para alcanzar el libre comercio de servicios; existen avances en la movilidad de las personas y la libre movilidad de capitales.

La concepción y aplicación por parte de la Comunidad Andina de un proceso de integración de regionalismo abierto, se visualiza en la reducción de las tarifas arancelarias; la red de acuerdos comerciales bilaterales y multilaterales que han forjado los países andinos fundamentalmente con países de la región (y continúan negociando otros); así como en la proyección de su esquema de cooperación financiera a la región. Esto confirma a la Comunidad Andina como un esquema de integración orientado a lograr una mayor y mejor inserción internacional. Por esto, el proceso de integración andino va en la dirección de las aperturas comerciales unilaterales o multilaterales que han implementado los países miembros.

Otras áreas que han comenzando a desarrollarse son: la política externa común, la agenda social, la integración y el desarrollo fronterizo, y el aprovechamiento

sostenible de la biodiversidad. Esto representa que la concentración del proceso de integración andino en el campo comercial, que fue característico de buena parte de la década de 1990, está dando paso a un proceso más multidimensional e integral que permite a los países miembros encontrar nuevas herramientas para apoyar su proceso de desarrollo.

La complejidad del contexto regional

Debo reconocer que en la actualidad, los Países Miembros de la Comunidad Andina —Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela— convergen en un panorama que resulta particularmente complejo y difícil en varios frentes. No obstante, el modelo de integración tiene el potencial para aportar significativamente en las soluciones a los problemas que atraviesan los países, en especial a través de la ampliación y consolidación del mercado interno, las señales de largo plazo y la estabilidad normativa para los operadores económicos, lo que debe contribuir a retomar con mayor ímpetu la senda del desarrollo. De ahí surge la importancia de fortalecer e impulsar el proceso de integración.

Bajos índices relativos de desarrollo humano y cohesión social

Alrededor de un 54% de la población Andina, más de sesenta millones de habitantes, se encuentran bajo la línea de pobreza. Casi un cuarto de la población presenta niveles de indigencia. Los índices de concentración del ingreso de los países andinos figuran entre los más altos de América Latina, región que, como ya ha sido señalado, es la que mayor desigualdad exhibe a escala mundial. Todos los países andinos, salvo Bolivia, han visto incrementarse, durante la década de los noventa, el porcentaje de población que se encuentra bajo la línea de pobreza. Los servicios sociales básicos, como la salud y la educación, siguen siendo altamente deficitarios, particularmente en las zonas rurales. La educación pública en sus tres niveles es por lo general de mala calidad en relación con los estándares internacionales. El desempleo abierto y el desempleo disfrazado o subempleo han alcanzado niveles que alertan sobre la capacidad de las estructuras productivas nacionales para absorber la población que ingresa al mercado laboral. Así que en el frente social se presentan retos cada vez más complejos para la adecuada inserción de nuestras sociedades en la economía global.

Inestabilidad política y económica

Los escenarios políticos y económicos regionales y subregionales son particularmente adversos para lograr una profundización del proceso de integración andino. Algunas de nuestras naciones acaban de concluir procesos electorales

que confirman la fase actual de transición en que nos encontramos. La totalidad de los países enfrentan retos económicos, políticos y sociales de gran magnitud. Y en algunos de ellos, se presentan complejas situaciones de gobernabilidad que amenazan la estabilidad democrática. No es posible ocultar el hecho de que el clima de gobernabilidad de la subregión se encuentra visiblemente alterado por los bajos índices de crecimiento y el deterioro creciente de los ingresos y las oportunidades de empleo de la población, comprometiendo, de esta manera, el afianzamiento y la legitimidad de la democracia en nuestros países.

Amenaza del narcotráfico y el terrorismo

Los Países Miembros se encuentran desarrollando, en todos los frentes, una lucha constante y abierta contra el problema mundial de las drogas y los delitos relacionados. En tal sentido, han participado y contribuido en el marco de las Naciones Unidas al desarrollo de la normativa multilateral contra este flagelo de la humanidad. Desde junio de 2001 vienen desarrollando acciones tanto a nivel nacional, como binacional y comunitario, con base en lo dispuesto en la Decisión 505 "Plan Andino de Cooperación para la Lucha Contra las Drogas Ilícitas y Delitos Conexos". Resulta evidente, sin embargo, que falta aún mucho por recorrer en la consolidación del principio de responsabilidad compartida especialmente con los países desarrollados, que de una u otra manera, participan en la cadena de producción, distribución y consumo. Las tensiones provocadas por el tráfico ilícito de drogas y sus delitos conexos, han dejado de ser un problema exclusivamente localizado en un solo país y, por lo tanto, se han convertido en una auténtica amenaza para la estabilidad regional.

Nuevos desafíos en materia de Derechos Humanos y DIH

En América Latina, y en la Comunidad Andina, en particular, los esfuerzos de las últimas décadas en materia de protección de los derechos humanos, que se han visto reflejados en el establecimiento de normas y la adopción de procedimientos internacionales, han ido de la mano del fortalecimiento y profundización de los procesos de democratización. Esta voluntad expresa, que ahora forma parte integral de las negociaciones económicas y políticas con la Comunidad Internacional, especialmente con los Estados Unidos y con la Unión Europea, debería tener una expresión aún mas visible en las acciones de nuestros gobiernos para avanzar en los propósitos de fortalecimiento del Estado, como una condición esencial en la defensa y la protección de los ciudadanos. La defensa de los derechos civiles y sociales, resulta ahora una condición fundamental para que nuestras gentes adquieran una ciudadanía global,

la misma que la intolerancia, la injusticia y el atraso, aún latentes en nuestras sociedades, les ha negado de manera reiterada.

¿Qué modelo de inserción internacional?

En la actualidad existe una discusión abierta sobre la globalización, sobre la ambivalencia de algunos de sus efectos, sobre la posibilidad de atenuar algunos de sus impactos negativos, pero no hay discusión sobre su carácter irreversible y totalizador.

Todos las complejidades que afrontamos, así como los debates relativos al Arancel Externo Común, la incorporación al ALCA o la suscripción de acuerdos bilaterales de libre comercio, giran alrededor de un tema central: ¿qué tipo de inserción internacional deben tener los países andinos en un mundo globalizado? Surgen varias respuestas o "modelos", para responder esta cuestión.

Existe el modelo seguido por México, que aún cuando mantiene una activa relación con Europa y los países de Asia Pacífico, ha tomado la decisión estratégica de adherirse a la locomotora norteamericana. ¿Puede replicarse más al sur este modelo? De hecho, los países centroamericanos, ya beneficiados desde el gobierno de Reagan con la Iniciativa de la Cuenca del Caribe, han tomado la decisión de seguir ese camino de manera conjunta. Son economías de tamaño e impacto mucho menor que la mexicana y carecen por lo general de industria significativa, distinta a la "maquila".

Existe un segundo modelo, el de la opción por la vía bilateral, que sería el de Chile. Un país que busca integración abierta con el mundo en múltiples direcciones. Tal vez por ello mira de manera simultánea hacia diversas latitudes, como se desprende de sus avances bilaterales con los Estados Unidos, la Unión Europea y el Asia Pacífico.

Entre ambos modelos, entre uno y otro extremo geográfico, no obstante la profunda crisis que atraviesa Argentina, existe una franja de países, liderados por el Brasil y agrupados en el Mercosur, que se han propuesto formular un esquema de negociaciones de libre comercio hemisférico con base en un sólido bloque regional, que apunta incluso a diferir cronogramas del ALCA, mientras se ponderan mejor los impactos de una relación tan asimétrica entre países de índole diversa en su desarrollo.

Entre tanto, continúan en su propio proyecto integracionista los países andinos, que han avanzado, aunque de manera desigual, en su desarrollo industrial; que

disponen de una agricultura con peso significativo en el PIB y en la generación de empleo; y a los cuales, por lo tanto, su inserción en una zona de libre comercio para las Américas, les reportaría impactos diversos.

En medio del panorama actual de nuestra región persisten varias preguntas: ¿Qué camino seguimos? ¿Una adhesión al ALCA, a cualquier precio? Si no es a cualquier precio, ¿negociamos en bloque ó abrimos la vía libre para la bilateralización del tema comercial? ¿La opción sudamericana, es decir asociarse al Brasil para negociar mejor con los Estados Unidos? ¿Dos "plataformas" paralelas, una con los Estados Unidos y otra con el Mercosur, buscando los mejores términos de ambas y, de esa manera, ampliar nuestra capacidad de negociación?

En este contexto, ¿va a ser la Comunidad Andina sólo un instrumento para una unión aduanera, que puede ser absorbida, y por tanto eliminada, en el escenario del ALCA, o le damos un impulso nuevo, fundamentalmente político, multidimensional, cuyo objetivo sea, a través de nuevas tareas, la ampliación de nuestra capacidad de maniobra internacional?

Las respuestas a las preguntas anteriores no son técnicas. Son políticas. Y las tienen que avalar los Jefes de Estado. Pero es evidente que la Secretaría General de la Comunidad Andina tiene que ofrecer alternativas, sustentadas en análisis rigurosos, como lo hace en la actualidad, para que los países adopten las decisiones pertinentes.

Algunas consideraciones sobre las negociaciones en el ALCA

El ALCA es, sin lugar a dudas, una oportunidad fundamental. Podemos crear una gigantesca zona hemisférica de libre comercio, y convertir este continente en el definitivo centro magnético del mundo. Sin embargo esta oportunidad genera al mismo tiempo algunas reflexiones: ¿Qué sentido tendría una negociación si se mantienen cupos de acceso para producciones sensibles?

Esas reflexiones van aún más lejos, y tocan, tal vez, el corazón de la integración andina. ¿Qué oportunidad tendrían los países andinos si deciden negociar individualmente, sin haber definido antes una política comercial común? ¿Qué ventajas tendría negociar con los aranceles nacionales sin haber definido un arancel externo común?

Es por esta razón que he considerado imprescindible impulsar, con la voluntad de los Países Miembros, una política comercial andina en relación con terceros,

coherente con los objetivos de la integración, con un arancel externo común a partir del cual puedan presentarse ofertas comunitarias, aún cuando puedan mantenerse excepciones o suspensiones específicas. Y en esta dirección hemos avanzado en los últimos meses:

- Los países han alcanzado coincidencias para ofertas ALCA en el 86% del universo arancelario con períodos de 10 y más años de desgravación. Y deberán completar ofertas el 15 de junio de 2003.
- Y el pasado 15 de abril los países llegaron a un acuerdo sobre Arancel Externo Común que cubre el 94% del universo arancelario.
- El resto del universo arancelario pendiente se manejará de manera comunitaria.

En la medida en que la Comunidad Andina fortalezca y consolide su proyecto comunitario nos permitirá desarrollar la integración en el contexto americano y multilateral. En este sentido, las negociaciones en el marco del ALCA se han convertido en una excelente oportunidad para fortalecer la alianza subregional y avanzar hacia una segunda generación de políticas con el fin de garantizar su coexistencia con escenarios de negociación ampliados.

Así mismo, el esfuerzo que hemos realizado en el pasado reciente para abordar con criterios comunes las negociaciones en marcha, nos han permitido construir consensos básicos en torno al principio de nación más favorecida regional, sumado a la necesidad de contemplar las diferencias en el grado de desarrollo.

Las preguntas al respecto son realmente sencillas de formular aunque complejas en su respuesta. Por ejemplo ¿aquellos beneficios que se concedan en la negociación a países diferentes de EE.UU., Canadá, Brasil y México, deberán ser otorgados automáticamente a todos los participantes en la negociación, sin excepciones? La respuesta parecería ser obviamente positiva, con la excepción de aquellos tratamientos preferenciales que se establezcan para las pequeñas economías.

Sin embargo, ¿las concesiones que la Comunidad Andina conceda a otros grupos de países diferentes descritos con antelación, deberán ser ampliadas automáticamente a los países más desarrollados por el principio de nación más favorecida? La respuesta en ese caso deja de ser obvia y parecería adecuado que exista un tratamiento diferencial en esta materia.

Estos dos ejemplos son ilustrativos de cómo desarrollar el principio de nación más favorecida en el ALCA, con el objeto de contemplar las diferencias en el

grado de desarrollo. Lo anterior implicaría la existencia de una cláusula de nación más favorecida regional aplicando este principio con base en categorías de países: los más desarrollados, las economías intermedias y las pequeñas economías.

Un esquema de nación más favorecida pura podría significar la profundización de las asimetrías y las divergencias en el desarrollo. De otra parte, la inexistencia de este principio atenuado por las diferencias en niveles de desarrollo, implicaría una negociación bilateral con la complejidad que ello implica y los riesgos en la negociación para aquellos que dispongan de menores recursos institucionales y humanos.

Para la Comunidad Andina, por todo lo explicado anteriormente, se hace fundamental presentar un arancel externo común, una definición de criterios que atiendan las diferencias en desarrollo, una normativa que elimine todo tipo de barreras no arancelarias, y un régimen adecuado que no impida el acceso a los mercados.

En cuanto a los bienes agrícolas, el acceso a nuestros mercados debería estar condicionado a la eliminación de los denominados subsidios a la exportación, incluidos los financieros; disciplinar las ayudas internas, eliminar los contingentes, los aranceles estacionales, los derechos específicos, la tendencia proteccionista de naturaleza para-arancelaria que puede darse por los excesos en la utilización de requisitos sanitarios y fitosanitarios y, además, mantener un sistema de estabilización de precios agrícolas y una salvaguardia sectorial para los países en desarrollo.

Indudablemente el equilibrio de la negociación sólo se dará en la medida en que los países desarrollados avancen en la eliminación de los subsidios a la exportación y en disciplinar sus ayudas internas. De allí la importancia de condicionar el acceso a los mercados agropecuarios mientras esto no se produzca, pues a nuestro entender el objetivo de la negociación es una apertura real de los mercados.

Así mismo, la apertura de los servicios profesionales y personales es fundamental para nuestros países. La pregunta es si el equilibrio que se obtenga en esta materia conducirá o no a avances con respecto a lo negociado en la OMC.

En inversiones la propuesta es si conceder acceso a nuestros mercados para el denominado pre-establecimiento y si esto atraerá mayores flujos de inversión extranjera. Hasta ahora la posición andina es la de mantener el acceso

únicamente al post-establecimiento, con base en la definición clara de criterios para excepciones y reservas y, de compromisos sobre garantías.

En compras del sector público las normas de la negociación deberán regirse por la obtención de una transparencia total en la información de mercados, de oportunidades, de costos, de normativa, de criterios de evaluación, entre otras. Igualmente deberán incluir una clara y equitativa definición de umbrales y cobertura tanto en lo que concierne a las entidades, como en las compras públicas de bienes y servicios.

En la actualidad existen razones suficientes para pensar que el ALCA debe pensarse como un proceso por etapas, con una eventual flexibilización de sus cronogramas, como consecuencia del rumbo que han tomado las negociaciones en el pasado reciente. Pero en todo caso, quiero resaltar que la dinámica de acercamientos entre el grupo de 34 países, que se ha desatado como resultado de la fase preparatoria del ALCA, ha sido decisiva para la profundización de la integración andina en varios sentidos:

- Ha acelerado los consensos internos en torno a la construcción de una política comercial frente a terceros (V. Gr. Arancel Externo Común)
- Ha permitido confirmar la vigencia y la fortaleza de la institucionalidad andina.
- Ha valorizado aún más el patrimonio común construido por los Países Miembros (régimen de intercambio de bienes, régimen de propiedad intelectual, política agraria).
- Ha hecho posible el entrenamiento de un grupo notable de agentes gubernamentales y del sector privado en los países, que constituyen una masa crítica importante para los escenarios de negociación que se avecinan.

El re-direccionamiento estratégico de la Comunidad Andina

Conscientes del contexto regional complejo y de su necesaria influencia en la dinámica de la integración y los desafíos geoestratégicos que plantea el nuevo panorama global, creemos conveniente que los países andinos opten por un "modelo flexible" de inserción internacional, con base en el principio de geometría variable, que hace compatible la apuesta por la alianza en varios escenarios. Y para ello creo que estamos en la obligación de ofrecer respuestas específicas a algunos de los interrogantes planteados.

En primer lugar, resulta de la mayor importancia preservar, en lo posible, la vocería única en las negociaciones del ALCA y, en todo caso, fortalecer

a la Secretaría General con el fin de que pueda cumplir un papel central en la preparación de los equipos negociadores de los países, para que éstos logren afrontar con éxito las complejas negociaciones que se aproximan.

En segundo lugar, y sin perjuicio de los esfuerzos adelantados por algunos de los países en la construcción de acuerdos bilaterales con los Estados Unidos, podríamos estimular este proceso de acercamientos, mediante la adopción de fórmulas conjuntas que permitan el fortalecimiento multilateral de este propósito. Existe un patrimonio común construido, después de muchos años de integración, en materia régimen de propiedad industrial, régimen de tratamiento a capitales extranjeros y política comercial común, que los países deberían continuar honrando en el curso de las próximas jornadas de negociación bilateral o multilateral con terceros países.

De manera simultánea —y en el marco del principio señalado— deberíamos continuar en nuestra tarea de fomentar la creación de un espacio sudamericano, a través de la consolidación de mayores nexos con el Mercosur, sobre la base más realista de avanzar por etapas, en acuerdos sucesivos, antes que insistir en cronogramas rígidos y acuerdos perfectos que, en este caso, se han convertido en el principal obstáculo de los acercamientos. En aras de mantener y explotar nuestro poder de negociación conjunta, bien se podría intentar segmentar la negociación y acordar de manera comunitaria lo que sea posible, dejar a nivel bilateral sólo el remanente y establecer un mecanismo que permita completar paulatinamente la Zona de Libre Comercio de América del Sur.

Nuestra prioridad en el presente es la actuación simultánea en la plataforma de los Estados Unidos y en la del Mercosur. Pero no podemos desestimar la trascendencia que ha adquirido el conservar una agenda común con la Unión Europea. Como bien se sabe, la propuesta de los países andinos de negociar un Convenio de Asociación no fue aceptada por este bloque, que sólo ofreció, por lo pronto, avanzar en un diálogo político y comercial, que ha tomado nuevos e interesantes rumbos a propósito del encuentro del pasado mes de abril en Grecia entre los dos acuerdos de integración. Esta dinámica nos obliga a continuar insistiendo en nuestro propósito, al tiempo que debemos hacer la tarea pendiente de fortalecer nuestra unión aduanera y crear el mercado común.

La decisión de la última reunión del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, realizada el pasado 11 de marzo en Bogotá, de aprobar por unanimidad la iniciativa de la Secretaría General para brindarle una nueva orientación a la integración subregional, debe registrarse como un hecho de gran trascendencia.

Se trata, en la práctica, del ingreso de la integración en una segunda generación de políticas, que le permitirá a los socios de la subregión liberarse de la "obsesión por arancel" como lo he señalado de manera coloquial en varias oportunidades. Y el momento resulta propicio, no sólo por la urgencia de ofrecer nuevas alternativas a los profundos desafíos económicos, políticos y sociales que vive la subregión, sino además por las certezas obtenidas en la consolidación de una etapa de realizaciones comerciales. De hecho, los Cancilleres consideraron que ya era maduro el momento para notificar a la Comunidad Andina como una Unión Aduanera ante la OMC, en un acto que pondera en toda su magnitud los avances alcanzados en los 33 años de integración.

Los ejes temáticos identificados y priorizados por la Secretaría General para la nueva agenda estratégica y que han recibido el aval de los Cancilleres, se refieren, principalmente, al desarrollo de una agenda social, la profundización de la política exterior común, la construcción del Mercado Común, el desarrollo sostenible y la integración física de América del Sur.

Debo destacar, en particular, la prioridad asignada a la agenda social, la cual se concentrará sobre dos grandes pilares: las acciones tendientes al establecimiento del Mercado Común andino y, de otro, el desarrollo de mecanismos para la cohesión regional y la lucha contra la pobreza.

Acompaña también esta preocupación social la necesidad de una mayor participación en el proceso de integración. Existen ya los Consejos Laboral y Empresarial y una Mesa de Trabajo sobre Derechos de los Pueblos Indígenas. Ahora los Cancilleres han decidido crear una Mesa de Trabajo para la defensa de los consumidores y de los usuarios de los servicios públicos, lo cual revela la importancia que adquiere en esta nueva fase el interés en democratizar aún más los temas y los actores del proceso.

De igual trascendencia fue el hecho de que, después de analizar los diferentes tipos de inserción en el entorno internacional, los Cancilleres optaran por intensificar las negociaciones con terceros países desde una posición comunitaria, a fin de asegurar una inserción internacional con autonomía que facilite la suscripción de acuerdos.

Debo resaltar, en este contexto, la decisión de los Cancilleres de otorgarle a la Secretaría General la tarea de apoyar técnicamente al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores en la conducción de la negociación y suscripción de un Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación con la Unión Europea, con miras a un futuro Acuerdo de Asociación. De igual relevancia

ha sido, además, el consenso suscitado para buscar el fortalecimiento de un sólido espacio sudamericano, para lo cual los Cancilleres ratificaron su voluntad de abrir vía libre a la realización de un acuerdo de libre comercio con MERCOSUR con la profundidad necesaria y en los plazos que ya se habían previsto con anterioridad, en la perspectiva de diciembre del presente año. Todo lo anterior, sin perjuicio de que los países puedan intensificar las relaciones con los Estados Unidos, con miras a un Acuerdo Marco.

Resultó absolutamente claro de esta trascendental reunión, que los diferentes escenarios de inserción internacional no son excluyentes y el criterio es que se pueda trabajar en plataformas simultáneas con los Estados Unidos, MERCOSUR y Europa. En consecuencia, las negociaciones se conducirán de manera comunitaria y con un enfoque que consulta los ritmos y plazos variables de los países Miembros, al tiempo que preserva la identidad y autonomía del proceso andino de integración.

Corresponde también al ámbito de los Cancilleres, desarrollar el programa del denominado Compromiso de Lima para la Paz, la Seguridad y el Fomento a la Confianza. Este es un reto de la mayor importancia porque significa, por vez primera, el ejercicio de una verdadera cooperación política al interior de la Comunidad Andina. De igual manera que lo será el Plan Andino contra las Drogas Ilícitas que es un flagelo común, del cual han derivado grandes sufrimientos nuestros países, y que resulta tema ineludible en el marco del principio de corresponsabilidad global. De esta manera, la Política Externa Común se convertirá en el eje de la relación con terceros países y en la plataforma orientadora de los temas propios de las políticas de segunda generación.

En materia de desarrollo sostenible, se debe destacar el interés manifestado por nuestros gobiernos en abrir nuevos frentes estratégicos, como los referentes al aprovechamiento de la biodiversidad y a las alianzas energéticas regionales, que ofrecen un gran potencial para el desarrollo de los Países Miembros.

Conscientes de la importancia de iniciar la ejecución de esta nueva fase de realizaciones y ajustar en todo momento el alcance de las estrategias, los Cancilleres reafirmaron el papel de la Secretaría General como unidad estratégica y ejecutiva de los temas centrales de la agenda multidimensional, lo cual se constituye en un paso decisivo en el fortalecimiento de la institucionalidad andina.

La nueva carta de navegación andina adquiere cada vez mayor compromiso de sus actores fundamentales. Y la próxima reunión de Jefes de Estado de la

Comunidad Andina, a realizarse en Rionegro-Colombia, los días 27 y 28 de junio de 2003, se encargará de rubricar, con el acompañamiento de la voluntad política de nuestros mandatarios, las nuevas líneas de actuación por las que se orientará y transcurrirá el proceso andino de integración.

En medio de algunos llamados aislados a la incertidumbre, mantengo la serena convicción de que el proceso de integración andina ha sido y será la mejor opción de nuestras naciones. Pero la confirmación de esta certeza, exige de la renovada voluntad de los países en torno a una segunda generación de políticas que convierta en a la Comunidad Andina en un poderoso instrumento para la inserción internacional de nuestros países y el acceso de nuestras gentes a las capacidades necesarias para que elijan el tipo de tipo de vida que valoran y que tienen razones para valorar, como lo ha señalado, con gran lucidez, el Premio Nobel de economía, Amartya Sen.

LA ESTRATEGIA DE LUCHA CONTRA LA POBREZA EN AMÉRICA LATINA Y LA REGIÓN ANDINA EN LA DÉCADA DE LOS NOVENTA

EDUARDO BALLON E.*

RESUMEN

El artículo presenta un balance crítico de los fondos de compensación social desarrollados en América Latina y los países andinos como la estrategia básica de la lucha contra la pobreza implementada durante la década pasada. Alentados por la cooperación multilateral y por sectores significativos de la cooperación bilateral, estos fondos fueron el complemento de las políticas económicas de ajuste y estabilización de claro corte neoliberal. Al focalizarse en la pobreza unilateralmente, la estrategia eludió el principal problema de la región, la desigualdad en la distribución de los ingresos y la riqueza, lo que explica los importantes límites que se observan en ella.

ABSTRACT

The article is a critical analysis of the so called compensation programs in social areas which have sprung since the end of the eighties in a majority of the region's countries as the main strategy to fight poverty. Introduced by the World Bank with the active participation of the Interamerican Development Bank and bilateral cooperation agencies those programs tried to mitigate the impact of economic policies and economic adjustment

* Investigador principal de DESCO y presidente de ALOP

processes on the population's most vulnerable sectors. By focusing exclusively on poverty this strategy didn't see the region's main problems: inequality and exclusion.

RÉSUMÉ

L'article présente un bilan critique des fonds de compensation sociale mis en place en Amérique Latine et les pays andins comme stratégie fondamentale de la lutte contre la pauvreté appliquée ces dix dernières années. Encouragés par la coopération multilatérale et par des secteurs stratégiques de la coopération bilatérale, ces fonds ont été le complément des politiques d'ajustement structurel et stabilisation néoliberales. Cette stratégie, étant centrée sur la pauvreté unilatéralement, a éludé le principal problème de la région, l'inégalité dans la distribution des revenus et la richesse, ce qui explique ses importantes limites.

Presentación

El tema de la lucha contra la pobreza fue predominante en el mundo de la cooperación al desarrollo en América Latina y en los países andinos en particular durante la década del noventa. Bajo el aliento de la cooperación multilateral y de parte importante de la cooperación bilateral, se implementaron distintos programas de compensación social que eran el correlato de las políticas económicas de ajuste y estabilización.

En la práctica se impuso un modelo hegemónico de intervención y acción frente al tema que se caracterizó por entender la pobreza como un asunto independiente de las condiciones de desigualdad y exclusión social que caracterizan a la región. El presente artículo propone un balance crítico de algunos de los aspectos e instrumentos centrales de dicha estrategia que fue a todas luces parcial e insuficiente.

Los fondos de inversión social (FIS) en América Latina y en los países andinos

Los denominados programas de compensación en el área social surgieron —desde la década del ochenta en la mayoría de los países de la región— como instrumentos para reducir o mitigar el impacto producido por los procesos de

ajuste económico en los sectores más vulnerables de la población. Introducidos por el Banco Mundial en varios países latinoamericanos, con la participación protagónica del BID y de la cooperación bilateral, los FIS (por lo menos el boliviano, que fue el primero) se planteaban de manera explícita sustentar social y políticamente la aceptación de los efectos negativos del ajuste por parte de la población.

Dicha meta, que era esencialmente política, se convirtió con el tiempo, y en el discurso predominante, en una meta de desarrollo que supone el combate a la pobreza y el esfuerzo por mejorar las condiciones de vida de los pobres incorporando la intervención de distintas instituciones, particularmente de la sociedad civil. Los FIS, creados con una temporalidad definida, fueron deviniendo, en esta lógica, en instrumentos de una política social de mediano plazo[1], alentando como tendencia, en muchos países de la región, la transferencia del financiamiento de tareas regulares de los ministerios sectoriales a los fondos. Algunos de ellos (Bolivia y Chile) ya han sido definidos como permanentes.

En todos los casos, la creación de los fondos se hizo bajo la orientación del *demand driven approach*, buscando la implementación de proyectos que atienden a los pobres a partir de la demanda de sus grupos meta. Ello hace que en todos los casos (con la excepción de Haití, donde UNICEF y UNOPS tienen un papel central en la identificación de los proyectos) tengan un relativo papel protagónico las comunidades donde se concentran los pobres. Los fondos de algunos países, conviene señalarlo, incorporan también de manera explícita una función para las ONG en este terreno (Chile, Bolivia, Ecuador y Uruguay).

La aprobación de los proyectos, con la excepción de los casos de Bolivia y Chile, descansaba directamente en los FIS. En dichos países las municipalidades tuvieron un papel protagónico en la aprobación como parte de otras políticas estatales que apuntan a la descentralización del gobierno.

Para lograr el impacto requerido, los FIS se dotaron de una organización independiente de los esquemas institucionales tradicionales del sector público:

- Autonomía administrativa y una alta dosis de apoyo político. En general, los FIS dependían directamente de la Presidencia de los distintos

1. El caso del Fondo boliviano puede ser paradigmático en este sentido. Creado como Fondo social de Emergencia en 1986 por un período de tres años, a partir de 1991 se convirtió en Fondo de Inversión Social.

países; las únicas excepciones son Chile y El Salvador donde dependen del Ministerio de Planificación, y Haití, donde el FIS depende del Ministerio de Economía y Finanzas. Adicionalmente, algunos de los FIS (Bolivia, Chile, Ecuador, Guatemala y Perú) tienen un funcionamiento relativamente descentralizado.

- Contratación de personal calificado sin las restricciones propias de los regímenes laborales del sector público.
- Una metodología que estimulaba distintas formas de participación de autoridades y poblaciones locales para garantizar procesos simplificados y más ágiles para la ejecución de los proyectos[2].
- Una lógica de intervención que incorporaba los conceptos de gestión social de programas y proyectos en boga: focalización, concentración, sostenibilidad y participación de la sociedad civil.

Desde su creación, adicionalmente, la mayoría de estos fondos —como lo reconoce una evaluación reciente de los mismos[3]— estuvo fuertemente orientada a responder a distintos objetivos políticos de los gobiernos de cada país. Así, el FIS boliviano buscaba reforzar la descentralización administrativa del gobierno, alentar el proceso de municipalización e institucionalizar los procesos de participación social; el FIS de Haití apuntaba a construir la credibilidad del nuevo gobierno democrático, mientras el FOSIS de Chile buscaba demostrar el compromiso del gobierno en la erradicación de la pobreza extrema.

En general, los fondos —y ello es un límite grande para buena parte de ellos— descansan mayoritariamente en recursos externos, vía endeudamiento, para su operación. Las excepciones son FOSIS de Chile (11%) y FONAPAZ de Guatemala (12%). El BID es el principal soporte financiero de los fondos, pues cubre cerca de la mitad de los recursos externos (aproximadamente 1300 millones de dólares), mientras el Banco Mundial financia aproximadamente un cuarto de los mismos. El cuadro 1 grafica dicha situación.

2. En general, los FIS desde un inicio han coordinado sus intervenciones con los gobiernos municipales. Entre las excepciones más evidentes a esta orientación, destaca desde un primer momento el FONCODES de Perú.

3. Al respecto véase: GOODMAN, Margaret, Samuel Morley, Gabriel Siri y Eliane Zuckerman. *Social Investment Fund in Latin America: Past performance and future role.* Washington: BID, 1997.

Cuadro 1
Recursos de financiamiento de los FIS
(en millones de dólares)

País	BID	BM	Otros Ext.	Local	Total	% Externo
Bolivia FSE (56-91)	**38,7**	**38,9**	**92,3**	**25,4**	**195,3**	**87**
Bolivia FIS (91-95)	**60,0**	**70,6**	**66,6**	**22,3**	**219,5**	**90**
Chile	**16,0**		**50,0**	**250,0**	**316,0**	**11**
Colombia	**250,0**			**1005,0**	**1255,0**	**20**
R. Dominicana	30,0		11,0	3,3	44,3	93
Ecuador	**30,0**	**30,0**	**43,8**	**5,3**	**109,1**	**95**
El Salvador	153,7		38,9	20,0	212,6	91
Guatemala FONAPAZ (91)			8,0	59,5	67,5	12
Guatemala FIS (92-95)	42,3	20,3	47,0	13,3	122,6	89
Guyana	33,3	11,7		3,4	48,4	93
Haití	39,4	11,6		3,0	54,0	94
Honduras	71,5	57,8	42,7	41,0	213,0	81
Nicaragua	63,6	53,5	100,5	23,0	250,6	91

Fuente: Goodman *et al. 1997*.

Con tales recursos, y de acuerdo a su mandato y a su metodología de operación, los FIS han aprobado una cantidad considerable de pequeños proyectos (1.500 en Bolivia, 3.500 en Nicaragua, 18.000 en Perú, 7.000 en Honduras) que se han concentrado fundamentalmente en la producción de infraestructura social (escuelas, postas de salud y sistemas elementales de saneamiento) y, en menor medida, en infraestructura económica. Con la excepción de los fondos de Guatemala y Chile, el porcentaje de los proyectos productivos ha sido poco significativo.

En general, los proyectos son de fácil diseño y ejecución y tienen un techo máximo que se encuentra, en promedio, por debajo de los US$ 250,000. Por cierto, la ejecución de una multiplicidad de pequeños proyectos ha permitido, entre otras cosas, una visibilidad bastante grande de la acción estatal. El cuadro 2 grafica claramente la distribución de la inversión hecha por los fondos de acuerdo a las distintas áreas de los proyectos.

Cuadro 2
Distribución de los recursos de los FIS(%)

País	Infraestr. económica	Infraestr. Social	Proyectos productivos	Otros
Bolivia	44	28	3	24
Chile	-	-	46	54
Ecuador	11	85	4	-
El Salvador	-	84	13	3
Guatemala	3	-	64	33
Haití	26	67	-	7
Honduras	10	65	7	18
Nicaragua	19	63	1	17
Perú	22	53	13	12

Fuente: BID, elaboración propia.

Los distintos fondos de la región, hay que reconocerlo, han desarrollado una capacidad técnica que les permite focalizar con relativo acierto sus intervenciones. Con metodologías distintas para la asignación de recursos, todos elaboraron mapas de pobreza que les sirven como instrumento para definir sus acciones. Ello les permitió mostrar una gran capacidad de llegada y de concentración en sus grupos meta, como lo muestran distintas evaluaciones de la banca multilateral y de consultoras privadas.

Ahora bien, más allá de tales logros, es claro que la capacidad de los fondos de avanzar en el combate contra la pobreza es absolutamente limitada. Si dividimos el presupuesto anual de los fondos entre el número de pobres de cada país, entendemos mejor los límites en el cumplimiento de este objetivo declarado. Así, en Guatemala y Haití se dispone de US$ 3 al año para cada pobre, en Ecuador, US$ 6; US$ 7 en Honduras y US$ 11 en el Perú y Nicaragua. Incluso los países con menos dificultades en este terreno, Uruguay (US$ 62) y Chile (US$ 30), están todavía muy lejos de una situación aceptable. Peor aún si asumimos que parte importante de ese dinero no llega a los pobres y se queda en el camino en manos de proveedores y contratistas de los fondos.

Adicionalmente, y dada la modalidad de intervención de los FIS, es claro que su incidencia en la generación de empleo en la región fue poco significativa, y oscila entre los 19.000 empleos por año que declaraba FONCODES en Perú[4] y los 1.500 que estuvo generando el FIS de Panamá[5]. En otras palabras,

4. Al respecto véase: Moncada, Gilberto. *Proyecto de investigación conjunto sobre los FIS en América Latina y el Caribe.* Lima: FONCODES, 1996.

5. WEEB, Anna, H. Caldera, A. Caraccioli y G. Urquía. *Informe de evaluación del Programa de Inversión Social-Fondo de Emergencia Social de Panamá*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, 1996.

el eventual impacto de estos fondos en el alivio de la pobreza no pasó por la generación de empleo ya que utilizaron, en el mejor de los casos, menos del 30% de sus presupuestos en costos laborales y un porcentaje infinitamente menor en subsidiar mano de obra pobre[6].

Ello no niega, por cierto, que otras contribuciones de los fondos —infraestructura social particularmente—, además de tener una incidencia —con el tiempo— en el tema de la pobreza, permitieron un reconocimiento muy inmediato de los FIS y su importancia por parte de las poblaciones beneficiarias que valoran el ser tomados en consideración y desarrollan una percepción muchas veces positiva sobre sus respectivos gobiernos. Distintas encuestas entre estos sectores de población así lo demostraron, por lo menos en los casos de Perú, Bolivia y Ecuador.

Los límites de los FIS

A pesar del entusiasmo que despertaron los FIS, en particular entre las agencias multilaterales y muchos de los gobiernos de la región, es claro que se están evidenciando crecientemente muchos límites del modelo. Sin hacer referencia aún al tema de fondo —el alivio de la pobreza y el combate a la desigualdad y la exclusión— conviene tener claros los entrampamientos que muestran hoy los fondos y que se suman a las limitaciones ya señaladas líneas arriba:

a) La prolongación de los FIS en el tiempo y su paulatina conversión en formas de política social de mediano plazo plantea un conjunto de tareas institucionales con relación a su ubicación dentro del Estado y a la necesidad de reformas sectoriales en otros sectores. Por lo demás, creo que resulta inadmisible una tentación que empieza a observarse en algunos países de la región y que supone la transferencia del financiamiento y de tareas regulares de los ministerios sectoriales a los fondos.
   Con la excepción de los fondos de El Salvador y de Chile que, como hemos dicho, dependen de los Ministerios de Planificación, la autonomía de los FIS, que tiene indudables aspectos positivos, dificulta la coordinación con los otros sectores sociales del Estado. Se desaprovecha, así, la posibilidad de producir sinergias en la propia acción pública

6. FONCODES, que es el FIS con mejor desempeño en este terreno, ha empleado temporalmente —entre 1992 y 1994— 178 517 trabajadores, 83% de ellos extremadamente pobres y 71,6% de ellos en zona rural.

y frecuentemente —el Perú es un buen ejemplo— se duplican los esfuerzos y, en cierto sentido, se debilita aún más la lógica estatal en la esfera social.

b) La opción por el *demand driven approach* se basa en el supuesto de que una implementación de proyectos, a partir de la demanda de los grupos meta, permite agilizar su ejecución. A pesar de las virtudes potenciales de este enfoque, entre las que destaca claramente el aliento a la participación de los beneficiarios, de la experiencia de los FIS en la región se evidencia que dificultan el desarrollo de estrategias consistentes de lucha contra la pobreza que permitan concertar las diversas operaciones y programas de actores gubernamentales y no gubernamentales, públicos y privados.

   Adicionalmente, se constata que el enfoque limitaba el acceso a los proyectos —en la mayoría de los FIS reseñados— a aquellos grupos sociales que acceden a la información necesaria y que tienen la capacidad de articular su opinión, lo que presumiblemente excluye a los grupos más pobres. Como señalan distintos especialistas[7], las ventajas del *demand driven approach* sólo serán tangibles si el otorgamiento de fondos se vincula a la consideración de criterios relevantes y socialmente justificados para la lucha contra la pobreza y se coordina con medidas sectoriales del Estado.

c) La gran dependencia de recursos externos que tuvieron los fondos constituye, en esencia, un contrasentido. Esa dependencia se expresó, en la mayoría de los casos, en un crecimiento de la deuda externa de mucho de los países involucrados en nombre del combate a la pobreza extrema. Peor aún, cuando muchos de tales países —ese fue claramente el caso peruano, por ejemplo— disponían de recursos propios bastante significativos. En general, y es curioso que este tema no produzca mayor debate en la región, es cuestionable, en esencia, una lógica que en último término, además de obviar responsabilidades básicamente nacionales, profundiza el problema de la deuda externa de la región.

d) El tema de la sostenibilidad de las inversiones que realizan los FIS tampoco estuvo resuelto. Las inversiones en infraestructura social, que fueron las mayoritarias en la región (por encima del 60% como promedio regional) sólo resultaban sostenibles si se garantizaba simultáneamente la cobertura de sus gastos corrientes y el compromiso de las comunidades beneficiarias en su mantenimiento.

7. Al respecto véase: NEUHAUSS, Werner. *Recomendaciones del grupo de trabajo sobre Participación de instituciones alemanas de cooperación al desarrollo de Programas de Fondos sociales del Banco Mundial.* Washington; BM, 1.997.

El primer factor, más allá de los compromisos formales que pudieron asumir los respectivos FIS, era de difícil pronóstico dadas las limitaciones de su articulación y coordinación con otros sectores estatales. Sobre el segundo aspecto, y más allá de la voluntad de los FIS, algunos datos de la realidad —recogidos por el propio Banco Interamericano del Desarrollo—[8], muestran importantes límites en este sentido. Así, la mayoría de proyectos del FIS de Honduras exhibían un pobre mantenimiento, el 30% de los proyectos del FIS del Salvador fueron declarados fracasados por este motivo. Otro tanto se puede decir de los proyectos en República Dominicana, Nicaragua y Guatemala. En el caso del Perú, conviene recordar que el 60% de los núcleos ejecutores de los proyectos no siguieron trabajando juntos una vez concluida la obra.[9] El único FIS que no presentaba este límite fue el FOSIS de Chile, que paradójicamente es el país que tiene menores problemas con la pobreza de su población.

e) La participación de la sociedad civil en la operación de los FIS —las ONG y las comunidades beneficiarias— estuvo lejos de ser parte de la construcción de un consenso social como parecen creer algunos. Se trató, por lo general, de una relación instrumental en la que las organizaciones locales, en el mejor de los casos, intervinieron en la formulación e implementación de los proyectos pero estuvieron al margen de las decisiones, de la planificación y conceptualización de los fondos y de la definición de los criterios de fomento, que es lo que permitiría hablar de un proceso de construcción de un consenso social.

   Al tratarse de una relación puramente instrumental, los riegos del clientelismo, tan común en el gasto y la política social en la región, no lograron ser plenamente superados. Más aún cuando parte significativa de los fondos se destinaron a la producción de infraestructura social,[10] y los fondos, por lo general, dependían directamente de la presidencia de los respectivos países, que en muchos casos, como hemos señalado, les asignaron responsabilidades políticas.

f) En lo que se refiere a la participación de las mujeres en tanto beneficiarias de los fondos, ésta no fue precisamente virtuosa. Su participación, tanto en la selección como en la ejecución de los proyectos, fue

8. GOODMAN et al., ob.cit.

9. Al respecto véase: BALLON, Eduardo y Martín Beaumont. *Una evaluación del fondo de inversión social del Perú: FONCODES, proyecto BID-IAF-CLACSO*. Lima: DESCO, 1994 (mimeografiado). Véase también: APOYO. *Encuesta de evaluación de FONCODES*. Lima, 1994.

10. Existe ya abundante bibliografía sobre el particular. Para una reflexión general, véase: GRAHAM, Carol. *Safety nets, politics and the poor: transition to market economies*. Washington: The Brookings Institution, 1994. Sobre el caso peruano, véase: ARCE, Moisés. ¿Qué tan eficiente es la política social del FONCODES? Pretextos, Nº 9, pp.95-114, Lima: DESCO, 1996.

particularmente baja, no pasando del 17% de éstos (FONCODES en el Perú).[11]

Dado que la mayoría de proyectos son de infraestructura, la mano de obra femenina temporalmente empleada apenas llegó al 15% del total, a pesar de que son ellas quienes tienen un papel central en el mantenimiento de muchas de las obras realizadas: postas de salud, sistemas básicos de agua potable, etc. En otras palabras, su función, que era crucial, correspondía a la parte no remunerada de la ejecutoria de los FIS.

Adicionalmente, los salarios pagados temporalmente a las mujeres fueron significativamente más bajos que los percibidos por los hombres como resultado de una tradición cultural de discriminación frente a la cual los FIS, en general, han hecho poco. Ello sucede a pesar de que existe abundante información en los casos de Honduras, Chile y Bolivia, de la mayor responsabilidad y del mejor desempeño de las mujeres en los proyectos en los que participan, particularmente en los de crédito y en los proyectos productivos. El que indirectamente las mujeres aprovechen mejor algunos de los *beneficios* de las obras en educación y salud, de ninguna manera pude justificar esta situación.

En cualquier caso, es claro que se requiere, ya a estas alturas, de una evaluación más detallada de los distintos FIS. Indudablemente, en términos de *beneficios*, y a pesar de los límites que pueden tener estos, su efectividad es significativa; hasta dónde dicha efectividad contribuye a la superación real de la pobreza, es otro tema. En lo que se refiere a la efectividad social de los FIS en términos de construcción de ciudadanía y de capital social, de una modificación de la estructura de oportunidades y de participación en la región, los resultados son claramente insuficientes.

Finalmente, en términos de su efectividad política —generar gobernabilidad, fortalecer otras reformas sectoriales, alentar los procesos de descentralización y municipalización— es claro que la tentación clientelística parece más fuerte que la voluntad de construir un consenso social.

El tema de fondo

Tras más de diez años de políticas sociales y de gasto social en general, orientadas por las características de los procesos de modernización que vivió la región, y ordenadas por el mercado, cabe preguntarse cómo modificar la

11. La excepción a esta situación es el FONAPAZ de Guatemala que tienen entre sus grupos focales a las mujeres, particularmente a las viudas. Otro tanto, aunque en menor escala, ocurre con algunos programas destinados a la alfabetización, orientados específicamente a las mujeres, en los fondos de Bolivia y Perú.

situación y evitar los severos riesgos de la desintegración social que corroe desde tiempo atrás a América Latina.

A estas alturas es claro que el tema de la pobreza de la región no puede verse al margen de la desigualdad que la caracteriza. El argumento neoliberal frente a este punto sostiene que un largo período de elevado crecimiento económico, en un contexto abierto y desregulado, permite la reducción de la desigualdad. La experiencia chilena, que ha sido su paradigma en la región, demuestra exactamente lo contrario: sin subsidios, sin ningún tipo de protección y movida por el sector privado y el mercado, la economía chilena creció grandemente a partir de 1984; sin embargo, todos aceptan que Chile es hoy más desigual que en 1970 e, incluso, en 1975, y que el ingreso está más concentrado que antes, teniendo los pobres menor participación en el mismo.

Al focalizarse en la pobreza exclusivamente, la política social en general, y los fondos sociales en particular, eluden nuestro principal problema social: la desigualdad en la distribución del ingreso y la riqueza, y la manera como alimenta la pobreza. En el fondo, y como lo constatan crecientemente distintos foros internacionales,[12] la separación entre política económica y política social, lejos de responder al desafío que confronta la región, profundiza sus problemas.

Es claro, entonces, que la solución exige replantear el modelo de desarrollo y parte importante de las políticas macroeconómicas adoptadas por nuestros países. En sentido estricto, el alivio a la pobreza supone incrementar los ingresos en manos de los pobres, lo que supone la generación de empleo y de actividades productivas permanentes, creando las condiciones —infraestructura, energía, servicios, vías de comunicación, etc.— que permitan la competencia, la cual no es posible entre absolutamente desiguales.

Como lo recuerda un artículo reciente,[13] desde las políticas sociales aplicadas en la región y sus efectos, se perciben varios elementos, entre los que se destacan:

12. La Cumbre Social de Dinamarca definió un acuerdo aclaro para la integración de las políticas sociales y económicas. Incluso la Organización de Estados Americanos ha definido recientemente que "el desarrollo social y el desarrollo económico deben ser entendidos como partes de un mismo proceso y concebirse de manera integral y coherente. Primera Reunión de Alto Nivel sobre desarrollo social, Programa Interamericano de combate a la Pobreza y a la Discriminación. Washington, febrero de 1997.

13. Bustelo, Eduardo y Alberto Minujín. "Los ejes perdidos de la política social". *Papel político*, Nº 5, Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, Pontificia Universidad Javeriana, pp.49-62, Colombia, 1997.

a) Las evidencias de la débil capacidad de inclusión del gasto social realizado en la última década de cara al incremento de la desigualdad social.
b) La creciente disminución de los espacios de lo público y la conversión de los ciudadanos en *privados* frente a la escuela, el hospital y las variadas formas de protección social.
c) Las características de la privatización de los servicios públicos que han llevado a crecientes demandas por la regulación de la actividad pública con el fin de conseguir la protección de los consumidores.
d) La tasa de expansión demográfica y el aumento exponencial de la población en edad de trabajar que hacen que aumente continuamente la demanda de bienes públicos en la región.

Es claro entonces que la solución exige replantear el modelo de desarrollo y parte importante de las políticas macroeconómicas adoptadas por nuestros países. De lo que se trata en resumen es de oponer una visión distinta del tema. La pobreza no se erradica mejorando los sistemas de focalización y de gestión sino alterando significativamente la distribución de la riqueza. Las democracias no se fortalecen sólo mediante instituciones eficientes; tienen que ser necesariamente representativas y equitativas. Las organizaciones de la sociedad civil contribuyen a la erradicación de la pobreza, no mediante su profesionalización sino a través de su movilización para construir equidad. El desarrollo, en una palabra, antes que un efecto del crecimiento económico resulta de la expansión de las capacidades y las libertades de la gente.

EL ROL DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN EN EL PERÚ

MARIANO VALDERRAMA*

RESUMEN

El restablecimiento del sistema de gobiernos regionales democráticamente elegidos abre nuevas condiciones para el desarrollo de las regiones en el Perú y plantea un reto al accionar la cooperación internacional en el país. De por sí el tema de la descentralización resulta prioritario para la cooperación. No sólo porque se considera que los espacios locales posibilitan una participación más democrática de la población en la toma de decisiones y en la evaluación de los resultados, sino porque además corresponde también a la organización y tradición descentralista propia de los países del Norte. La cooperación internacional tiene además una experiencia acumulada en América Latina y el mundo en este ámbito. En este artículo se reflexiona sobre el rol que puede asumir la ayuda externa en el ámbito de la descentralización en el Perú. ¿Qué cabe y qué no cabe esperar de la cooperación internacional? ¿Cuáles son las entidades de cooperación más interesadas en apoyar el proceso de descentralización y el desarrollo regional? ¿Qué pasos requieren dar los gobiernos regionales para consolidar la gestión de la cooperación?

ABSTRACT

New chances of improving the living conditions of most Peruvians turned up with the election of a new democratic government

* Investigador del "Grupo Propuesta Ciudadana", red de ONG peruanas. Contacto: mariano@desco.org.pe

in 2000 while posing, at the same time, challenges to the international aid channelled to Peru. In this framework, decentralization becomes a priority. The article focuses on the role of the local level in promoting democratic participation and outcome evaluation, the international aid system having accumulated much experience in this field in Latin America. At the same time the author deals with the impact of external aid in the process of decentralization taking place in Peru and posses several questions regarding the role of aid to promote or hinder decentralization and the difficulties faced by the regional governments in the management of development co-operation.

RÉSUMÉ

Le rétablissement du système de gouvernements régionaux démocratiquement élus ouvre de nouvelles conditions pour le développement des régions au Pérou et suppose un défi en actionnant la coopération internationale dans le pays. Par luimême le sujet est prioritaire pour la coopération. Non seulement parce que les espaces locaux font possible une participation plus démocratique de la population dans l'adoption de décision, mais aussi parce qu'il correspond à l'organisation et la tradition décentraliste propre des pays du Nord. La coopération internationale a, en outre, une expérience accumulée en Amérique Latine et dans le monde dans ce sens. Dans cet article l'auteur fait une réflexion sur le rôle que peut assumer l'aide externe dans la décentralisation du Pérou. Que peut-on et que ne peut-on pas espérer de la coopération internationale? Quelles sont les entités de coopération les plus intéressées à appuyer le procès de décentralisation et le développement régional? Quels pas doivent-ils faire les gouvernements régionaux pour consolider la gestion de la coopération?

Diagnóstico de la situación

Dentro del ámbito andino y latinoamericano, el Perú se caracteriza por su alto nivel de centralismo económico y político. Este se manifiesta en la concentración de las decisiones en la capital, el manejo altamente centralizado del presupuesto público y la concentración de las actividades económicas y financieras en Lima.

En cuanto a la gestión de la cooperación internacional, esta se ha centrado hasta la fecha en unos pocos ministerios e instituciones públicas que diseñan, negocian e implementan los programas o proyectos de cooperación con escasa o nula participación de los actores regionales. Los proyectos por lo demás se insertan en una lógica fragmentada y no se articulan a una estrategia global de desarrollo de mediano plazo. Todo lo anterior determina que en el ámbito de las regiones no se articulen los programas de cooperación en estrategias de desarrollo regional y que no existan mecanismos de participación de la población.

Tras la desactivación de los gobiernos regionales con el autogolpe del 92, desaparecieron las instancias de coordinación de la cooperación regional. No sólo se concentró en Lima, en unos cuantos ministerios, la tarea de diseñar y negociar la cooperación internacional; también se concentró la labor de supervisión y evaluación de los proyectos. Es cierto que algunos consejos transitorios de administración regional (CTAR) mantuvieron la responsabilidad en la ejecución de algunos proyectos sueltos ejecutados con fondos de cooperación internacional, pero perdieron la visión de conjunto. En los últimos años, no ha existido en los departamentos una información precisa sobre los diversos proyectos de cooperación internacional ejecutados en su ámbito ni sobre los avances logrados. Si bien algunos CTAR llegaron a elaborar planes departamentales de desarrollo, es cierto también que estos se quedaron en el papel. Se careció de los recursos requeridos para desarrollarlos, ya que estos estaban en manos del Gobierno Central.

Todo lo anterior determina un cuadro que nos recuerda la bíblica Torre de Babel. Al visitar las provincias, encontramos una serie de proyectos que, pese a su proclamada voluntad de lograr el desarrollo de las regiones más pobres del Perú, se expresan en lenguajes distintos y muestran un grado de descoordinación entre sí que dificulta su articulación en un esquema de desarrollo regional sostenible. En una misma provincia pueden coincidir programas desarrollados por diversas entidades públicas sin que exista entre ellas la coordinación necesaria.

Retos y tareas que enfrentan los nuevos gobiernos regionales

En el marco de la formación de los nuevos gobiernos regionales a comienzos del 2003, se torna indispensable diseñar los instrumentos que permitan una gestión descentralizada de la gestión de la cooperación internacional para el desarrollo. Esto se asocia obligadamente a la implementación de

mecanismos de planificación del desarrollo en el ámbito regional y provincial.

De hecho la nueva Ley Orgánica de Gobiernos Regionales asigna a estos gobiernos la competencia de formular el plan de desarrollo regional de mediano y largo plazo concertado con las municipalidades y la sociedad civil y de los planes anuales y de los presupuestos participativos. La ley también señala que corresponde al gobierno regional la formulación de un plan de competitividad regional.

Las debilidades que enfrentan los gobiernos regionales en estas tareas son obvias. No existe un sistema de planificación del desarrollo en el ámbito nacional ni en el regional. Este está aún por construirse. El nuevo gobierno regional deberá concertar sus planes con las municipalidades articulando propuestas de desarrollo regional con propuestas locales. Se plantea, sin embargo, como un problema el hecho de que la mayor parte de los proyectos planteados por los municipios se refieran a obras locales y servicios antes que a proyectos productivos.

Si bien hay departamentos en donde los gobiernos regionales administraron algunos proyectos de cooperación internacional (como Piura o Cusco), es también cierto que los montos recibidos han tendido a reducirse y que existen otros departamentos que no han administrado este tipo de programas (como Huancavelica o Lambayeque).

Hay también debilidades manifiestas en la capacidad de formulación de proyectos en las instancias regionales. Tenemos, por ejemplo, el caso de Huancavelica. Este departamento fue designado piloto por haber elaborado en forma satisfactoria el Presupuesto Participativo. En tal sentido, aplicando el factor de presencia perniciosa de la pobreza, el MEF había programado para Huancavelica un monto equivalente a 74,1 millones de soles para el 2003. Para acceder a estos recursos, se presentó un total de 151 proyectos, de los cuales sólo 35 han sido declarados viables, los que suman en total un monto aproximado de 13 millones.

Las restricciones presupuestarias que enfrentan los gobiernos regionales son manifiestas. Pese a asumir una serie de roles y responsabilidades nuevas, los recursos de los cuales disponen son prácticamente los mismos con los que contaban los antiguos consejos transitorios de administración regional (CTAR). Es más, el grueso de estos fondos está comprometido con la planilla del personal heredado de los CTAR. No se dispone prácticamente de recursos para la contratación de nuevo personal calificado o para obras de inversión.

Necesidad de fortalecer las capacidades de gestión de la cooperación internacional por parte de los gobiernos regionales

Un tema central que se debe considerar en la formulación de una estrategia de gestión descentralizada de la cooperación y el desarrollo es el aspecto institucional. Se requiere estructurar en las regiones equipos profesionales dotados de instrumentos modernos de trabajo (planificación, informática, sistemas de supervisión). Se torna necesaria, asimismo, una inyección de recursos para compensar el desmantelamiento del cual fueron objeto las instancias regionales de desarrollo. Debe pensarse en mecanismos como, por ejemplo, Fondos de Programación Regional, que posibiliten la realización de estudios de factibilidad para el diseño de proyectos regionales.

Se requiere la formación de cuadros profesionales en manejo de programación y de elaboración y supervisión de proyectos de desarrollo. En esta labor se deberá aprovechar necesariamente las capacidades locales actualmente existentes en el sector público, la universidad, entidades privadas de desarrollo y programas de cooperación.

Perspectivas de las entidades cooperantes en cuanto al apoyo a las regiones y al proceso de descentralización

Aquí alcanzamos un panorama sobre las líneas de trabajo que vienen implementando las agencias acreditadas en nuestro país en torno del tema de la descentralización. También damos cuenta de las actividades del subgrupo sobre descentralización formado por diversas entidades cooperantes.

Grupo de trabajo sobre descentralización y gobernabilidad

Como parte de las actividades del grupo de gobernabilidad (integrado por diversas entidades cooperantes acreditadas en el Perú), se formó hace unos cuatro meses el grupo de trabajo sobre descentralización, en el cual participan representantes de diversas agencias, como ACDI (Canadá), BID, la cooperación belga, COSUDE (Suiza), DIFID (Reino Unido), GTZ (Alemania), Unión Europea, USAID (Estados Unidos). La coordinación del grupo está a cargo de USAID. El subgrupo funciona como un espacio de intercambio entre las diversas entidades cooperantes. Una de las tareas iniciales que se ha propuesto elaborar es una matriz que sintetiza los diversos proyectos de las entidades cooperantes en las diferentes regiones del Perú.

La cooperación estadounidense (USAID)

El Programa de Fortalecimiento a los Procesos e Instituciones Democráticas contempla el apoyo a los gobiernos regionales y locales, así como a otros sectores prioritarios: Congreso y Justicia.

Para apoyar el fortalecimiento de la gestión y las capacidades de los gobiernos regionales y municipales, USAID a través de una empresa consultora plantea implementar un programa de apoyo por un monto de veinte millones de dólares durante un período de cinco años a los gobiernos regionales y municipales en siete departamentos priorizados. Este nuevo programa comenzará a ser implementado en febrero y tiene como componentes fundamentales:

- Continuar con el apoyo a la reforma política normativa del proceso. Se seguirá apoyando a través de este programa el fortalecimiento del Consejo Nacional de Descentralización (CND) y se trabajará con instituciones claves del Estado para promover un proceso coherente y articulado.
- Fortalecer las capacidades de gestión de los gobiernos regionales y locales para que brinden mejores servicios a los ciudadanos (se los capacitará y brindará asistencia técnica en los procesos de planificación y presupuesto participativo, en el mejoramiento de sus controles internos, administración y contabilidad; mecanismos de participación ciudadana, rendición de cuentas, etc.). Este programa promoverá que las municipalidades y regiones seleccionadas sean calificadas y certificadas positivamente por el sistema de acreditación que el CND viene diseñando para otorgar mayores competencias y recursos en base a estándares mínimos de rendimiento y capacidad.
- Promover la institucionalización de mecanismos de participación ciudadana en el proceso de reformas y en la vigilancia de la actuación de sus autoridades. (Se promoverá la constitución de comités de vigilancia y otros mecanismos que permitan que la sociedad civil organizada pueda participar en la toma de decisiones y en la fiscalización de sus autoridades). Esta actividad complementará y se sumará a los esfuerzos ya existentes en este campo.
- Mejorar las capacidades de las organizaciones de la sociedad civil para que su participación en la toma de decisiones sea cada vez más efectiva.

El desarrollo de este programa desde su diseño viene siendo trabajado de manera coordinada con el Consejo Nacional de Descentralización y con el Banco Interamericano de Desarrollo con la finalidad de que se convierta en

un programa de fortalecimiento del proceso de descentralización, en general, y que ayude a los gobiernos regionales y municipales a implementar de manera efectiva y eficiente tanto la normatividad como la gestión de los mismos.

Complementariamente a estas acciones, la Oficina de Democracia de la USAID viene trabajando de manera transversal el tema de la anticorrupción. En el área de descentralización se ha firmado un convenio con la Contraloría de la República para apoyar el desarrollo de las auditorías financieras y de gestión de los 25 CTAR con el fin de que las nuevas autoridades regionales electas inicien su gestión con las cuentas claras y transparentes. También está por cerrarse un convenio con el Consejo Nacional Superior de Contrataciones y Adquisiciones del Estado (CONSUCODE) para fortalecer la capacidad de los gobiernos regionales de los siete departamentos seleccionados en los diferentes procesos de compra de bienes y servicios.

Para apoyar el diseño del marco normativo-político y la implementación del proceso de descentralización, la USAID suscribió un convenio con la Dirección General de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) y con el CND para desarrollar el plan de transición del proceso de descentralización, el cual permitirá al CND contar con estudios e instrumentos claves para implementar el proceso.

USAID ha suscrito un convenio con un consorcio de ONG encabezado por *Catholic Relief Service* y el grupo Propuesta Ciudadana para implementar un proyecto que tiene como principal objetivo fortalecer el rol de la sociedad civil dentro del proceso de descentralización, así como hacer de la participación ciudadana un tema central de las reformas de las políticas democráticas. El proyecto promueve la apertura y desarrollo de canales y mecanismos para garantizar la activa participación ciudadana en los gobiernos nacionales, regionales y locales. En lo inmediato, se busca un activo aporte ciudadano en el período junio 2002-junio 2003 en la formulación de cuatro leyes claves: la Ley de Municipalidades, la Ley de Regionalización, la Ley General de Finanzas y la Ley de Presupuesto Participativo.

Entre las actividades previstas del proyecto destacamos:

- Consolidará las lecciones aprendidas sobre planificación participativa del desarrollo local y procesos de formación de consensos.
- Facilitará diálogos regionales con líderes de la sociedad civil, autoridades gubernamentales y otros representantes institucionales (universidades, asociaciones profesionales, cámaras de comercio) propiciando mecanismos de vigilancia ciudadana.

- Creará espacios para el debate público y consulta de la sociedad civil. Apoyará el desarrollo de una página web nacional y de páginas descentralizadas; apoyará debates electrónicos, así como programas radiales y televisivos nacionales y regionales para intercambiar opiniones o ideas.

La cooperación suiza (COSUDE)

COSUDE decidió implementar un programa más estructurado de trabajo en el ámbito de la descentralización para el año 2004 en tres líneas de acción. Durante este año, se piensa promover algunos puntos de acción iniciales en esas tres líneas:

- Promover el debate en las regiones sobre el tema de la descentralización buscando generar corrientes de opinión.
- Promover mecanismos de participación o cogestión ciudadana.
- Sentar las bases para contribuir a los procesos de promoción del desarrollo económico local.

El apoyo de COSUDE se concentrará en tres departamentos que ha definido como prioritarios: Apurímac, Cajamarca y Cusco.

Entre las acciones piloto identificadas, COSUDE se plantea apoyar a la red de municipalidades rurales en la difusión e implementación de instrumentos de gestión participativa.

En cuanto al tema de la participación ciudadana, se ha suscrito un acuerdo con el Centro de Transferencia Tecnológica de la Universidad Católica del Perú para permitir el acceso a información de dos municipalidades adicionales a las programadas. Complementariamente a la información en Internet, se plantea la posibilidad de utilizar medios de comunicación masivos, como la radio.

La cooperación alemana

Actualmente un grupo de expertos internacionales de la GTZ viene evaluando el proyecto de apoyo al proceso de descentralización por un monto de cerca cuatro millones de euros acordado con el Gobierno Peruano en las negociaciones bilaterales.

También se está avanzando en el diseño de un programa de la GTZ denominado Descentralización, Probidad y Control Ciudadano, para fortalecer el trabajo descentralizado de la Contraloría de la República y para capacitar a los gobiernos regionales y locales en el manejo y rendición de cuentas.

Está pendiente el inicio de un proyecto por un monto de cerca de 1,2 millones de euros, Fomento del Diálogo entre el Estado y la Sociedad Civil, orientado a generar propuestas de política en el tema de la descentralización. De conformidad con los acuerdos suscritos, la conducción del proyecto de parte de la sociedad civil estará a cargo del Grupo Propuesta Ciudadana. Las zonas en las cuales se focalizará el trabajo serán Piura, Huancavelica y Cusco.

Cabe destacar que, en las últimas negociaciones bilaterales, el Gobierno Alemán acordó con el Gobierno Peruano utilizar el saldo de cerca un millón de euros del Fondo de Transición Democrática de la GTZ, para apoyar proyectos pequeños relacionados con el tema de la descentralización.

La cooperación alemana de la GTZ viene trabajando a través de su programa Pro Agua, con municipalidades de ocho ciudades del país, el desarrollo de sistemas de agua potable y alcantarillado. En perspectiva, se plantea la concesión de estos servicios al sector privado.

La KFW ha venido negociando un programa de fortalecimiento municipal a través de FONCODES, el cual está aún en etapa de formulación. El grupo Apoyo ha elaborado un estudio de prefactibilidad y, en marzo, vendrá una misión técnica de la GTZ-Frankfurt para examinar en el terreno la propuesta. Dados los cambios en el marco institucional (eventual regionalización del FONCODES), se estima poder definir el proyecto recién hacia fines de marzo y se ha fijado como meta empezar con la ejecución del programa en enero del 2004.

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

El BID ha otorgado un préstamo de 28 millones de dólares a fin de apoyar el programa de modernización del Estado y descentralización. En tal sentido, el costo total del programa asciende a US$ 40 millones, de los cuales el banco financiará US$ 28 millones (70%) y el país US$ 12 millones (30%).

El objetivo descrito en el proyecto consiste en “apoyar el desarrollo de un proceso eficaz de modernización y descentralización de la administración pública en el Perú, mediante la redefinición de reglas institucionales claves y la implantación de nuevas estructuras y sistemas administrativos”. Asimismo, el proyecto contempla mejorar la rendición de cuentas de los funcionarios ante la población y el incremento de la transparencia en la gestión pública, así como la participación de los ciudadanos en asuntos de su interés.

El programa se divide en dos subprogramas principales:

1. *Modernización del Estado* (US$ 13,9 millones): Dirigido básicamente a la instrumentación de la Ley de Bases de Gobiernos Regionales recientemente aprobada. Este subprograma a su vez se divide en seis componentes, entre los que destacan: a) organización del Poder Ejecutivo (US$ 0,3 millones), b) gestión de recursos humanos (US$ 3,5 millones), c) gobierno electrónico (US$ 4 millones), d) gestión de compras gubernamentales (US$ 4,2 millones), e) programa piloto en el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (US$ 1 millón) y f) programa de modernización de la Presidencia del Consejo de Ministros (US$ 1 millón).
2. *Descentralización* (US$ 19,9 millones): Su unidad ejecutora se encontrará en el CND. Está orientado a brindar apoyo al Estado Peruano en la implantación de un proceso gradual y sostenible de descentralización política, fiscal y administrativa. En relación con sus componentes destacan: a) marco jurídico (US$ 1 millón), b) fortalecimiento de entes rectores como el MEF y el CND (US$ 4,4 millones), c) apoyo a la implantación de gobiernos regionales (US$ 12 millones) y d) creación del Sistema Nacional de Fortalecimiento Institucional Local (SNFIL), que brindará capacitación y asistencia técnica a los gobiernos municipales bajo la responsabilidad del CND (US$ 2,5 millones).

La cooperación Sur-Sur y la cooperación descentralizada

Muchas veces se ha reducido la cooperación al flujo de recursos y de asistencia técnica de los países ricos a los de Sur. Sin embargo, cada día se evidencia más la importancia que tiene la cooperación horizontal entre países del Sur, especialmente entre países vecinos, que comparten realidades económicas, sociales y culturales similares y en donde la cercanía geográfica favorece las posibilidades de un intercambio solidario. Es mucho lo que se puede aprender de los procesos de descentralización desarrollados en países como Colombia y Chile o sobre las experiencias de la Ley de Participación Popular de Bolivia.

Cabe anotar que las perspectivas de cooperación internacional no se reducen al ámbito de la ayuda que puedan brindar los gobiernos del Norte y los organismos multilaterales. Existe hoy una modalidad de cooperación que ofrece crecientes oportunidades a los gobiernos regionales y locales del Sur. Nos referimos a la cooperación proveniente de gobiernos regionales y autónomos y a organizaciones privadas del Norte. Los gobiernos regionales y municipales de España, Italia, Francia y Canadá cuentan con programas de cooperación

internacional. Existe, además, la clásica figura de los hermanamientos entre ciudades.

Límites de la cooperación

La cooperación internacional puede jugar un rol en la promoción del proceso de descentralización y desarrollo regional en el Perú. Sin embargo, debemos ser también conscientes de las limitaciones de la cooperación internacional.

Por el volumen de recursos que moviliza la cooperación técnica internacional en el Perú (en promedio no más de 300 millones de dólares en los últimos años versus diez mil millones en el Presupuesto de la República), la cooperación internacional no puede sustituir el esfuerzo nacional. Resulta más bien complementaria.

Debe así mismo considerarse que la cooperación internacional no se orienta a cubrir el gasto ordinario del Estado (pago de planillas, manutención de escuelas, etc.). Hay interés de la cooperación en promover proyectos innovadores en los cuales se incorpore la experiencia adquirida en programas de cooperación internacionales.

Normatividad en la gestión descentralizada de la cooperación internacional

De acuerdo con la vigente Ley de Cooperación Internacional y su reglamento, los gobiernos regionales y locales gozan de autonomía en la negociación y canalización de la cooperación internacional. La ley establece que el Consejo de Presidentes Regionales será la entidad encargada de definir la política de cooperación internacional de las regiones.

La Ley de Creación de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI) reitera la autonomía de la cual disponen los gobiernos regionales y municipales en la gestión de la cooperación internacional. Literalmente, señala en su artículo quinto que ellos “canalizan y suscriben directamente sus solicitudes, dando cuenta la APCI para los fines de registro e inscripción en el Plan Anual de Cooperación Internacional”. Compromete en su artículo cuarto inciso b) a la Agencia Peruana de Cooperación Internacional a canalizar, a solicitud de los gobiernos regionales y locales y de otras entidades constitucionalmente autónomas, los pedidos de cooperación. El mismo artículo, en su inciso g) prescribe también la función de la agencia de “apoyar a solicitud de

los gobiernos regionales y locales en la preparación de los planes, programas y proyectos de cooperación internacional y en la ejecución de los mismos".

La Ley de Creación de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional asigna a los gobiernos regionales y locales el derecho de participar con un representante cada uno en el consejo directivo de la agencia. Igualmente prevé una representación similar en el comité de coordinación multisectorial.

También cabe destacar el rol del comité consultivo de la agencia como espacio de interlocución del Gobierno Central con los actores regionales (al menos un 40% de los representantes será del interior del país) y con la sociedad civil.

Pasados varios meses de la creación de la APCI, resulta preocupante ver el retraso que hay para implementar esta participación de los gobiernos regionales y locales y de los actores sociales en las instancias de conducción, coordinación y de asesoría de la agencia.

Anexo
Perfil de los principales programas de la cooperación internacional que apoyan el proceso de descentralización

Fuente	Programa / Tema	Contraparte	Objetivos
USAID (Oficina de Iniciativas Democráticas)	Programa de Fortalecimiento a los Procesos e Instituciones Democráticas Monto: US$ 20 000 000 Duración: 5 años	• Consejo Nacional de Descentralización • Gobiernos regionales y locales • Congreso, Justicia	• Apoyar la reforma político-normativa del proceso de descentralización. • Fortalecer las capacidades de gestión de los gobiernos regionales y locales. • Promover la institucionalización de mecanismos de participación ciudadana. • Mejorar las capacidades de las organizaciones de la sociedad civil para que participe en la toma de decisiones.
	Anticorrupción	• Contraloría General de la República	• Garantizar que la gestión de los gobiernos regionales se inicie con las cuentas claras.
	Compras Estatales	• Consejo Superior de Contrataciones y Adquisiciones del Estado	• Fortalecer la capacidad de los gobiernos regionales en los diferentes procesos de compras de bienes y servicios.
	Participación Ciudadana	• Catholic Relief Services • Grupo Propuesta Ciudadana	• Fortalecer el rol y la participación de la sociedad civil en el tema de la descentralización y la reforma de las políticas democráticas. • Promover el aporte ciudadano en la formulación de: - La Ley de Municipalidades - La Ley de Regionalización - La Ley General de Finanzas - La Ley de Presupuestos Participativos.
COSUDE	Descentralización y Gobiernos Regionales (año 2004)	• Redes de municipalidades • Centro de Transferencia Tecnológica de la Universidad Católica del Perú	• Promover el debate en las regiones sobre el tema de la descentralización. • Promover mecanismos de participación o cogestión ciudadana. • Sentar las bases para una estrategia de promoción de proyectos productivos en el ámbito local.

Fuente	Programa / Tema	Contraparte	Objetivos
Cooperación Alemana (GTZ/KFW)	Proyecto de Apoyo al Proceso de Descentralización (en evaluación) Monto: 4 000 000	• En evaluación	• En evaluación
	Descentralización, Probidad y Control Ciudadano	• Contraloría de la República • Gobiernos regionales y locales	• Fortalecer el trabajo descentralizado de la Contraloría de la República. • Capacitar a los gobiernos regionales y locales en el manejo y rendición de cuentas.
	Fomento del Diálogo entre el Estado y la Sociedad Civil Monto: 1 200 000	• Grupo Propuesta Ciudadana	• Generar propuestas de política sobre la descentralización.
	Pro Agua	• Gobiernos locales	• Desarrollo de sistemas de agua potable y alcantarillado.
	Programa de Fortalecimiento Municipal (Etapa de prefactibilidad)	• FONCODES	• Fortalecer las capacidades de los gobiernos locales.
Banco Interamericano de Desarrollo	Programa de Modernización del Estado y Descentralización Monto: US$ 28 000 000 (Préstamo) US$ 12 000 000 (Contrapartida)	• Presidencia del Consejo de Ministros • Consejo Nacional de Descentralización • Ministerio de Transportes • Ministerio de Economía	• Apoyar el desarrollo de un proceso eficaz de modernización y descentralización de la administración pública en el Perú. • Mejorar la rendición de cuentas de los funcionarios ante la población y el incremento de la transparencia en la gestión pública. • Creación del Sistema Nacional de Fortalecimiento Institucional Local.

LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA EN ECUADOR

PILAR FERRERO*

RESUMEN

Este artículo repasa los últimos 15 años de la cooperación española en Ecuador. Partiendo de un examen de la situación social, política y económica del más pequeño de los países andinos, la autora presenta un balance de las actividades de la AECI, de la cooperación descentralizada de las Comunidades Autónomas y del trabajo de las ONG mediante el análisis de los proyectos puestos en marcha y de los sectores de actuación contemplados.

ABSTRACT

The article summarizes the spanish development co-operation in Ecuador over the last 15 years. Setting an economic, social and political framework, the author takes a stock of the Spanish Agency for International Cooperation activities and the role of Decentralized Co-operation and NGO support in the wide variety of projects implemented in this country.

RÉSUMÉ

Cet article fait une révision des 15 dernières années de la coopération espagnole en Équateur. Partant d'un examen de la situation sociale, politique et économique de l'Etat andin le plus petit, l'auteur présente un bilan des activités de l'AECI, de la coopération décentralisée des Communautés Autonomes et du travail des ONG à travers l'analyse des projets mis en place et des secteurs d'activité contemplés.

* Periodista. Coordinadora del Área de Comunicación de la OTC AECI Ecuador

En 1987, se abre la Oficina Técnica de la Cooperación Española en la ciudad de Quito. Desde entonces, la presencia de la Cooperación Española en el país ha ido ampliándose y diversificándose. Hoy, España es el primer donante de la Unión Europea en Ecuador, seguido de Alemania y los Países Bajos.

Ecuador, el país de los contrastes

Ecuador es uno de los países más privilegiados del planeta por sus recursos naturales y su biodiversidad. Posee yacimientos de petróleo, recursos pesqueros y una enorme variedad de climas y entornos naturales que le permiten practicar una agricultura diversificada en la Sierra y la Costa. Primer exportador de banano y plátano del mundo, cuenta con una fuerte industria camaronera y es productor y exportador de café, cacao y flores naturales.

Sus más de 250.000 km2, abarcan regiones tan diversas como la costa Pacífica, la cordillera Andina, la Amazonía y las Islas Galápagos, donde conviven 13 nacionalidades y 14 pueblos indígenas. Esta diversidad cultural, geográfica, y natural hace de Ecuador un escenario perfecto para el desarrollo humano.

Desgraciadamente, diversos factores estructurales y más recientemente, coyunturales, han sumido al 70 % de su población en la pobreza.

El Informe de Desarrollo Humano del PNUD del 2001 señala como factor principal "la desigual distribución social de los activos productivos, ingresos y oportunidades". La pobreza, según el PNUD, sería el resultado de la consolidación, desde el periodo colonial, de una estructura social altamente polarizada.

Esta problemática histórica se ha agravado en los últimos años por la crisis económica y política que ha sufrido el Ecuador. En la década de los 80, Ecuador adoptó políticas de ajuste estructural que provocaron un recorte del gasto social. Se deterioraron los servicios públicos de educación y salud, aumentó el desempleo y el subempleo, creció la inequidad social y, como consecuencia, la pobreza.

A finales de la década de los 90, esta situación se volvió más crítica por la grave inestabilidad política y el aumento de las tensiones sociales en que se vio sumergido el país. Entre 1996 y el 2003, Ecuador asistió a la toma de posesión de seis presidentes, al congelamiento de sus depósitos bancarios y a la substitución de su moneda nacional, el sucre, por el dólar.

Con la dolarización, Ecuador ha perdido competitividad en el mercado, ha disminuido sus exportaciones de productos y ha pasado a exportar su bien más preciado: su capital humano. Se estima que cerca de 2,5 millones de ecuatorianos viven en el exterior. Sus remesas, que equivalen al 10% del PIB nacional, son el segundo ingreso de divisas del país después del petróleo.

Recientemente, los efectos del Plan Colombia se han dejado sentir con fuerza en el país. La frontera norte se ha vuelto más permeable y ha aumentado la inestabilidad en la zona fronteriza. Los fenómenos naturales también se suceden sin tregua. El fenómeno de El Niño arrasó, en 1998, con la mayor parte de las zonas de producción para la exportación de la Costa. Las erupciones de los volcanes Tungurahua y Reventador han provocado fuertes pérdidas económicas en las zonas rurales.

La Cooperación Española en Ecuador

El 15 de julio de 1987 se abrió la Oficina Técnica de Cooperación Española, adscrita a la Embajada de España, en Quito.

Desde entonces, la presencia de la Cooperación Española en el país ha ido ampliándose y diversificándose hasta el punto de convertirse en el primer donante de la Unión Europea en Ecuador, seguido de Alemania y los Países Bajos. Alrededor de 50 ONGD españolas están ejecutando más de 200 proyectos de desarrollo en el país con los importante recursos aportados por la cooperación descentralizada de Comunidades Autónomas, Diputaciones y Ayuntamientos.

Pero la dimensión de esta cooperación no se reduce únicamente a la transferencia de fondos desde España para la ejecución de proyectos en Ecuador, sino que tiene un importantísimo componente humano. Cada año, decenas de universitarios, docentes y profesionales ecuatorianos viajan a España para realizar estudios de especialización a través de los diversos programas de becas de la AECI.

Al mismo tiempo, técnicos y especialistas españoles se desplazan a Ecuador para realizar asistencias técnicas en diversas instituciones públicas del país. Muestras de cine, intercambios culturales, el comercio justo desarrollado por las ONGD, la presencia de más de 150 cooperantes en el país… En definitiva, una gran cantidad y diversidad de proyectos, programas, acciones e iniciativas propios de un país prioritario para la Cooperación Española como lo es Ecuador. Esta variedad de actores y modalidades se agrupan en tres categorías de actuación:

1. El Programa de Cooperación Bilateral de la AECI
2. La Cooperación descentralizada de las CCAA
3. La Cooperación a través de las ONGD españolas

El Programa de Cooperación Bilateral de la AECI

El pasado viernes 25 de abril, tuvo lugar en la ciudad de Quito la firma oficial del Acta de la Reunión del Comité Mixto de Evaluación y Seguimiento de la X Comisión Mixta de Cooperación Hispano-Ecuatoriana.

D. Juan Aulestia, Director Ejecutivo del Instituto Ecuatoriano de Cooperación Internacional (INECI) y D. Alberto Virella, Subdirector General de Cooperación con los Países de América del Sur de la AECI, expresaron su satisfacción por los buenos resultados obtenidos durante los dos años de ejecución del Programa de Cooperación Bilateral acordado en la X Comisión Mixta de Cooperación Hispano-Ecuatoriana para el periodo 2001-2004.

Las relaciones entre las dos administraciones se han caracterizado por un fluido intercambio de ideas, por un diálogo horizontal y un clima de entendimiento que ha facilitado el trabajo y el avance de los proyectos del Programa Bilateral.

Durante estos dos primeros años de ejecución, la contribución financiera española a los proyectos del Programa de Cooperación Bilateral ha sido de 7,18 millones de dólares. A éste monto hay que añadir 10 millones de dólares del Programa de Microcrédito, y 16 millones de dólares canalizados por la AECI, las Comunidades Autónomas y Ayuntamientos a través de las ONGD españolas en Ecuador.

Coincidiendo con la mitad del periodo de la Comisión Mixta, el coronel retirado Lucio Gutierrez ha asumido la presidencia del país tras las elecciones generales celebradas en noviembre del 2002, en coalición con el movimiento indígena organizado políticamente en Pachakutik.

Por primera vez en la historia del Ecuador, el movimiento indígena ha accedido a puestos de decisión en la estructura del estado y ha introducido nuevos temas de debate en la agenda política nacional: la identidad, la plurinacionalidad, los derechos colectivos, la economía solidaria, la participación de la mujer…

El gobierno español se ha comprometido a apoyar a la nueva administración y prueba de esto es la reciente firma del Acta del Comité Mixto de Evaluación

y Seguimiento donde las dos delegaciones reafirmaron su voluntad de cooperación y entendimiento y se ampliaron las perspectivas de colaboración.

Los Proyectos del Programa Bilateral

En la actualidad, la Agencia Española de Cooperación Internacional está realizando un total de 17 proyectos de cooperación enmarcados en los sectores prioritarios de actuación establecidos en el Plan Director de la Cooperación Española.

El Programa se ejecuta en estrecha coordinación con el Instituto Ecuatoriano de Cooperación Internacional, INECI y con las instituciones ecuatorianas que son contrapartes de los proyectos del Programa Bilateral.

Cada proyecto cuenta con un director español y un co-director ecuatoriano los cuales dirigen el equipo de trabajo del proyecto formado, casi exclusivamente, por técnicos y técnicas del país.

Alrededor de 300.000 personas están vinculadas directamente a la Cooperación Española a través de sus proyectos en diferentes puntos del país. Pescadores, agricultores, estudiantes, jóvenes madres, cooperativas de mujeres, médicos, profesores/as…

Sector de Necesidades Sociales Básicas

Proyecto de Atención Integral para Adolescentes

En Ecuador, un total de 300.000 adolescentes quedan embarazadas cada año. Del total de partos que atendió el Hospital Gineco-Obstétrico Isidro Ayora de Quito (HGOIA) durante el año 2002, un 25% de nacimientos fueron de adolescentes, el 7% de los cuales se dieron en jóvenes menores de 14 años.

En este contexto, la Cooperación Española decidió apoyar, en 1998, al Servicio de Adolescencia del Hospital Isidro Ayora de Quito, creado en 1988 con el objetivo de ofrecer un servicio diferenciado y especializado para la atención integral de adolescentes de ambos sexos.

El apoyo de la Cooperación Española se orientó a la construcción de un nuevo edificio en el HGOIA para albergar el Servicio de Atención Integral de Adolescentes (SAIA) y a apoyar el diseño e implementación del modelo de atención del SAIA basado en los componentes de docencia, investigación, servicios y participación juvenil.

El nuevo edificio, que fue inaugurado por el Príncipe de Asturias en enero del 2003, tiene una superficie total de 2.400 m^2 y cuenta con aulas de formación, un auditorio para 200 personas, un centro de documentación e informática, un albergue con capacidad para 30 jóvenes madres en situación de riesgo y está completamente equipado. El monto total del financiamiento de la AECI al proyecto ha sido de $US 1.070.000.

"En el Servicio de Adolescentes los médicos y el personal son amigos de sus pacientes, nos brindan una atención muy buena en un ambiente muy agradable", explica Silvana, una joven madre de 17 años que es miembro del Comité de Usuarias del SAIA. "En lo personal me ha ayudado mucho. Psicológicamente, durante mi etapa de embarazo y hasta hoy con la planificación familiar y en atención pediátrica para mi hija".

El trabajo realizado por el SAIA se ha convertido en uno de los referentes médicos más importantes de América Latina en el tratamiento integral del embarazo en adolescentes. "El SAIA ofrece un servicio multi e interdisciplinario a través de un equipo de profesionales capacitados en atención a las adolescentes embarazadas. Las usuarias son atendidas en un ambiente de calidad y calidez donde se les asegura confidencialidad, y donde también se acoge a sus parejas y familiares como parte de la atención integral", explica José Masache, ginecólogo del SAIA.

Para Alex Albornoz, médico de pediatría, el componente de investigación y capacitación ha sido de vital importancia para el éxito del proyecto: "El apoyo brindado para viabilizar la investigación clínica ha sido muy importante, sobre todo por la escasez de recursos que existe en nuestra área para este fin". Durante los dos años de trabajo, la Cooperación Española ha financiado la realización de 11 investigaciones y el desarrollo de un programa de becarios y de pasantías así como la realización de talleres y seminarios para la formación del personal médico del SAIA.

Pero uno de los principales logros del SAIA ha sido la introducción del componente de participación juvenil a través del cual se ha logrado romper con el tradicional esquema de médico-paciente. Durante los dos años de duración del proyecto, se han realizado actividades de asociacionismo, liderazgo, capacitación, comunicación, recreación y cultura, que han abierto nuevas perspectivas de futuro a los y las adolescentes. Las jóvenes madres, organizadas en el Comité de Usuarias, y con el apoyo de la Asamblea Ecuatoriana por el Derecho de los Jóvenes han conseguido introducir sus necesidades y prioridades en el esquema de trabajo del Servicio.

"El olor depresivo a hospital, los rostros con expresiones frías, de vergüenza entre hombres y mujeres, miedo o emoción fueron mi primera impresión acá. Pero ha pasado el tiempo y los colores han cambiado, los gestos han cambiado. El brillo de los ojos es distinto, me sentí emocionado. Yo tampoco soy el mismo. Veo las ganas distintas, tengo iluminado el ánimo entre llantos, senos, babas, gases y sonrisas. La *enjundia* ha regresado y seguiremos ayudándonos a conocer una verdad escondida", concluye Omar San Lucas, de la Asamblea Ecuatoriana por los Derechos de los Jóvenes.

Sector de Inversión en el Ser Humano

Programa de Becas de la Cooperación Española

Un total de 581 ecuatorianos y ecuatorianas sido becados por la Cooperación Española durante los años 2001 y 2002 para cursar algún tipo de estudio en España o en los Centros de Formación de la AECI en América Latina.

El objetivo fundamental del Programa de Formación de Recursos Humanos es mejorar la formación de la población ecuatoriana para que puedan participar de forma activa y crítica en el desarrollo de su país. Las becas suelen costear el billete de avión, el seguro médico y el alojamiento y la manutención durante la duración de los cursos.

Existen diferentes modalidades de becas. Las becas MAE del Ministerio de Asuntos Exteriores están dirigidas a jóvenes titulados/as que deseen realizar estudios de posgrado o maestrías en las universidades españolas. Las Becas MAE tienen una amplísima difusión y aceptación entre los universitarios y universitarias en Ecuador. Para la convocatoria 2003-2004, la OTC recibió más de mil solicitudes.

Las Becas de la Fundación Carolina tienen como objetivo la formación especializada de profesionales en un conjunto de disciplinas seleccionadas en función de su importancia como factor de desarrollo.

Los Programas de Cooperación Científica, Educativa y Cultural ofrecen becas para realizar cursos y prácticas en diversas instituciones públicas españolas. Desde cursos sobre dramaturgia y dirección de teatro hasta prácticas de restauración y conservación en el Centro de Arte Reina Sofía.

Por su parte, el Programa de Formación Técnica en España se realiza mediante convenio con distintas instituciones públicas españolas. Los becados y becadas asisten a cursos en los diferentes Ministerios del Gobierno Español

o en instituciones como el Instituto de Estudio Fiscales o el Consejo General del Poder Judicial.

Por último, la Cooperación Española ofrece becas para realizar cursos de corta duración en los Centros de Formación de La Antigua, Guatemala, Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, y Cartagena de Indias, Colombia.

En los cursos participan ciudadanos de toda América Latina y suelen tener una semana de duración. Sus contenidos son muy especializados. Desde seminarios sobre Administración Electrónica o Catastro Inmobiliario pasando por cursos sobre la Organización Territorial del Estado o el financiamiento de las PYME.

Programa de Preservación del Patrimonio Cultural de Iberoamérica

Quito celebra este año el 25 aniversario de la declaración de la ciudad como Patrimonio de la Humanidad por la UNESCO. Situado a las faldas del volcán Pichincha, el Centro Histórico de la ciudad cuenta con importante legado histórico y monumental de grandes artistas, artesanos y constructores.

En este marco, de incomparable riqueza arquitectónica, se desarrolla el Programa de Preservación del Patrimonio Cultural de la Cooperación Española en Ecuador. El Programa tiene dos grandes líneas de actuación: la restauración de monumentos y las Escuelas Taller.

María Eugenia Puetate tiene 22 años y es alumna becaria en el Taller de Picapedrería de la Escuela Taller "San Andrés" de Quito. "He aprendido a ser responsable, disciplinada, y a poner empeño en conseguir mis metas. He aprendido este oficio que, aparentemente, era exclusivo para varones por la fuerza física que demanda. Sin embargo yo he logrado hacer trabajos de calidad y pienso que puedo comercializar mis trabajos en el mercado ecuatoriano".

Ecuador cuenta con tres Escuelas Taller: dos en Quito, la Escuela Taller San Andrés y la Escuela Taller Quito I, y la Escuela Taller de Cuenca. Su objetivo es formar a los jóvenes en los oficios tradicionales de la construcción para facilitarles su inserción en el mercado laboral, y sensibilizarlos sobre la necesidad preservar el patrimonio cultural edificado.

Cada Escuela forma alrededor de 100 alumnos en ciclos formativos de tres años y les proporciona unas pequeñas ayudas económicas para que los y las alumnas puedan costearse su manutención, desplazamiento y la compra de herramientas para su trabajo.

Las Escuelas cuentan con talleres de picapedrería, electricidad, albañilería, forja, mecánica, pintura… donde los jóvenes aprenden nuevos oficios al tiempo que rehabilitan edificios históricos de la ciudad como la Antigua Maternidad de Quito o el Antiguo Hospital Militar.

La mayoría de los muchachos y muchachas provienen de familias con escasos recursos y pocas posibilidades de promoción social. Las Escuelas Taller, sin embargo, les abren nuevas perspectivas de futuro. "Al igual que mis compañeros, yo provengo de una familia de escasos recursos económicos y el apoyo que he recibido al ser alumno becario de la Escuela Taller San Andrés ha sido fundamental en mi vida. Además de capacitarme en el Oficio, he aprendido a valorarme a mí mismo y a los demás", explica Alejandro Gilberto, un joven alumno que fue elegido para representar a la Escuela Taller San Andrés en el encuentro de Escuelas Talleres realizado en Burgos, España, en el año 2002.

Hasta el momento, de las tres Escuelas Taller han egresado un total de 870 alumos/as, el 90% de los cuales han logrado incorporarse al mercado laboral con el apoyo de la Oficina de Empleo de las Escuelas.

La segunda línea de trabajo del Programa de Patrimonio en Ecuador es la Rehabilitación de Monumentos Históricos. Durante los dos últimos años, el trabajo realizado ha sido de gran importancia y apreciación entre la población de Quito y Cuenca.

En abril del año pasado, fue inaugurado, en el Convento San Francisco de Quito, el Museo de Arte Religioso Fray Pedro Gocial, el cual cuenta con una exposición permanente de más de 300 obras que fueron recuperadas y restauradas por el Programa de Patrimonio. El programa también recuperó para la ciudad monumentos históricos tan importantes como la Iglesia de Guápulo, el Monumento a la Independencia o la Plaza de Santo Domingo.

La Antigua Catedral de Cuenca, de 1568, también está siendo objeto de una profunda intervención por parte del Programa. El proyecto implica un estudio histórico y arqueológico del edificio y su restauración arquitectónica para transformarlo en el Centro Cultural y Museo de Arte Religioso regional.

El monto financiero aportado por la AECI al Programa de Patrimonio para el periodo 2001-2002 ha sido de 1.649.092 dólares. Las instituciones contrapartes han aportado un total de 615.191 dólares.

Sector de Desarrollo de las Infraestructuras y Promoción del Tejido Económico

Proyecto de Desarrollo Rural Integral DRI-Cotacachi. Desarrollo Local Imbabura

En la provincia de Imbabura viven los pueblos indígenas de Karanki, Natabuela, Otavalo y Kayambi. Su lengua materna es el Kichwa, y utilizan el castellano como segunda lengua. Su organización social y socio-política es la comuna o comunidad, las cuales se encuentran a su vez organizadas en organizaciones de segundo grado afiliadas a organizaciones regionales como la CONAIE ECUARUNARI, FENOCIN…

El principal problema de estas comunidades indígenas es la pobreza, que en la crisis de 1999-2000 llegó a afectar al 86% de la población rural. La escasa inversión pública en estas zonas, la dificultad de acceso a servicios sociales básicos y la propiedad de la tierra, son otros de los principales problemas de estos pueblos indígenas. La mayoría de estas comunidades todavía practican la agricultura de subsistencia, y la venta de pequeños excedentes en los mercados.

En este contexto de pobreza rural, viene trabajando, desde 1998, el proyecto de Desarrollo Rural Integral DRI-Cotacachi, denominado Proyecto Desarrollo Local Imbabura, desde el año 2003.

El proyecto tiene como objetivo disminuir los índices de pobreza y marginalidad de la población rural de los cantones de Cotacachi, Antonio Ante, Urcuquí, Pimampiro, Otavalo e Ibarra, de la provincia de Imbabura. Además, pretende contribuir al proceso de desarrollo económico y social de las zonas rurales deprimidas apoyando a una población beneficiaria de más de 160.000 personas de la zona rural.

Durante los dos últimos años, el Proyecto ha desarrollado sus actividades, en base a tres Sub-proyectos:

- El Sub-proyecto Productivo realiza actividades de formación para mejorar los sistemas de producción agrícola, el nivel técnico de las explotaciones pecuarias y de la pequeña agroindustria, y fortalecer los sistemas de comercialización. También promueve prácticas de protección medioambiental, programas de agro-forestería y actividades de ecoturismo.
- El Sub-proyecto Social es el eje articulador del proyecto. Su objetivo es el fortalecimiento institucional y la gobernabilidad a través de la

participación plena de los beneficiarios/as y la firma de convenios de cooperación institucional con las instituciones locales y regionales que actúan en la zona. De esta manera, el DRI intenta conseguir la sostenibilidad del proyecto y generar modelos de desarrollo local acordes con las políticas de descentralización en el Ecuador. El sub-proyecto social también apoya la legalización de grupos de mujeres, su capacitación en técnicas de trabajo microempresarial y fortaleciendo grupos artesanales y de ecoturismo. Así mismo, impulsa un programa de comunicación social alternativa para reforzar la identidad cultural de los habitantes de la zona.

- El Sub-proyecto de Infraestructura, impulsa y cofinancia proyectos y obras de construcción y de mejoramiento de infraestructura productiva como canales de riego, acequias y reservorios, puentes y caminos vecinales, almacenes para comercialización o construcción de mataderos. También realiza obras de infraestructura social como la construcción y el mejoramiento de sistemas de agua potable, aulas, baterías sanitarias y viviendas para profesores.

En el período 2001-2002, el proyecto ha ejecutado con las comunidades 282 microproyectos, lo que ha beneficiado de forma directa e indirecta en los dos últimos años a casi 350.000 habitantes de la provincia. El aporte de la AECI para el período ha sido de 847.471 dólares y el de la contraparte local de 212. 884 dólares.

Durante el mes de abril del 2.002, el proyecto DRI-Cotacachi fue objeto de una evaluación externa realizada por la consultora Española DARA con el objetivo de analizar y medir los impactos del proyecto durante el periodo 1998-2001.

A pesar del altísimo grado de implicación y esfuerzo realizado por el equipo técnico del Proyecto durante todos estos años, la complejidad y heterogeneidad de la realidad y de la pobreza rural han impedido que los resultados del proyecto fueran los esperados.

El equipo técnico del DRI-Cotacachi ha incorporado las observaciones y recomendaciones realizadas por la consultora española DARA en el documento de proyecto para la fase 2002-2004.

Programa de Microfinanzas

En diciembre del año 2001, la AECI y el Instituto de Crédito Oficial, ICO, de España firmaron los acuerdos y contratos con el Banco Solidario y con Credifé del Banco del Pichincha para la ejecución del Programa de Microfinanzas en el Ecuador.

Ambas entidades ya han recibido los recursos aportados por el Fondo para la Concesión de Microcréditos para Proyectos de Desarrollo Social Básico en el Exterior (FCM). En el caso del Banco Solidario, la financiación ha sido de 6.010.120 Euros y en el caso de Credifé, de 3.606.072 Euros.

Este programa pretende contribuir al fortalecimiento de las entidades financieras con el objetivo de dinamizar el ahorro popular y ayudar a la integración en el sector formal de los microempresarios, ampliando las posibilidades de acceso al crédito de todos los estratos de la población, especialmente los más desfavorecidos.

Sector de Protección del Medio Ambiente

Programa Araucaria. Proyecto Integral Galápagos

Stalin Delgado es un pescador artesanal de Puerto Baquerizo de la Isla San Cristobal de Galápagos. A través del Proyecto Integral Galápagos tuvo la oportunidad de viajar a Bamio, Galicia, donde le impresionó lo bien que fue recibido y atendido por los pescadores gallegos. “Aprendimos mucho con ellos. A no perder nunca las esperanzas y a establecer nuestro propio modelo organizativo para encontrar nuestro camino”.

El Programa Integral Galápagos ha impartido un total de doce talleres y dos cursos de formación dirigidos a los socios y administradores de las cuatro cooperativas de pescadores artesanales del archipiélago. “Asistí a un curso que se dictó en la isla Santa Cruz sobre cooperativismo. Tuvimos instructores españoles y aprendí como conformar una cooperativa, sus beneficios, su organización... También acerca del procesamiento del pescado y el marisco y su presentación en el mercado”, explica orgulloso Stalin.

El Proyecto Integral Galápagos forma parte del Programa Araucaria de la Cooperación Española. Ejecutado por el Ministerio del Ambiente de Ecuador a través del Parque Nacional Galápagos, su principal objetivo es contribuir a la conservación de los ecosistemas y de la biodiversidad singular del Parque Nacional y la Reserva Marina de Galápagos mediante una gestión sustentable de sus recursos naturales con una participación activa de la población local.

Uno de los principales conflictos en las Islas Galápagos es el enfrentamiento entre los sectores conservacionistas y la población local sobre el uso de los recursos naturales de la Isla. El proyecto Galápagos ha conseguido establecer un punto intermedio en este conflicto de intereses a través del impulso de

alternativas económicas para la población local acordes con la conservación del medio ambiente.

Como explica Jorge Sotomayor, responsable del Área de Educación Ambiental del Parque Nacional Galápagos, "Araucaria ha apoyado a áreas que se encontraban desprotegidas en Galápagos por los gobiernos centrales, como la cultura, el sector agropecuario o el pesquero". "Los profesionales de la AECI han logrado inculcar el sentido conservacionista a los sectores pesquero y agropecuario, sin estar entre los objetivos principales de los cursos".

Tradicionalmente, la ayuda proporcionada a las Islas Galápagos ha sido destinada a investigaciones científicas o a proyectos de conservación ambiental sin tomar en cuenta la situación de los pobladores locales, la mayoría provenientes del continente y con escasa identidad y sentimiento de pertenencia las Islas. Con estos antecedentes, el proyecto Galápagos ha impulsado una línea de trabajo destinada a mejorar la calidad de vida de la población local a través del impulso de actividades productivas, turísticas, pesqueras y agropecuarias.

Rodolfo Giménez es agricultor y ganadero de Las Goteras-Cerro Verde de la Isla San Cristobal. "He asistido a todos los cursos que ha realizado Araucaria. Gracias a su iniciativa, formamos la Asociación de Productores Agropecuarios y construimos y equipamos un botiquín de veterinaria, que ha sido de mucha utilidad para nosotros."

Jannet Gutiérrez, Administradora de la Cámara de Turismo de Galápagos, tiene relación con la Cooperación Española desde 1996, año en que se iniciaron los trabajos de construcción del Centro de Interpretación de San Cristóbal. "Es una obra con acabados perfectos, acorde con nuestro medio ambiente y con la naturaleza que lo rodea".

El Centro de Interpretación, financiado por la Cooperación Española, se ha convertido en la sede del programa cultural y de educación ambiental denominado "*San Cristóbal, capital cultural de Galápagos*", que ha organizado más de 60 eventos culturales desde el 2001.

En la línea de trabajo de protección y conservación de las áreas naturales protegidas de Galápagos, los logros del Proyecto no han sido menos importantes.

Uno de los principales ha sido el proceso de revisión del Plan de Manejo del Parque Nacional Galápagos, que ocupará buena parte de los esfuerzos del proyecto durante el año 2003.

Durante los dos años de actuación, ARAUCARIA ha realizado numerosas campañas de limpieza costera y submarina en las islas que han recogido más de 18 toneladas de residuos inertes no degradables.

Los Humedales del Sur de Isabela han sido declarados oficialmente como Sitio Ramsar de Importancia Internacional después de un largo proceso de diagnóstico y planificación impulsado y financiado por Araucaria y se impulsaron importantes campañas de recuperación ambiental y de control de especies introducidas.

Finalmente, el proyecto construyó y equipó la Galapaguera semiartificial de Cerro Colorado y financió y supervisó la realización de varias tesis de investigación sobre especies amenazadas en las Islas.

En el período 2001-2002 la Cooperación Española ha aportado 778.170 dólares para el financiamiento de las actividades del proyecto.

Sector de Fomento de la Participación Social, Fortalecimiento Institucional y Buen Gobierno

Proyecto de Apoyo al Fortalecimiento de los Municipios Indígenas Alternativos

"Ama shua, ama killa, ama llulla": no robar, no mentir, no ser ocioso. Los principios del antiguo código de ética incaicos, son la bandera que enarbolan los distintos estamentos, instituciones y organizaciones del movimiento indígena ecuatoriano como instrumento de renovación política y social del país.

Desde las elecciones generales del año 2000, existe en Ecuador una red 32 Municipios Indígenas Alternativos. Estos municipios se caracterizan por estar gobernados por un alcalde o una alcaldesa indígena, o por autoridades que, sin ser indígenas, han sido promovidos por el movimiento indígena y se han sumado a los principios y a la visión de desarrollo local y nacional que propugnan y tratan de poner las organizaciones Indígenas.

Históricamente, los pueblos y nacionalidades indígenas del Ecuador han sufrido la inequidad económica, la discriminación cultural y la exclusión política. No ha sido hasta 1998, que la Constitución del Ecuador les ha reconocido su derecho a la participación en los niveles de planificación, priorización de acciones y toma de decisiones en el Estado.

En este nuevo marco legal, los Municipios Indígenas Alternativos buscan la construcción de gobiernos locales innovadores basados en:

- La Transparencia en el manejo de los fondos públicos y el Control Social de las autoridades y funcionarios.
- La más amplia participación ciudadana en la planificación del Desarrollo local, en la ejecución de obras y acciones y en la toma de decisiones trascendentes para la población.
- La construcción de renovadas formas de democracia local mediante mecanismos como las Asambleas Ciudadanas, lo Parlamentos y los Comités de Desarrollo Local.
- La promoción de la interculturalidad como procesos permanentes de diálogo y enriquecimiento entre los diversos pueblos y culturas presentes en el espacio local.

La Cooperación Española está apoyando este nuevo marco de diálogo y participación inaugurado en 1998, a través del proyecto de Apoyo al Fortalecimiento de los Municipios Indígenas Alternativos.

La finalidad del proyecto es apoyar el proceso de fortalecimiento institucional de éstos municipios indígenas para que realicen un buen trabajo de gestión y administración local que revierta en la calidad de vida de sus habitantes.

Para lograr este objetivo, el proyecto trabaja en tres niveles: 1. La gestión de políticas y estrategias de desarrollo municipal en el nivel local, regional y nacional. 2. El desarrollo de instrumentos técnicos de planificación y gestión en el nivel territorial. 3. La formación y el intercambio de experiencias.

La contraparte del proyecto es el Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador, CODENPE, un organismo descentralizado y participativo creado en 1998 donde están representadas las nacionalidades Quichua, Awa, Chachi, Epera, Tsa´chila, Huaorani, Siona, Cofán, Secoya, Shuar, Záparo y Achuar.

Prevención de Conflictos y Apoyo al Sistema de Paz

El Proyecto Binacional de Ordenamiento, Manejo y Desarrollo de la Cuenca Catamayo-Chira

"La realidad de la Cuenca Catamayo-Chira desde hace 10 o 20 años es bien conocida: la migración permanente. La falta de riego, de capacitación, la concentración de los servicios en las cabeceras provinciales… ha provocado la

desintegración en el campo. La escasez de producción nos llevó a una inflación permanente y a depender de las importaciones" explica Betty Sánchez, consultora privada y vecina de Loja.

Efectivamente, el ámbito de ejecución del Proyecto Binacional de Ordenamiento, Manejo y Desarrollo de la Cuenca Catamayo-Chira que la Cooperación Española está desarrollando en el marco de los Acuerdos de Paz firmados entre Ecuador y Perú en 1998, se encuentra situado en una de las zonas más pobres de Ecuador.

La población de la Cuenca es de más de 800.000 personas, mayoritariamente del ámbito rural, que vive en difíciles condiciones socioeconómicas con en altos índices de migración y bolsas de extrema pobreza. El ámbito geográfico del proyecto está constituido por las zonas irrigables del Medio y Bajo Piura (Perú) y las zonas naturales de protección del Parque Nacional Cerros de Amotape, en Perú, y del parque nacional Podocarpus, en Ecuador.

El Proyecto plantea, como propósito fundamental, lograr la Gestión Integral de la Cuenca Hidrográfica del Catamayo-Chira para superar los problemas socioeconómicos y ambientales existentes en la zona. Así mismo, persigue avanzar en la consolidación de la Paz entre Perú y Ecuador y establecer la gestión integral y compartida de la Cuenca binacional mediante la estructuración de un Organismo de Gestión Binacional de la Cuenca.

El proyecto, que tiene una duración de 5 años y nueve meses, tuvo una fase preoperativa durante el 2001. El diagnóstico socio-económico y geográfico realizado en esta etapa ha sido una de las claves del éxito que está teniendo el proyecto en la zona.

"El Proyecto de la Cooperación Española está generando los insumos básicos de una manera muy técnica y apropiada para tener una perspectiva clara de cómo se ha de intervenir en la cuenca Catamayo-Chira. La información de los estudios nos permitirá hacer una buena planificación para desarrollar programas de utilidad para nuestra población", explica el Ingeniero Gustavo Costa, director de Gestión Ambiental del Consejo Provincial de Loja.

Así mismo, el proyecto tiene como objetivo fundamental mejorar la calidad de vida de la población fronteriza mediante la promoción de actividades productivas y la formación técnica práctica con carácter binacional para potenciar las vocaciones productivas de la zona y consolidar una visión integrada en el manejo de los recursos.

"La AECI nos ha financiado dos proyectos. El Proyecto Binacional de Maní, en el cual estamos trabajando 380 productores y campesinos de Ecuador y Perú, y el proyecto fronterizo en Huaquillas que tiene por objetivo mejorar las relaciones transfronterizas comerciales entre microempresarios de Aguas Verdes y Huaquillas", explica Luis Eduardo Palacios Presidente Ejecutivo de la Fundación de Apoyo Comunitario y Social del Ecuador.

Gustavo Costa, también pone de manifiesta la voluntad del proyecto de impulsar estrategias para lograr el desarrollo de la Cuenca: "Se ve claramente la voluntad de la AECI de apoyar procesos de fortalecimiento organizacional, de infraestructura ecoturística o manejo productivo de determinadas zonas claves y críticas de la Cuenca".

El costo total estimado del Proyecto es de US$ 7.701.396. La Cooperación Española aporta el 70% del coste del Proyecto, y la parte ecuatoriana un 15 %.

En el período comprendido entre abril de 2001, fecha de inicio de las actividades, y diciembre de 2002 el monto aportado por la AECI ha sido de 432.604 dólares y el de la contraparte ecuatoriana ha sido de 200.556 dólares.

La Cooperación descentralizada de las CCAA

La Cooperación Descentralizada Directa de la Junta de Andalucía

En el marco del Programa Bilateral de Cooperación Hispano-Ecuatoriano, se desarrollan dos importantes proyectos con financiamiento y asistencia técnica de la Junta de Andalucía a través de las Consejerías de Obras Públicas y Servicios Sociales: el Programa de Urbanismo en apoyo a la Rehabilitación del Centro Histórico de Quito y el Programa NAR de Atención a Niños de Alto Riesgo.

El Programa NAR

El programa NAR tiene como objetivo sensibilizar a la sociedad ecuatoriana sobre la importancia de prevenir discapacidades mentales, neurológicas y sensoriales y atender oportunamente a los niños recién nacidos que presentan factores de alto riesgo psico-neuro-sensorial.

Más de un millón y medio de personas, es decir, el 10 % de la población ecuatoriana sufre algún tipo de discapacidad, muchas de las cuales se podrían evitar con un buen sistema de prevención. En este contexto, el trabajo realizado por el proyecto NAR en sus unidades de Quito, Guayaquil, Cuenca, Manta, Esmeral-

das ha sido de vital importancia para sensibilizar a profesionales médicos e instituciones ecuatorianas sobre la importancia de la prevención y capacitación.

Solamente el año pasado, el programa NAR atendió a más de 5.000 niños y realizó más de 170 seminarios taller y diversas actividades de comunicación para sensibilizar a la población ecuatoriana sobre la importancia y la necesidad de la prevención.

El monto desembolsado por la Junta de Andalucía para el financiamiento de las actividades del Programa NAR en el período 2001-2002 ha sido de 312.529 dólares. En ese mismo período la contribución de contraparte ha sido de 241.737 dólares.

Programa de Urbanismo en Apoyo a la Rehabilitación del Centro Histórico de Quito

La cooperación en los campos del urbanismo, historia urbana y rehabilitación entre la Junta de Andalucía y el Municipio de Quito se inician en 1990. El protocolo de entendimiento entre ambas instituciones fue renovado en Sevilla, en el mes mayo del 2001, para un nuevo periodo de cuatro años.

Las actuaciones de la Junta de Andalucía, coordinadas con el Plan Maestro para el Centro Histórico, se centran en la "Rehabilitación de Vivienda en el Centro Histórico", la "Capacitación de Técnicos Municipales en los campos del Urbanismo, Diseño urbano y Arquitectónico y Rehabilitación de vivienda", la "Asistencia técnica en proyectos concretos" y la realización de "Acciones de carácter divulgativo de Quito y su Centro Histórico".

En este sentido, y gracias al apoyo de la Junta de Andalucía, se han rehabilitado viviendas históricas del Centro de la ciudad como la Casa Ponce, la Casa de los Siete Patios o El Penalillo.

El monto desembolsado por la Junta de Andalucía para el financiamiento del programa en el período 2001-2002 ha sido de 563.726 dólares. En ese mismo período los fondos aportados por la contraparte han sido 245.000 dólares.

Cooperación Descentralizada de las Comunidades Autónomas

Durante el año 2002, las 17 Comunidades Autónomas del Estado Español aprobaron el financiamiento para la ejecución de un total de 69 proyectos a través del financiamiento a ONGD españolas. El monto total de las aportaciones de la Comunidades Autónomas fue de 7.257.405 euros.

Cooperación descentralizada de las comunidades autónomas a través de ONGD españolas 2002
(en euros)

Comunidad Autónoma	Numero Proyectos	Aporte económico
Junta de Andalucía	2 proyectos	643.458
Gobierno de Aragón	2 proyectos	266.111
Gobierno de Canarias	1 proyecto	14.845
Gobierno de Cantabria	3 proyectos	205.000
Junta de Castilla la Mancha	9 proyectos	853.428
Junta de Castilla y León	4 proyectos	497.386
Generalitat de Catalunya	8 proyectos	1.472.282
Junta de Extremadura	1 proyecto	14.300
Govern de les Illes Balears	4 proyectos	93.209
Xunta de Galicia	3 proyectos	132.410
Gobierno de la Rioja	6 proyectos	313.571
Gobierno de la Comunidad de Madrid	4 proyectos	1.153.586
Gobierno de Murcia	2 proyectos	57.240
Gobierno Foral de Navarra	12 proyectos	688.489
Gobierno del País Vasco	3 proyectos	614.659
Gobierno del Principado de Asturias	2 proyectos	72.121
Generalitat Valenciana	3 proyectos	165.309
TOTAL:	**69 proyectos**	**7.257.405**

Cooperación a través de las ONGD Españolas

La presencia de las ONGD españolas ha tenido un desarrollo creciente a lo largo de los últimos años. Actualmente más de 30 ONGD españolas desarrollan de modo regular actividades de cooperación en proyectos desarrollados con instituciones ecuatorianas. No obstante, son mas de 50, las ONGD que ejecutaron proyectos de desarrollo en el país durante el 2.002.

De todas las organizaciones que trabajan en el país, 18 tienen una delegación permanente, algunas con personal español y otras exclusivamente con técnicos y técnicas ecuatorianas, y 7 han firmado el Convenio Básico con el Instituto Ecuatoriano de Cooperación Internacional (INECI). Medicus Mundi, Solidaridad Internacional, Médicos Sin Fronteras y Paz y Desarrollo forman parte del Foro de las ONG's Internacionales.

Durante el año 2002, las ONGD españolas desarrollaron más de 200 proyectos en Ecuador, con un importe total de más de 44 millones de euros.

Las actividades de cooperación promovidas estuvieron concentradas, principalmente, en las áreas de sector productivo, salud, multisectorial, educación, agua y saneamiento e infraestructuras sociales.

Sus áreas geográficas prioritarias de actuación fueron, en primer lugar la Región Sierra o Central, seguidos de la Costa, la Amazónica y Galápagos.

En la actualidad, cinco ONGD españolas están desarrollando Estrategias en el país: Solidaridad Internacional, Ayuda en Acción, Intermon Oxfam, Caritas Española, Cruz Roja Española.

Perspectivas y Conclusiones de la Cooperación Española en Ecuador

Hasta aquí un breve recuento de las actuaciones de la Cooperación Española en el Ecuador. Hacia delante la importancia de intensificar las relaciones y la coordinación entre todas las instituciones ecuatorianas y españolas implicadas en los procesos de desarrollo.

Es muy importante lograr una complementariedad cada vez mayor entre los diferentes programas e instrumentos de la Cooperación Española y al mismo tiempo hacer que la realidad pluricultural y el carácter multiétnico de la sociedad ecuatoriana signifiquen un enfoque de carácter transversal en todas las actuaciones de la Cooperación Española en el país.

Bibliografía

ACTA de la Reunión del Comité Mixto de Evaluación y Seguimiento del Programa de Cooperación Española con Ecuador 2001-2004.

AECI, Plan Director de la Cooperación Española 2001-2004, Madrid 2001.

PNUD, Informe de Desarrollo Humano. Ecuador 2001, PNUD. Quito, 2001.

SIDENPE, Sistema de Indicadores Sociales de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador, SIIESE, Quito, 2002.

LA CUESTIÓN INDÍGENA Y LAS DESIGUALDADES DE GÉNERO EN BOLIVIA: LA LUCHA CONTINÚA

LAURA GONZÁLEZ GARCÉS*

RESUMEN

En Bolivia, el mantenimiento de elevados niveles de pobreza, la falta de legitimidad del Estado o el aumento del descontento social, componen una situación muy difícil. En estos últimos años se han producido avances en materia de desarrollo social, en política económica y en el proceso de descentralización del Estado, pero tales avances contrastan con las expectativas de cambio que el nuevo marco normativo había suscitado; circunstancia que igualmente se produce respecto a la cuestión indígena y las desigualdades de género, factores cruciales en la explicación de la pobreza. La falta de respaldo a las iniciativas tomadas con políticas y recursos suficientes está en la base del descontento social que subyace a la crisis actual. Un aspecto que puede iluminar otras realidades nacionales de la región.

ABSTRACT

High level of poverty, lack of State legitimacy and growing discontent amid population have brought about an unstable environment to Bolivia. Over the last years some advances have taken place in human and social development, political economy and the decentralization of the State. However, reforms

* Licenciada en Ciencias Políticas y de la Administración, Postgrado en Desarrollo y Ayuda Internacional, Doctoranda en Relaciones Internacionales y Becaria de Investigación del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI).

fell below expectations if one compares the institutional framework and the results it intended to bring about, specially in such important areas like the rights of the indigenous people or the gender inequalities. Lack of support in terms of resources and policies by the government lies at the root of public discontent, this diagnosis being applicable to other countries in the region.

RÉSUMÉ

En Bolivie, la subsistance de hauts niveaux de pauvreté, le manque de légitimité de l'État ou l'augmentation du mécontentement social, composent une situation très difficile. Dans ces dernières années des avances se sont produites en matière de développement social, en politique économique et dans le procès de décentralisation de l'État, mais de telles avances contrastent avec les perspectives de changement que le nouveau cadre normatif avait suscité; circonstance qui se produit également par rapport à la question indigène et les inégalités de genre, facteurs cruciaux dans l'explication de la pauvreté. Le manque d'appui aux initiatives prises avec des politiques et des recours suffisants est à la base du mécontentement social sous-jacent à la crise actuelle. Un aspect qui peut illuminer d'autres réalités nationales dans la région.

Introducción

Bolivia vive hoy un momento de inflexión y cambio a todos los niveles, tanto económico y de desarrollo como político y social. A pesar de las importantes reformas iniciadas a mediados de los años ochenta —fue el primer país que realizó un plan de ajuste estructural, con el que se ganó el apoyo de toda la comunidad internacional— todavía no ha logrado fortalecer plenamente la legitimidad y la eficacia del Estado, ni ha superado los altísimos niveles de pobreza e inequidad existentes, que se han mantenido, e incluso acentuado, en estos últimos años.

La realidad boliviana, al igual que ocurre en el resto de países andinos, sigue siendo una realidad difícil y conflictiva, donde la pobreza y el descontento social, se suman, entre otros problemas, a la falta de credibilidad del Estado, los altos niveles de corrupción o la insatisfacción de las expectativas de la

población. Del mismo modo, se perpetúan las diferencias sociales, principalmente entre población indígena y no indígena, y las desigualdades de género, así como las diferencias entre regiones y entre áreas urbanas y áreas rurales. Diferencias que alcanzan niveles peligrosos para la consolidación de la democracia y la cohesión social.

Por todas estas circunstancias, estudiar la situación actual de Bolivia puede ser muy ilustrativo de lo que está sucediendo en otros países de la Región Andina, como Perú o Ecuador, países donde la problemática indígena, las desigualdades sociales y de género son, de igual modo, altamente representativas.

El artículo que se presenta a continuación consta de tres epígrafes principales. El primero pretende realizar una breve descripción de la actual situación económica, política y social de Bolivia; el segundo presenta ya uno de los temas esenciales del artículo, la cuestión indígena, analizando distintas dimensiones de la diversidad indígena y originaria, así como las diferentes intervenciones del Estado en las últimas décadas; el tercero trata de la situación de la mujer en Bolivia, mostrando algunos indicadores de la equidad de género, distintas dimensiones de la desigualdad y la trayectoria de las políticas de género en los últimos diez años. Por último, se presentan las conclusiones extraídas del análisis y la bibliografía utilizada.

Situación económica, política y social de Bolivia

Una situación económica difícil

Según la clasificación del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Bolivia pertenece al grupo de países de Desarrollo Humano Medio, aunque por su situación (puesto 114 de 173 países)[1] se encuentra más cerca de los países de Bajo Desarrollo Humano. Con un Índice de Desarrollo Humano (IDH) de 0,653 en el año 2000, Bolivia está lejos del promedio latinoamericano (0,767), aunque en algunos indicadores, como tasa bruta de matriculación combinada, alfabetismo y esperanza de vida, se acerca a dicho promedio. Sin embargo, existe una clara diferencia entre su Producto Interno Bruto (PIB) per cápita y el de la región: 2.424 ($PPA)[2] frente a los 7.234 ($PPA) del conjunto de América Latina

1. PNUD: *Informe sobre Desarrollo Humano 2002*, Mundi-Prensa Libros S.A., Madrid, 2002.
2. Paridad de Poder Adquisitivo ($PPA).

Aunque el país ha incrementado su Desarrollo Humano de manera sostenida desde 1975, año en el que tenía un IDH de 0,512, el comportamiento de sus distintos componentes ha sido desigual: mientras que el índice de logro social se ha incrementado a un ritmo elevado —la esperanza de vida ha pasado de 47 a 62 años, la tasa de alfabetización del 63% al 85,5% y la tasa de matriculación combinada del 56% al 70%—, el índice del PIB per cápita ha tenido un crecimiento modesto, incrementándose sólo en un 19%.

El problema fundamental que enfrenta Bolivia, y causa principal de la conflictiva situación social actual, son los elevados niveles de pobreza existentes: según datos del PNUD[3], el 63% de la población está por debajo de la línea de pobreza, es decir, no tiene ingresos suficientes para satisfacer sus necesidades básicas, el 37% se encuentra en la indigencia, no pudiendo cubrir ni siquiera sus necesidades alimenticias y el 41,6% vive una situación de pobreza crónica o estructural, acumulando carencias monetarias y no monetarias. Un dato que ejemplifica la gravedad de la situación es que la reducción de la pobreza urbana entre 1990 y 1997, período de mayor crecimiento económico tras las políticas de ajuste y estabilización, no sólo ha sido insuficiente sino que se ha reducido drásticamente a partir de 1993.

Así, el crecimiento limitado del PIB per cápita, su débil impacto en la reducción de la pobreza y la agudización de la crisis económica en el 2001, demuestran la persistencia de graves obstáculos que impiden que el crecimiento de la economía boliviana se traduzca en mayores niveles de desarrollo humano.

De igual modo, persisten grandes diferencias regionales: aunque en los últimos años se observa una tendencia a la disminución de las brechas existentes en términos de esperanza de vida, no ocurre lo mismo en cuanto al PIB per cápita de cada departamento. Así, mientras Santa Cruz, La Paz o Pando han experimentado aumentos muy importantes de su PIB per cápita, en Potosí y Chuquisaca esta variable se ha estancado —en 1998, el PIB per cápita de Potosí sólo representaba el 39% del valor de Santa Cruz[4]—. Por tanto, el Altiplano presenta el mayor porcentaje promedio de ciudadanos pobres (73%) y la región oriental tiene el porcentaje menor (47%).

Por otro lado, las diferencias urbano-rurales son también significativas: en las zonas rurales, el 82% de la población sufre carencias tanto monetarias como

3. Ibid.
4. PNUD: *Informe de Desarrollo Humano en Bolivia 2002*, Plural Editores, La Paz, 2002.

no monetarias, mientras que las zonas urbanas presentan un 45% de pobres. No obstante, la descentralización administrativa iniciada hace unos años espera lograr una mejor provisión de bienes y servicios a nivel municipal y una mayor eficiencia y equidad en la administración de los recursos.

Para intentar corregir esta situación, en el marco de los "Poverty Reduction Strategy Paper" (PRSP)[5] impulsados por el Banco Mundial, Bolivia formuló su propia "Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza" (EBRP), la cual parte de una premisa fundamental: "la pobreza, la inequidad y la exclusión social son los problemas más severos que afectan a la democracia y la gobernabilidad en Bolivia"[6]. La Estrategia constituye el marco en el que se alinean las políticas públicas de lucha contra la pobreza. Es un documento abierto, fruto de la participación popular —desarrollada a través del Diálogo Nacional 2000 y el Comité de Enlace, principalmente—, gracias a la cual Bolivia se ha beneficiado de la iniciativa para la reducción de la deuda externa del acuerdo HIPC II, que engloba a los Países Pobres Altamente Endeudados, por un total de 1.300 millones de dólares en 15 años. Fue aprobada en junio del 2001 por el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Interamericano de Desarrollo y la cooperación bilateral presente en Bolivia.

El documento establece cuatro acciones estratégicas y tres temas transversales[7]. Entre las acciones se encuentran ampliar las oportunidades de empleo e ingresos de la población pobre; desarrollar sus capacidades productivas; aumentar su seguridad y protección; y aumentar la participación e integración social. Los temas transversales son el desarrollo con identidad de los pueblos indígenas y originarios; la promoción de la equidad de género; y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y la conservación del medio ambiente.

Una situación socio-política conflictiva

En el 2001, como consecuencia de una grave enfermedad, el Presidente de la República Hugo Bánzer renunció a su cargo, sucediéndole el entonces Vicepresidente Jorge Quiroga hasta el 30 de junio de 2002, fecha en la que se celebraron las últimas elecciones presidenciales. Las elecciones las ganó Gonzalo Sánchez de Lozada, líder del MNR Nueva Alianza, gracias a la decisión del Congreso, quien en última instancia decidió entre Sánchez de Lozada y Evo Morales, líder del Movimiento al Socialismo-Instrumento Político por la

5. Documentos Estratégicos de Lucha contra la Pobreza (DELP).
6. GOBIERNO DE BOLIVIA: *Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza*, La Paz, 2001.
7. Ibid.

Soberanía de los Pueblos (MAS-IPSP), quien se dio a conocer por su lucha al frente de los cocaleros.

Mientras Quiroga definió la agenda de su gobierno en un "Plan de Doce Meses", sobre la base de un pacto de gobernabilidad, transparencia, eficacia y lucha contra la corrupción, los partidos del nuevo gobierno —MNR Nueva Alianza y MIR Nueva Mayoría— suscribieron, el 25 de julio de 2002, una alianza denominada "Plan Bolivia", cuyo fin era "garantizar la gobernabilidad del país y la profundización y proyección de la democracia boliviana"[8]. De tal manera, formaron un Gobierno de Responsabilidad Nacional, cuyo principal objetivo era crear empleo y generar crecimiento y desarrollo con equidad social.

El Plan de Gobierno 2002-2007 señala doce aspectos fundamentales[9], entre los que destacan —por su implicación política y social y por su relación con la temática indígena y las desigualdades de género—, enfrentar con determinación el desempleo; desarrollar una política de transformación productiva del agro; luchar frontalmente contra la corrupción; desarrollar acciones para la inclusión social, económica y cultural de quechuas, aymarás e indígenas; y garantizar el ejercicio efectivo de los derechos de la mujer, la igualdad de oportunidades para los jóvenes y el trato justo para los ancianos.

Las explosiones sociales de abril y septiembre de 2000 y los graves disturbios ocurridos en La Paz los días 12 y 13 de febrero de 2003, que causaron 28 muertos y más de 200 heridos, son señales inequívocas de los riesgos que la persistencia de la pobreza, la desigualdad y la exclusión social están causando a la democracia: a pesar de los procesos de participación social y descentralización emprendidos y las reformas establecidas, continúan produciéndose graves conflictos sociales motivados por el descontento de amplios sectores de la población, entre otros, los campesinos sin tierra, los productores de coca, los indígenas y originarios, los transportistas y los maestros. Aún así, el Gobierno sigue desarrollando políticas, algunas impuestas por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, que conllevan más desigualdad y exclusión social, como, por ejemplo, la aplicación del Plan Dignidad, con el que pretende la erradicación de los cultivos ilegales de la hoja de coca y la puesta en marcha de planes de "desarrollo alternativo", o el último intento fallido de establecer el "impuestazo", cuya finalidad era gravar el sueldo de los trabajadores más pobres.

8. GOBIERNO DE BOLIVIA: *Plan Bolivia*, La Paz, 2002.
9. Ibid.

Por tanto, la situación social que vive Bolivia es muy difícil: a la pobreza, la desigualdad y el descontento social mencionados, se suman, entre otros problemas, la falta de legitimidad, credibilidad y eficacia del Estado, la existencia de altos niveles de corrupción o la insatisfacción de las expectativas de la población, lo que dibuja un panorama muy poco alentador. Como veremos, este panorama es el que están intentado cambiar tanto el movimiento indígena como el movimiento de mujeres, oponiéndose frontalmente a los poderes establecidos.

La cuestión indígena en Bolivia[10]

Dimensión demográfica, lingüística e histórica

La diversidad étnica en Bolivia es muy amplia, tanto que no se sabe con exactitud cuántos grupos étnicos existen ni cuántas personas hay en cada grupo. Según el PNUD, "En el año 2000, alrededor del 60% de la población de Bolivia eran quechuas, aymaras, guaraníes, chiquitanos, moxeños, guarayos, y otros tantos pueblos indígenas"[11]. En la actualidad, se identifican 32 grupos etnográficos, repartidos entre las poblaciones rurales del Oriente, el Chaco y la Amazonía y los pueblos originarios de las tierras altas —aymaras y quechuas—, quienes buscan una identidad específica en función de sus antepasados más originarios, optando por este término que sienten menos despectivo que el término "indígena".

Apenas existen estadísticas de población oficiales sobre pueblos indígenas y originarios, y en las pocas que se han realizado[12], la variable utilizada ha sido únicamente de carácter lingüístico: las lenguas, idiomas y dialectos son uno de los componentes principales de la diversidad indígena de Bolivia. Tras el censo de 1992, se afirma que el 58% de los bolivianos sabe alguna lengua originaria, de los cuales, el 46% habla también castellano[13]. El quechua y el aymara concentran gran parte de esta diversidad lingüística, comprendiendo respectivamente una tercera y una cuarta parte de la población. Los más de treinta idiomas originarios restantes son hablados sólo por grupos minoritarios que, juntos, apenas suman el 2% de la población total.

10. Capítulo elaborado con información extraída principalmente del *Diagnóstico de Población Indígena y Originaria de Bolivia*, del Banco Mundial.
11. PNUD: *Informe de Desarrollo Humano en Bolivia 2002*, Plural Editores, La Paz, 2002.
12. Por ejemplo, el Censo Indígena Rural de Tierras Bajas.
13. ALBÓ, Xavier: *Bolivia Plurilingüe*, CIPCA-UNICEF, La Paz, 1995.

En cuanto a la dimensión histórica de la población indígena y originaria de Bolivia, existen claras diferencias entre tierras altas y tierras bajas: las rebeliones indígenas anticoloniales en tierras altas son parte de la memoria histórica de Bolivia, e influyen de manera evidente en la actualidad, entre otras, la rebelión anticolonial de Tupaj Katari de 1781, la rebelión indígena de Pablo Zárate Willka en 1899 o la insurrección de Jesús de Machaca en 1921.

En los últimos años, el acontecimiento más importante del movimiento indígena de tierras altas es el resurgimiento del katarismo, que se produce cuando los movimientos campesinos indígenas de La Paz y Oruro fundan la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB), que tuvo su primera aparición pública en 1973, con el "Manifiesto de Tiwanacu", que reivindicaba el ideario de Tupaj Katari y daba nacimiento a un sindicalismo originario campesino independiente. En 1983, tiene lugar el II Congreso de la CSUTCB, cuya "Tesis Política" plantea la reconquista de la libertad arrebatada en 1492 y la reconstrucción de la historia de la nación boliviana.

Otro momento importante de la CSUTCB corresponde a su lucha por la modificación de la Ley del Servicio de Reforma Agraria (Ley INRA) de 1996, cuando se organizó la denominada "Marcha Histórica" de campesinos originarios de tierras altas e indígenas de tierras bajas, que conmocionó a la opinión pública nacional e internacional por su magnitud y significado. Recientemente, la CSUTCB asumió la lucha del movimiento cocalero de Cochabamba, aunque pronto retomó su característica inicial de entidad de organizaciones indígenas y originarias.

Por otro lado, la cronología histórica de las tierras bajas —la Amazonía y el Oriente— ha sido diferente, sobre todo por su aislamiento interétnico y geográfico heredado de la época colonial. A finales de los años setenta comenzó la movilización indígena, cuya finalidad era recuperar el contacto entre los pueblos nativos del oriente boliviano. Así, en 1982, se fundó la Confederación Indígena del Oriente, Chaco y Amazonía de Bolivia (CIDOB).

El acontecimiento más importante se produjo en agosto de 1990, cuando la Central de los Pueblos Indígenas del Beni (CEPIB) inicia la "Marcha por el Territorio y la Dignidad", la cual consiguió del Gobierno decretos favorables para los cuatro primeros territorios indígenas de la Amazonía, entre ellos, Isidoro Securé y Sirionó. Por último, el 2 de julio del 2000, se produjo una nueva Marcha hacia La Paz organizada por los movimientos indígenas de las tierras bajas y los movimientos sindicalizados de las tierras altas, exigiendo la atención a sus demandas territoriales.

A pesar de las diferencias existentes entre ambos movimientos, con el tiempo se han llevado a cabo varias iniciativas para su acercamiento: por ejemplo, el 25 de febrero de 1992 se formó la "Comisión 500 Años de Resistencia a la Opresión, Explotación y Marginamiento" que lanzó, a su vez, la convocatoria de la "Primera Asamblea de Naciones Originarias y del Pueblo", a celebrarse en La Paz en octubre de ese mismo año. La Asamblea influyó significativamente en la opinión pública, aunque sus objetivos iniciales se vieron trastocados años después por las contradicciones existentes entre las distintas organizaciones indígenas.

Magnitud de la pobreza indígena[14]

Respecto a los niveles de pobreza de los pueblos indígenas y originarios, hay algunos datos que revelan la gravedad de la situación: en 1999, el 63,7% de los indígenas bilingües y el 73,5% de los indígenas monolingües estaban por debajo de la línea de pobreza, frente al 48,1% de los no indígenas, es decir, más de 15 puntos porcentuales de diferencia. De igual modo, la incidencia de la extrema pobreza es también mayor entre los indígenas —el 37,1% de los monolingües y el 29,2% de los bilingües frente al 19,8% de los no indígenas—.

Existe también una clara correlación entre el origen indígena y los años de educación cursados: en promedio, los indígenas tienen tres años menos de escolaridad que los no indígenas —9,7 años los no indígenas; 6,5 años los bilingües y 0,4 los monolingües—. La diferencia es aún mayor en el caso de las mujeres indígenas —9,1 años las no indígenas; 5,5 años las bilingües y 0,3 años las monolingües—, lo que demuestra que ellas constituyen uno de los grupos más desfavorecidos de la sociedad boliviana. Además, la falta de escolaridad de la población indígena bilingüe es más de tres veces superior a la de la población no indígena —el 11% los indígenas bilingües frente al 2,8% de los no indígenas—, aunque en esta variable la diferencia fundamental se produce entre indígenas bilingües y monolingües (77,9%), lo que demuestra que la educación básica no está beneficiando a los diferentes grupos étnicos de manera equitativa.

Por último, el análisis de las características de empleo e ingresos pone igualmente de manifiesto importantes diferencias entre población indígena y población no indígena: un mayor porcentaje de indígenas participa en la

14. PSACHAROPOULOS, George y PATRINOS, Harry Anthony (Comp.): *Las poblaciones indígenas y la pobreza en América Latina*, Banco Mundial, Washington D.C., 1999.

fuerza laboral (57,9% de los indígenas bilingües y 45,3% de los monolingües, frente al 41,2% de los no indígenas), sin embargo, los ingresos de los trabajadores indígenas distan mucho de los ingresos de los no indígenas (189,4 bolivianos por mes los indígenas monolingües; 308,5 bolivianos los bilingües y 479,3 los no indígenas)[15]. Por último, existe una fuerte relación entre el origen indígena y el empleo en el sector informal, ya que la población indígena, con menor grado de educación y formación, compone una parte bastante importante del sector informal.

El papel del Estado frente al movimiento indígena y originario

Partiendo de la base de que el reconocimiento de los derechos indígenas y originarios nunca ha sido producto de una política de Estado ni del diálogo entre las partes, sino fruto de la lucha y la presión del movimiento indígena y originario de Bolivia, la intensidad de los avances y los logros producidos ha variado en función del posicionamiento de cada gobierno frente el tema.

Así, con la llegada de la democracia en 1982 y, concretamente desde 1991, se produce un cambio de rumbo en cuanto a la temática indígena y originaria: durante el Gobierno de Jaime Paz Zamora se presentó el "Plan Nacional para la Defensa y el Desarrollo Indígena", formado por cuatro ejes de acción: reconocimiento y participación; territorio para los pueblos indígenas; desarrollo económico, salud y educación; y legislación indígena. Además, se formuló un Proyecto de Ley Indígena, pero finalmente no se concretó.

El Gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada realiza importantes avances en el ámbito legislativo: el más importante lo constituye el Artículo 1 de la Constitución Política del Estado —reformada por la Ley 1585, de 12 de agosto de 1994—, que define a Bolivia como "multiétnica y pluricultural". A su vez, en el Artículo 171 se reconocen "los derechos sociales, económicos y culturales de los pueblos indígenas (...) especialmente los relativos a sus Tierras Comunitarias de Origen"[16]. De igual modo, la Ley de Reforma Educativa, en su Artículo 1.5 sostiene que "es intercultural y bilingüe, porque asume la heterogeneidad socio-cultural del país"[17]. Por último, en esta etapa se crearon la Secretaría de Asuntos Étnicos, de Género y Generacionales y la Subsecretaría de Asuntos Étnicos, encargadas de institucionalizar las políticas sobre pueblos indígenas y originarios.

15. Ibid.
16. Artículos 1 y 171 de la Constitución Política del Estado, La Paz, 1994.
17. Artículo 1.5 de la Ley de Reforma Educativa, La Paz, 1994.

La Política Nacional Indígena y Originaria denominada "Desarrollo con Identidad" constituye la más importante de las políticas públicas sobre la materia desarrolladas durante la etapa del Presidente Hugo Banzer. De igual modo, destaca también la creación, el 30 de octubre de 2000, del Viceministerio de Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios, que asume la elaboración de un diagnóstico nacional sobre pueblos indígenas y originarios, a la vez que propone programas nacionales y regionales de desarrollo con identidad y programas locales de gestión indígena y originaria, entre otras iniciativas.

Finalmente, mientras Jorge Quiroga continuó la política de la Administración Banzer, en el actual Gobierno de Sánchez de Lozada, el "Plan Bolivia" contempla como uno de sus objetivos fundamentales "desarrollar acciones para la inclusión social, económica y cultural de quechuas, aymaras e indígenas"[18], aunque es pronto todavía para hacer una valoración, ya que no se ha concretado aún en ninguna acción específica.

La situación de las mujeres en Bolivia

Indicadores de la equidad de género en Bolivia[19]

A partir de 1995, el PNUD introduce dos índices compuestos en el Informe de Desarrollo Humano: el primero de ellos, el Índice de Desarrollo de Género (IDG), detalla la desigualdad existente entre hombres y mujeres; y el segundo, el Índice de Potenciamiento de Género (IPG), muestra el grado de potenciamiento de las mujeres en la participación política, la participación económica y los ingresos.

En Bolivia, el Índice de Desarrollo de las mujeres (IDG) respecto al de los hombres es bastante inferior, alcanzando un 0,630 en el año 2002[20]. Es así en función de los distintos componentes del Índice: en capacidades educativas (0,740), en salud (0,639), pero, sobre todo, en cuanto a la distribución de ingresos (0,510)[21].

Respecto al Índice de Potenciamiento de Género (IPG), la distribución del poder económico y político entre hombres y mujeres en Bolivia es extremadamente desigual (0,449), sobre todo en cuanto a la distribución del ingreso

18. Punto 10º del *Plan Bolivia*, La Paz, 2002.
19. Apartado elaborado con información extraída principalmente del *Informe de Desarrollo Humano de Género en Bolivia 2003*, del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
20. Un índice con valor 1 equivaldría a la igualdad total entre hombres y mujeres
21. Datos elaborados por el Instituto Nacional de Estadística en el 2002, con el Censo del 2001.

(0,048) y la participación política (0,370), aunque no tanto con relación a la participación económica, profesional y técnica, donde alcanza niveles bastante elevados (0,928). Sin embargo, esta mayor equidad en la participación económica se refiere únicamente a la población económicamente activa, ya que la distribución ocupacional y el nivel y la calidad de los empleos son muy desiguales. Por último, la carga laboral y la responsabilidad recaen casi equitativamente en hombres y mujeres —sin contar con el trabajo doméstico, claro está—, pero los beneficios se distribuyen de forma desigual, favoreciendo fundamentalmente a los hombres.

Resumiendo, Bolivia ha avanzado en la equidad de género en el último decenio —en 1992, el IDH era de 0,568 y el IDG de 0,552; mientras que en 2001 el IDH fue de 0,641 y el IDG de 0,630—, aunque el avance de sus distintos componentes ha sido desigual: mientras que las diferencias de acceso a la educación de las mujeres han disminuido ligeramente —pasando de 108 en 1992 a 103 en 2001—, en lo que respecta a la distribución de los ingresos, las brechas entre hombres y mujeres se han mantenido e incluso ampliado. El Índice de Potenciamiento de Género también ha tenido una evolución positiva en la última década: el mayor avance se dio en la participación económica y profesional de las mujeres (un 70%), seguido de la participación política (un 15,5% de mejora), mientras que la desigualdad en la distribución de los ingresos ha persistido (sólo un 2,5% de variación).

Algunas dimensiones de la desigualdad[22]

En los años noventa, la cobertura educacional se incrementó en Bolivia en todos los niveles, especialmente para las mujeres, aunque sigue existiendo una fuerte determinación del nivel de educación de los hijos en función del nivel de los padres, lo que favorece la transmisión intergeneracional de la pobreza. El acceso a la educación en Bolivia no se puede contemplar como un mecanismo de generación de desigualdades entre mujeres y hombres. No obstante, el sistema educativo sí tiene algunos elementos que causan desigualdad, como por ejemplo, las grandes brechas salariales existentes —relacionadas con los años de educación cursados—, o los estudios universitarios seleccionados por las mujeres —carreras más cortas y peor remuneradas—.

En el ámbito de la salud, Bolivia ha dado pasos decisivos para superar el enfoque madre-niño, impulsando acciones basadas en una visión más integral de

22. Apartado elaborado con información extraída principalmente de los Informes de la Unidad de Análisis de Políticas Económicas y Sociales (UDAPE), con datos del año 2001.

la salud de la mujer, que incluye la salud reproductiva y entiende el aborto como un problema de salud pública. Uno de los hechos más importantes fue la puesta en marcha, en 1996, del Seguro de Maternidad y Niñez, que lucha contra la mortalidad materna, la forma más cruel de discriminación contra la mujer y uno de los problemas sociales más graves, que refleja el grado de atraso del país.

La violencia contra la mujer es otra de las agresiones más graves, y se produce tanto en el interior del hogar —violencia doméstica— como en el trabajo y la comunidad. No obstante, Bolivia ha realizado importantes avances en materia de legislación contra la violencia a través de, por ejemplo, la Convención para la Eliminación de toda Forma de Discriminación hacia la Mujer, la Convención para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres o la Ley contra la Violencia en la Familia. Pero el camino a recorrer es todavía muy largo.

El acceso a la toma de decisiones y la participación política de las mujeres es otra de las desigualdades de género más persistentes en la actualidad. Desgraciadamente, la participación femenina en Bolivia es semejante a la de otros países latinoamericanos: aproximadamente, sólo el 14% de los puestos de la Administración, el 10% de los escaños y el 6% del gobierno pertenecen a mujeres.

Por último, con relación a los aspectos económicos y laborales, la brecha entre mujeres y hombres en capacidad de generación de ingresos es muy alta —más de 50 puntos porcentuales—. Esta diferencia revela hasta qué punto está presente en Bolivia la división sexual del trabajo entre el trabajo productivo o remunerado y el trabajo doméstico o de reproducción. Finalmente, el desempleo afecta de manera distinta a mujeres y hombres, no tanto por diferencias en la tasa de ocupación sino porque la entrada y salida de la fuerza de trabajo son mucho más sensibles para las mujeres, debido a que su oferta es mucho más elástica.

Origen y evolución de las políticas de género en Bolivia (1992-2002)

El proceso de institucionalización de la problemática de género se había iniciado en Bolivia años antes de la celebración de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer[23]. El acontecimiento más importante entonces fue la creación del Programa Nacional de la Mujer[24] dentro del Organismo Nacional del

23. Celebrada en Beijing, en septiembre de 1995.
24. PNUD: *Informe de Desarrollo Humano de Género en Bolivia 2003*, Plural Editores, La Paz, 2002.

Menor, la Mujer y la Familia (ONAMFA). En paralelo, se llevaron a cabo un gran número de reformas relacionadas con el tema, como por ejemplo, la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, el Plan Decenal de Acción para la Mujer y la Niñez, o el Plan Nacional de Supervivencia, Desarrollo Infantil y Salud Materna, aunque lamentablemente sólo consideraban el rol materno de las mujeres.

El Programa Nacional de la Mujer identificaba las prioridades fundamentales y los principales obstáculos a los que se enfrentaba la igualdad de género en Bolivia. Entre las prioridades se encontraban la disminución de la mortalidad materna, la mejora de las condiciones educativas y el reconocimiento del rol productivo de las mujeres; mientras que algunos de los obstáculos señalados eran la dispersión de las estrategias relativas a la mujer y la deficiencia de los recursos humanos y financieros del Estado.

En 1993, con el cambio de gobierno, se inaugura una etapa de transformaciones más intensa, poniéndose en marcha las reformas denominadas de "segunda generación"[25], entre las que se encuentran la Capitalización, la Ley de Participación Popular, la Reforma Educativa, la Reforma del Estado y la Constitución, y la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria. Aunque ninguna de las reformas planteaba inicialmente una referencia explícita a la igualdad de género, los logros alcanzados en esta materia no se habrían producido fuera de ese contexto. Ese mismo año se crea la Subsecretaría de Género, dependiente de la Secretaría Nacional de Asuntos Étnicos, de Género y Generacionales, cuyo objetivo principal era "el logro de la igualdad y equidad sociales para las mujeres en relación con los hombres en el marco del desarrollo humano y sostenible"[26].

Para lograr este objetivo, las políticas de igualdad de género se desarrollaron mediante dos estrategias distintas: por un lado, a través de la implementación de medidas de acción positiva a favor de las mujeres; y por otro, a través de procesos de transversalización del enfoque de género en las instituciones del Estado. Durante los dos primeros años se llevaron a cabo acciones destinadas a introducir la problemática de género en la agenda política y sensibilizar sobre el tema en la sociedad. En paralelo, se iniciaron reformas legales tales como la promulgación de la Ley Contra la Violencia Doméstica o la introducción del principio de igualdad de oportunidades en la Reforma Educativa y la Ley de Participación Popular. A su vez, la segunda estrategia,

25. Ibid.
26. SUBSECRETARÍA DE ASUNTOS DE GÉNERO: *Plan de Trabajo Quinquenio 1993-1997*, La Paz, 1993.

la transversalización del enfoque de género, se inicia con la incorporación de personal técnico de la Subsecretaría de Asuntos de Género en las estructuras del Estado.

Ya en 1995, se celebró la Conferencia de Beijing, en la que Bolivia participó activamente y firmó sin reservas la Declaración. La Subsecretaría de Género asumió el proceso de seguimiento de las recomendaciones de la Plataforma de Acción, siendo una de sus primeras iniciativas la coordinación con el Comité Nacional de Enlace, formado por ONG, para la formulación del Plan de Seguimiento a las Recomendaciones de la Conferencia Mundial. Si bien las acciones de la Subsecretaría se habían concentrado hasta entonces en la sensibilización sobre la problemática de género y la formulación de políticas de acción positiva, tras la Conferencia de Beijing sus ámbitos de acción se multiplican, provocando cierta dispersión. Se desarrollan, además, el Plan Quinquenal 1997-2001 y el Plan de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres Bolivianas.

Tras las elecciones presidenciales de 1997, las principales acciones se dirigen hacia el área de la transversalización de género en las políticas públicas: en 1998 se establece el Decreto Supremo para la Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres, que plantea la obligación de "impulsar y promover políticas y acciones para el logro de la igualdad de oportunidades"[27]. Al tiempo, la Subsecretaría se convierte en Dirección General de Asuntos de Género, dependiente del Viceministerio de Asuntos de Género, Generacionales y Familia.

Una serie de factores, entre otros, la disminución del financiamiento externo, presiones de la cooperación internacional y limitaciones técnicas y presupuestarias, han provocado que la Dirección de Asuntos de Género se sumiera en una grave crisis institucional, caracterizando esta etapa por la falta de continuidad y la pérdida de perfil[28]. Esta crisis actual debe mucho al intento de transversalizar el género, ya que la mayoría de las veces acaba diluyéndose en la generalidad, pasando a ser un tema secundario, al que ni siquiera se asignan fondos.

Conclusiones

Bolivia vive hoy un momento histórico clave. La difícil situación económica —con elevados niveles de pobreza, desigualdad y exclusión—; la inestabilidad política —que debilita la legitimidad del Estado y la credibilidad del

27. Decreto Supremo para la Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres, La Paz, 1998.
28. PNUD: *Informe de Desarrollo Humano de Género en Bolivia 2003*, Plural Editores, La Paz, 2002.

Gobierno—; y la conflictiva situación social —manifestada en los altos niveles de descontento de la población—, dibujan un futuro muy complicado.

Las reformas llevadas a cabo en estos últimos años no han dado los frutos esperados. El ajuste estructural, la liberalización económica, la apertura comercial, las privatizaciones, etc., no sólo no han favorecido suficientemente el crecimiento económico sino que, además, han perpetuado las desigualdades sociales. Esto es debido, sobre todo, a que los cambios se han producido en la superestructura, en el marco normativo, en el discurso, pero no se han traducido en acciones concretas que operaran sobre la realidad del país y la calidad de vida de las personas. Circunstancia que se refleja tanto en la cuestión indígena como en las desigualdades de género.

Los logros conseguidos por el movimiento indígena y originario —como el reconocimiento legal de los derechos indígenas y campesinos, la aceptación de la diversidad étnica del país o la concesión de algunas de las demandas exigidas—, no se han plasmado en una mejora real de su situación: los niveles de pobreza de la población indígena y originaria siguen siendo superiores a la media, discriminación que se manifiesta igualmente en cuanto a los años de educación cursados, el salario recibido o la calidad del empleo.

Pero el hecho más grave, denunciado constantemente por los grupos indígenas y los partidos de oposición al Gobierno, es que los poderes del Estado obstaculizan los avances conseguidos. Así, los objetivos planteados en la Ley INRA hace ya siete años —entre otros, acabar con la servidumbre o revertir el latifundio— no se han completado todavía. Entre las medidas utilizadas destacan convenios con los empresarios, fallos judiciales o, recientemente, el traspaso de todos los cargos del INRA al partido del Gobierno.

De igual manera, a pesar de que el reconocimiento de las Tierras Comunitarias de Origen se produjo entre 1990 y 1996, hasta ahora sólo se ha titulado una mínima parte de las mismas y no han sido entregadas a los campesinos, a pesar de los millones de dólares donados por la Cooperación Internacional para dicho fin. Y cuando campesinos, indígenas y originarios reclaman sus tierras, la única respuesta que reciben es la violencia de manos de terratenientes o la represión oficial.

No obstante, la lucha de organizaciones campesinas e indígenas continúa. Así, entre sus últimas propuestas, destacan la celebración de un Debate Nacional sobre gas, hidrocarburos y el ALCA, y de una Mesa de Concertación Nacional, que bajo la mediación de la Iglesia, llegue a acuerdos sobre la creación de

una Asamblea Constituyente, las demandas territoriales, las políticas económicas y sociales, la justicia, el cultivo de la hoja de coca y la corrupción.

Respecto a la situación de las mujeres bolivianas, el saldo de las políticas de género en estos diez últimos años es positivo y ha supuesto un salto importante para el país en lo que a capacidades, derechos y equidad de género se refiere. El problema es que estos avances son insuficientes frente a la magnitud de los desafíos planteados.

Entre los logros producidos se encuentran, por ejemplo, la superación del asistencialismo de la Oficina de la Primera Dama; el mayor grado de institucionalidad que ha alcanzado la problemática de género; o la formulación de reformas de última generación. Lamentablemente, la mayoría de estos avances se han quedado en la elaboración de planes y programas con una capacidad muy limitada para traducirse en acciones concretas que operen sobre la realidad boliviana e influyan de manera determinante en la calidad de vida de las mujeres.

Otro de los obstáculos con los que se enfrenta Bolivia en cuanto a desigualdades de género es la débil capacidad de apropiación de espacios y de derechos por parte de las mujeres. La mayor parte de las políticas son formuladas verticalmente y de manera muy jerárquica, en lugar de hacerse de manera horizontal, participativa y consensuada, lo que favorecería el proceso de empoderamiento de las mujeres bolivianas. De igual modo, el movimiento de mujeres que lidera este proceso de cambio debería ser más representativo del conjunto de las mujeres bolivianas, ya que se está demostrando que hay muchos grupos organizados de mujeres que no se sienten representadas por este movimiento oficial, que se ha vuelto algo elitista y excluyente.

Resumiendo, todavía queda mucho camino que recorrer para lograr que indígenas y no indígenas y hombres y mujeres tengan las mismas capacidades, oportunidades y derechos. La lucha contra las desigualdades sociales y de género continúa.

Bibliografía

ALBÓ, Xavier: *Bolivia Plurilingüe*, CIPCA-UNICEF, La Paz, 1995.

BANCO MUNDIAL: *Consultando con los Pobres. Reporte de Síntesis Nacional Bolivia*, Washington, D.C., 2000. www.worldbank.org

BANCO MUNDIAL: *Diagnóstico de Población Indígena y Originaria de Bolivia*, Viceministerio de Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios, La Paz, 2001 www.coord.rds.org.bo/macpio/cen-doc/BM/INDICE.htm

BLANES, José: *Descentralización y participación popular en las comunidades aymarás de Bolivia. Reflexiones sobre el futuro de la modernización del Estado*, La Paz, 1999.

CALVO AYAVIRI, Alfredo: *Análisis de la Situación Socioeconómica de País*, Serie Documentos Técnicos, Organización Panamericana de la Salud, La Paz, junio 2000.

CEPAL: *Aspectos Económicos de la Equidad de Género*, Séptima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, Lima, febrero 2000. www.eclac.cl

CEPAL: *Desarrollo sostenible, Pobreza y Género América Latina y el Caribe: Medidas hacia el año 2000*, Séptima Conferencia Regional sobre la Integración de la Mujer en el Desarrollo Económico y Social de América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, noviembre 1997.

GOBIERNO DE BOLIVIA: *Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza*, La Paz, 2001. www.ebrp.gov.bo

GOBIERNO DE BOLIVIA: *Plan Bolivia*, La Paz, 2002. www.comunica.gov.bo/Idd/documentos/2002725planbolivia.html

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA: *Estadísticas sociales: Resultados Encuesta MECOVI 1999-Pobreza*, La Paz, 2000. www.ine.gov.bo

JEMIO, Luis Carlos: *Reformas, Políticas Sociales y Equidad en Bolivia*, Serie Reformas Económicas 38, Proyecto "Crecimiento, empleo y equidad: América Latina en los años noventa", Gobierno de los Países Bajos, La Paz, noviembre 1999.

PEREIRA, Rodney y JIMÉNEZ, Wilson: *Políticas macroeconómicas, pobreza y equidad en Bolivia*, UDAPE, La Paz. www.udape.gov.bo

PSACHAROPOULOS, George y PATRINOS, Harry Anthony (Comp.): *Las poblaciones indígenas y la pobreza en América Latina*, Banco Mundial, Washington D.C., 1999.

PNUD: *Informe sobre Desarrollo Humano 2002*, Mundi-Prensa Libros S.A., Madrid, 2002. www.undp.org

PNUD: *Informe de Desarrollo Humano en Bolivia 2002*, Plural Editores, La Paz, 2002.

PNUD: *Informe de Desarrollo Humano de Género en Bolivia 2003*, Plural Editores, La Paz, 2002.

PNUD: *El Desarrollo Humano en el Siglo XX boliviano. Una perspectiva histórica*, Cuaderno de Futuro 2, La Paz, 1999.

PNUD: *Movimientos Indígenas y Pactos de Género*, Cuaderno de Futuro 5, La Paz, 1999.

SUBSECRETARÍA DE ASUNTOS DE GÉNERO: *Plan de Trabajo Quinquenio 1993-1997*, La Paz, 1993.

IPADE: QUINCE AÑOS TRABAJANDO POR UN DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE

IPADE

RESUMEN

El presente artículo pretende dar a conocer el trabajo que la Fundación IPADE desarrolla en el Área Natural de Manejo Integrado de Apolobamba en Bolivia, y en particular, su Programa de incremento de las rentas y del bienestar social de las poblaciones nativas de esta área. En él se abordan las características, particularidades y desafíos del trabajo en desarrollo rural con comunidades indígenas en áreas protegidas que son el hábitat de una buena parte de la población pobre de los países del Sur. Dicho Programa forma parte de un Programa más amplio de Protección y Mejora del Medioambiente mediante acciones de desarrollo humano sostenible que, desde el 2001, lleva a cabo la Fundación IPADE, complementario a tres programas ARAUCARIA de la Cooperación Española en las áreas protegidas del Valle del Colca en Perú, en el Parque Natural de las Islas Galápagos en Ecuador y en el Área Natural de Apolobamba en Bolivia. Los fondos de este programa provienen de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) y de la Fundación IPADE.

ABSTRACT

The article here presented intends to divulge the work developed by Fundación IPADE in the Integrated Management Natural Reserve of Apolobamba in Bolivia, and, more specifically, its Program to increase income and social wellbeing of native populations in the Area. It displays the main characteristics, particularities and challenges of the work to be achieved with

indigenous communities in protected areas, that host a good part of the poor population in southern countries. Such Program is part of a wider one, aimed at the Protection and Improvement of the Environment through actions of sustainable human development developed by IPADE since 2001, as a complement of three ARAUCARIA Programs of the Spanish Cooperation in three protected areas: the Colca Valley in Perou, the Natural Park of the Galapagos Islands in Ecuador, and the Natural Reserve of Apolobamba in Bolivia. Funds for this Program come from the Spanish Agency for International Cooperation (AECI) and from Fundación IPADE itself.

RÉSUMÉ

Cet article prétend divulguer le travail que la Fondation IPADE développe dans l'Aire Naturelle de Maniement Intégré de Apolobamba, en Bolivie, et en particulier, son Programme d'Accroissement des Revenus et du bien-être social des populations natives de cette aire. Il présente les caractéristiques, particularités et défis du travail dans le développement rural avec des communautés indigènes dans les aires protégées qui sont l'habitat d'une bonne partie de la population pauvre des pays du Sud. Ce Programme fait partie d'un Programme plus ample de Protection et Amélioration de l'Evironnement, à travers des actions de développement humain soutenable que, depuis 2001, accomplit la Fondation IPADE, complémentaire à trois programmes ARAUCARIA de la Coopération Espagnole dans les aires protégées du Val du Colca au Pérou, dans le Parc Naturel des Îles Galapagos en Équateur, et dans l'Aire Naturelle d'Apolobamba en Bolivie. Les fonds de ce programme viennent de l'Agence Espagnole de Coopération Internationale (AECI) et de la Fondation IPADE.

Desde su creación hace quince años, la Fundación IPADE se ha dedicado a promover el desarrollo humano sostenible en países pobres de Asia, África y América Latina. En estos momentos, IPADE está presente en Filipinas, Túnez, Marruecos, Mauritania, Bolivia, Perú, Ecuador y Guatemala.

IPADE apoya proyectos de desarrollo humano sostenible destinados a mejorar las condiciones de vida de las poblaciones más desfavorecidas centrándose en las personas y prestando especial atención al manejo sostenible de los

recursos naturales, la integración de la perspectiva de género y la apropiación local de las intervenciones promoviendo la gobernabilidad participativa. De acuerdo con su *Estrategia 2001-2004,* IPADE vincula sus intervenciones a procesos locales de desarrollo y trabaja en coordinación con otros actores de desarrollo públicos y privados, locales e internacionales

En los países donde trabaja, IPADE apoya programas de desarrollo rural comunitario a través de los cuales intenta promover mejoras sostenibles en los niveles de vida de las poblaciones más desfavorecidas de los países del Sur. IPADE entiende el desarrollo rural como un concepto integral, no sectorial, que requiere la comprensión de los múltiples factores que afectan los medios de vida en las áreas rurales.

Nuestras intervenciones se concentran en el medio rural donde vive una buena parte de las poblaciones más vulnerables por la falta de acceso a servicios sociales básicos, la precariedad de los medios de comunicación con el exterior, el aislamiento de los circuitos de comercio e inversión nacionales e internacionales, la baja productividad de sus principales actividades económicas —agricultura, ganadería, pesca y caza— y la falta de acceso a la tierra, al crédito, a tecnologías apropiadas y a los mercados. Por otro lado, las poblaciones rurales, en especial las mujeres y las minorías, tienen una capacidad limitada de influencia y de participación en la vida pública.

En estas zonas, el deterioro ecológico, la deforestación y la desertificación creciente de los suelos, entre otros problemas de carácter medioambiental, dificultan que el campo sea una fuente estable y suficiente de generación de ingresos. Las difíciles condiciones de vida en el campo provocan a menudo migraciones masivas a las ciudades o a otros países, la proliferación de minifundios escasamente productivos y el crecimiento de la masa de asalariados agrícolas sobre-explotados, lo que a su vez es origen en muchos países de conflictividad social e inestabilidad política.

Por todo ello, IPADE apuesta por el desarrollo del mundo rural frente a la progresiva "urbanización" de la cooperación internacional que, desde la segunda mitad de los 80, se orienta preferentemente hacia zonas urbanas en detrimento de las zonas rurales.[1] En este sentido, en la actualidad IPADE apoya proyectos de desarrollo rural integral, desarrollo de explotaciones agrícolas, apoyo

1. Es difícil evaluar esta tendencia dado que las estadísticas sobre flujos de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) no desagregan la cantidad de recursos destinados a medio rural. Como indicador aproximado de la ayuda destinada al desarrollo rural se puede utilizar la evolución de la ayuda destinada a agricultura que se ha contraído en los últimos años, pasando de representar un 10,2% de la AOD en 1978 a un 7,7% en 1998 (CAD 2000).

a cooperativas y organizaciones de agricultores y ganaderos, desarrollo de sistemas de regadío, construcción de micro-represas y micro-estructuras hidráulicas, explotación de capas freáticas para uso agrícola, desarrollo de cultivos biológicos y lucha contra plagas, formación de extensionistas agrícolas y ganaderos, sustitución de cultivos ilegales por cultivos alternativos, cría y mejora genética del ganado, mejora de los pastos para animales, mejora de los servicios veterinarios y de sanidad animal, desarrollo sostenible del sector pesquero, explotación y utilización de pesquerías, acuicultura, educación y formación en pesca, y mejora de servicios pesqueros.

El trabajo de IPADE en áreas protegidas en América Latina

Hasta principios de los noventa, la opinión predominante en muchos países era que la población y las áreas protegidas y los parques naturales no podían coexistir. Las políticas nacionales trataban de evitar que la gente viviera en los parques y en sus alrededores. Desde entonces esta opinión empezó a cambiar, se comenzó a apostar por el modelo de "parques con personas" y a incorporar las necesidades y prioridades en materia de desarrollo de las poblaciones locales en el diseño y ejecución de las intervenciones de apoyo a estas áreas.

En IPADE entendemos que la gestión de la biodiversidad en áreas protegidas y el trabajo con las poblaciones locales debe hacerse de manera integrada. El trabajo en estas zonas es un proceso complejo y específico para cada situación. Por ello, comprender las distintas relaciones que se establecen en cada contexto es un factor clave en el diseño y ejecución de intervenciones exitosas que busquen promover el desarrollo rural, la lucha contra la pobreza y la conservación de la biodiversidad.

Con este enfoque, IPADE desarrolla el Programa *Protección y Mejora del Medioambiente mediante acciones de desarrollo humano sostenible* en el Parque Natural de Salinas y Aguada Blanca y Caylloma en Perú, la Isla de San Cristóbal del Parque Natural de las Islas Galápagos en Ecuador y en el Área Natural de Manejo Integrado de Apolobamba en Bolivia. Este programa es complementario a tres proyectos ARAUCARIA en el Valle del Colca (Perú); Galápagos (Ecuador) y Apolobamba (Bolivia).

El Programa, iniciado a finales del 2001 y con una duración de tres años, pretende mejorar las condiciones de vida de las poblaciones locales de manera compatible con la preservación de la biodiversidad y los ecosistemas en las zonas de actuación, así como la transferencia de tecnologías limpias, eco-eficientes y adaptadas a la realidad social y cultural de las comunidades. Asimismo, el

Programa incluye acciones para promover la sensibilización y educación de la sociedad española sobre las vinculaciones entre desarrollo y medioambiente.

Desarrolla sus actividades en zonas que, por su especial aislamiento geográfico, padecen agudas carencias y encuentran más difícil acceder a los recursos del desarrollo: áreas de montaña (Bolivia y Perú), islas (Ecuador). Se trata de ecosistemas frágiles y de alta biodiversidad.

Los componentes del Programa son agricultura (mejora de la producción, transformación y comercialización de nuevos cultivos y cultivos tradicionales en Bolivia y Ecuador), ganadería (mejora de la producción de camélidos y manejo de pastos en Bolivia y Perú), infraestructuras sociales (energías renovables solar y eólica en Bolivia y Perú y de alcantarillado, letrinización y recogida de residuos sólidos en Bolivia), ecoturismo y fortalecimiento organizativo e institucional, potenciando la capacidad de planificación y gestión local y mejorando las relaciones entre los agentes que actúan en las regiones implicadas en los tres países.

Como estrategia de intervención, IPADE considera esencial trabajar con organizaciones de base, cooperativas campesinas, organizaciones indígenas y de mujeres y asociaciones locales de desarrollo, así como con el sector público a nivel local, regional y nacional. El trabajo coordinado con todos estos agentes en el marco de procesos de descentralización que otorgan a los poderes locales mayores competencias y recursos, fortalecen las capacidades locales y favorecen la participación de las poblaciones rurales más desfavorecidas en los procesos de desarrollo.

Así, el trabajo de IPADE en estas zonas se desarrolla con las comunidades indígenas que habitan en ellas y que sufren situaciones de extrema pobreza. Estas comunidades dependen fuertemente de la tierra, su recurso productivo básico. Las tierras indígenas siempre han sido comunitarias. Sin embargo, la actual tendencia en estos países a la privatización de lo que queda de esas propiedades comunitarias supone una amenaza creciente para estas comunidades. Los pueblos indígenas están enraizados tradicionalmente en territorios específicos, en sus tierras originales, que en algunos casos constituyen áreas geográficas claramente delimitadas. Muchas organizaciones indígenas exigen ahora el reconocimiento y la demarcación de esos territorios, como paso necesario para su supervivencia social, económica y cultural[2]. Muchos de

2. En el Convenio 169 de la OIT, adoptado en 1989, se llama a los Estados a respetar las tierras y territorios indígenas y se proclama su derecho a controlar sus recursos naturales

los actuales conflictos por tierras y territorios giran en torno a la posesión, el control, la explotación y el uso de los recursos naturales. En muchos países donde trabaja IPADE, el Estado se reserva el control de esos recursos (por motivos económicos, estratégicos o ecológicos), lo que está desatando en algunos casos complicados conflictos con las comunidades indígenas y provocando un creciente desarraigo, la pérdida de su cultura e identidad y una permanente migración hacia la ciudad.

IPADE entiende que es necesario apoyar actuaciones que permitan estimular y proteger las culturas indígenas en toda su variedad y riqueza. En línea con lo que se señala en la "Estrategia española de cooperación con los pueblos indígenas" (AECI, 1998), IPADE basa sus proyectos de cooperación con las comunidades indígenas en el reconocimiento de su identidad sociocultural como base de la relación con estas comunidades, enfatizando los propios potenciales e ideas de desarrollo de estos pueblos y promoviendo su participación directa en la planificación y ejecución de los proyectos. Asimismo, y puesto que la mayoría de las comunidades indígenas con las que trabaja IPADE se asientan en áreas naturales protegidas y/o con un alto valor ecológico, vela porque sus actuaciones se adecuen a lo señalado en los acuerdos que sobre comunidades indígenas y medio ambiente se recogen en la Agenda 21 y el resto de convenios ambientales globales firmados en la Cumbre de la Tierra (UNCED) en 1992 y posteriormente en Johannesburgo.

IPADE en Apolobamba: el Programa de Incremento de las rentas y del bienestar social de las poblaciones nativas del Área Natural de Manejo Integrado de Apolobamba, Bolivia

Durante los últimos dos decenios, Bolivia ha creado una extensa red de áreas naturales protegidas y/o de manejo integrado, gestionada por el Servicio Nacional de Áreas Protegidas (SERNAP). La red incluye 22 espacios representativos de un 15,9 % de la superficie del país, una de las proporciones de territorio protegido más elevadas del mundo. La red cubre los nueve departamentos y recoge los diferentes ecosistemas existentes en Bolivia, incluyendo altiplano, cordillera, yungas, bosque tropical, llano y chaco. El Área Natural de Manejo Integrado de Apolobamba (ANMINA) se creó en 1997 tras la ampliación del la Reserva Nacional de Fauna de Ulla-Ulla. Esta reserva de la biosfera se considera como una de las más ricas en fauna andina.

Desde 1997, IPADE en Bolivia ha apostado por concentrar sus esfuerzos en este ANMINA, zona de gran riqueza ecológica y cultural, situada al norte del departamento de La Paz, en las provincias Bautista Saavedra y Franz Tamayo.

Estas provincias se encuentran entre las 10 más pobres de las 99 que conforman el país y la incidencia de la pobreza en ellas es superior al 95% de la población. Sus habitantes tienen enormes necesidades en materia de desarrollo humano y la oferta de servicios sociales básicos es muy precaria, siendo los presupuestos municipales muy modestos[3].

IPADE comenzó a trabajar en esa zona con proyectos de desarrollo rural integrado con los que se han provisto de servicios comunitarios y sociales, apoyado la electrificación solar fotovoltaica domiciliaria y productiva. En esta área se han desarrollado los proyectos de "Desarrollo rural integrado Tititkaka norte" (1997), "Desarrollo rural integrado Titikaka norte II", de "Electrificación mediante Energía solar: educación rural en Charazani"(1999), de "Desarrollo Socioeconómico del área de Apolobamaba"(2000), y de "Fortalecimiento de la educación en Charazani"(2001).

IPADE es una institución bien conocida en esta zona donde goza de la confianza de la población local. Por ello, el Programa ARAUCARIA de la AECI confió en IPADE para gestionar los componentes relacionados con el desarrollo socioeconómico de las comunidades y que son un complemento al trabajo que desarrolla ARAUCARIA en el ANMINA[4]. En este marco, IPADE inició en enero de 2002, el Programa de *Incremento de las rentas y del bienestar social de las poblaciones nativas del Área Natural de Manejo Integral de Apolobamba (ANMINA)*.

Como ya se ha indicado, el ANMINA es una zona rica en fauna andina y en ella habitan numerosos camélidos (llamas, alpacas, guanacos y vicuñas) y aves, entre las que destacan el cóndor y las aves acuáticas como el flamenco. Además hay pumas, osos andinos, venados petisos, titis y chocas. Entre las especies autóctonas vegetales se encuentra la queñua, el nogal, el pino de monte y el aliso, así como una gran variedad de hierbas y plantas conocidas por sus propiedades medicinales[5]. Hay que recordar que Bolivia disfruta de uno de los índices de biodiversidad más altos del continente latinoamericano, tanto a nivel de vertebrados, como de flora (por ejemplo, el país presenta más de sesenta variedades diferentes de papa).

3. Atlas Estadístico de Municipios de Bolivia, 2003.

4. El programa ARAUCARIA en el ANMINA es un programa plurianual e integral que incluye a la cooperación oficial, descentralizada y no gubernamental y que tiene como ejes principales: el fortalecimiento de la gestión del área protegida (mediante la formación de guardaparques y educación ambiental), la provisión de servicios sociales básicos (medicina tradicional, alcantarillado, electrificación solar) y el manejo sostenible de recursos naturales.

5. Bolivia es uno de los 15 países mega-diversos, grupo que alberga las tres cuartas partes de las especies vegetales y animales del planeta.

El ANMINA ocupa una superficie de cerca de 5.000 km^2 en el extremo norte de la zona andina boliviana y está rodeada por una cordillera de montaña con picos de hasta 5.900 metros. Se trata de una zona mal comunicada donde la administración de parques es prácticamente la única presencia permanente del gobierno nacional. El área contiene tres pisos ecológicos: altura, valle y trópico. El agua en las tres zonas proviene de los glaciares de la zona de alta montaña que forma lagunas y extensos bofedales, praderas húmedas, en la puna. También existe gran cantidad de fuentes de aguas termales en varios puntos de la puna y de los valles. Los suelos, constituidos por sedimentaciones relativamente jóvenes, son inestables y muy sensibles a la erosión eólica en la zona de altura y erosión hídrica en las fuertes pendientes de los valles cuando éstas pierden su cobertura vegetal.

En los tres pisos ecológicos la economía de la población es de subsistencia. La zona del altiplano o puna húmeda, con población aymara, se caracteriza por grandes planicies situadas entre los 3.500 y 5.000 metros de altura y es una tierra árida y fría con unas condiciones climáticas extremas que impiden los cultivos agrícolas. Por ello, la población se dedica en su inmensa mayoría a la ganadería de camélidos y en especial de la alpaca. De sus rebaños obtienen lana y carne para consumo propio y para intercambiar por otros productos necesarios en ferias locales. También utilizan los excrementos de los rebaños como fertilizante para los suelos y como combustible ya que en esa zona no existen otras fuentes de combustión. Los animales son asimismo utilizados como medio de transporte y son, por último, un activo susceptible de generar un ingreso mediante su venta en caso de necesidad. Por otro lado, el trabajo por cuenta ajena en los yacimientos mineros en la zona, principalmente de oro y volframio, constituye para algunas familias una fuente de ingresos, aunque de menos importancia que la ganadería.

En la zona de altura IPADE apoya actividades destinadas a incrementar la producción de pastos y forrajes para la ganadería camélida, mejorar genéticamente los rebaños de alpacas y su estado sanitario e incrementar la cobertura de energía eléctrica mediante energía solar fotovoltaica.

En cuanto a la zona de valle, habitada por comunidades quechuas, se sitúa entre los 2.000 y los 3.500 metros de altura y está compuesta por tierras fértiles pero aisladas con laderas de fuertes pendientes. Esta zona es eminentemente agrícola y en ella se cultivan distintas variedades de patata (papa, oca, papalisa, etc.), así como el guisante, el maíz, el ají, el maní y el camote. La producción es principalmente de autoconsumo y una mínima parte es comercializada. En esta zona de topografía accidentada las parcelas se constituyen en forma de terrazas y pendientes lo que hace que la productividad de

los cultivos sea baja. En la zona de trópico, entre los 1.000 y los 2.000 metros de altura, predomina el cultivo de frutas como la chirimoya, el tumbo y el durazno.

En la zona de valle, IPADE está fomentando la mejora de la producción, transformación y comercialización de guisante, haba y tarwi, la rehabilitación de terrazas y la mejora de las infraestructuras de riego para la agricultura, la cobertura de sistemas de saneamiento básico de la población y de sistemas de recogida de residuos sólidos urbanos.

La pesca es otra actividad a la cual se dedica la población, concentrada en las lagunas grandes de la pampa. En cuanto a la caza, la práctica quedó prohibida desde la constitución de esta zona como área de reserva nacional.

Antiguamente, la actividad productiva se basaba en el aprovechamiento de los tres pisos ecológicos de forma integrada, puesto que las comunidades explotaban tierras que iban desde el altiplano hasta el valle. Sin embargo, en la actualidad la actividad productiva se desarrolla en un único piso ecológico y de esta forma, las poblaciones deben recurrir al intercambio con otras comunidades y, en muchos casos, a la emigración temporal a los centros urbanos y a la zona de trópico donde realizan trabajos eventuales para la obtención de recursos complementarios.

La zona también es conocida por la práctica de la medicina tradicional practicada por los kallawayas, especialistas en la curación de enfermedades mediante el uso de hierbas medicinales. Los kallawayas han heredado de sus antepasados los secretos curativos de las plantas para sanar el cuerpo. La diversidad de plantas medicinales aparejada a la famosa tradición de los kallawayas ofrece interesantes perspectivas de desarrollo. Los kallawayas se encuentran en los municipios de Curva, Pelechuco y Charazani, los tres municipios donde IPADE desarrolla el programa.

La artesanía es otro medio de generación de recursos económicos en la zona, aunque de importancia marginal, con la producción de tejidos de lana de camélido de gran calidad artística (chompas, chalecos, aguayos, ponchos, etc.). Sin embargo, el inadecuado manejo de la fibra, la falta de medios de producción adecuados y la deficiente organización de la producción y de la comercialización de los productos, hacen que la productividad de la venta artesanal sea muy baja.

La población que habita en el ANMINA es enteramente rural y se caracteriza por una fuerte lealtad étnica-cultural y por mantener en su inmensa mayoría

el uso de la lengua quechua o aymara[6]. Esta población se agrupa en comunidades, que son pequeños territorios compartidos por un número de familias que cultivan las tierras y cuidan su ganado de manera individual. Sin embargo, el trabajo comunal colectivo y diversas formas de reciprocidad laboral en las que no se utiliza el dinero como retribución, son pilares fundamentales de la organización comunitaria. Así, cada familia suele dedicar una semana al año a trabajos comunales como, por ejemplo, la construcción de una escuela, posta sanitaria, caminos, canales de agua, etc. Este conjunto de prácticas, es decir, el trabajo colectivo y las relaciones de reciprocidad y de intercambio, proporcionan las bases para una autosuficiencia regional.

IPADE entiende que para el buen desarrollo de sus intervenciones resulta fundamental respetar, comprender e integrar los ritmos y las especificidades de esta organización comunitaria. Por ello, el diseño y la ejecución de las intervenciones de IPADE en la zona incorporan plenamente estas complejas formas de organización comunitaria del trabajo, para así asegurar la eficiencia y sostenibilidad de las mismas.

Este enfoque ha favorecido la apropiación del proyecto por parte de las comunidades locales. Así, por ejemplo, en la comunidad de Kaata, los trabajos de riego y de rehabilitación de terrazas para cultivo, han sido realizados por las 150 familias afiliadas al sindicato en esta comunidad que han aportado todas ellas la mano de obra necesaria. De la misma manera, las comunidades alpaqueras aportan su mano de obra en la construcción de ahijaderos y de zanjas de infiltración. En ambos casos, la contribución de IPADE se limita a la maquinaria y los insumos necesarios no disponibles en la zona.

El trabajo con poblaciones indígenas en un área protegida como el ANMINA es complejo y plantea desafíos. Gracias al trabajo de proximidad con estas comunidades durante estos años, IPADE ha ido acumulando un conocimiento importante de la zona y ganándose la confianza de la población. En este contexto, IPADE apuesta por extender su intervención en el ANMINA más allá de su Programa actual, capitalizando tanto el conocimiento como la confianza obtenidos, con el fin de seguir promoviendo la mejora de las condiciones de vida de las poblaciones de esta zona.

6. La población indígena en Bolivia, clasificada conforme al idioma, representa aproximadamente la mitad de la población total, dividiéndose en tres principales grupos étnico-culturales, la comunidad quechua (28%), aymara (19%) y guaraní (1%). El monolingüismo indígena representa un 10% de la población, constituyendo un fenómeno marcadamente femenino, si bien se advierte una tendencia creciente al bilingüismo en todo el país.

Bibliografía

INE (2003), *Estadísticas nacionales*. La Paz, Instituto Nacional de Estadística (disponible en www.ine.gov.bo)

JÁUREGUI, Sergio et al. (2001), *Análisis de la Implementación de las Estrategias de Desarrollo Sostenible en Bolivia*. La Paz, Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación.

MH (2001), *Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza.* La Paz, Ministerio de Hacienda. (Disponible en www.ebrp.gov.bo)

PANGEA (2002), *Evaluación del Programa Araucaria en Bolivia*. Informe de conclusiones.

PNUD (2002ª), *Informe de Desarrollo Humano en Bolivia*. La Paz, Plural. (Disponible en http://idh.pnud.bo/drows/idh_informes/2002)

RAMÍREZ DE HARO, Gonzalo, et al.(2002), *Desarrollo y cooperación en zonas rurales de América Latina y África*. La Catarata.

SECIPI (2000), *Plan Director de la Cooperación Española 2001-2004*. Madrid, SECIPI.

SECIPI (2000), *Estrategia de la Cooperación Española en Medio Ambiente*. Madrid, SECIPI.

UDAPE (1998), *Atlas Geográfico de la Pobreza*. La Paz, Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas. (Disponible en www.udape).

OTROS TEMAS

CALIDAD EN LA ACCIÓN HUMANITARIA

JACOBO OCHARAN*

RESUMEN

El autor presenta el debate sobre la calidad de la acción humanitaria y sobre las diferentes visiones de esta a partir de los enfoques de la gestión organizativa, los derechos, la dependencia del contexto y la apropiación. Por otra parte se repasan las iniciativas recientes en torno a la calidad, los proyectos Esfera y Qualité y el trabajo de algunas redes de organizaciones dedicadas a la ayuda humanitaria como ALNAP y ICVA. Finalmente, se proponen métodos de mejora de la calidad de la ayuda humanitaria.

ABSTRACT

The author presents the current debate over the quality of humanitarian aid and the different responses to it coming from such areas like organizational management, human rights, context contingency and empowerment. At the same time, the article revises interesting experiences dealing with this issue as the SPHERE Project or its french counterpart, QUALITÉ, and the work of other networks like ALNAP or ICVA. Finally, some proposals to meet this end are listed at the end of the article.

RÉSUMÉ

L'auteur présente le débat sur la qualité de l'action humanitaire et sur les différentes visions de celle-ci à partir des optiques de la gestion organisationnelle, les droits, la dépendance du contexte

* Experto en temas de Ayuda Humanitaria, ha desempeñado diferentes funciones en el área de emergencias de Intermón Oxfam. Actualmente se encuentra en Zanzíbar.

et l'appropriation. D'une autre part, il fait un bilan des initiatives récentes autour de la qualité, les projets Esfera et Qualité et le travail des réseaux d'organisations qui s'occupent de l'aide humanitaire comme ALNAP et ICVA. Finalement, il propose des méthodes pour améliorer la qualité de l'aide humanitaire.

Introducción

Los elementos actuales que condicionan la ayuda humanitaria, y por tanto la calidad de la misma, son, entre otros: el aumento del número de conflictos, del número de desastres y del número de víctimas; el debilitamiento de los Estados; la proliferación de agencias y organizaciones; la disputa del espacio humanitario: injerencia de actores nuevos; la reconsideración de los principios humanitarios y sus bases legales; el estancamiento en los fondos públicos para la ayuda; y la sustitución de la acción política por acción humanitaria (instrumentalización de la ayuda humanitaria).

Dentro de este marco es donde debe ser entendida la calidad de la ayuda humanitaria. No hablamos de un mundo teórico de reflexión sino de uno práctico donde hay cada vez más víctimas de desastres y conflictos, donde cada vez más actores dicen tener derecho a practicar la acción humanitaria y donde el compromiso político internacional hacia las víctimas de los desastres desciende en Euros pero aumenta en su utilización.

Durante la última década se ha ido suscitando el debate en torno a la calidad en la ayuda humanitaria. Nacidas de la evidencia de que lo que se estaba haciendo en "el terreno" tiene grandes lagunas y fallos, fueron desarrollándose diferentes iniciativas de calidad que han chocado por no tener un acuerdo desde su base: los principios y la visión de ellos. Todas estas visiones de calidad nacidas en los últimos 10 años tienen una utilidad aplicable para su fin: la mejora de la calidad.

¿Qué es la calidad en Acción Humanitaria?

El Diccionario de la RAE[1] tiene como primera acepción de calidad: "*propiedad o conjunto de propiedades inherentes a una cosa que permiten apreciarla como igual, mejor o peor que los restantes de su especie*". Por tanto, la

1. Diccionario de la Real Academia de la Lengua, Edición

definición nos lleva a ese conjunto de componentes o propiedades y la necesidad de que estos sean comparables y por tanto mensurables.

Pocos autores se han querido aventurar en definir calidad en ayuda humanitaria y sus componentes. Tomo de una persona cercana una de las pocas definiciones que he podido encontrar: *" Quisiera desentrañar algunos elementos y tipologías de calidad. Yo sugeriría dos grandes bloques: la calidad de entrega y la de proceso. La primera se referencia hacia el exterior y se correlaciona con otro concepto muy importante en cooperación, que es el Impacto. La calidad de proceso se proyecta más hacia lo interno de las organizaciones y se correlaciona con la Eficiencia en los procesos de gestión"*[2]

Por tanto, conjugando la definición del Diccionario de la RAE y la identificación de los componentes de la calidad, podríamos decir que la calidad en la ayuda humanitaria depende del grado mensurable que se tenga en eficiencia e impacto.

Desmenuzar el concepto de calidad puede ayudar a comprenderla pero no resuelve el debate en torno a ella. La controversia en torno a la calidad en la ayuda humanitaria está abierto por su bajo resultado en los últimos años pero también porque no se llega a un consenso sobre algunos elementos clave. Entre ellos: ¿A quién se le debe exigir la calidad? ¿En qué principios se basa? ¿Quién nos la puede exigir? Y derivado de estos tres elementos, se plantean nuevas preguntas con respuestas diversas como: ¿Cómo se mide y cómo se regula? Si es que debe hacerse... ¿Cómo se consigue?

¿Por que hace falta calidad en Acción Humanitaria?

Las organizaciones humanitarias decimos tener el derecho de poder acceder a las víctimas de los desastres para proveer la asistencia necesaria que les permita salvar sus vidas, protegerlas si es necesario y apoyarles en la reconstrucción de las mismas. Decimos tener un "deber humanitario". Para tener este deber y el derecho de asistencia nos comprometemos y, se nos obliga teniendo en cuenta el Derecho Internacional Humanitario a unos principios. Pero también nos comprometemos a tener el máximo impacto positivo posible siendo lo más eficientes posible. Y ¿por qué hace falta hablar ahora de calidad en la Acción Humanitaria? Simplemente porque ha faltado de manera palpable en los últimos años.

2. Fernando Almansa, Director de Cooperación Internacional de Intermón Oxfam en su *conferencia "Calidad y Cooperación al Desarrollo"* en la Escuela Superior de Ingenieros de Madrid en Mayo del 2001.

Un clásico de todas las reflexiones sobre ayuda humanitaria en los 90 es la evaluación conjunta que se hizo tras el genocidio de Ruanda en 1994[3]. Dentro de las recomendaciones del documento se pide una "autorregulación de la comunidad de ONG para mejorar su impacto". Propone a las ONG recetas como: mejorar la coordinación, la división de tareas, tener trabajadores y trabajadoras humanitarios con experiencia y cualificados, comprometerse con la capacitación de personas locales, pagar salarios coherentes, cooperar y ser transparentes con las autoridades locales y nacionales, tener estrategias desarrolladas de evaluación de necesidades y planificación, etc. No obstante, no hay que irse a los "clásicos" de la evaluación para constatar la falta de calidad en la respuesta, ni tampoco a condiciones de extrema complejidad como fue la respuesta tras el genocidio de Ruanda. Un ejemplo es la respuesta al huracán Mitch en 1999, que fue un desastre inmenso en víctimas y daños pero no se cataloga como emergencia compleja.

¿A quién se debe exigir la calidad?

En el debate en torno a la calidad en ayuda humanitaria, hay un consenso absoluto en que la acción humanitaria no puede ser entendida, en ningún caso, como tarea exclusivamente técnica. La base de la acción humanitaria son sus principios humanitarios. Dado que también hay debate en torno a ellos, tomamos de momento aquellos principios humanitarios en los que hay consenso. Por tanto, de los 7 principios de la Cruz Roja, extraemos los dos internos (voluntariado y unidad) y la neutralidad por el debate que comporta, y nos quedamos con: humanidad, imparcialidad, independencia y universalidad.

Al hablar de la calidad con la que deben actuar organizaciones humanitarias, sólo tomamos en consideración aquellas organizaciones que están comprometidas con el cumplimiento de los cuatro principios citados. Son los principios los que marcan el criterio para ser o no ser organización humanitaria. Nos podemos excusar en la falta de consenso en torno a algunos criterios, pero decir que no hay suficientes elementos para tener un criterio sobre lo que es o no organización humanitaria es entrar en un debate falso. Humanidad, imparcialidad, independencia y universalidad además de una neutralidad entendida como la base que posibilita la acción humanitaria imparcial, son argumentos suficientes para delimitar quién es o no es organización humanitaria.

3. DANIDA *"The International Response to Conflict and Genocide:Lessons from the Rwanda Experience"*

A partir de esta base comenzamos nuestro reflexión en torno a la calidad. A lo largo de los años la exigencia del cumplimiento de los principios ha ido evolucionando y ya no vale sólo con cumplir los principios sino que hay que hacerlo dentro de una acción de calidad, eficiente y por la que se rinda cuentas.

¿En qué principios está basada la calidad?

Los principios que orientan la acción humanitaria no están del todo consensuados y, de alguna manera, están vivos ya que van evolucionando con la propia acción. Este debate en torno a qué principios debemos respetar y cómo los interpretamos es el que luego desencadena el debate en torno a la calidad.

Ya hemos citado los 7 principios de la Cruz Roja, que se quedan en cinco cuando los aplicamos al resto de las organizaciones. También nos hemos posicionado en torno a la necesidad de cumplir con la imparcialidad, la humanidad, la independencia y la universalidad para ser considerado desde nuestro punto de vista como agencia humanitaria. Pero la acción humanitaria se está volviendo más ambiciosa a la hora de establecer sus principios influyendo de manera directa en la calidad. Algunos autores y organizaciones añaden a los principios clásicos otros de nueva generación como la rendición de cuentas, la transparencia, la necesidad de apropiación de las acciones por parte de los damnificados y la contextualización[4]. También hay influencias claras del mundo de la cooperación al desarrollo[5] a la hora de añadir otros principios como: derechos humanos, justicia, desarrollo sostenible, prevención de conflictos y construcción de paz[6].

Cabe decir, que todas las organizaciones afiliadas en Oxfam Internacional nos situamos dentro de la ampliación de los principios clásicos de la acción humanitaria. Concretamente, los derechos humanos de las poblaciones a las que pretendemos asistir iluminan nuestra acción humanitaria.

De otra manera se expresan otras organizaciones como Médicos Sin Fronteras, tratando de mantener esta bipolaridad entre humanitarismo y desarrollo,

4. MINEAR, L. y WEIS T. G. (1993), *Humanitarian Action in the times of war: A handbook for practitioners*. Londres. Lynne Rienne Publishers.

5. Aunque se trata de otro debate, cabe decir que el autor se distancia absolutamente de aquellos que diferencian la cooperación al desarrollo de la acción humanitaria como dos disciplinas distintas ante una situación de desastre.

6. HILHORST D. *"Being good at doing good? Review of debates and initiatives concerning to quality of humanitarian assistence"*. Wageningen University.
http://www.hapgeneva.org/pdf/La%20Hague%20Being%20good%20at%20doing%20good.pdf

básicamente para proteger los principios del primero en estado puro. Cuando hablemos de las diferentes visiones e iniciativas para tratar la calidad en la acción humanitaria, volveremos a algunos de estos principios y veremos como influyen a la hora de decantarse por una visión determinada o de proponer una iniciativa.

¿Quién nos puede exigir la calidad?

Aquí tenemos una reflexión sobre quién nos puede exigir la calidad: *"El mayor problema no es la falta de calidad en la asistencia humanitaria que se ofrece a las víctimas desventuradas, sino la falta de cumplimiento de sus obligaciones por parte de los responsables políticos ante la creación abusiva e inmoral de muerte, degradación y sufrimiento masivo. Es aquí donde está la gran crisis sobre transparencia y acreditación"*[7]

La referencia es clara: antes de exigir calidad te exijo que cumplas con tus obligaciones humanitarias. También es claro el destinatario de esta petición. Médicos sin Fronteras participa en una corriente de posicionamiento fuerte frente a aquellos gobiernos, potencias internacionales y agencias de NN.UU. que tienen los mandatos de protección y asistencia a las víctimas de los desastres. Según ellos, la exigencia de calidad y transparencia no puede venir de quién no la tiene.

En nuestra opinión éste es un debate vacío. En primer lugar los actores políticos, incluidos sus brazos armados o desarmados, no son organizaciones humanitarias reconocidas por las Convenciones de Ginebra para asistir a las víctimas. La exigencia de la imparcialidad les deja fuera. Es evidente que reconocemos a los actores políticos como elementos del sistema humanitario y que les exigimos el cumplimiento de mandatos y calidad[8] en sus acciones.

Para reforzar nuestra posición sobre quién puede suministrar ayuda humanitaria y se le puede exigir calidad en ello, nos referimos al concepto de espacio humanitario: *"la idea de espacio humanitario trataría de poner de manifiesto la necesidad de un ámbito donde la acción humanitaria, el trabajo de*

7. Asten Davis, Director de Médicos sin Fronteras (Holanda) es su discurso del 12 de octubre de 2001 en el seminario *"Enhacing the Quality of Humanitarian Assistence"* organizado por el Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos en La Haya.

8. Para ideas sobre propuestas y exigencias de calidad a un gobierno como actor humanitario, véase las propuestas de Intermón Oxfam al gobierno español en: SANAHUJA, JA.. "Guerras, desastres y ayuda de emergencia". Barcelona, INTERMON-OXFAM, 2002.

asistencia y protección a los que sufren, sea posible sin subordinación a lo militar, lo político o lo económico. Se trataría en definitiva de un espacio, virtual en ocasiones si se quiere, donde poder actuar con independencia e imparcialidad. Como dice Ulrike Von Pilar "la mayor parte de la confusión sobre el término espacio humanitario es resultado de una escasa distinción entre la creación y protección del espacio, por un lado, y el modo de ejercer la acción humanitaria dentro de él, por otro. Mientras que lo primero es una responsabilidad política (incluyendo los aspectos legales y militares), lo último es responsabilidad de las organizaciones humanitarias"[9]

Nuestra exigencia de calidad en esta ocasión es hacia aquellos que ejercen la acción humanitaria dentro del espacio humanitario.

En segundo lugar, aunque comprendemos que el posicionamiento de Davis no pretende ir por los derroteros del "tú tampoco lo haces", creemos innecesaria esta estrategia. Lo que está buscando Davis es, evidentemente, contrarrestrar una tendencia de injerencia por parte de los diferentes actores políticos en la acción humanitaria que viene acompañada de acusaciones de mala calidad con el lema "las organizaciones humanitarias lo hacéis mal, dejadnos a nosotros". Las exigencias de calidad son sobre asuntos diferentes pero pueden ser de doble sentido. Si somos capaces de atestiguar calidad en nuestras acciones podremos exigir cumplimiento de mandatos y calidad en sus acciones.

El otro grupo que nos puede exigir calidad son las poblaciones a las que queremos apoyar en un desastre. De hecho el Código de Conducta de la Cruz Roja y la Media Luna Roja y las ONG es claro en su noveno punto a la hora de definir ante quien somos responsables: "*Somos responsables ante aquellos a quienes tratamos de ayudar y ante las personas o las instituciones de las que aceptamos recursos"*[10]

Nick Stockton marca claramente sus preferencias de donde se debe poner el énfasis de la responsabilización y la rendición de cuentas: "*Dado que los donantes privados y públicos pueden ejercer y ejercen su elección para financiar agencias humanitarias, parece un mérito muy pequeño añadir sistemas de solicitud, monitoreo, evaluación y auditoría a aquellos que ya imponen a las ONG. Los donantes pueden cuidar por sus propios intereses al respecto. La gran laguna en cuanto a legitimidad y transparencia no es respecto*

9. REY MARTOS P. Y CURREA LUGO V. "El debate humanitario" página 25. Icaria Editorial 2002. .
10. Más adelante, haremos referencia al Código de Conducta y a sus aportaciones a la calidad.

a aquellos "de los que aceptamos recursos" *sino respecto a* "aquellos a quienes tratamos de ayudar"[11]

La responsabilidad que tenemos ante "aquellos a quienes tratamos de ayudar" se ve influida por dos formas de entender el humanitarismo. Por un lado está el "Imperativo Humanitario" (traducción de *Humanitarian Imperative*) que entiende que las víctimas tienen el derecho a la protección y a la asistencia. Por otro lado, está el "Espíritu Humanitario" (traducción del *Esprit Humanitaire*) que dice que la acción humanitaria es una acción voluntaria. Según el segundo enfoque las crisis humanitarias son el resultado de una falta de compromiso político en concreto con el Derecho Internacional Humanitario y en consecuencia la respuesta humanitaria es el resultado de una acción voluntaria y solidaria. Bajo el "Imperativo Humanitario" el derecho a la asistencia va asociado al derecho de la víctima a que esta asistencia sea de calidad. En cambio, para el "Espíritu Humanitario" hay un cuestionamiento sobre el tipo de contrato que tiene el asistido con el que le asiste.[12]

Volviendo a la definición de calidad, concluimos que debemos eficiencia a los que nos apoyan y debemos eficiencia e impacto a los que queremos apoyar. El esfuerzo actual debe ir encaminado hacia la mejora del impacto de nuestras acciones en el Sur en términos cuantitativos y, sobre todo, cualitativos.

Más adelante veremos diferentes iniciativas para mejorar la participación de las personas que tratamos de asistir que debe ser lo más alta posible ubicándola entre la inocencia del bienintencionado que esculpe en piedra la voluntad del beneficiario y que no comprende la complejidad de sobrevivir tras un desastre o la infinidad de presiones que se viven en un conflicto, y los guardianes del "despotismo humanitario" que defienden el "todo para el damnificado, pero sin el damnificado" decidiendo ellos qué es lo que mejor conviene[13].

Diferentes visiones de la calidad a partir de los principios

La interpretación de los principios y la comprensión de lo que es calidad, ha dado lugar a diferentes enfoques sobre la calidad. Dorothea Hilhorst diferencia cuatro enfoques[14].

11. Nicholas Stockton, Director Adjunto de Oxfam GB, manifestando opiniones "estrictamente personales" en su discurso del 12 de octubre de 2001 en el seminario "Enhancing the Quality of Humanitarian Assistence" organizado por el Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos en La Haya.

12. HILHORST D Op. Cit.

13. Tomamos prestadas las palabras de Federico de Prusia y su visión del Despotismo Ilustrado con la célebre frase "todo para el pueblo pero sin el pueblo"

14. HILHORST D Op. Cit.

Enfoque de gestión organizativa

La calidad se entiende desde un punto de vista comercial o industrial donde se busca la satisfacción del "cliente" a la hora de proveerle unos servicios. Se propone una mejora en la gestión, sistemas de organización interna, toma de decisiones claras y transparencia en los resultados. En torno a este enfoque han aparecido incitativas como la ISO 9001 o los estándares PVO, donde se busca una profesionalización del sector.

La crítica más obvia que suele hacerse a este enfoque es que la estandarización de los sistemas de calidad no se puede ampliar para la acción humanitaria. Es decir, no pueden valer los mismos estándares de calidad para una fábrica de galletas que para una organización humanitaria.

La importación de la visión de la calidad comercial a la acción humanitaria tiene su punto débil en que la primera está orientada al cliente. No es lo mismo un cliente de un comercio que un damnificado o un beneficiario de un proyecto. En cambio, sí se puede parecer más el cliente comercial al donante público o privado de las ONG. Puede haber una tendencia fuerte a orientarnos hacia nuestros clientes del Norte si basamos nuestra calidad en este tipo de iniciativas. Sin embargo, los que están poniendo en práctica estas iniciativas son conscientes de ello e insisten en que lo hacen de manera conjunta a otros sistemas de participación de damnificados y que éstos quedan incluso integrados en los análisis de calidad. La "firma" de instituciones como ISO reconocidas en el mundo de la calidad puede ayudar a mejorar la confianza en las organizaciones humanitarias pero también puede despertar un discurso demasiado tecnocrático y occidental.

Enfoque de derechos

Este enfoque nace de la convicción de la universalidad de los Derechos Humanos. El enfoque de derechos lleva a la conclusión de que no sólo hay que defender el derecho universal a una vida digna y a la satisfacción de los derechos sociales y económicos sino que, además, se pueden realizar una serie de acciones que llevan a que estos derechos queden satisfechos.

En este sentido se posiciona Hugo Slim: *"La forma de actuar y el impacto, son elementos imprescindibles para la legitimidad de una organización (...) Los resultados no lo son todo. En cualquier actuación los medios también son fundamentales a la hora de tener legitimidad (...) Un buena actuación no es la que simplemente obtiene un buen resultado (...) Las ONG deben ser capaces de mostrar una buena actuación que esté en consonan-*

cia con los valores de los Derechos Humanos y no simplemente sus resultados."[15]

Cuando definimos las acciones a realizar, podemos inspirarnos en los derechos para definir los parámetros de calidad. De la Carta de Derechos Humanos y de otras leyes Internacionales, pueden extraerse las exigencias fundamentales para realizar una acción humanitaria que pretende salvar vidas.

El proyecto Esfera se sitúa bajo este enfoque estableciendo una serie de normas mínimas de respuesta en cinco campos (ayuda alimentaria, agua y saneamiento, refugios y emplazamientos, nutrición y salud) a los que las poblaciones tienen derecho. Las normas, cuantitativas y cualitativas, se refieren a procesos para realizar la ayuda (como la participación o el levantamiento oportuno de necesidades) y a productos.

Enfoque de la dependencia del contexto

Este enfoque defiende que la calidad de la ayuda humanitaria depende de la complejidad de la situación en la que se desarrolla. Complejidad que no sólo afecta a las víctimas y sus condiciones sino a los propios actores humanitarios individualmente y a la relación con los otros actores que participan.

Desde este punto de vista, la calidad no puede ser estandarizada. Exige un análisis previo de la situación y decisiones de respuesta que, por ejemplo, por el mero hecho de ser de corto o largo plazo varían en su enfoque de calidad. Las víctimas no pueden ser clasificadas como simples y homogéneas receptoras de ayuda sino diversas en lo social, económico, etc.

Este enfoque está siendo liderado por la plataforma francesa URD representado en el llamado Projet Qualité.

Enfoque de apropiación

Desde esta perspectiva, la calidad está en función de la apropiación de los beneficiarios de las acciones de ayuda y de la participación de abajo a arriba. Este enfoque se sitúa dentro del llamado humanitarismo de tercera vía que trata de conjugar los principios humanitarios con el fomento de las capacidades locales para la construcción de paz, la preparación para desastres y el desarrollo.

15. SLIM H. "*By What Authority? The legitimacy and accountability of Non-govermental organizations*". Presentación en Ginebra el 10 de enero de 2002. http://www.jha.ac/articles/a082.htm

Su propuesta sobre calidad se centra en la máxima de que las propuestas que se realicen desde el conocimiento del terreno y que se dirijan a las causas raíz, tendrán muchas más garantías de éxito, incluido en el nivel cualitativo. En esta línea se están posicionando muchas organizaciones africanas que se quejan de ser consideradas como meras subcontratadas y luego sufrir las exigencias de la calidad vista como algo de arriba a abajo.

Iniciativas en torno a la calidad

Nos adentramos ahora en las iniciativas surgidas en la última década. Como veremos, algunas de las iniciativas más fuertes como Esfera y Qualité lideran por sí solas un enfoque. Pero hay otras iniciativas que por tocar un aspecto específico de la calidad pueden verse cómodas dentro de varios enfoques.

También es importante resaltar que las iniciativas de calidad no son exclusivas de la década de los noventa. Algunas agencias de NNUU y grandes ONG humanitarias ya habían desarrollado guías de actuación, manuales, directrices o evaluaciones que suponían unos parámetros de calidad importantes para sus actuaciones. Pero lo cierto es que casi todas eran sectoriales y con visiones, en la mayoría de los casos, exclusivamente técnicas[16].

Iniciativas de gestión organizativa

Dentro de las inciativas en la mejora de la gestión podemos también encuadrar a los PVO Standards[17]. Se trata de una iniciativa de InterAction, la mayor agrupación de ONG de los Estados Unidos. Dentro de sus varios objetivos, los estándares buscan la mejora en la eficiencia de las acciones, el reconocimiento profesional y la "ética más alta" en sus acciones. Se trata de un documento de más de 100 puntos donde se marcan principios sobre la gestión organizativa, financiera, de recursos humanos, la comunicación al público estadounidense o la calidad de los programas.

Estos estándares no están destinados específicamente a organizaciones o acciones humanitarias. La referencia más específica sobre trabajo de respuesta

16. ACNUR, OMS y UNICEF ya habían desarrollado bastante normativa de actuación en cuanto a refugiados, salud e infancia. Otras como Cruz Roja, Médicos sin Fronteras u Oxfam, lo habían hecho en salud, nutrición y agua. Una forma práctica de conseguir bibliografía dividida por sectores sobre este tipo de documentos son los apéndices del Manual de Esfera.

17. Los estándares se pueden encontrar en: http://128.121.4.162/load.php

a desastres la hacen en el punto 7.5.2. donde remiten a Esfera como guía para la acción y referencia para la rendición de cuentas.

Iniciativas del enfoque de derechos

Antes del propio nacimiento de este enfoque de derechos, nació en 1994 El Código de Conducta[18]. El Código nos ofrece una serie de principios que orientan perfectamente a lo que debe ser una actuación de calidad. Los puntos del 4 al 8 fomentan el respeto, la participación local, el uso de recursos locales y la combinación de acciones de socorro con la búsqueda de causas. El punto 9, ya citado, habla de la rendición de cuentas.

Todas estas formas de entender nuestro trabajo humanitario fomentan la mejora cualitativa. Pero el Código de Conducta crea problemas a la hora de la rendición de cuentas ya que, dado su objetivo de código ético, no profundiza en cómo alcanzar sus objetivos. Sus limitaciones son[19]:

- el enunciado es muy vago para que se puedan sacar términos prácticos de acción
- los firmantes del Código no tienen ningún seguimiento sobre su cumplimiento
- los no firmantes del Código no son responsables de su cumplimiento, pero pueden actuar en el campo humanitario
- las agencias no suelen pensar cuales son las implicaciones de la aplicación del Código a efectos prácticos.

El Código de Conducta debe ser fuente inspiradora pero crea problemas claros para la evaluación de su cumplimiento. Por ello, el Proyecto Esfera lo adaptó como parte del propio Proyecto y lo utiliza como base de su argumentación de derechos.

El proyecto Esfera, con la puesta en circulación de su Manual en 1998, desató la caja de los truenos en torno a la calidad. Hay que decir que el proyecto Esfera trata de ser algo más que un libro con normas mínimas para respuesta a los desastres. Se trata de un proyecto que nació en 1997, que ha involucrado a muchas agencias de ayuda humanitaria y que se encuentra al final de una tercera fase de difusión y evaluación que terminará en el 2003. Las críticas

18. Me permito "tutear" al Código, pero valga decir, por una vez su nombre completo: Código de Conducta relativo al socorro en casos de desastre para el movimiento internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y las Organizaciones No Gubernamentales (ONG).

19. RAYNARD P. *"Mapping accountability in humanitarian assistance"* ALNAP, Mayo 2000

a este enfoque y sobre todo a la idea de normativizar la ayuda, personalizadas en el propio manual de Esfera, las trataremos más adelante cuando hablemos del debate en torno a las iniciativas.

Iniciativas del enfoque de la dependencia del contexto.

El proyecto Qualité nace con la premisa de que la calidad es un concepto "complejo pero fascinante"[20]. Nacido del grupo URD, fundado en 1993 a partir de una serie de organizaciones mayoritariamente francesas, el proyecto Qualité se presentó en sociedad como una herramienta de *lobby* contra la corriente en torno a Esfera. A lo largo de los dos últimos años ha ido desarrollando más claramente su idea de calidad que entiende bajo los siguientes parámetros[21]:

- La mejora del análisis de contexto orientándolo a lo que se necesita y no a lo que sabe hacer la agencia que realiza el análisis.
- La mejora de las herramientas de evaluación de impacto de los programas orientándola más hacia el aprendizaje que hacia la rendición exclusiva de cuentas.
- La mejora de los mecanismos de participación de las poblaciones y de trabajo en asociación con los actores locales, y la formación de actores de terreno.

Además Qualité insiste en que:

- La responsabilidad primera de respetar el Derecho Internacional Humanitario es de los Estados y de los beligerantes; y se les impone la obligación de dejar un acceso a las víctimas.
- La preferencia de la diversidad en contra de la universalidad al hablar de calidad.

La iniciativa tiene sin duda unos mimbres que pueden hacer un cesto interesante. Su nacimiento como un proyecto de reacción a un proyecto ya creado no le ha ayudado en su difusión. El estar avalada por un grupo como URD le da consistencia y respeto. Pero está por ver la propuesta concreta, mas allá del marco lógico de un proyecto que propone la creación de herramientas para el diagnóstico, el seguimiento y la evaluación.

20. Página web de URD, junio 2002. Ver: http://www.urd.org/projqual/1prqual.htm.
21. Página web URD, junio 2002

Iniciativas de regulación profesional

La regulación individual para el personal que trabaja en respuesta humanitaria ha sido una iniciativa que ha salido al escenario varias veces en los últimos años. La lógica se basa en dos realidades de la práctica. En primer lugar, en muchas ocasiones se ha enviado al terreno personal lleno de buena fe (a veces incluso sin ella) pero con un desconocimiento absoluto profesional y de contexto. En segundo lugar, el ejemplo de muchos campos profesionales (la ingeniería, la medicina, la abogacía) con sus colegios profesionales ha dado "ideas" de que se podía hacer lo mismo con el colectivo de los trabajadores humanitarios.

Esta iniciativa tiene serios opositores dado que no es fácil regular la actividad profesional a un límite sin fronteras: *"No existe una posibilidad realista de extender la ley internacional a la negligencia y el error profesional. En esta impunidad sobre las malas prácticas se están moviendo las organizaciones internacionales en la actualidad"*.[22]

Lo que sí se está dando es una actividad reguladora cada vez más fuerte por parte de los gobiernos del Sur a la hora de aceptar trabajadores extranjeros. Suele ser necesaria la presentación del CV y demostrar cierta experiencia para poder obtener un permiso de trabajo. Mientras esta actividad se practique para proteger a los profesionales nacionales y evitar el intrusismo inexperto venido de fuera, parece una práctica adecuada. Pero no es tan adecuada cuando se hace para controlar la actividad humanitaria imparcial e independiente.

Parece que la tendencia actual tiende mucho más a una autoregulación del sector. La iniciativa de *People in Aid* es la más desarrollada. Se trata de un "Código de buenas prácticas en la dirección y el respaldo al personal de cooperación". El código tiene 7 puntos con políticas y buenas prácticas para la selección, gestión, consulta, seguridad y promoción de los recursos humanos. Es de un código de autoregulación, que funciona por el sistema de adhesión sin más mecanismos de control que la propia credibilidad.

Iniciativas de regulación organizativa

En este tipo de iniciativas se aplicaría la misma lógica de regulación de profesionales a la regulación de organizaciones, permitiendo prohibir la acción humanitaria a una organización según sea su nivel cualitativo. Hay que decir, en primer lugar, que ninguna de las iniciativas de calidad conocidas propone

22. STOCKTON N. Op. Cit.

de manera taxativa este tipo de acciones. Todas las iniciativas, hasta ahora, son de autorregulación o de petición de rendición de cuentas ante los "clientes" o ante el propio sector profesional.

Desde nuestro punto de vista, regular por ley la posibilidad de actuar según unos parámetros de calidad, sería hacerle un flaco favor a la mejora en la calidad de la acción humanitaria. Dados los diferentes puntos de vista que hay sobre como abordar la calidad y los propios principios que la inspiran, la necesidad se centra ahora en buscar el consenso y no en crear barreras que hagan excluyentes y excluidos.

Es necesario recordar que muchos países del Sur están regulando con leyes nacionales la aceptación de organizaciones extranjeras en su territorio para aplicación de todo tipo de leyes desde contractuales hasta impositivas. Dado el principio de universalidad no se pueden cerrar las fronteras a una organización humanitaria imparcial e independiente.

Iniciativas de intercambio de información, evaluación y reflexión

Las iniciativas de intercambio de información orientadas a la mejora de la práctica en la acción humanitaria están creciendo en los últimos años. La lógica de estas iniciativas es que a partir de un intercambio profesional de aprendizajes lo más transparente posible generados por la práctica, se mejorará la calidad de la ayuda humanitaria.

ALNAP es una red de 51 organizaciones miembros de derecho (con 287 más como miembros observadores) que está dedicada "a mejorar la calidad y la rendición de cuentas de la acción humanitaria a través de: el intercambio de lecciones, la identificación de problemas comunes y la búsqueda de consenso, cuando sea necesario, en los diferentes enfoques".[23]

La herramienta más importante que está utilizando ALNAP hasta ahora es la evaluación de las acciones humanitarias orientada a la extracción de lecciones. Con relación al punto dedicado al debate en torno a las iniciativas de calidad, podemos decir que ALNAP puede jugar un papel importante en la búsqueda de consenso.

Otra iniciativa en torno al intercambio de información es ICVA, formada por un consorcio de 83 organizaciones. Sus objetivos se basan en "el intercambio

23. Pagina web de ALNAP, junio 2002. Ver: http://alnap.org/

de información efectivo, actualizado y pertinente; la promoción de los principios humanitarios y de las prácticas correctas en el terreno para la mejora de la calidad, la coordinación y la eficacia en la respuesta; y la formación de sus miembros"[24]

Por último, de las varias iniciativas y publicaciones periódicas que hay para el intercambio de información y análisis del sector humanitario, destacamos el *Humanitarian Practice Network*, creado por el británico ODI (Overseas Development Institute). La intención de esta publicación semestral no es otra que "ofrecer información y análisis para mejorar la práctica operativa".[25]

Iniciativas de organismos para la reclamación de los beneficiarios

En la segunda parte de la década de los 90, con la resaca de los grandes desastres humanitarios y con la evidencia de las malas prácticas que se estaban llevando a cabo en su respuesta, nació la iniciativa de crear un organismo de reclamación para los damnificados conocido como el *Humanitarian Ombudsman Project* (HOP). La idea es bien simple, crear un "defensor del pueblo damnificado" al que puedan recurrir en caso de que los derechos de los asistidos a una asistencia de calidad se vean violados. Se hablaba de crear un organismo legal, compuesto por un individuo o varios, con poderes legislativos y con la responsabilidad de investigar a partir de las quejas por prácticas ineficientes.

El movimiento, a favor y en contra, que generó la iniciativa fue grande. En marzo de 2000, una reunión plenaria del HOP decidió transformarlo en el *Humanitarian Accountabilty Project* (HAP). Tras el reconocimiento de la dificultad de consensuar y hacer efectivo un puesto de defensor de lo humanitario, se decidió hacer un cambio hacia el análisis y la profundización de la rendición de cuentas hacia los beneficiarios.

El HAP ya no habla de la figura de Ombudsman que le daba nombre, y que tanta polémica creó. Pero sigue insistiendo en algunas cuestiones sobre la transparencia ante los beneficiarios como[26] su insistencia en que los beneficiarios son el punto más débil de toda la cadena humanitaria en cuanto a defensa de derechos y su derecho a participar en la toma de decisiones y a estar informados. En definitiva, el HAP habla de la democratización de la actividad humanitaria a través de la transparencia y la rendición de cuentas a aquellos que están en la posición más débil.

24. Pagina web de ICVA, junio 2002. Ver http://icva.ch/
25. http://www.odihpn.org/
26. Pagina web de HAP, junio 2002. Ver http://www.hapgeneva.org

Iniciativas de evaluación de los efectos de la ayuda

El último grupo de iniciativas en torno a la calidad tratan de analizar previamente los efectos beneficiosos o perjudiciales que puede tener la ayuda y, a partir de este análisis, anticipar sus acciones para encaminar la respuesta por el sendero más correcto.

El proyecto de Capacidades Locales para la Paz [27], dirigido por Mary Anderson, ha diseñado un marco teórico para analizar el impacto de la ayuda sobre los conflictos, al tiempo que ha formulado una serie de pautas para gestionar la ayuda de manera que sirva para disminuir el conflicto en vez de alentarlo[28].

Toda esta teoría ha quedado recogida en el libro de Mary Anderson "Do no Harm"[29]. El título del propio libro, derivado del principio hipocrático de "no hacer daño" con las intervenciones humanitarias ha contribuido a crear confusión sobre el propio proyecto. Muchos se apresuraron a decir que lo que decía Anderson es que si crees que tu ayuda puede hacer daño, no hagas ninguna ayuda. Nada más lejos de la realidad, lo que se propone en "Do no Harm" es que hagas una análisis del beneficio neto (resta de los efectos negativos sobre los efectos positivos de tu acción) que intuyes que tendrá tu respuesta, y si el beneficio no lo consideras acorde, que reconsideres tu forma de actuar.

El debate en torno a las iniciativas de la calidad

El enfoque de derechos se enfrenta con el enfoque de la dependencia del contexto. O lo que es lo mismo, si tomamos las iniciativas: el proyecto Qualité contra el proyecto Esfera.

Hay que agradecer a este debate que haya despertado interés y reflexión en torno a la calidad, que se estén mejorando y desarrollando las propias iniciativas y, finalmente, que parece que se buscan puntos de conexión para no llegar a romper totalmente el objetivo común de búsqueda de calidad

Esfera cuenta con el mayor número de críticas por ser la iniciativa más trabajada:[30]

27. http://www.cdainc.com/

28. PEREZ DE ARMIÑO K. *"Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo"* Pag 10. Icaria Editoria-Hegoa, Barcelona 2000

29. ANDERSON, Mary B.: *"Do no harm. How can aid can support peace-or war"*, Lynne Rienner Publishers, Inc, Boulder Colorado, 1999.

30. VAN BRABANT K. "Regaing Perspective: The Debate over Quality Assurance and Accountability". Pag 22. HPN Humanitarian Exchange. Nº 17 Octubre 2000

1. Esfera, al declarar que sus principios son universales, no toma en cuenta el contexto temporal y socio cultural de la víctimas, al declarar a sus principios universales.
2. Las normas de Esfera plantean más una agenda para el desarrollo que para la respuesta humanitaria..
3. Las normas de Esfera no dejan claro cual son los asuntos más importantes.
4. Esfera puede ser utilizado como el "proyecto del miedo"[31]. Puede ser usado como una vara de medir quién pasa o no pasa como cualificado para proveer ayuda humanitaria.
5. Con la puesta en funcionamiento de Esfera se puede distraer la atención de quién tiene la responsabilidad en la respuesta humanitaria hacia las agencias.

Para contestar algunas de estas críticas seleccionamos la frase: *"El valor de Esfera depende de cuanta inteligencia se ponga en su uso"*[32]. Esto es aplicable tanto a sus usuarios directos como a aquellos que pudiesen utilizarlo para medir la calidad de la actuación de otros.

Métodos para conseguir la calidad

A la hora de proponer métodos de mejora, queremos decir que a la mejora de la calidad no se llega por la amenaza. No creemos que ningún método de este tipo pueda llegar a conseguir el fin de que las personas damnificadas por un desastre reciban una ayuda eficiente. Por tanto, elegimos aquellas medidas para mejorar la calidad que: se basan en la responsabilidad ante quienes queremos ayudar; que mejoren la eficiencia a través de la comunicación; que conozcan el contexto y estén construidas más de abajo a arriba; que sean transparentes; y que respeten los Derechos y Leyes aceptadas por los pueblos.

Potenciar los sistemas de rendición de cuentas hacia las poblaciones que sufren los desastres

Creemos que nuestra principal responsabilidad de ofrecer ayuda de calidad es ante la poblaciones que pretendemos ayudar. Todos aquellos mecanismos de ayuda que incluyan lo máximo posible a los que asistimos, garantizarán esta responsabilidad.

31. En inglés, pasaría de "Sphere Project" a "Fear Project"
32. VAN BRABANT K Op. Cit. Pag 24

Además, somos conscientes del desequilibrio que hay en la actualidad en la rendición de cuentas hacia los beneficiarios. En los últimos años se ha tratado de mejorar la rendición de cuentas hacia los que nos proporcionan recursos, especialmente los públicos. Se está dando la tendencia de que la calidad mejore en su componente de eficiencia pero que se olvide de mejorar su impacto.

Potenciar la participación de la comunidad

La potenciación de la participación de la comunidad en todas las fases de la respuesta, incluso en las previas a ella, puede mejorar la calidad de la ayuda si existen los mecanismos de participación adecuados.

Para la participación de la comunidad se han desarrollado varios sistemas. Generalmente tienen su origen en dinámicas de desarrollo pero, hay algunos de ellos que se pueden utilizar con cierta celeridad. Entre ellos el Análisis de Capacidades y Vulnerabilidades y el Diagnóstico Rural Rápido (una versión adecuada del Diagnostico Rural Participativo).

Conocer el contexto social, cultural y económico

Esta receta, que parece bastante obvia, no lo es tanto. Muchas veces ocurre que se decide hacer una intervención humanitaria sin este conocimiento de contexto. Sólo si conocemos las causas de lo que ocurre, la dinámica de los acontecimientos, sus participantes y lo que están haciendo para solucionarlo, podemos aspirar a tener calidad en nuestra respuesta.

No diseñar la respuesta como algo aislado: la gestión de desastres

La gestión de desastres comprende los efectos de los mismos desde el enfoque de la vulnerabilidad. Es decir, el nivel de daño causado a una población por una catástrofe (natural o humana) está en función de la magnitud de la misma y, sobre todo, de la vulnerabilidad para afrontar la catástrofe durante y después de ella.

La gestión de desastres entiende que el desastre tiene diferentes etapas que tienen que ser atendidas con diferentes niveles de intervención: prevención, preparación, mitigación, ayuda de emergencia, rehabilitación y reconstrucción. En un principio, se definía que estas etapas eran sucesivas en el tiempo, pero cada vez más empieza a haber más teóricos y prácticos que entienden que algunas de ellas se dan de manera simultánea.

Toda esta teoría debe iluminar nuestro enfoque de la calidad. Es imprescindible entender que queremos reducir la vulnerabilidad de la población y que hay que realizar diferentes tipos de intervención. Un ejemplo puede ser la reacción que tenemos a una sequía en Africa que provoca desplazamiento y hambre de la población. Una respuesta humanitaria aislada de calidad podría ser una distribución adecuada de agua, alimento y cobijo temporal para los desplazados. En el marco de la gestión de desastres, se habrían realizado acciones de mitigación como la creación de sistemas de protección de las fuentes de agua naturales, se habrían realizado acciones de preparación con comunidades locales, se realizaría la asistencia necesaria y se plantearían acciones de cara a mejorar la producción en la nueva temporada agrícola. Entendemos que el impacto del segundo grupo de acciones, si se combina con una buena eficiencia, es mucho más alto por lo que la intervención es más adecuada en términos de calidad.

Los contrarios a mezclar la respuesta humanitaria con otro tipo de acciones, se defienden bajo la premisa de que la acción imparcial e independiente, no puede combinarse con ningún ciclo de desarrollo ya que estos cuentan con un factor político que ni es imparcial ni es independiente.

Fomentar sistemas de evaluación de impacto orientados al aprendizaje

Los sistemas de evaluación son una fuente fundamental para la mejora de la calidad. Actualmente hay una tendencia a responsabilizarnos exclusivamente ante nuestros donantes para demostrar que hemos hecho lo que les prometimos. Por tanto, evaluamos sobre todo para medir eficiencia y para justificar el gasto, y no tanto para medir impacto y aprender.

Creemos que los sistemas de evaluación pueden servir para la mejora de la calidad si se orientan a la medición de impacto: es decir, qué cambios han producido nuestras acciones en las poblaciones que asistimos. Además, estas evaluaciones deben diseñarse desde un principio, para generar aprendizaje y no sólo para rendir cuentas.

Auto exigirnos calidad, crear sistemas internos y hacer seguimiento

La organizaciones humanitarias deben poner en sus agendas, la exigencia de la calidad en todos los niveles organizativos. A partir de ahí, se deben crear sistemas internos de seguimiento y aprendizaje para la mejora constante en este campo.

Fomentar los foros profesionales para la rendición de cuentas y el intercambio de aprendizaje

Se están creando diferentes agrupaciones de organizaciones orientadas al intercambio de información, el debate y el aprendizaje. Creemos que en ellos puede estar la clave para la mejora de la calidad a través de la rendición de cuentas. Se trata de buscar uno o varios foros que sirvieran para que sus miembros intercambiaran información con transparencia. A partir de aquí, se crearían espacios de aprendizaje y acciones de apoyo interagencias.

La rendición de cuentas hacia el exterior, generalmente el público del Norte, ni se da de forma transparente ni se dará en un futuro próximo. Ninguna organización reconocerá públicamente su baja calidad o su desidia. Además, hay que ser también realistas con el nivel de calidad que nos exige el público o los donantes privados. Su desconocimiento sobre cómo se debe realizar una ayuda apropiada , en ambos casos, suele ser generalizado y su interés por conocerlo es bajo. Todo esto nos lleva a decantarnos por fomentar la rendición de cuentas orientada a la mejora y el aprendizaje en foros profesionales de organizaciones humanitarias.

Mejorar la comunicación con el público y con los donantes sobre las causas de los desastres y sobre lo adecuado de cada una de las respuestas

Nuestra comunicación hacia el público debe estar orientada también a la formación. Debemos mejorar este desconocimiento general sobre las causas de los desastres y los efectos que producen y debemos informar y educar sobre cómo se pueden evitar.

Lo mismo se debe realizar con los donantes privados y públicos que nos apoyan. Los grandes donantes públicos cada vez son más conscientes de la necesidad de calidad. Los pequeños y medianos no lo tienen tan claro. Hay que ser capaces de crear espacios de colaboración donde se hable de la calidad a partir de la necesidad de los damnificados.

Exigir el acceso y la protección de las personas damnificadas y los que pretenden asistirlas

La calidad no puede ser entendida como algo independiente al acceso y la protección. Si ello no se da, no hay ayuda (ni con calidad ni sin ella). Por tanto debemos reforzar nuestras acciones de presión hacia quien debe garantizar la protección y el acceso cuando esta no se da. El acceso y la protección deben

darse durante todo el ciclo de intervención, desde la identificación de daños hasta la evaluación.

Fomentar el conocimiento sobre cómo se debe hacer una respuesta cualitativa

Es necesario que todas las personas que se ven involucradas en la acción humanitaria conozcan como se debe realizar una ayuda humanitaria de calidad. No hablamos sólo de aquellas que están en "primera línea", pensamos en aquellos que diseñan las campañas de captación, que participan en las acciones, que se preparan para ellas, etc.

Para fomentar este conocimiento hay dos caminos obvios: la formación y la información. Un aspecto concreto del fomento del conocimiento es la difusión de un enfoque y lenguaje común. Generalmente, la mayoría del lenguaje y los enfoques para responder a la ayuda humanitaria se generan en el Norte.

Exigir la coordinación de nuestras acciones

Uno de los errores más repetidos en las evaluaciones conjuntas de grandes respuestas humanitarias es la falta de coordinación. Nuestra respuesta nunca se hará de forma aislada. Siempre tendremos que referirnos a un responsable local, a otras organizaciones, a grupos de población, etc. No se puede tratar de hacer una respuesta con calidad si no sabemos lo que están haciendo los demás y si los demás no saben lo que queremos hacer. Por tanto, se debe exigir en todos los niveles de la organización que las acciones estén coordinadas. Lo deben estar en sede y lo deben estar en terreno.

No aplicar la teoría del caos para olvidarnos de la calidad. Adecuar la calidad a la realidad

No es válido escudarse en que las situaciones de emergencia son complejas para decir que es imposible responder de forma cualitativa. Tampoco es válido catalogar a todas las respuestas humanitarias en el grado más alto de la complejidad.

Si partimos de la base de que algunas respuestas y contextos, son menos complejos que otros, podemos llegar a la conclusión de que nuestro grado de exigencia con la calidad puede ser adaptada a esta complejidad. Por tanto, podemos diseñar sistemas modulares de control de calidad donde algunos módulos centrales sean imprescindibles y exigibles a cualquier respuesta y otros módulos se vayan aplicando según las condiciones del contexto.

Conclusiones

- El debate y las iniciativas de calidad han ayudado a su desarrollo "conceptual".
- Actualmente hay un desequilibrio en la responsabilidad ante los beneficiarios y los donantes. Debemos potenciar los mecanismos de rendición de cuentas
- En estos momentos hay una explosión de iniciativas de calidad para las que es necesario la búsqueda de consenso y agrupación.
- Es imprescindible que se mantenga el debate constructivo en torno a la calidad para seguir mejorando en torno a ella. La lucha de intereses la consideramos inútil.
- La calidad comienza por la autorregulación y las iniciativas internas de cada una de las organizaciones que responden a los desastres.

EL CRECIENTE PAPEL DE LAS ONG EN LAS NACIONES UNIDAS: MÁS ALLÁ DEL ESTATUS CONSULTIVO

JAVIER UNCETABARRENECHEA LARRABE*

RESUMEN

Las ONG no son actores nuevos en el sistema de Naciones Unidas. Desde que la organización fue creada ha existido un mecanismo para reconocer un estatus consultivo con el Comité Económico y Social. En este artículo, en primer lugar, analizaremos las normas que rigen las relaciones entre la ONU y las ONG. Posteriormente, constataremos que la gama de actividades en las que pueden involucrarse ha crecido considerablemente. A pesar del limitado alcance de los procedimientos formales, se ha producido un crecimiento considerable en la participación de las ONG en todo el sistema de Naciones Unidas.

ABSTRACT

The NGOs are not newly arrived players in the United Nations System. Indeed, a mechanisme to recognize consultative status with the Economic and Social Council has existed since the organization was formed. First, in this article we will study the rules governing the relationship between the NGOs and the United Nations. Later, we confirm that the range of activities in which they can involve has grown considerably. Despite the limited scope of formal procedures, there has been a substan-

* Doctor en Ciencias Políticas y Sociología. Especialidad Ciencias Políticas. Este artículo se incluye en el desarrollo de la investigación denominada "*La labor de las ONG en el marco de las Naciones Unidas: ¿Hacia un sistema más justo y democrático?*", financiada por el Programa de becas de estudios científicos y técnicos, en la disciplina de Desarrollo y Cooperación Internacional, de la Fundación Bilbao Bizkaia Kutxa.

tial growth in the involvement of NGOs throughout the United Nations System.

RÉSUMÉ

Les ONG ne sont pas des acteurs nouveaux dans le système des Nations Unies. Depuis la création de l'organisation il existe un mécanisme pour reconnaître un statut consultatif avec le Comité Economique et Social. Dans cet article, en premier lieu, nous analyserons les normes qui régissent les relations entre l'ONU et les ONG. Postérieurement, nous constaterons que la gamme d'activités dans lesquelles elles peuvent s'insérer a augmenté considérablement. Malgré la portée limitée des procédures formelles, il s'est produit un élargissement considérable dans la participation des ONG dans tout le système des Nations Unies.

Introducción

Los estudios que analizan la labor de las Organizaciones no Gubernamentales (ONG) en el marco del sistema de Naciones Unidas se han desarrollado básicamente —aunque no en un número acorde a la relevancia del tema— a partir de los noventa. Esta situación se ha producido pese a que la relación entre las ONG y la Organización de las Naciones Unidas ha existido desde su creación, como demuestra el artículo 71 de la Carta, y se ha ido reforzando progresivamente desde la década de los setenta. De todas formas, hay que señalar que ha sido a partir de los noventa cuando dicho vínculo ha conocido un salto cuantitativo y cualitativo.

Este desinterés relativo a la hora de explicar un hecho tan interesante se explica fundamentalmente por el predominio de visiones estatocéntricas en las Relaciones Internacionales que, al considerar al estado como único actor relevante, tenía como consecuencia lógica la minusvaloración del papel de otros actores, como era el caso de las ONG[1]. De todas formas, ya no podía obviarse durante más tiempo la necesidad del estudio de la relevancia del papel de

1. GOETZ, Anne Marie; O´BRIEN, Robert; SCHOLTE, Jan Aart & WILLIAMS, Marc: *Contesting Global Governance. Multilateral Economic Institutions and Global Social Movements*, Cambridge University Press, Cambridge, 2000, pp. 12-17; TEIJO GARCÍA, Carlos: "Redes transnacionales de participación ciudadana y ONG: Alcance y sentido de la sociedad civil internacional", REVILLA BLANCO, Marisa (Ed.): *Las ONG y la política*, Istmo, Madrid, 2002, pp. 191-196 y 242-247.

las organizaciones no gubernamentales para una mejor comprensión de la sociedad internacional.

Este artículo se inscribe dentro de una investigación más amplia en la que analizaremos la labor de las ONG en el marco de las Naciones Unidas, prestando una especial atención a si la creciente relación de las organizaciones no gubernamentales con la ONU nos conducirá al surgimiento de un orden internacional más justo y democrático. Para este objetivo más amplio, resultaría necesario, entre otras cosas, realizar un análisis crítico del controvertido concepto de sociedad civil global y, por supuesto, abordar la no menos espinosa cuestión de la legitimidad y representatividad de las ONG. Cabe destacar que la Carta de las Naciones Unidas, como en bastantes ocasiones señala la retórica habitual de las organizaciones no gubernamentales, empieza con un "Nosotros los pueblos" y no con un "Nosotros los estados"[2].

Aún reconociendo la enorme importancia de estas cuestiones, en este artículo hemos preferido centrarnos en el estudio de la relación ONG/ONU como un paso previo para que, posteriormente, podamos abordar el objetivo más ambicioso de nuestra investigación. Como punto de partida analizaremos los mecanismos formales actualmente en vigor previstos para la participación de las ONG en el sistema de Naciones Unidas. Éste es, sin duda, un paso previo necesario pero por sí solo resulta insuficiente, por lo que en el siguiente apartado constataremos cómo la relevancia de la labor de las organizaciones no gubernamentales en la ONU ha ido más allá de lo previsto en dichos instrumentos formales.

Mecanismos formales para la participación de las ONG en la ONU

La incidencia de las ONG en la política internacional no es, desde luego, un fenómeno nuevo. En este sentido, cabe destacar que ya jugaron un papel relevante en la Conferencia de San Francisco que culminó con la aprobación de la Carta de las Naciones Unidas. Su labor culminó no sólo en la aparición

2. En este contexto, Marina Ottaway señala que el Foro del Milenio —además del dato significativo de su uso del "Nosotros los pueblos" como eslogan en todos sus documentos—, como proyecto de ONG, buscó maximizar el papel de este tipo de organizaciones, excluyendo a otras. La lista incluida presentó una amplia gama de ONG más que una extensa variedad de gente representada. Con bastante ironía, esta autora señala lo siguiente: "It is not obvious how this list translates into representation for "We, the peoples" rather than "We, the organizations". OTTAWAY, Marina: "Corporatism Goes Global: International Organizations, Nongovernmental Organization Networks, and Transnational Business", *Global Governance*, Vol. 7, No. 3, July-Sept., 2001, p. 279.

del artículo 71 sino que también contribuyó a ampliar el abanico de temas de los que se ocupa la ONU, hasta llegar a ámbitos tales como la educación, la cultura, los aspectos sociales en sentido amplio y, sobre todo, los derechos humanos[3]. El citado artículo 71 ofrecía la base para el desarrollo de una relación jurídico-formal entre las ONG y el Consejo Económico y Social:

> *El Consejo Económico y Social podrá hacer arreglos adecuados para celebrar consultas con organizaciones no gubernamentales que se ocupen en asuntos de la competencia del Consejo. Podrán hacerse dichos arreglos con organizaciones internacionales y, si a ello hubiere lugar, con organizaciones nacionales, previa consulta con el respectivo Miembro de las Naciones Unidas.*

En sí mismo, como puede apreciarse, el artículo 71 no proporcionaba demasiadas pistas sobre cómo se iban a desarrollar estos arreglos. Los mecanismos concretos fueron establecidos por medio de sucesivas resoluciones del Consejo Económico y Social. El gran aumento de la relación entre las ONG y la ONU desde los setenta[4] y, muy especialmente, en la primera mitad de la década de los noventa, hizo necesaria una reforma que respondiera lo mejor posible a esta nueva situación. En este contexto se aprobó el 25 de julio de 1996 la Resolución 1996/31 del Consejo Económico y Social que rige actualmente el estatus consultivo de las ONG en dicha institución de Naciones Unidas. En esta resolución se establecen tres categorías de estatus consultivo:

- El estatus consultivo general: Para ONG que tratan la mayoría de los temas de los que se ocupa el Consejo Económico y Social y sus organismos subsidiarios, y que pueden realizar contribuciones sustantivas y sostenidas al logro de los objetivos de las Naciones Unidas.
- El estatus consultivo especial: Para ONG que tienen una competencia especial en tan sólo unos pocos ámbitos de actividad cubiertos por el Consejo Económico y Social y sus organizaciones subsidiarias.
- La lista: Para ONG que no tienen el estatus consultivo general o especial, pero que se considera que pueden realizar contribuciones útiles y ocasionales dentro de su competencia al trabajo del Consejo Económico y Social y sus órganos subsidiarios u otras organizaciones del sistema de Naciones Unidas.

3. GORDENKER, Leon & WEISS, Thomas G.: "Pluralising global governance: analytical approaches and dimensions", *Third World Quarterly*, Vol. 16, No. 3, 1995, pp. 379-380.

4. En este contexto cabe entender la creación en 1975 de un Servicio de Enlace de Organizaciones no Gubernamentales que tiene como objeto promover las relaciones dinámicas de la ONU con las ONG.

En conjunto, la Resolución reconoce una serie de derechos a las ONG, según en la categoría en que se encuentren, en asuntos tales como el conocimiento de la agenda provisional, la asistencia a las reuniones, la presentación de informes escritos, o las presentaciones orales en las reuniones. Este procedimiento de consulta se define para el Consejo Económico y Social, para sus Comisiones y otras organizaciones subsidiarias, sus Comités ad hoc y, por último, otorga una serie de derechos con respecto a la participación de las ONG en las conferencias internacionales, incluido su proceso preparatorio, organizadas por las Naciones Unidas.

En la actualidad, alrededor de 2.300 ONG cuentan con estatus consultivo. Cabe destacar que una gran mayoría lo consiguieron a partir de los noventa, lo que no deja de ser un reflejo de lo intensa que se volvió esta relación en esa década. De todas formas, llama la atención que de las 131 ONG que hoy en día disfrutan de un estatus consultivo general, ninguna tenga su sede central en España. Sin embargo, en el otro lado de la balanza nos encontramos con unas cifras de participación algo más lógicas cuando hablamos de las organizaciones de categoría especial, con más de veinte ONG (de las casi 1.200 que gozan de dicho estatus) con sede en España. Además de las bajas cifras, siempre si hablamos de ONG con sede central en España, llama la atención que prácticamente todas han alcanzado su estatus consultivo actual a partir de la década de los noventa[5].

Uno de los aspectos más curiosos de la Resolución 1996/31 es que en la misma, así como en las anteriores, no se incluye una definición precisa de ONG. Sin embargo, la ONU sí se atreve a dar una breve definición y una descripción de sus funciones en documentos de carácter más divulgativo:

> *Una organización no gubernamental es cualquier grupo de ciudadanos voluntarios sin ánimo de lucro que surge en el ámbito local, nacional o internacional, de naturaleza altruista y dirigida por personas con un interés común. Las ONG llevan a cabo una variedad de servicios humanitarios, dan a conocer las preocupaciones ciudadanas al gobierno, supervisan las políticas y apoyan la participación política a nivel de comunidad. Proporcionan análisis y conocimientos técnicos, sirven como mecanismos de alerta temprana y ayudan a supervisar a implementar acuerdos internacionales. Algunas están organizadas en torno a temas concretos como los derechos humanos, el medio ambiente o la salud."*[6]

5. Se puede conseguir un listado de ONG con status consultivo con el Consejo Económico y Social en la siguiente dirección de internet: http://www.un.org/esa/coordination/ngo/special_page.htm. Para conseguir más información sobre estas ONG, ver la siguiente base de datos: http://www.unog.ch/ess_mission_services/ngo/ngo/ngosearch.asp.

6. Definición incluida en el apartado "¿Qué es una ONG?" del documento "Las ONG y el Departamento de Información Pública de Naciones Unidas: Algunas preguntas y respuestas". Disponible en la siguiente dirección en internet: http://www.un.org/spanish/aboutun/ONGs/brochure.htm

La consecución de una definición comúnmente aceptada de ONG es una tarea extremadamente difícil. Su misma denominación, organización no gubernamental, con su formulación negativa, no ayuda a conseguir dicha definición[7]. Esta naturaleza negativa del término puede interpretarse simplemente como una manera de resaltar la naturaleza no estatal de las ONG[8], o bien, de manera más preocupante, puede llevar a definirse como actor en términos contrarios al poder público y ser un agente favorecedor de reformas neoliberales[9].

En general, pese a las distintas visiones existentes sobre el significado del concepto ONG, una serie de características se suelen repetir en casi todas. Entre ellas cabe destacar las siguientes: i) organizaciones reconocidas legalmente en el país ii) autonomía, por lo menos a nivel institucional, con respecto a las administraciones iii) sin ánimo de lucro iv) valores asociativos y organización participativa v) participación del voluntariado pero también suele contar con profesionales contratados.

En la primera parte de la Resolución 1996/31 —artículos 1 a 17 incluidos— se establecen los principios que deben ser cumplidos para el establecimiento de la relación consultiva, pero no establece, como hemos señalado anteriormente, una definición concreta de ONG. Sin embargo, sí aborda la delicada cuestión de la garantía del carácter democrático de las ONG: sus objetivos y propósitos deberán estar conformes al espíritu, propósitos y principios de la Carta de Naciones Unidas (artículo 2); tendrán una sede establecida, con un director ejecutivo y un estatuto de carácter democrático (artículo 10); una naturaleza representativa y mecanismos adecuados de responsabilidad para sus miembros, lo que permitirá un control efectivo sobre sus políticas y acciones a través del ejercicio del derecho al voto u otros procesos de toma de decisiones transparentes y apropiados (artículo 12); y por último, señala que los recursos básicos deberán provenir en su parte principal de contribuciones de las filiales nacionales u otros componentes o de individuos pertenecientes a la ONG, además de la espinosa cuestión de la transparencia con respecto al origen y la cantidad de las donaciones externas (artículo 13).

En el contexto de este último artículo de la Resolución, se hace referencia a la delicada cuestión de la relación de las ONG, en teoría autónomas, con los poderes —y fondos— públicos. De todas formas, tampoco se involucran en

7. BRETT, Rachel: "The Role and Limits of Human Rights NGOs at the United Nations", *Political Studies*, XLIII, 1995, p. 96.

8. TEIJO GARCÍA, Carlos: *Op. cit.*, pp. 175-176.

9. REVILLA BLANCO, Marisa: "Zona peatonal. Las ONG como mecanismos de participación política", REVILLA BLANCO, Marisa (Ed.): *Las ONG y la política*, Istmo, Madrid, 2002, p. 20.

exceso en un tema tan polémico en la medida en que no les interesa limitar en demasía el acceso al estatus consultivo. Así, por ejemplo, en el artículo 12 de la Resolución se afirma que una organización que acepte que se designen algunos representantes nombrados por los gobiernos puede ser considerada como ONG, a efectos de poder conseguir el estatus consultivo, siempre que este hecho no interfiera en la libre expresión de puntos de vista en la organización.

A la hora de juzgar cuestiones tan espinosas, el Comité sobre ONG del Consejo Económico y Social juega un papel clave. En efecto, dicho Comité se ocupa, entre otras funciones (artículos 60 a 63 de la Resolución ambos incluidos), del estudio de las solicitudes para conseguir un estatus consultivo —o en su caso la reclasificación en otra categoría— presentado por las ONG. También analiza los informes presentados cada cuatro años por las ONG de categoría general y especial sobre sus actividades en apoyo a la labor de la ONU y puede recomendar, en base a dicho informe, la reclasificación de una ONG. Este Comité está compuesto por 19 miembros nombrados por el Consejo, sobre la base de una representación geográfica equitativa, y se trabaja por consenso.

La labor de este Comité ha merecido opiniones diversas a la hora de abordar un tema tan decisivo como el grado de exclusión por motivos políticos. Algunos autores destacan que muy pocas ONG son rechazadas[10], pero la amenaza de suspensión o retirada existe y es un factor que, al menos potencialmente, puede favorecer una cierta autocensura en su labor[11]. De todas formas, la unanimidad que puede retrasar e incluso impedir la entrada por motivos políticos, funciona también como un paradójico mecanismo de protección para las ONG que ya disfrutan del estatus consultivo en la medida en que la suspensión o retirada del mismo también se tiene que aprobar por unanimidad, y resulta bastante probable encontrar un país que se oponga a una medida tan drástica, evitando de este modo que se lleve a la práctica[12].

De todas formas, el debate sobre temas tales como el carácter democrático de las ONG o su independencia de los poderes públicos resultan extremadamente complejos y delicados. Hasta qué punto las ONG con estatus consultivo cumplen

10. En este sentido, Peter Willetts señala que la hostilidad de gobiernos nacionales puede llevar a desafiar e incluso demorar la inclusión de algunas ONG, sobre todo por cuestiones relativas al activismo en temas de derechos humanos, pero señala que pocas no son aceptadas. WILLETTS, Peter: "From 'Consultative Arrangements' to 'Partnership': The Changing Status of NGOs in Diplomacy at the UN", *Global Governance*, Vol. 6, Apr.-June, 2000, pp. 192-193.

11. BEIGBEDER, Yves: *Le rôle international des organisations non gouvernementales*, Bruylant, Bruxelles, 1992, pp. 35-36.

12. *Ibid*., p. 36.

con los principios democráticos exigidos en la Resolución 1996/31 es un tema extremadamente problemático, sobre todo si tenemos en cuenta que esas exigencias no se plantean a los Estados miembros, no sólo como condición previa al ingreso sino también como requisito para seguir perteneciendo a la ONU. Sin duda, sería deseable, como ocurre en la Unión Europea tras la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam, la existencia de una cláusula democrática que permita suspender algunos derechos e incluso expulsar a un Estado por incumplir sistemáticamente los derechos humanos[13]. El problema reside en juzgar cuándo se considera que un Estado los vulnera sistemáticamente. Según se ponga un estándar más o menos alto, o se juzgue con mayor o menor severidad, bastantes Estados habitualmente considerados democráticos pueden quedar en evidencia.

Por todo ello, en el sistema de Naciones Unidas existe un incentivo notable a tratar con flexibilidad la exigencia de cumplimiento de requisitos democráticos mínimos. El plantearse con más o menos seriedad un debate sobre cuestiones relativas a la democracia —abordando, por ejemplo, hasta que punto puede una ONG actuar libremente en un Estado claramente antidemocrático— puede volverse contraproducente para sus promotores en otro contexto político. Un buen ejemplo lo tenemos en la problemática situación creada para las ONG con estatus consultivo con la exclusión de España del sistema de Naciones Unidas a finales de los cuarenta y principios de los cincuenta:

> *When the UN was formed, Spain, as a fascist country, was excluded from the UN membership even though it had not fought with the Axis powers. This policy split over into differences in attitudes to NGOs having relations with Spain. In October 1946 ECOSOC granted Category A status to the International Chamber of Commerce, even though it had a Spanish branch and one of its vice-presidents was Spanish. This led to a general decision in March 1947 that NGOs with Spanish members could be accepted if the individual members were not organised into a Spanish branch, if the branch was independent of the Franco government or if the branch was inactive. Some international NGOs complied and expelled their Spanish branches, but the International Bar Association and a few others lost their Category B status because they failed to do so. When the General Assembly lifted its diplomatic boycott of Spain in November 1950, ECOSOC followed suit and in March 1951 lifted the ban on NGOs with branches in Spain*[14].

13. Sobre la importancia de esta reforma introducida en el Tratado de Amsterdam y el caso austriaco, ver ALDECOA LUZARRAGA, Francisco: *La integración europea. Análisis histórico-institucional con textos y documentos. Vol. II. Génesis y desarrollo de la Unión Europea (1979-2002)*, Tecnos, Madrid, 2002, pp. 223-224 y 272-274.

14. WILLETTS, Peter: "Consultative Status for NGOs at the United Nations", WILLETTS, Peter (Ed.): *"The Conscience of the World". The Influence of Non-Governmental Organisations in the UN System*, Hurst & Co., London, 1996, p. 34.

Por último, destacar que la mayoría de los organismos y programas integrados dentro del sistema de Naciones Unidas han establecido una gran variedad de mecanismos, más o menos diferenciados, para colaborar con las ONG. En definitiva, muchos organismos especializados han reconocido como entidades consultivas a organizaciones no gubernamentales que, por sus objetivos y actividades, guardan una relación estrecha con el mandato de dichos organismos especializados[15]. Por razones de espacio, tan sólo citaremos un caso especialmente interesante, el del Programa de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA (UNAIDS), en la medida que se trata del primer programa de la ONU en el que representantes de ONG participan en su órgano rector, la Junta de Coordinación del Programa, en calidad de miembros de pleno derecho y no como observadores.

Más allá de los mecanismos formales de participación: Avances en la labor de las ONG en las Naciones Unidas

Las ONG han buscado durante mucho tiempo ampliar el alcance de los mecanismos de participación formal en el Sistema de Naciones hasta llegar a instituciones como el Consejo de Seguridad y, sobre todo, a la Asamblea General. Esto no quiere decir que no haya existido una relación con ambas instituciones, principalmente, aunque no exclusivamente, a través de canales informales[16]. En el último proceso de reforma que culminó con la Resolución 1996/31, las ONG no consiguieron su pretendido acceso formal a la Asamblea General, pese a la existencia de precedentes tan interesantes como el de tres organizaciones no gubernamentales —si bien es cierto que muy particulares— que adquirieron un estatus de observador en la Asamblea General a través de distintas resoluciones aprobadas por dicha institución: El Comité Internacional de la Cruz Roja (Resolución 45/6 de 16 de octubre de 1990), la Soberana Orden Militar de Malta (Resolución 48/265 de 24 de agosto de 1994) y la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (Resolución 49/2 de 27 de octubre de 1994).

Por otro lado, el Departamento de Información Pública (DIP) de las Naciones Unidas y las ONG también colaboran de forma muy intensa. Básicamente, esta relación permite que las ONG asociadas al DIP tengan acceso y difundan

15. Existe un interesante repaso de los distintos mecanismos existentes en el Informe del Secretario General "Arreglos y prácticas para la interacción de las organizaciones no gubernamentales en todas las actividades del sistema de Naciones" (A/53/170), de 10 de julio de 1998, pp. 5-9.

16. GORDENKER, Leon & WEISS, Thomas G.: *Op. cit.*, p. 158; TEIJO GARCÍA, Carlos: *Op. cit.*, pp. 209-210.

información sobre los asuntos de los que se ocupa la ONU y posibiliten que el público comprenda mejor los objetivos de las Naciones Unidas. En la actualidad más de 1.400 ONG están asociadas al DIP, de las cuales 25 son españolas[17].

La creciente interrelación entre las ONG y la ONU se enmarca dentro de un proceso en el que se está pasando de una relación "consultiva" meramente formal a otra más amplia, definida en bastantes ocasiones con una palabra mágica de uso creciente en toda organización internacional que se precie: "asociación". La necesidad de un mayor contacto con la sociedad civil, encarnada en opinión de la mayoría de las organizaciones internacionales en las ONG, parece ser, o por lo menos así lo creen sus dirigentes y asesores, la receta milagrosa que resuelve sus problemas de legitimidad o más bien, de forma más realista, reduce la oposición a sus actividades. En definitiva, la ONU necesita garantizar una mayor participación de la sociedad civil y las ONG, que son consideradas su encarnación natural, para afrontar sus problemas de legitimidad política[18]. Sin embargo, no debemos olvidar que una relación muy estrecha con las Naciones Unidas puede comprometer la imagen y legitimidad de una ONG, sobre todo si recibe financiación de dicha organización[19].

Sin embargo, los problemas de legitimidad de las Naciones Unidas no han sido el único factor que explica su creciente relación las ONG. La cooperación con las organizaciones no gubernamentales les permite aprovechar, entre otras, su dimensión de proveedoras de servicios, sobre la base de un contrato, y resulta un elemento fundamental para explicar la creciente implicación de las ONG en los programas y acciones de la ONU[20].

Las consideraciones de eficacia y ahorro económico, mejora de la legitimidad y la visibilidad de las Naciones Unidas, junto con la visión de las ONG como fuente de información fiable y de conocimiento experto, influyen considerablemente

17. Para más información, ver el directorio de las ONG asociadas con el DPI: http://www.un.org/MoreInfo/ngolink/ngodir.htm

18. WAHL, Peter: "Tendencias globales y sociedad civil internacional ¿Una organización de la política mundial?", *Nueva Sociedad*, nº 149, mayo-junio, 1997, p. 48.

19. Las ONG, tal y como han señalado Noé Cornago y Felipe González, se enfrentan a una situación paradójica a la hora de conseguir los recursos necesarios. Si no quieren perder legitimidad por su dependencia de los fondos públicos o privados y no quieren situarse en una situación relativamente marginal, deben competir con otras ONG en el mercado y adoptar pautas cada vez más profesionalizadas. Por un lado, las otras ONG son competidoras pero, por otro lado, también tienen un incentivo claro para cooperar entre ellas para mejorar su situación e influencia en el "sector". CORNAGO, Noé y GONZÁLEZ, Felipe: "Cooperación y conflicto entre ONG: estructura, intereses y confianza", *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, nº 11, otoño/invierno, 2003, p. 97.

20. GORDENKER, Leon & WEISS, Thomas G.: "Devolving responsabilities: a framework for analysing NGOs and services", *Third World Quarterly*, Vol. 18, No. 3, 1997, pp. 443-455.

en el fomento de una colaboración más profunda. Un ejemplo muy ilustrativo lo tenemos en las cuestiones relacionadas con los pueblos indígenas. La ONU no puede permitirse contratar un experto que conozca las peculiaridades del caso de cada pueblo. Por todo ello, la cooperación con las ONG y movimientos indígenas, además de mejorar considerablemente su imagen ante la opinión pública, les ofrece un conocimiento de la situación más digno de confianza sin castigar más, mediante la contratación de expertos, las delicadas arcas de la ONU[21].

Además, la acción de las ONG en el marco de la ONU no se ha limitado a los ámbitos que se consideraban más propios para su acción; esto es, los temas medioambientales, la cooperación al desarrollo y las cuestiones sociales en general. Así, se implican de forma creciente en asuntos cada vez más conectados con la seguridad que, durante mucho tiempo, se consideraban cerrados a su intervención. Este es el caso de su controvertida participación en los programas de ayuda humanitaria y de emergencia[22].

En este artículo, por limitaciones de espacio, no podemos realizar un análisis sistemático —en todos los casos, programas y organismos del sistema— de cómo se ha profundizado la interrelación entre la ONU y las ONG, yendo más allá de lo previsto en los mecanismos formales. Por todo ello, en este apartado hemos optado por centrarnos en dos aspectos a nuestro juicio fundamentales: el papel de las ONG en las conferencias mundiales organizadas por Naciones Unidas y su incidencia sobre el ordenamiento jurídico internacional.

Su participación en las conferencias mundiales organizadas por la ONU

La participación de las ONG en las conferencias internacionales y en su proceso preparatorio es ya un hecho plenamente consolidado, hasta el punto de que ya resulta imposible concebirlas sin su colaboración. Además, el alcance de la cooperación entre ambas ha ido más allá de lo establecido en los mecanismos formales. Así, la conferencia de Estocolmo sobre Medio Ambiente de 1972 supuso, en su época, un hito en lo relativo a la participación de las ONG en las conferencias mundiales y, desde luego, en este caso y en otros posteriores fue mucho más allá de lo que resultaba previsible visto lo poco detallada

21. PASSY, Florence: "Supranational Political Opportunities as a Channel of Globalization of Political Conflicts. The Case of the Rights of Indigenous Peoples", DELLA PORTA, Donatella; KRIESI, Hanspeter & RUCHT, Dieter (Eds.): *Social Movements in a Globalizing World*, Macmillan, St. Martin´s Press, London and New York, 1999, pp. 154-155.

22. DUFFIELD, Mark: "NGO relief in war zones: towards an analysis of the new aid paradigm", *Third World Quarterly*, Vol. 18, No. 3, 1997, pp. 527-542; SMITH, Edwin M. & WEISS, Thomas G.: "UN task-sharing: towards or away from global governance?", *Third World Quarterly*, Vol. 18, No. 3, 1997, pp. 595-619.

que estaba la participación de las ONG con estatus consultivo en las conferencias mundiales organizadas por la ONU en la Resolución que regulaba el estatus consultivo de las organizaciones no gubernamentales (apenas un artículo y no muy desarrollado) antes de la entrada en vigor de la Resolución 1996/31.

Esta situación contrasta con lo que ocurre actualmente con la Resolución 1996/31, en la que las posibilidades de participación formal de las ONG (artículos 41 al 54 ambos incluidos), tanto en las conferencias como en su proceso de preparación, son mucho mayores que las previstas en la Resolución anterior. Los cambios producidos suponen un reconocimiento considerable —y en este sentido una consolidación— de los avances que se han ido produciendo en cuanto a la participación de las ONG en las conferencias mundiales organizadas por la ONU desde los setenta hasta mediados de los noventa.

Esta experiencia ha cambiado la imagen que los funcionarios de Naciones Unidas tienen del papel de las organizaciones no gubernamentales en las conferencias mundiales y, en la actualidad, son plenamente conscientes de que atraer su atención es un factor relevante a la hora de evaluar el éxito del evento. La misma ONU ha señalado que las ONG que participan en las conferencias proporcionan: i) Información y conocimientos técnicos sobre las cuestiones en examen; ii) Vínculos entre las deliberaciones nacionales e internacionales sobre las cuestiones examinadas, promoviendo, así, la transparencia del proceso y la gestión responsable de los agentes que participan en él; iii) Un público interesado e informado, en el plano internacional, a los efectos de la aplicación y el seguimiento de las conclusiones de las conferencias[23].

Un aspecto clave para el análisis del papel de las ONG en las conferencias mundiales organizadas por Naciones Unidas es el desarrollo, tras la conferencia de Estocolmo de 1972 antes citada, de conferencias y foros paralelos. En muchas ocasiones, en estos foros alternativos, además de contar con una participación más numerosa, se suelen plantear propuestas más atrevidas e interesantes, atrayendo de este modo la atención de los medios de comunicación.

Por otro lado, la participación de las ONG tiene para éstas consecuencias que trascienden el proceso de preparación y el desarrollo de la conferencia. Así, este tipo de eventos, fundamentalmente a través del foro paralelo, han

23. A/53/170, p. 16.

permitido el trabajo en red de las organizaciones no gubernamentales. Dicha colaboración ha trascendido en bastantes ocasiones el tema puntual de la conferencia[24]. Sin duda, las nuevas tecnologías de la información, fundamentalmente internet y el correo electrónico, han jugado un papel clave en la creciente relevancia de la acción de las ONG en el contexto internacional. Las nuevas tecnologías, como factor clave en la dimensión comunicativa de la globalización[25], facilitan la superación de las barreras físicas, incluidas las fronteras estatales, y permite relacionarse a gentes de distintos países que pueden organizarse, reflexionar y trabajar en común en base a valores y objetivos comunes.

La labor de las ONG no se limita a las grandes conferencias de gran impacto mediático y que concitan la atención del público. Las dos conferencias más relevantes de los noventa —la Conferencia de Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Desarrollo celebrada en 1992 en Río de Janeiro y la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer celebrada en Pekín en 1995— concitaron una gran atención, participaron numerosas ONG —tanto en el foro oficial como en el alternativo— y consiguieron un considerable seguimiento mediático. Sin embargo, existen otras conferencias, con una relevante participación de ONG con un mayor componente técnico, que no atraen la atención de los medios de comunicación, sin que esto signifique que los asuntos tratados no sean políticamente importantes. Este es el caso, por ejemplo, de la III Conferencia de Naciones Unidas sobre la Explotación de los Usos Pacíficos del Espacio Exterior de 1999[26].

La incidencia de las ONG en el ordenamiento jurídico internacional

Posiblemente, uno de los aspectos más llamativos de la relación de las ONG con las Naciones Unidas lo tenemos en su participación en la preparación, aprobación e incluso en la implementación de tratados y convenios internacionales. Las ONG son especialmente útiles para conseguir que cada vez más ciudadanos conozcan los compromisos adquiridos, incluidos tratados y convenios internacionales, en el marco de las Naciones Unidas, facilitando de este modo su cumplimiento.

24. CLARK, Ann Marie; FRIEDMAN, Elisabeth J. & HOCHSTETLER, Kathryn: "The Sovereign Limits of Global Civil Society: A Comparison of NGO Participation in UN World Conferences on the Environment, Human Rights and Women", *World Politics*, Vol. 51, No. 1, October, 1998, pp. 19-20; KECK, Margaret E. & SIKKINK, Kathryn: *Activists beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*, Cornell University Press, Ithaca and London, 1998, pp. 122-124

25. FERRERO, Mariano y FILIBI, Igor: "Una propuesta para la comprensión de la actual sociedad mundial: rescatando la unidad y la diversidad como dialéctica teórica-práctica", *Inguruak*, nº 30, septiembre, 2001, pp. 107-108.

26. TEIJO GARCÍA, Carlos: *Op. cit.*, p. 212.

De todas formas, la relevancia de su papel varía según los casos. Las ONG prestan una mayor atención a los tratados y convenios que se ocupan de temas relacionados fundamentalmente con el desarrollo y los derechos humanos[27]. Si la capacidad de influencia de las ONG, ya sea en una negociación o para que un gobierno cumpla lo firmado, depende en gran medida de la posibilidad de atraer a la opinión pública, no resulta extraño que su importancia sea mayor en estos casos, aunque esto no quiere decir que su papel sea nulo en ámbitos más técnicos y con menos gancho.

Con el propósito de mejorar su capacidad de influencia en las negociaciones internacionales, en ocasiones, las ONG han conseguido disfrutar de un lugar "oficial" en la mesa. En efecto, en ciertos casos alguna ONG —debido a las dificultades económicas que plantea para los estados pequeños enviar emisarios a todas las negociaciones— ha conseguido que algún país le ceda efectivamente su representación. Este fue el caso, por ejemplo, de Nauru al ceder su puesto a dos ecologistas estadounidenses en los debates de la London Dumping Convention[28].

Ya hemos señalado anteriormente que la relevancia del papel de las ONG varía en cada caso, existiendo algunos ejemplos en los que su incidencia es particularmente importante. Este es el caso, sin duda, de la Convención sobre los Derechos del Niño. Así, el Grupo de ONG realizó una labor de enorme importancia en su proceso de redacción[29], hasta el punto que se ha afirmado que su huella "se puede encontrar casi en cada artículo"[30]. En lo que respecta a la implementación de la Convención, las ONG también están jugando un papel destacado[31].

Por último, las ONG pueden desempeñar un rol clave para que se tome la decisión de crear normas jurídicas. Posiblemente el ejemplo más destacado lo encontramos en la campaña internacional para prohibir las minas terrestres antipersonales en la que participaron muchas ONG, que jugó un papel muy destacado en la aprobación del Convenio de prohibición de las

27. ALGER, Chadwick, F.: "Strengthening Relations between NGOs and the UN System: Towards a Research Agenda", *Global Society*, Vol. 13, No. 4, october, 1999, pp. 399-400; RITCHIE, Cyril: "Coordinate? Cooperate? Harmonise? NGO policy and operational coalitions", *Third World Quarterly*, Vol. 16, No. 3, 1995, pp. 520-521; TEIJO GARCÍA, Carlos: *Op. cit*., pp. 216-219.

28. SPIRO, Peter J.: "New Global Communities: Nongovernmental Organizations in International Decision-Making Institutions", *The Washington Quarterly*, Vol. 18, No. 1, Winter, 1995, p. 50.

29. OESTREICH, Joel E.: "UNICEF and the Implementation of the Convention on the Rights of the Child", *Global Governance*, Vol. 4, No. 2, Apr.-June, 1998, p. 185; TEIJO GARCÍA, Carlos: *Op. cit*., pp. 216-217.

30. Citado en BRETT, Rachel: *Op. cit*., p. 101

31. BRETT, Rachel: *Op. cit*., pp. 102-103; RITCHIE, Cyril: *Op. cit.*, p. 521.

minas terrestres antipersonales, firmado en Ottawa en 1997[32]. La relevancia de la actuación de las organizaciones no gubernamentales en este proceso fue reconocida por la concesión ese mismo año del Premio Nóbel de la Paz.

Conclusiones

A la hora de analizar el papel de las ONG en el marco de las Naciones Unidas, no cabe duda de que su incidencia ha ido más allá de lo establecido en los mecanismos de colaboración. El estudio de los instrumentos formales de cooperación —ya sea con el Consejo Económico y Social o ya sean los distintos mecanismos establecidos con otros fondos, organismos y programas de la ONU— nos da una visión útil pero limitada del alcance de dicha cooperación. Dicha relación se ha profundizado tanto que la acción de las ONG ha trascendido los temas considerados más naturales para su acción —medio ambiente, desarrollo y cuestiones sociales en general— hasta el punto de intervenir cada vez más en asuntos en principio vedados para su acción, como eran fundamentalmente los relativos a la seguridad.

La creciente implicación de las ONG en cada vez más aspectos de la vida y el funcionamiento de la ONU no sólo se explica como un medio para aliviar los problemas de legitimidad de las Naciones Unidas. Las ONG, además de proporcionar en ocasiones un conocimiento experto que sería demasiado caro de obtener por medio de la contratación de personal, pueden actuar como proveedores de servicios, mediante contrato, para la ONU. La importancia de la actividad de las ONG en el marco de la ONU se observa claramente en el caso de las conferencias mundiales. Ya sea en las más importantes y de mayor impacto mediático como en las más técnicas, las organizaciones no gubernamentales juegan un papel decisivo en el éxito o fracaso de las mismas que trasciende lo previsto en los mecanismos de participación formales. Asimismo, su papel en la preparación, aprobación e implementación de acuerdos y tratados internacionales es una muestra todavía más clara de la profundidad de la relación ONG-ONU. Los casos de la Convención de los Derechos del Niño y el papel de la campaña para prohibir las minas antipersonales, que culminó con el Convenio de Ottawa, son dos ejemplos notorios de la importancia de las organizaciones no gubernamentales en estos temas.

32. MINGST, Karen & WARKENTIN, Craig: "International Institutions, the State, and Global Civil Society in the Age of the World Wide Web", *Global Governance*, Vol. 6, No. 2, Apr.-June, 2000, pp. 246-251; TEIJO GARCÍA, Carlos: *Op. cit.*, pp. 217-218.

En definitiva, las relaciones entre las ONG y la ONU ya han alcanzado un muy importante grado de desarrollo y todas las previsiones apuntan a que dicho vínculo se reforzará todavía más en el futuro. La cuestión fundamental, a corto y medio plazo, reside en saber si esta relación nos va acercar al surgimiento de un orden internacional más justo y democrático o si, por el contrario, se limitará a legitimar con ligeros retoques una situación injusta. La construcción de una democracia, superando el marco tradicional del estado, a escala global resulta un reto apasionante. Sin duda, las ONG deben jugar un papel muy relevante en este proceso, aunque deben evitar caer en la tentación de convertirse en "nuestra voz" —en nuestros representantes sin haber sido elegidos— ante los poderosos. El riesgo de convertir el lema "nosotros los pueblos" en un "nosotras las organizaciones" es demasiado grande.

SECCIONES FIJAS

¿ROMPIENDO CON EL PASADO? LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO BELGA EN EL CAMBIO DE SIGLO*

NATHALIE HOLVOET Y ROBRECHT RENARD**

RESUMEN

Los autores trazan la evolución de la cooperación belga en los años 90 y la descripción de sus principales instrumentos, actores y orientaciones geográficas y sectoriales en una década cargada de grandes cambios y reformas. Cambios que fueron propiciados por el fin de la guerra fría y sus consecuencias en el África Central, un entorno político y de opinión pública desfavorable a la cooperación al desarrollo y, por último, una agenda política donde las comunidades con más peso, la flamenca y la francófona, demandan el papel cada vez más importante que tiene la cooperación descentralizada en Bélgica.

ABSTRACT

The article deals with the evolution of Belgium aid polices during the 90's and a description of its main actors, instruments as well as sectoral and geographical aid allocation. Belgium cooperation in the 90's assisted to the end of the Cold War and its effects on Central Africa, an emerging critical public opinion about the role of aid and the growing role of Decentralised Co-operation of its two main communities,

* Este artículo ha sido traducido por Carlos Illán, IUDC-UCM.

** Instituto para las Políticas y Gestión del Desarrollo (IOB) de la Universidad de Amberes, Bélgica. Trabajo presentado en el Seminario sobre "Perspectivas de la Cooperación al Desarrollo Europea" del EADI, Nijmegen, 3-4 de julio 2002. Además de a los participantes al seminario, los autores quieren agradecer los valiosos comentarios de Kris Pannels y Johan Debar, ambos miembros del DGIC

the Francophone and the Flemish, all these issues affecting the reforms pursued by the different governments during this decade.

RÉSUMÉ

Les auteurs présentent l'évolution de la coopération belge dans les années 90 et la description de ses principaux instruments, acteurs et orientations géographiques et sectorielles, dans une période marquée par de grandes réformes. Ces modifications ont été liées à la fin de la Guerre Froide et ses conséquences en Afrique Centrale, à un entourage politique et d'opinion publique défavorable à la coopération au développement et, finalement, à un agenda politique où les communautés plus fortes, la flamande et la francophone, demandent le rôle de plus en plus important de la coopération décentralisée en Bélgique.

Introducción: descripción general y puntos principales del documento

Los años 90 fueron una década llena de retos para la cooperación al desarrollo belga. En África, la antigua colonia (República Democrática del Congo[1], en adelante RD Congo) y los territorios controlados por Bélgica (Burundi y Ruanda) fueron testigos de golpes de estado, guerras civiles, conflictos regionales, genocidios y gran sufrimiento por parte de la población. La ayuda a esta región constituyó, por tanto, el núcleo de las políticas africanas de Bélgica, tanto en términos de volumen de ayuda como en prioridad geopolítica hasta finales de la década de los 80. La crisis que afectó a estos tres países borró de un plumazo décadas de ayuda y crecimiento y constituyó, de hecho, el mayor reto que tuvieron que afrontar los políticos belgas. Bélgica suspendió la ayuda bilateral a la RD Congo en 1991 tras constatar la masacre perpetrada por tropas paramilitares del Régimen de Mobutu sobre estudiantes de la Universidad de Lubumbashi. En Burundi, la frágil democracia apoyada por la cooperación al desarrollo belga tuvo un desenlace trágico con el terrible asesinato del recién electo presidente Ndadaye, en 1993; las relaciones bilaterales con Ruanda empeoraron cuando 10 soldados belgas fueron abatidos en los combates que siguieron a la muerte del presidente Habyarimana. Después del

1. Utilizaremos el nombre de República Democrática del Congo incluso para el período en que todavía era llamado Zaire.

genocidio, Bélgica contribuyó con ayuda humanitaria y, poco después, fue reanudando gradualmente su ayuda estructural. Estos acontecimientos cambiaron la naturaleza de la cooperación al desarrollo con África Central[2].

En 1995, la cooperación al desarrollo belga sufrió otra sacudida cuando algunos artículos bastante críticos de un diario Flamenco, reveló las dudosas conexiones entre proyectos de cooperación e intereses comerciales belgas. Estos artículos contribuyeron de manera negativa a la ya pobre reputación de la cooperación al desarrollo por parte de políticos y opinión pública. Esta critica, además, coincidió con el desencanto del público en general, que fue amplificado en los medios de comunicación y el parlamento. Una comisión especial parlamentaria fue creada con el objeto de formular una serie de recomendaciones que ayudaran a mejorar el trabajo del Departamento de Ayuda (Chambre des Représentants de Bélgique, 1997). Como resultado, algunos funcionarios fueron trasladados a otros departamentos y el gobierno decidió imprimir una nueva dirección al conjunto de la administración. El Departamento Belga para la Cooperación al Desarrollo (DBCD), una unidad casi autónoma dentro del Ministerio de Asuntos Exteriores, sufrió una reestructuración e integración —aunque no completada— y pasó a ser la Dirección General para la Cooperación Internacional (DGCI). Al mismo tiempo, se creó la rama técnica de esta Dirección General, la Cooperación Técnica Belga (CTB), una unidad muy parecida a la GTZ alemana[3]. Esta reforma fue muy criticada por hacerse con demasiada precipitación y estar mal concebida, aunque de hecho respondiera a una necesidad política urgente.

También se llevaron acabo esfuerzos durante la década de los 90 para incrementar la concentración geográfica de los flujos de ayuda bilateral, aunque los resultados fueron más bien parcos. Tampoco resultaron demasiado exitosas las iniciativas para incrementar la coherencia entre los departamentos de los distintos ministerios[4], así como entre la ayuda bilateral y la canalizada a través de ONG y otros actores no gubernamentales.

La estrategia de la ayuda belga en los 90 se alejó de su tradicional carácter tecnocrático, basado en un enfoque eminentemente socio-económico. En parte

2. En 1995, un documento oficial del Ministro de Asuntos Exteriores recalcaba el cambio de relaciones con África Central, pues si bien éstas se mantenían, no seguirían siendo unas "relaciones privilegiadas".

3. Regulada por la Ley del 21 de diciembre de 1998, publicada por el Boletín Oficial Belga (30/12/1998)

4. En 1994 se creó la Comisión Interdepartamental sobre Cooperación al Desarrollo, presidida por el Secretario de Estado de Cooperación. Aunque se llevaron a cabo esfuerzos para mejorar la coordinación entre ministerios en aspectos como la seguridad alimentaria, la Comisión no fue muy dinámica y no obtuvo el éxito esperado para mejorar la coherencia general de las políticas de cooperación [Schellens, 2000] [Jennes y Schellens, 1997] [CAD 1997].

como consecuencia de los eventos acaecidos en África Central y en la atmósfera propiciada por los escándalos de corrupción de la cooperación al desarrollo, los secretarios de estado[5] responsables de la cooperación belga durante los años 90 pusieron mayor énfasis que sus predecesores en los derechos políticos y ciudadanos, además de en aspectos que podrían denominarse "blandos", como el medioambiente o la cultura. En lo que supuso un avance significativo respecto al pasado, se decidió que la ayuda proporcionada por la DGCI no estaría ligada a la compra de bienes y servicios belgas. La ayuda al desarrollo se convirtió, por así decirlo, en "pura"... aunque menguante. Los flujos de ayuda disminuyeron como porcentaje del PIB, siguiendo la pauta de otros países, aunque esta reducción no fue tan acusada como en otros países del entorno del Comité de Ayuda al Desarrollo. En términos de instrumentos de la ayuda, los años 90 asistieron al auge de la utilización de la ayuda humanitaria mientras que la ayuda bilateral directa cedió paso a la ayuda canalizada a través de ONG y otros actores privados. La influencia de las ONG en la configuración de las políticas oficiales se incrementó de manera significativa, al tiempo que el mundo académico también vio aumentar su ámbito de participación a través de una mayor autonomía proporcionada por los fondos disponibles.

En los 90, los tres secretarios de estado procedieron de Flandes, la parte holandesa de Bélgica, continuando una pauta establecida durante las últimas dos décadas donde la cooperación al desarrollo atrajo más a la parte flamenca que a la francófona del país. Por ejemplo, los escándalos relacionados con la cooperación al desarrollo fueron denunciados por un periódico flamenco, muy discutidos entre políticos y ONG flamencas, pero poco tratados en la parte francófona del país. Lo que no se pudo adivinar es que, en ese momento, las diferencias de idioma se convertirían, de repente, en uno de los aspectos cruciales de este debate. Durante los discursos de los partidos de la coalición en el 2000 en torno a la aplicación de reformas políticas tendentes a la mejora de los subsidios de la región francófona de Valona, una de las más afectadas económicamente, y al resto de la comunidad francófona en Bélgica así como a la ampliación de la autonomía de Flandes, la posibilidad de traspasar la responsabilidad de la política de cooperación al desarrollo a las regiones citadas se convirtió en un asunto polémico. El principio de traspasar la cooperación a las autoridades descentralizadas fue negociado en el transcurso de una sesión maratoniana para descontento de muchos expertos en desarrollo, el movimiento de ONG y el mundo académico.

5. En Bélgica, un Secretario de Estado se encuentra adjunto al Ministerio correspondiente y no acude a las reuniones del Consejo de Ministros. Por lo tanto, para cualquier decisión tomada en este Consejo, tiene que consultar a su Ministro correspondiente

Principios y objetivos generales

En Bélgica asistimos a una evolución del discurso oficial sobre la ayuda a lo largo de los años 90. El término de la Guerra Fría y la inestabilidad tanto política como militar que la siguieron, no sólo en el Este de Europa sino en África, trasladó la atención hacia nuevos temas. Más que nunca en el pasado, la ayuda empezó a ser vista como un instrumento para propiciar la paz y la estabilidad en regiones en desarrollo y para proteger las fronteras europeas de los flujos de inmigrantes. A principios de los 90, con el entonces Secretario de Estado de Desarrollo y Cooperación (1988-1991), el nacionalista flamenco André Geens, la ayuda se concentró en la reducción de pobreza a través de la financiación a proyectos de corte económico y social. Gradualmente, aspectos institucionales y políticos de mayor dimensión fueron introduciéndose en la política de la ayuda. Bajo el mandato del Secretario de Estado socialista, Erik Derycke (1991-1995), los derechos humanos, el buen gobierno y el alivio de la deuda se convirtieron en asuntos con entidad propia en el debate sobre el desarrollo. En este período, Bélgica estaba ajustando su política sobre condicionalidad y así, por ejemplo, en 1993 la ayuda a Ruanda fue elaborada en función de una mejora evidente de las condiciones democráticas y de los derechos humanos en el país; al mismo tiempo, las negociaciones con Indonesia sobre un acuerdo general se vieron suspendidas cuando ésta no aceptó incluir la cláusula relativa a los derechos humanos. El sucesor de Derycke, el Demócrata Cristiano Reginald Moreels (1995-1999), se centró en los mismos aspectos, pero como antiguo director de Médicos Sin Fronteras, puso más énfasis en la ayuda humanitaria y en los derechos humanos. Moreels también enfatizó la llamada "economía social", que comprendía aquellos sectores de economía informal a pequeña escala y los sistemas alternativos de seguridad social y provisión de crédito. En 1999, el Secretario de Estado del partido ecologista, Eddy Boutmans, tomó posesión de su cargo. En su calidad de político proveniente de un partido "verde", centró su atención en las cuestiones ambientales, tanto en zonas rurales como en urbanas; en los problemas médicos, sociales y económicos derivados del SIDA; y en la cultura. Boutmans era más reacio a vincular la ayuda con condiciones políticas, pues creía que Bélgica no se encontraba en una posición moral para aconsejar a los gobiernos receptores sobre cómo debían dirigir su país. En noviembre de 2001 creó BIO, una empresa pública sometida a un régimen privado, que ayudó a poner en marcha la idea de Moreels de ayudar a pequeñas y medianas empresas.

En gran medida, estos tres políticos persiguieron objetivos similares y dotaron a la ayuda belga de un nuevo sentido. La adopción de la primera Ley de Cooperación Internacional por el Parlamento el 25 de mayo de 1999 (Boletín Belga 1/7/1999) constituyó la consolidación de estos cambios. La Ley ofrece

un nuevo marco para la política de cooperación belga y, en este sentido, su objetivo general es lograr un desarrollo humano sostenible combatiendo la pobreza. La reducción de la pobreza se concibe de manera multidimensional, incluyendo los factores tanto sociales como económicos y políticos, abriendo así espacio para el concepto de los derechos humanos. La Ley estableció cinco sectores —salud pública, educación y formación, agricultura y seguridad alimentaria, infraestructuras sociales básicas y prevención de conflictos y reconstrucción— y tres ejes transversales —medio ambiente, género y "economía social"— que conformarían el núcleo de la política de cooperación belga. La ayuda se concentraría en 25 países prioritarios y, además, tal y como especificaban las recomendaciones contenidas en el documento estratégico del CAD (CAD, 1996), la Ley también refuerza la importancia de los documentos de estrategia sectorial y los documentos de estrategia país (CAD, 1997). Estos documentos, introducidos por primera vez en 1996, fueron elaborados para trasladar los objetivos globales de la ayuda a objetivos más específicos y actividades concretas para un sector y país particular, además de proveer una base suficientemente objetiva para aplicar el seguimiento y la evaluación de los mismos. La elaboración de los documentos de estrategia resultaron tener un alto coste en términos de tiempo y personal. La última edición de tales documentos, esperada en septiembre de 2002, se saldó con sólo doce trabajos completados y enviados al Parlamento. La calidad y relevancia de éstos varía de unos a otros.

Otra ley, que data de febrero de 1994 (Boletín Belga 13/9/1994) ilustra el nuevo espíritu que prevaleció a lo largo de toda esa década. Requiere al gobierno informar de la situación relacionada con los derechos humanos en aquellos países con los que se quiera establecer algún convenio de cooperación al desarrollo, además de presentar un informe anual sobre la situación de los derechos humanos en los países beneficiarios. La ley no ha sido respetada muchas veces, excepto en su primer año. Los problemas de coordinación entre los departamentos de cooperación al desarrollo y los asuntos exteriores han contribuido sin duda a esta situación, así como la reducción de personal del DGCI.

Nuevos instrumentos de la ayuda

En el transcurso de los años 90, los donantes comenzaron a adaptar sus instrumentos de ayuda, y en particular el proyecto de desarrollo, a las constantes críticas expresadas en numerosas ocasiones. La debilidad de los proyectos de cooperación en los países dependientes de ayuda fue cada vez más estudiada y sistematizada. Bélgica, en 1989, comenzó un experimento de "cogestión"

o dirección conjunta en su financiación a varios de sus países receptores. Bajo esa "cogestión", la responsabilidad del donante y del receptor fue eliminada del ciclo del proyecto. El receptor era responsable de la identificación, formulación y ejecución del proyecto mientras que Bélgica tenía la última palabra para decidir si aceptaba los informes de identificación y formulación y, junto con el receptor, asumía la evaluación del proyecto. El sistema se diseñó de tal forma que, si bien se reconocía el protagonismo de Bélgica en los proyectos, éstos se integraran más que antes a los procedimientos de gestión del país receptor. Una ventaja importante fue que los proyectos no estarían, en parte, ligados a la compra de bienes y servicios belgas sino que era el propio receptor el que, en condiciones de mercado, decidía la oferta más conveniente. De todas maneras, algunas debilidades todavía persistían, como el uso de un sistema de seguimiento y control belga en vez del autóctono, así como la imposición "de facto" de asistencia belga durante la fase de la formulación y ejecución del proyecto. Desafortunadamente, los países seleccionados para la puesta en marcha de este nuevo sistema (Ruanda y Burundi) se vieron afectados por una espiral de violencia e inestabilidad institucional, y el experimento sólo pudo ser llevado a cabo de manera parcial. El sistema también fue aplicado en otros países como Bolivia, Tanzania y Vietnam, pero limitado a operaciones no relacionadas con proyectos, como el alivio de la deuda (CAD, 1995). Muchos de los rasgos de la "cogestión" han sido adoptados por el nuevo sistema de gestión de la CTB, aunque ahora se haya tornado más complicado y difícil de manejar, con dos socios en el lado belga: la DGCI para planificar y la BTC para supervisar la implementación. A la fecha de la redacción de este artículo, es todavía demasiado temprano para saber si funcionará de manera flexible y eficiente.

Bélgica se ha mostrado reacia a proporcionar apoyo a presupuestos a países en desarrollo pues tal modalidad no sólo altera la relación con los receptores sino también con otros donantes, con quienes es conveniente establecer una elevada coordinación. Si bien Bélgica fue escéptica al apoyo a presupuestos durante gran parte de los años 90, existen excepciones como los casos de Níger y Mozambique[6] a finales de esa década. La DGCI pareció estar dividida ante este asunto, con algunos altos funcionarios a favor del apoyo a presupuestos mientras la mayoría del personal permanecía en contra.

La cancelación de la deuda[7] puede considerarse como una forma virtual de apoyo a presupuesto, siempre que partamos de la premisa de que un país en

6. Ambos acuerdos fueron operativos después de 2000 y no serán discutidos aquí.

7. Siempre y cuando el receptor de la ayuda no hubiera pagado su deuda, no existe un efecto inmediato en el presupuesto.

desarrollo habría pagado con total normalidad su inmensa deuda externa. El gobierno del país receptor es libre de utilizar los recursos que de otra manera hubieran sido destinados al pago de la deuda. En lo que parece ser la característica más significativa de las operaciones de alivio de la deuda belgas durante los años 90, los técnicos insistieron regularmente en que el gobierno receptor estableciera a parte una cantidad de dinero en un fondo especial que sería gestionado junto con Bélgica. De esta manera, el apoyo a presupuestos era evitado y reemplazado por otro instrumento mucho más familiar como era el proyecto de desarrollo. Algunos funcionarios permanecieron ajenos a las críticas a este respecto procedentes del ámbito académico y de otros profesionales[8].

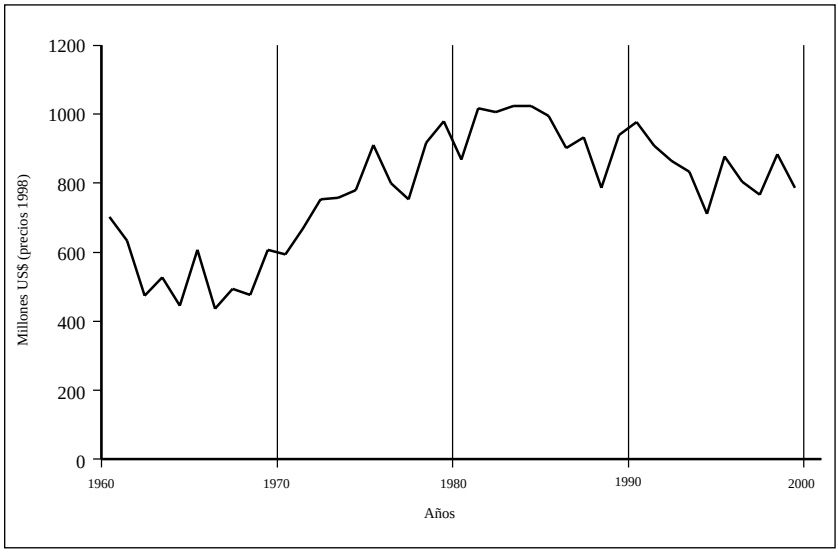
Como continuación a las discusiones mantenidas en el marco del Partenariado Especial con África (PEA) en la segunda mitad de los años 90, se han producido discusiones acerca de cómo integrar la ayuda a proyectos en los Enfoques Sectoriales Amplios (SWAPs en sus siglas en inglés), donde distintos donantes se unen en torno a un conjunto de políticas con el receptor y confían gradualmente los procedimientos de gestión de los fondos al receptor. En todo caso, si bien se reconocen los argumentos a favor de este procedimiento, no se ha puesto todavía en práctica. De hecho, faltaban incluso mayores dosis de coherencia en la propia política belga. En Ruanda, por ejemplo, Bélgica financió doce actuaciones en el sector salud a finales de siglo XX, incluyendo alguna asistencia técnica al Ministerio de Salud. Sin embargo, las actuaciones no parecían responder a ninguna orientación general del sector que actuara como marco de referencia, más bien parecían un conjunto de proyectos aislados.

Aspectos cuantitativos

El objetivo de destinar el 0,7% del PIB para ayuda oficial al desarrollo tuvo menos eco en los 90 que en décadas anteriores. Derycke utilizó el eslogan, quizás algo ambiguo, de "calidad antes que cantidad" como título a su documento de estrategia, como si ambos aspectos no pudieran ser abordados al mismo tiempo. Fue Moreels el que rescató el objetivo cuantitativo del 0,7%, pero sólo desde la perspectiva del largo plazo, pues propuso como objetivo

8. En la actualidad, las aportaciones belgas al alivio de la deuda de forma multilateral están incrementándose. En 1999, por ejemplo, contribuyó con 4 millones de US$ al fondo creado por el Banco Mundial para la iniciativa HIPC y, en 2000, con unos 9 millones US$ a un fondo fiduciario administrado también por el Banco Mundial, para posibilitar al Banco Africano de Desarrollo extender el alivio de la deuda a sus miembros.

intermedio alcanzar el 0,5% del PIB para el final de la legislatura. En todo caso, Bélgica nunca estuvo cerca de tal cifra durante los 90, muy al contrario (ver tabla 4). La pauta de descenso de la ayuda que había comenzado en los años 80 continuó una década después. Algunas explicaciones parciales a este fenómeno son las siguientes: 1) las presiones presupuestarias impuestas por la UE para alcanzar los criterios establecidos en Maastrich —criterios económicos para valorar la eligibilidad de los países miembros de la UE a la nueva Unión Económica y Monetaria Europea— 2) la crisis que convulsionó a los tres países del África Central a los que Bélgica orientaba su ayuda tradicionalmente, y 3) la supresión en 1993 del Fondo de Desarrollo y Cooperación, una facilidad presupuestaria que permitía utilizar fondos no agotados un año y emplearlos al año siguiente.



Esta tendencia a la baja fue afrontada durante la legislatura de 1999-2003. En 2002, Bélgica destinó el 0,42% del PIB; es más, durante la Conferencia para la Financiación del Desarrollo en Monterrey, México (marzo 2002) el Primer Ministro Guy Verhofstadt se comprometió a que Bélgica alcanzaría el 0,7% para el 2010. Este compromiso fue convertido legalmente en una obligación, por parte del gobierno, de establecer una especie de “informe solidario” en cada aprobación de los presupuestos generales, de tal forma que se explicaran los esfuerzos que se estaban haciendo para alcanzar el objetivo al que Bélgica se había comprometido. Esta ley, si bien significa un avance considerable, puede ser fácilmente adaptada o abandonada.

Estructura y principales componentes de la ayuda

La ayuda bajo responsabilidad de la DGCI puede dividirse en cuatro categorías: ayuda bilateral directa, negociada por la DGCI en nombre del gobierno belga y cuya ejecución es, desde 1999, responsabilidad de la CTB; ayuda bilateral indirecta, son los fondos canalizados por ONG y otros actores privados belgas que tienen el derecho a manejar estos fondos; ayuda multilateral bilaterial y, finalmente, ayuda multilateral. La ayuda administrada por otros ministerios y organismos públicos se discute más abajo. La tabla 4 proporciona el desglose de la ayuda para el período que abarca este artículo. Una de las características más significativas de la década de los 90 es el descenso considerable de la importancia de la ayuda bilateral. Si a principios de la década esta ayuda representaba el 40% del total de la DGCI, en los últimos años bajó hasta casi el 20%.

Esto no representa una bajada sólo en términos relativos sino también en precios corrientes. Esta bajada ha supuesto, al mismo tiempo, el incremento de la ayuda bilateral indirecta, especialmente a través de ONG y universidades, y también de la ayuda multilateral, tal como indica el siguiente gráfico.

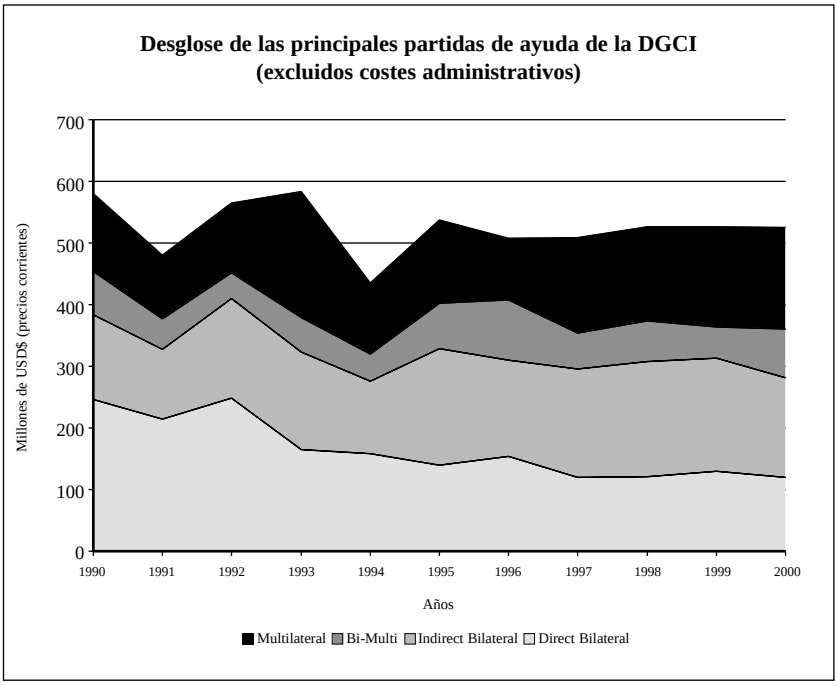


Tabla 4
Desglose de la AOD belga y de los presupuestos generales de la DGCI/DBCD por partidas (en millones de US$, precios corrientes)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
I. Gastos administrativos de la DGCI	33.14	22.53	29.53	32.81	33.47	36.44	40.07	34.83	39.68	35.51	27.10
II. Bilateral (total)	383.84	327.99	409.76	322.76	276.10	328.72	309.47	295.27	307.83	313.12	281.35
Directa	246.08	213.95	248.85	164.77	157.89	139.64	153.76	119.93	120.70	129.23	120.28
Indirecta	137.76	114.05	160.9	157.99	118.20	189.07	155.7	175.34	187.12	183.89	161.06
Co-financiación a ONG	64.15	62.47	88.26	90.79	66.26	108.08	90.61	100.13	107.63	98.31	88.15
Cooperación universitaria	31.01	24.52	32.86	28.02	16.12	50.44	32.15	33.92	40.02	42.60	37.24
III. Cooperación Bilateral-Multilateral de la DGCI (incl. Fondo Belga para la Supervivencia y Ayuda de Emergencia)	69.65	49.41	41.73	56.27	43.77	73.43	98.58	58.29	65.87	50.35	78.92
IV. Multilateral	126.58	103.05	113.66	204.25[4]	115.10	135.16	100.19	154.76	152.51	162.46	165.51
Sistema Naciones Unidas						31.69	34.23	26.62	19.41	21.58	33.45
Sistema Unión Europea						84.08	47.66	53.96	73.40	93.29	67.27
Grupo Banco Mundial/OIF						0.75	0.325	57.79[4]	47.79	47.05	52.26
TOTAL DGCI/DBCD	**613.23**	**502.98**	**594.66**	**615.28**	**468.40**	**573.13**	**548.31**	**543.15**	**565.89**	**561.45**	**552.86**
Ministerio de Economía	232.15	290.42	229.88	153.45	180.62	367.85	251.08	134.45	162.00	120.31	152.84
Bilateral[2]	33.03	77.79	33.93	27.9	24.02	6.56	10.97	-17.00[3]	-4.81	-12.78	3.63
Multilateral	199.12	212.64	195.95	125.54	156.60	360.45	240.10	151.44	166.81	133.10	149.21
Office National du Ducroire (OND)	0	0	52.7	21.25	37.98	38.31	69.11	36.10	102.83	19.87	31.49
Ministerio de Exteriores (excluida DGCI)	10.36	14.42	18.38	21.01	13.53	33.55	33.02	27.54	27.08	24.60	37.37
Otros Ministerios Federales	21.09	10.05	6.45	6.22	8.86	5.71	8.54	6.33	6.82	6.98	6.82
Otros Ministerios Regionales, Provincias y Comarcas	17.22	16.21	18.63	17.97	20.67	26.06	30.99	24.34	25.12	29.98	36.90
TOTAL (AOD)	**894.06**	**834.07**	**920.68**	**836.00**	**747.56**	**1044.5**	**941.23**	**772.04**	**889.75**	**766.71**	**818.28**
AOD/PIB	**0.46%**	**0.42%**	**0.42%**	**0.40%**	**0.32%**	**0.37%**	**0.35%**	**0.31%**	**0.35%**	**0.30%**	**0.36%**

Fuente: Datos 1990-1994: DGCI [2001b], Datos 1995-2000: DGCI [2002d]

Notas: 1: utilizando tipos de cambio del CAD

2: incluidos, entre otros, préstamos entre estados

3: porcentaje negativo debido al descenso de los préstamos entre estados , combinado con la demora del pago del préstamo

4: esta cantidad tan grande se debe a que en 1993 fue la DGCI y no el Ministerio de Economía el que aportó la reposición a la Asociación Internacional de Fomento. Desde 1997 hasta 2000 ocurrió lo mismo. Ello explica el alto incremento de las aportaciones multilaterales, vía Banco Mundial, de la DGCI desde 1997 en adelante.

La reducción de la ayuda directa bilateral puede ser explicada por los continuos problemas por parte de la DGCI (y su predecesor) para proporcionar ayuda a tiempo y de manera eficaz, junto al dinamismo mostrado por los actores no gubernamentales y la introducción de un programa de financiación a estos mismos actores, lo que redujo los costes de transacción del sector público y amplió los fondos a disposición de las organizaciones privadas. En todo caso, si bien esto podía entenderse como una especie de competición entre los actores públicos y privados, el resultado no era del todo malo para ambos. Lo más lamentable es, quizás, la ausencia de un compromiso serio para desarrollar una política de desarrollo global en la que los instrumentos fueran sopesados unos frente a otros y se obtuvieran complementariedades para ser aprovechadas. El programa de financiación a ONG, universidades y otros actores privados de menor perfil (todos promocionados durante la década de los 90) resultó ser una mejora considerable frente a la anterior dinámica de aprobación de proyecto tras proyecto, pero la DGCI no se aprovechó de las ventajas que ofrecía un diálogo institucionalizado tanto con ONG como con las universidades para cimentar colaboraciones que hubieran podido ser fructíferas.

La Asistencia Técnica ya no tiene tanta importancia en la ayuda bilateral directa como en décadas pasadas. El número de belgas expatriados de larga duración empezó a reducirse de varios miles en la década de los 70 hasta los 1.200 a finales de la década de los 80. A mitad de los 90, su número había bajado hasta los 500, y al finalizar la década no eran más de 300. La ruptura, o al menos la interrupción, de relaciones de ayuda con los tres grandes receptores de asistencia técnica belga durante los 90 (RD Congo, Burundi y Ruanda) puede considerarse como la principal causa del descenso comentado. Incluso para los funcionarios belgas, muchas voces críticas contra la utilización de expatriados de larga duración no pasaron desapercibidas (CAD 1995, 1997).

La Ayuda a Proyecto permaneció como el principal instrumento de la ayuda bilateral directa belga, pero su importancia en el conjunto de la ayuda descendió. Los años 90 se caracterizaron, como hemos comentado más arriba, por el incremento de la ayuda bilateral indirecta. Esto fue posible por la introducción de un programa de financiación que trasladó la autonomía y responsabilidad de los fondos a los socios privados. La administración belga distingue tres tipos de socios privados en la cooperación: ONG reconocidas; universidades belgas y sus centros especializados vinculados, como la Asociación para la Educación y la Formación en el Exterior, y su contraparte flamenca, la Asociación para la Cooperación al Desarrollo y la Ayuda Técnica; e instituciones científicas, como el Instituto de Medicina Tropical en Amberes. Nos centraremos en las dos primeras pues son las más importantes en volumen de fondos manejados.

En términos presupuestarios, la Co-financiación a ONG se mantuvo como el elemento más importante de la ayuda bilateral indirecta. A principios de los 90, la ayuda a ONG representaba el 7% del total de la AOD belga incrementándose esta proporción al 10% en el año 2000. Durante los años 90, la relación entre gobierno y ONG se caracterizó por un alejamiento gradual de la financiación por proyectos a la financiación por programas. Las ONG ahora reciben ayuda por programa con una duración de cinco años divididos, a su vez, en planes anuales, siendo cerca de 100 las ONG que reciben este tipo de ayuda. Y aunque este hecho ha sido reconocido como un gran avance, muchas de las pequeñas ONG no poseen suficiente capacidad institucional para poder llevar a cabo actuaciones que comporten tal volumen de fondos. Un grupo más reducido de quizás diez o quince ONG hubiera sido el número óptimo para trabajar en ayuda programa desde el punto de vista de la gestión del sector público, destinando al resto ayuda por proyecto directamente o a través de consorcios de grandes ONG.

Tabla 5
Los 10 principales receptores de AOD belga (medias anuales para el periodo 1995-2000)

	Bilateral Indirecta (sólo ONG)		Bilateral Directa	
1	RD Congo	6.1	Ruanda	9.3
2	India	3.2	Bolivia	7.3
3	Brasil	3.1	Costa de Marfil	5.6
4	Filipinas	2.3	Marruecos	5.6
5	Perú	2.2	Nigeria	5.4
6	Bolivia	2	RD Congo	5.2
7	Ecuador	2	Túnez	5.1
8	Nicaragua	1.5	Tanzania	4.3
9	Ruanda	1.4	Argelia	3.6
10	Guatemala	1.3	Burkina Faso	3.5

Fuente: cálculos basados en los informes anuales de la DGCI (1990-2000)

Un vistazo a la distribución geográfica de la ayuda de las ONG y de la cooperación bilateral directa en la Tabla 5 refleja la escasa coordinación o siquiera el solapamiento espontáneo entre ambas modalidades. Países como Brasil, India, Nicaragua o Guatemala son importantes receptores de fondos de ONG, pero no reciben ayuda bilateral directa. De los países de la Tabla 5, sólo tres aparecen en las dos listas: RD Congo, Ruanda y Bolivia.

La reforma de la cooperación indirecta universitaria fue realizada gracias a los acuerdos entre el estado belga y los Consejos Interuniversitarios de las dos comunidades belgas más importantes, el Consejo Interuniversitario Flamenco

(VLIR, representando a las universidades flamencas) y el Consejo Interuniversitario de la Comunidad Francesa (CIUF, en representación de las universidades de habla francesa). El principal objetivo de la reforma fue conceder a las universidades una mayor responsabilidad, mientras se permitía a la administración concentrarse en funciones tan importantes como el diálogo político, el seguimiento y la evaluación. Los acuerdos establecieron el marco donde se diseñaron nuevos instrumentos para la cooperación universitaria, como la formación de estudiantes de países en desarrollo en universidades belgas, las propias iniciativas de las universidades belgas para mejorar la docencia y la investigación en países del Sur, así como la cooperación institucional universitaria. Aunque este marco ha permitido ganar experiencia a las universidades como agentes de desarrollo y ejercer un considerable control en la cooperación, la DGCI no ha sabido explotar las ventajas ofrecidas por el diálogo político para coordinar la cooperación universitaria con su propio programa de ayuda bilateral. En el lado positivo hay que destacar que las evaluaciones se han convertido en un instrumento utilizado con cierta asiduidad.

La Ayuda Multilateral constituye una parte considerable de la ayuda belga (ver Tabla 4) y existe una separación casi completa en los modelos de gestión de este tipo de ayuda y la bilateral aunque, por otro lado, no hay interés en buscar complementariedades ni sinergias entre ambas. La mayor aportación en este ámbito es la contribución hecha al Fondo Europeo de Desarrollo de la UE, que creció hasta el 41% dentro del presupuesto multilateral en el 2000. Otra parte del presupuesto multilateral se destinó a contribuciones obligadas o negociadas internacionalmente, como la Asociación Internacional de Fomento (*International Development Association* en inglés) del Banco Mundial y el Programa Mundial Medioambiental (*Global Environmental Facility*)[9]. Lo que quedaba era una gran lista de pequeñas contribuciones a docenas de organizaciones, normalmente ya asignadas para realizar intervenciones particulares. La Ley de Cooperación Internacional del 25 de mayo de 2003 estimó la concentración de ayuda multilateral en aproximadamente 20 organizaciones multilaterales.

El Fondo para la Supervivencia Belga es un importante vehículo para la cooperación multi-bilateral. Fue establecido en 1983 como resultado de una iniciativa parlamentaria y en su ánimo estaba proporcionar fondos de ayuda adicional destinados a mejorar las condiciones de seguridad alimentaria de las familias en 18 países seleccionados (no necesariamente países prioritarios

9. Estas incluyen a la AIF, el PMM, el PM (Protocolo de Montreal) la CLDNU (Convención para la Lucha contra la Desertificación de las Naciones Unidas) y el FIDA (Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola)

para la cooperación belga) que estuvieran afectados por escasez crónica de alimentos, acceso en malas condiciones a servicios básicos y una elevada tasa de mortalidad infantil. Una característica innovadora de este programa fue la adopción de un enfoque integral de la seguridad alimentaria y la asociación entre la DGCI, varias organizaciones de desarrollo internacional (IFAD, FAO, UNCDF, UNICEF) y 15 grandes ONG. Inicialmente, la principal crítica a este Fondo ha sido la lentitud en su puesta en marcha, aunque después de una evaluación llevada a cabo en 1993, el nivel de desembolsos ha crecido, en parte debido al sistema de programación anual. Mayor énfasis se ha puesto en la capacidad de innovación de los proyectos, la sostenibilidad y en los múltiples efectos que puedan tener en la reducción de la pobreza y la seguridad alimentaria (CAD, 1997). Después de una serie de evaluaciones realizadas en colaboración con los socios encargados de implementar los proyectos a finales de los 90, las modalidades de uso de los recursos del Fondo se mejoraron (DGIC, 2002)

Programación por países

Las estadísticas de la concentración geográfica indican que la ayuda belga es muy dispersa. Durante los años 90, menos del 60% del total de la ayuda bilateral fue proporcionada a los diez receptores más grandes. Una razón de ello fue que varios ministerios y algunas instituciones públicas gestionan parte del programa de ayuda, y existe muy poca coordinación entre ellos. Pero ésta no es ciertamente la causa más importante. La situación es, de hecho, sólo un poco diferente si echamos un vistazo a la parte del presupuesto de ayuda gestionado por la DGCI (tanto directa como a través de ONG y otros entes privados)

La Tabla 6 ofrece datos sobre la cantidad de fondos recibidos por parte de los 20 mayores receptores a través de la DGCI en la primera y segunda mitad de los años 90. Como puede apreciarse, la media es de alrededor de 8 a 10 millones de US$ por año, con muchos países recibiendo menos de 8 millones de US$. La comparación es mucho más acentuada cuando nos centramos en la ayuda bilateral directa gestionada exclusivamente por la DGCI. Los datos aparecen en la segunda parte de la Tabla 6 y, como queda de manifiesto, la media es de entre 4 y 6 millones de US$, dependiendo del periodo que seleccionemos. Los costes fijos son altos en términos de Departamentos Geográficos en Bruselas y Oficinas Técnicas de Cooperación en el terreno. Incluso con un personal reducido para dirigir los departamentos, se alcanza una suma importante si comparamos esta cifra con la cantidad tan pequeña de ayuda que se destina.

Tabla 6
Los 20 mayores receptores de ayuda de la DGCI (1990-2000)
(en millones USD$)

	Total DGCI		Bilateral Directa	
	Media 1990-94	Media 1995-00	Media 1990-94	Media 1995-00
Ruanda	36.3	20.9	24.4	9.3
RD Congo	24.5	22.2	11.4	5.2
Burundi	32.7	6.6	25	1.5
Bolivia	9.3	12.1	5.4	7.3
Tanzania	11.8	9.6	5.9	4.3
Marruecos	9.2	7.3	6.5	5.6
Vietnam	5.8	9.5	4.7	3.5
Senegal	6.6	7.5	2.9	3.4
Kenya	7.7	6.6	2.7	2.4
Túnez	6.7	6.7	5.5	5.1
Ecuador	5.7	7.4	3.1	2.6
Burkina Faso	3.5	7.9	1.4	3.5
Nigeria	4.2	7.1	3.3	5.4
Costa de Marfil	4.1	6.9	2.8	5.6
Argelia	6.4	4.3	1.4	3.6
Filipinas	4.2	6	1.6	1.6
Indonesia	8.3	1.9	2.9	1.3
Tailandia	6.1	3.7	3.5	2.2
Brasil	4.1	5	0	0
Camerún	5.2	4.1	2.2	2.5
Media	10.1	8.2	5.8	3.8

Fuente: cálculos basados en los informes anuales de la CGCI (1990-2000)

La Ley de Cooperación Internacional de 1999 intentó concentrar la ayuda en un máximo de 25 países. Sin embargo, un máximo de 10 países hubiera sido más razonable si la concentración realmente fuera un tema importante. Como consecuencia de la dispersión geográfica de la ayuda, Bélgica apenas puede considerarse como un donante importante, incluso por los países elegidos como prioritarios (ver Tabla 7).

Configuración institucional, cambios y problemas

Durante los años 80 y principios de los 90, se organizaron algunos intentos para la reforma de la administración. Tanto el Ministro Geens como el Secretario de Estado Derycke pusieron interés en ello. Sus propuestas de reforma estaban basadas en la idea de que la misma división administrativa debía ser la encargada de la mayor parte del ciclo de planificación e implementación (la denominada "responsabilidad de la A a la Z"). Durante la segunda mitad de la década de los 90, un intento mucho más drástico se preparó bajo el mandato del Secretario de Estado Moreels, reforma que llevó a la práctica su sucesor,

Tabla 7
Importancia relativa de la ayuda belga en sus 10 principales receptores (periodo 1999-2000)

		Rango	Importancia
1	Vietnam	9	2%
2	Congo	2	96%
3	Rwanda	8	8%
4	Tanzania	>10	Nd
5	Bolivia	>10	Nd
6	Cameroon	10	2%
7	Niger	6	6%
8	Ivory Coast	>10	Nd
9	Burkina Faso	>10	Nd
10	Tunisia	6	2%

Rango: posición de Bélgica entre los donantes multilaterales y bilaterales.
Importancia: contribución belga como porcentaje del total realizado por los donantes situados por delante de ella en la lista de Rango
Nd: no disponible en las tablas del CAD.
Fuente: CAD [2002a, 2002b],

el Secretario de Estado Boutmans. Esta reforma estaba inspirada en las recomendaciones de la Comisión Parlamentaria creada a raíz de los escándalos que salpicaron a la cooperación belga en 1995. La reforma de Moreels fue implementada en el período de 1988 a 2000 y consistía en tres partes. Primero y principal, se estableció una nueva unidad, la Cooperación Técnica Belga (CTB), responsable de la implementación de programas y proyectos. Adoptó la forma de compañía pública permitiendo una política de personal mucho más flexible y de contratación de expertos de alto perfil. El resto de tareas de gestión y administración, sobre todo la preparación de estrategias y documentos políticos, sería responsabilidad del Departamento Belga de Cooperación para el Desarrollo (DBCD), reconvertido después de la reforma en la Dirección General de Cooperación Internacional. Segundo, la integración del DBCD en el Ministerio de Exteriores fue mucho mayor, pero preservó su propio presupuesto y personal, y un Secretario de Estado con responsabilidades de gobierno. El tercer punto de la reforma fue la creación de una unidad de evaluación autónoma, con un Director independiente que podía ser contratado desde fuera de la administración.

Quizás sea demasiado pronto para juzgar esta gran reforma por sus resultados, pero algunos comentarios críticos se pueden desarrollar. El primero es que la reforma va en contra de las aportaciones hechas por los antecesores de Moreels: Geens y Derycke. En vez de la "responsabilidad de la A a la Z", las funciones de elaboración de estrategias e implementación fueron otra vez separadas radicalmente, con todos los riesgos que ello conlleva en términos de coordinación y conflictos administrativos experimentados durante la década

de los 80. Es más, las reformas fueron impuestas por el gobierno sin apenas participación de la administración afectada. Segundo, la reforma de Moreels no sintonizaba con la doctrina surgida de diversos foros en el ámbito internacional. La CTB, como su fuente de inspiración, la GTZ alemana, fue creada para dejar al donante a cargo de la ejecución del proyecto, y parece haberse concebido en base a los proyectos hechos a medida del donante, con la asistencia técnica siempre en mente. En otras palabras, si la tendencia es hacia el apoyo a presupuestos en el marco de estrategias para la reducción de la pobreza formuladas y apropiadas por el receptor, entonces la CTB es más bien un instrumento poco apropiado para poner en marcha desde la administración estas actividades. Tercero, Moreels no fue consciente de la debilidad de su reforma en términos de preparación de estrategias y análisis político. La parte del DBCD que quedaba después de que las tareas de ejecución fueran desligadas de su ámbito de competencias tenía una estructura demasiado débil y poco preparada para la importancia de las tareas restantes. La integración en el Ministerio de Exteriores no fue suficiente, pues en la práctica ha habido poco intercambio y colaboración entre los distintos departamentos, lo que ha conducido a una pérdida de eficacia y eficiencia de la ayuda belga. Cuarto, la nueva estructura de evaluación enfatizó la dimensión de rendición de cuentas en detrimento de las funciones de aprendizaje, aunque este elemento no fue propuesto por Moreels. Así, sin funciones de evaluación en la DGCI, los aspectos más importantes sobre la reflexión en torno a los resultados de evaluaciones de control de calidad hechas al interior de esta organización desaparecieron[10]. Quinto, la nueva estructura era administrativamente más compleja y destinada a tener problemas de coordinación. Por ejemplo, tanto la CTB como la DGCI crearon un total de 25 oficinas en el terreno en otros tantos países-programa, cada una dependiente del Departamento Geográfico correspondiente en Bruselas.

Las relaciones entre la cooperación al desarrollo y el Ministerio de Economía son distantes. Los funcionarios públicos de este ministerio son bastante posesivos a la hora de representar el papel de Bélgica en los Organismos Financieros Internacionales[11]. La cooperación al desarrollo no ha tenido permiso para destacar a ningún representante en la delegación belga ante el Banco Mundial, en contraste con las prácticas de otros donantes como los EE.UU., Francia, Alemania, el Reino Unido, así como los donantes escandinavos

10. Este análisis es desarrollado por el Informe del CAD de la ayuda belga de 2001 (CAD, 2001)

11. El siguiente incidente es bien ilustrativo. En 2001, un funcionario del Tesoro belga, residente en la delegación belga ante el Banco Mundial, fue devuelto a Bruselas aparentemente como sanción por haber consultado con un colega de la DGCI la preparación de Bélgica ante la Conferencia de Monterrey sobre Financiación para el Desarrollo.

y Holanda. Más aún, el Ministro belga de Economía no mostró el más mínimo signo de diálogo cuando la propia DGCI sugirió acarrear con los costes de su permanencia en Washington e incluso cuando ya había contribuido con fondos propios a la Asociación Internacional de Fomento. Esto ha conducido a una situación donde la falta de comunicación entre la cooperación al desarrollo y los Organismos Financieros Internacionales se ve ya como algo normal. Una de las consecuencias de tal situación es que la administración de la ayuda belga no ha seguido el hilo de las principales discusiones habidas en Washington relativas al alivio de la deuda, la necesidad de integrar la reducción de la pobreza en las estrategias macroeconómicas o los nuevos instrumentos de la ayuda como el apoyo a presupuestos.

Otra relación difícil se presenta entre el gobierno federal en Bruselas y los entes descentralizados a los que se les ha dado más importancia en cada ronda de reforma constitucional belga. Probablemente no exista otro país en el mundo donde las autoridades descentralizadas locales tengan tanta capacidad de decisión. Una estrategia independiente de cooperación en el nivel federal, sin ninguna participación de los niveles descentralizados de gobierno, es casi políticamente imposible. Los entes descentralizados no sólo han empezado a diseñar e implementar sus propias políticas de cooperación con recursos propios sino que cada día reclaman con mayor insistencia su parte del pastel del presupuesto destinado a ayuda. Durante la década de los 90, casi todos los principales partidos del Parlamento Flamenco aprobaron una declaración donde se pedía a Bruselas la transferencia de competencias relativas a cooperación al desarrollo para el gobierno flamenco.

El punto álgido de la situación descrita fue en 2000, durante las conocidas "negociaciones Lambermont" como preparación a una serie de reformas complejas, reformas que tendrían como resultado la transferencia de competencias entre los diferentes niveles del gobierno. El Acuerdo Lambermont, aprobado en junio de 2001 por una ley especial de mayoría, declaraba que la cooperación al desarrollo sería parcialmente transferida a los gobiernos descentralizados a partir de 2004.

El acuerdo fue recibido con descontento por parte de las ONG y expertos en desarrollo. El Secretario de Estado Boutmans hizo pública su oposición, pero no dimitió. El Comité de Ayuda al Desarrollo fue bastante crítico con esta decisión en su Informe sobre Bélgica en el 2001. Una comisión del Senado estudió este asunto en 2001 e invitó tanto a expertos y ONG como a representantes del mundo académico para aportar sus opiniones. Al finalizar la comisión, no se pudo conformar una mayoría que estuviera a favor de la regionalización de la cooperación al desarrollo. Mientras tanto, este asunto

ha sido encargado a un panel de expertos para trabajar en los detalles de tal iniciativa, pero no han llegado a ninguna conclusión significativa. Mientras tanto, el personal de la DGCI y de la CTB recibieron la noticia con estupor. A pesar de que la reforma de Moreels no ha sido perfilada todavía en sus detalles, ya existe otra reforma más importante de la cooperación al desarrollo preparada.

Conclusiones

Las políticas de cooperación de los 90 fueron establecidas en un clima de grandes cambios. Algunos de ellos fueron causados externamente, como los dramáticos sucesos en África Central. Estos eventos en particular marcaron el final del período post-colonial en el que Bélgica concentró gran parte de su ayuda en la RD Congo, Ruanda y Burundi. En el pasado, Bélgica enfatizó sus lazos especiales con África Central, lo que condujo a una ayuda incoherente y falta de articulación. Todo esto ha cambiado. Los tres países atravesaron crisis dramáticas, y el conjunto de la región permaneció inestable durante casi todo el período. La ayuda belga se transformó y la diplomacia se convirtió en un mecanismo a veces más importante que la propia ayuda. La ayuda que tradicionalmente iba dirigida a los tres países del África Central se distribuyó ampliamente, carente de sentido propio o de alguna convicción para dotarla de coherencia en su concentración geográfica. En el ámbito de los objetivos generales, la ayuda se torno más compleja, con los partidos políticos mayoritarios en el gobierno poniendo mayor énfasis en los derechos humanos y el buen gobierno. En otra ruptura con el pasado, la ayuda ligada, si no abandonada, fue ampliamente reducida, exceptuando la administrada por el Ministerio de Economía. Asimismo, los actores privados, especialmente las ONG y las universidades se convirtieron en importantes canales de la ayuda oficial, en detrimento de la ayuda directa bilateral.

El talón de Aquiles de las políticas de ayuda permaneció en el ámbito de la gestión y la administración, a pesar (o también quizás) de los intentos por reestructurarla. La gran reforma llevada a cabo a finales de la década, donde se produjo una separación de la administración en dos entidades, la DGCI para la planificación y la CTB para la ejecución, no ha estado en marcha el tiempo suficiente para establecer una opinión objetiva, empero, hay algunas razones para ser escéptico sobre sus virtudes. Sin embargo, el problema más importante de la ayuda es la propuesta de traspasar competencias a los gobiernos regionales. En la práctica, esta situación conllevaría la existencia de tres gobiernos en Bélgica a cargo de la cooperación al

desarrollo, uno federal y dos regionales, lo cual incorporaría otra vez una reforma de las estructuras de gestión de la ayuda. A pesar de las criticas vertidas por expertos nacionales e internacionales y los llamamientos de las ONG más grandes y de académicos preocupados por tal decisión, a mediados del 2002 no parecían existir síntomas de una marcha atrás por parte del gobierno respecto a esta decisión.

RESEÑAS

RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS

Recursos en Internet sobre Países Andinos

Bruno Ayllón

Instituciones y organismos de integración en el área andina:

Comunidad Andina: http://www.comunidadandina.org

Consejo Consultivo Laboral Andino: http://www.ccla.org.pe

Convenio Hipólito Unanue: http://www.conhu.org.pe

Corporación Andina de Fomento – CAF: http://www.caf.com

Fondo Latinoamericano de Reserva – FLAR: http://www.flar.net

Parlamento Andino: http://www.parlamentoandino.org.

Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina: http://www.tribunalandino.org.ec

Universidad Simón Bolívar: http://www.uasb.edu.bo

Red Andina de Información Sanitaria Agropecuaria, SANINET: http://www.iicasaninet.net/

Asociación de Empresas de Telecomunicaciones de la Comunidad Andina – ASETA: http://www.aseta.org/

Comisión Andina de Juristas: http://www.cajpe.org.pe/

Convenio Andrés Bello: http://www.cab.int.co

Red de Información Judicial Andina (RIJ-Andina): http://www.cajpe.org.pe/rij/

Consejo Andino de Ciencia y Tecnología – CACYT: http://www.concytec.gob.pe/cacyt/index.htm

Programa de Acción Comunitaria en Ciencia y Tecnología:
http://www.concytec.gob.pe/cacyt/programa-accion.htm

Consejo Andino de Defensores del Pueblo:
http://www.cajpe.org.pe/10.htm

Organización Internacional del Trabajo-Equipo Técnico Países Andinos:
http://www.oitandina.org.pe/

Gobiernos:

Bolivia:
Presidencia de la República de Bolivia: http://www.presidencia.gov.bo/
Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto: http://www.rree.gov.bo/

Colombia:
Presidencia de la República de Colombia: http://www.presidencia.gov.co/
Ministerio de Relaciones Exteriores: http://www.minrelext.gov.co/

Ecuador:
Ministerio de Relaciones Exteriores: http://www.mmrree.gov.ec

Perú:
Portal del Estado Peruano: http://www.perugobierno.gob.pe
Ministerio de Relaciones Exteriores: http://www.rree.gob.pe

Venezuela:
Portal de la República Bolivariana de Venezuela:
http://www.gobiernoenlinea.ve
Ministerio de Relaciones Exteriores: http://www.mre.gov.ve

Cooperación:

Agencia Colombiana de Cooperación Internacional:
http://www.acci.gov.co/simep/default.asp

Agencia Peruana de Cooperación Internacional:
http://qp.rree.gob.pe/apci2

Instituto Ecuatoriano de Cooperación Internacional:
http://www.mmrree.gov.ec/espanol/Cooperacion%20Internacional/PRINCIPAL.htm

Ministerio de Planificación y Desarrollo de Venezuela. Cooperación Técnica Internacional: http://www.mpd.gov.ve/cti/areas-cti.htm

Organismos e instituciones de carácter subregional, regional y hemisférico:

Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA): http://www.ftaa-alc.org

Asociación de Estados del Caribe (AEC): http://www.acs-aec.org

Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI): http://www.aladi.org

Banco Interamericano de Desarrollo (BID): http://www.iadb.org

Central Latinoamericana de Trabajadores (CLAT): http://www.clat.org

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD): http://www.clad.org.ve

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL): http://www.eclac.cl

Comunidad del Caribe (CARICOM): http://www.caricom.org

Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL): http://www.iadb.org/intal

Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura-IICA: http://www.iica.ac.cr

Mercado Común del Sur (Mercosur): http://www.mercosur.org.uy

Organización Latinoamericana de Energía (OLADE): http://www.olade.org.ec

Organización de Estados Americanos (OEA): http://www.oas.org

OEA - Sistema de Información Comercial (SICE): http://www.sice.oas.org

Organización Internacional del Trabajo. Oficina Regional para América Latina y el Caribe: http://www.ilolim.org.pe

Organización Panamericana de la Salud - OPS: http://www.paho.org

Parlamento Latinoamericano (PARLATINO): http://www.parlatino.org.br

Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana - SICA: http://www.sgsica.org

Sistema Económico Latinoamericano (SELA): http://www.sela.org

Sistema de Información Comercial y Tecnológica - Red TIPS: http://tips.org.uy

Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA) http://www.sieca.org.gt

Secretaría Pro Témpore del Grupo de Río - Perú http://www.rree.gob.pe/domino/nsf/GrupoRio.nsf/GRio?OpenPage

Estrategias de cooperación de la Unión Europea en la Región Andina

Estrategia Regional para la Comunidad Andina (2002-2006):
http://europa.eu.int/comm/external_relations/andean/rsp/02_06_es.pdf

La estrategia comunitaria para el periodo 2002-2006 referida a la Comunidad Andina (CA) comprende los cinco países andinos y el sistema de instituciones regionales andinas, es decir, aquellas nacidas del Acuerdo de Cartagena de 1969 cuyo objetivo era impulsar la integración subregional. El documento de 30 páginas, además de sus correspondientes anexos, se inicia con un primer apartado dedicado a la presentación de la región (geografía y población, historia y significado de la CA y marco económico de la subregión) y se estructura en 6 epígrafes:

Objetivos e instrumentos de la cooperación de la UE/CE con la región andina

Entre los objetivos e instrumentos de la cooperación de la Unión Europea con la región andina se destacan el desarrollo de una alianza estratégica basada en la definición de temas y posiciones convergentes, el fomento de modelos diversificados de desarrollo sostenible y la facilitación del diálogo político entre las sociedades civiles de ambas regiones. Para el cumplimiento de estos objetivos se establecen cuatro instrumentos:

- el diálogo político a nivel ministerial
- el diálogo político específico con la UE sobre la lucha contra las drogas
- el Acuerdo marco de Cooperación entre la Comunidad Europea y el Acuerdo de Cartagena y sus Estados miembros
- las preferencias comerciales especiales para respaldar los esfuerzos andinos en la lucha contra las drogas

Programa Regional Andino

El Programa regional andino definido en las sucesivas Cumbres presidenciales andinas abarca tres categorías principales: cuestiones políticas, económico-comerciales y sociales.

En el ámbito político, la Comunidad Andina otorga prioridad a la construcción de una Política exterior común que se plasme en la adopción de posiciones comunes y en la armonización de las políticas en diferentes ámbitos.

Como consecuencia de la especial situación de los países andinos en materia de producción y tráfico de drogas, se concede especial importancia en el documento a la cooperación policial y judicial para la lucha contra la delincuencia organizada.

En el ámbito económico y comercial, se distinguen dos niveles. En el nivel interno, el énfasis se coloca en la realización del mercado interior andino antes del 31 de diciembre de 2005 mediante el establecimiento de un arancel exterior común, el establecimiento de una política agrícola común, la armonización de las legislaciones en materia de competencia, protección de inversiones y doble imposición y el cumplimiento de determinados criterios de convergencia macroeconómicos. Por su parte, en el nivel externo el desafío es administrar de acuerdo a los intereses de la región las oportunidades abiertas con las negociaciones comerciales internacionales en curso en el ámbito multilateral (Ronda de la Organización Mundial del Comercio), en el ámbito hemisférico (Área de Libre Comercio de las Américas), en el ámbito interregional (Acuerdo de asociación con la UE) y en el ámbito regional (con el Mercado Común del Sur, MERCOSUR).

En el ámbito social, el reto andino es el cumplimiento del Programa social surgido en 1995. Ámbitos como la educación, aspectos socioprofesionales (sanidad, ciencia y tecnología, desarrollo sostenible, prevención de catástrofes) y la participación de la sociedad de civil en el proceso de integración subregional son objeto de las preocupaciones andinas. Junto a este Programa, la Declaración de Machu Picchu sobre democracia, derechos de los pueblos indígenas y lucha contra la pobreza, adoptada en febrero de 2001, presenta el objetivo de elaborar un "Plan integral de desarrollo social" dirigido principalmente a solucionar la problemática indígena. Otro aspecto contemplado en este apartado es el esfuerzo para alcanzar la integración física y el desarrollo fronterizo, con el apoyo financiero de la Corporación Andina de Fomento (CAF) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Análisis de la región andina

El punto de arranque para la consideración analítica de la región desde la perspectiva de la UE es la ideología de integración "abierta", consustancial a América Latina, es decir, la inexistencia de incompatibilidad entre la integración de algunos países y las negociaciones con terceros países u organismos en el contexto del proceso de liberalización comercial.

Las fortalezas que favorecen la integración andina son el tratamiento de problemas comunes a escala regional y no nacional, la abundancia de recursos

naturales y las negociaciones comerciales que mantiene como bloque unido y cohesionado. No obstante la nómina de las debilidades andinas es extensa: ausencia de una imagen propia, déficit democrático, poca convicción de los países hacia el Sistema Andino de Integración y sus instituciones, dificultades internas en los estados miembros y una situación económica nada halagüeña con excesiva dependencia externa, caída de los ingresos por exportaciones, inflación y pesados costes económicos y sociales derivados de la delincuencia y las catástrofes naturales que azotan el área.

Los retos regionales andinos a medio plazo se concentran en profundizar su integración regional, involucrando a todos los actores, mejorando los instrumentos del proceso de toma de decisiones e intensificando la proyección internacional del bloque. La construcción de una "zona andina de paz", a pesar de las enormes dificultades que entraña, se constituye en el otro reto insoslayable para dotar a la región de bases firmes sobre las que impulsar el crecimiento económico, reducir la pobreza y consolidar la democracia.

Síntesis de la cooperación regional previa y actual con la región andina

En este apartado se repasan los resultados de la última evaluación realizada (periodo 1979-1996) sobre los proyectos de cooperación regional en la región andina con un total de 67 proyectos por un montante de 78 millones de ecus. A partir de 1996, se han intentado incorporar las recomendaciones de la evaluación externa en lo referente a la racionalización del número de proyectos, sectores técnicos e implicación de actores.

El documento no aporta suficiente luz sobre la coherencia y complementariedad entre la cooperación regional andina y la de otros donantes. Un análisis de la ayuda oficial al desarrollo no europea revela la preponderancia de los préstamos bilaterales, concentrados en infraestructuras y servicios sociales. En cuanto a los aspectos formales de esta cooperación destaca la abundante financiación de estudios, el apoyo a desplazamientos internacionales y escasos proyectos operativos. En consecuencia, se aboga en la estrategia regional por una mayor coordinación entre donantes y por la complementariedad entre la ayuda comunitaria regional y la ayuda destinada a cada uno de los países.

Estrategia de respuesta comunitaria

Después de establecer los criterios que se deben seguir en la formulación de un proyecto regional, se propone la concentración de la estrategia comunitaria andina en dos prioridades fundamentales:

- Respaldar la integración andina con tres objetivos específicos (apoyo a todos los actores del proceso andino de integración, mejora de instrumentos y acciones para alcanzar el mercado único hasta 2005 y fomento de la proyección internacional de la CA).
- Propiciar el objetivo de una "zona andina de paz" con la finalidad de prevenir conflictos. La región se beneficiará de los instrumentos horizontales de la política comunitaria, fundamentalmente, en los ejes de la gestión de los recursos y las catástrofes naturales y la lucha contra las drogas.

La coherencia de la cooperación europea con las demás políticas comunitarias también merece especial consideración para evitar disfunciones y eliminar obstáculos. La política comercial común, por ejemplo, es objeto de preocupación para los países andinos que desean la estabilidad de los regímenes preferenciales y comparan su posición respecto a otros países que se benefician de este sistema. Conflictos como el de los plátanos o aquellos potenciales sobre las necesidades andinas para acceder al mercado comunitario deben ser superados mediante la integración de estas cuestiones en la estrategia de desarrollo.

Programa Indicativo Regional Andino 2002-2006 (PIR)

Descontando los compromisos adquiridos en 2000 y 2001, el Programa Indicativo Regional andino dispondrá para el periodo 2002-2006 de un máximo de 29 millones de euros. Las acciones propuestas están relacionadas con la acción regional en materia de estadísticas, seguridad aérea, asistencia técnica relativa al comercio, promoción de la sociedad civil andina y prevención de catástrofes naturales. También se contemplan acciones transversales como el fomento de los derechos humanos apoyados por las ONG, cuestiones de género, derechos de la infancia y medioambiente.

Las estrategias específicas de la Unión Europea en materia de cooperación para cada uno de los países andinos (*Country Strategy Paper*) pueden consultarse en las siguientes direcciones web:

Bolivia, Country Strategy Paper (2002-2006) :
http://europa.eu.int/comm/external_relations/bolivia/csp/02_06en.pdf

Colombia, Country Strategy Paper (2002-2006) :
http://europa.eu.int/comm/external_relations/colombia/csp/02_06en.pdf

Ecuador, Country Strategy Paper (2002-2006) :
http://europa.eu.int/comm/external_relations/ecuador/csp/02_06_en.pdf

Perú, Country Strategy Paper (2002-2006) :
http://europa.eu.int/comm/external_relations/peru/csp/02_06_en.pdf

Venezuela, Country Strategy Paper (2002-2006) :
http://europa.eu.int/comm/external_relations/venezuela/csp/02_06en.pdf

Bruno Ayllón Pino

Las consecuencias de la PAC para los países en desarrollo

Los efectos de la política agraria europea: un análisis crítico.
José J. Romero (Coord.)
(Colección ETEA/ Intermón Oxfam, DDB) Bilbao, 2002, 326 páginas.

Una de las políticas comunes de la Unión Europea que, sistemáticamente, despierta más recelos en los países en desarrollo y, especialmente, en Latinoamérica es la Política Agraria Común. La "gran villana" de las políticas europeas, con incidencia directa en el ámbito del comercio internacional y del desarrollo, adquiere redoblada importancia en el contexto de los acuerdos multilaterales de liberalización comercial que se están intentando alcanzar en las negociaciones del sector agrícola puestas en marcha en la Cumbre de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en la capital de Qatar, Doha, a partir de finales del año 2002.

Con el horizonte temporal del año 2005, la apertura de los mercados agrícolas de los países y bloques económicos más desarrollados para los países del Sur, constituye acaso una de las últimas esperanzas para evitar lo que el ex presidente brasileño Fernando Henrique Cardoso calificó de "una globalización asimétrica que no puede continuar conviviendo con las distorsiones proteccionistas que retiran las ventajas de los más pobres y acentúan las de los más ricos".

La conexión entre lo que suceda en el ámbito de la OMC, las futuras reformas de la PAC y las esperanzas de los países en desarrollo es evidente. En efecto, después del acuerdo franco-alemán de octubre de 2002 por el que París y Berlín llegaban a un acuerdo sobre el actual sistema de ayudas al campo europeo que sería extendido hasta el año 2013, la oferta negociadora de la Unión Europea para la ronda de liberalización comercial de Doha pasaba a estar fuertemente condicionada y, además, gravemente restringida afectando de lleno los intereses de los países y bloques de integración latinoamericanos (Mercosur y Comunidad Andina principalmente).

Precisamente el libro que comentamos en este número de la Revista Española de Desarrollo y Cooperación dedicado a los retos del desarrollo de los países andinos, enfatiza el análisis crítico de la PAC y su repercusión en los países en vías de desarrollo que soportan los efectos perversos de un mercado europeo súper protegido, que impide el acceso de sus productos, y que por si fuera poco, los desplaza de terceros mercados al derrumbar los precios

internacionales en una competencia desleal que, además, financiamos los ciudadanos europeos con nuestros impuestos[1].

La obra es el resultado de una colaboración entre el equipo de ETEA, institución universitaria de la Compañía de Jesús, y la ONG Oxfam internacional en el contexto de su campaña sobre las normas del comercio internacional y su impacto en las poblaciones pobres de todo el mundo lanzada en abril de 2002.

El análisis crítico de los efectos de la PAC se desarrolla a lo largo de cinco capítulos y un anexo, dónde encontramos un manejo pormenorizado y exhaustivo de los tecnicismos, mecanismos y engorrosos procedimientos formales de esta política común de la Unión Europea. No obstante, lejos de realizar una obra restringida por su tratamiento y por sus jergas a los economistas o a los ingenieros agrónomos, el libro presenta el mérito de partir de un enfoque histórico de carácter panorámico que permite, con un lenguaje llano, cargado de contenido solidario, tornarse atractivo para un público no familiarizado con los detalles de la formulación, ejecución y control de una política pública comunitaria que absorbe aproximadamente el 45 % del presupuesto de la Unión Europea.

Partiendo de una diferenciación, "La UE no es el Consenso de Washington", el primer capítulo analiza las claves del éxito de la UE: fidelidad a las raíces, pragmatismo economicista, juridicidad, gradualismo, incrementalismo, supranacionalidad y, en conexión con el objeto de estudio del libro, la solidaridad considerada en sus dos vertientes interregional e intersectorial. Por lo que respecta a ésta última, se afirma que "la construcción europea implica políticas comunes. La puesta en marcha de la PAC fue una apuesta estratégica de los países fundadores a favor de un sector que entonces se consideraba esencial" (Pág.30).

En el capítulo segundo, "La Política Agraria Común: orígenes históricos y evolución", se repasan las razones que llevaron a la puesta en marcha, después de la Conferencia de Stresa de 1958, de la PAC. Razones vinculadas por supuesto a un proyecto político en ciernes, pero que estaban también ancladas en motivos genéricos tomados de la teoría económica. Así se exponen y sintetizan algunas de las leyes económicas que fundamentan el nacimiento de la PAC: la Ley de los rendimientos decrecientes, la Ley de Engel y la Ley de King. Desarrollando estas cuestiones, a lo largo del capítulo se examinan los

1. Una interesante y profunda reflexión sobre la irracionalidad económica de la PAC y sobre la necesidad de su reforma puede consultarse en el artículo de Fernando Eguidazu, "La necesaria reforma de la PAC", *El País*, 29 de abril de 2003.

objetivos de la PAC enumerados en el artículo 39 del Tratado de Roma, los mecanismos como el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícolas (FEOGA) y los principios de la lógica proteccionista que la guiarían, a saber: unicidad de mercado, preferencia comunitaria y solidaridad financiera.

El tercer capítulo introduce desde una perspectiva critica la cuestión de los impactos externos e internos de la PAC hasta la reforma de 1992. El énfasis se coloca en los efectos internos de carácter positivo y negativo a través de un balance global que considera las aportaciones de la PAC al proceso de construcción europeo y, en contraposición, los defectos internos manifestados a lo largo de cuarenta años: mayor crecimiento de la producción frente a la demanda, acumulación de stocks, nocivos impactos medioambientales (destrucción de paisajes, contaminación de suelos y acuíferos, erosión, hiperselección de razas y variedades, etc.), concentración de las subvenciones agrícolas en las explotaciones más extensas, no superación en general de la distancia entre la renta media de los agricultores y la renta media europea, aumento del gasto agrario, incumplimiento de los objetivos establecidos para la PAC en el Tratado de Roma, deterioro de las características socioeconómicas del sector agrario comunitario, propensión al fraude y efectos negativos sobre los consumidores. Con semejante catálogo de "virtudes" el balance no puede ser muy optimista…¡y aún no se ha entrado en la obra a analizar el impacto en los países en desarrollo! El capítulo incluye un estudio de caso sobre los efectos de la PAC en los agricultores de Andalucía y concluye con un apartado dedicado a los impactos externos donde desfilan datos que explican porqué la PAC suscita tanto rechazo en el exterior: para América Latina, el descenso de la producción provocado por la PAC se estima en un 2% para los cereales, un 9,1% para la carne y un 12,3% para productos vegetales no cereales. Además, se retraen las exportaciones latinoamericanas en hasta 63,5% para la carne y 45% para la leche (Pág. 91).

La reforma de la PAC es la protagonista del cuarto capítulo que arranca con una pregunta espinosa: ¿Una opción elegida o impuesta? Los autores del libro justifican su respuesta más cercana a un enunciado copulativo que a uno disyuntivo. Elección e imposición, es decir, opción como respuesta a los graves problemas internos de la PAC y necesidad impuesta por la evolución del contexto externo en el comercio internacional. En consecuencia, se desgranan en el ámbito de la opción elegida los elementos de la reforma de la PAC a lo interno de la Unión Europea, desde el Informe Mac Sharry hasta la Agenda 2000 que afecta de lleno al mundo rural introduciendo lo que los autores califican como *reforma de la reforma* de la PAC. En el ámbito de la reforma de la PAC hacia el exterior el punto de partida es la conclusión de la Ronda Uruguay del GATT y el nacimiento de la Organización Mundial del Comercio en

1995. ¿Cuáles son las tendencias previsibles en el comercio internacional de los productos agrícolas que, a partir de entonces, "obligan" a la Unión Europea a modificar la PAC? Fundamentalmente, los acuerdos sobre reducción y modificación de ayudas a la producción y a la exportación en el seno de la OMC pero permanecen cuestiones pendientes que no son olvidadas en este libro. Así, se escudriñan las posturas de la UE en las negociaciones en curso comparándolas con las mantenidas por los Estados Unidos y por los países del Grupo de Cairns, confrontándolas por si fuera poco con el resultado de otros instrumentos como el Sistema de Preferencias Generalizadas o la reciente iniciativa *Everything but arms* (EBA). Aún en este capítulo se puede encontrar un apartado dedicado a la nueva ruralidad latinoamericana y al examen del argumento europeo de la multifuncionalidad.

Las bases para una nueva política rural en un mundo global son el objeto de las conclusiones del último capítulo, proponiendo ir más allá de las fronteras de la PAC. Frente a las reformas de la PAC, caben tres estrategias que son explicadas en las páginas finales: la estrategia del *status quo* defendida por los sindicatos agrarios mayoritarios y mantenida por la Comisión Europea ante la OMC, la estrategia del "mundial ecologismo", cuyo baluarte son los Estados Unidos y cuenta con el respaldo de los países del Grupo de Cairns, y la estrategia campesino-ciudadana sostenida por asociaciones ambientalistas y algunas ONG de solidaridad internacional. No obstante, y para espolear el debate, los autores —que se confiesan más próximos a la última estrategia— ofrecen sus propuestas para un nuevo modelo de política agraria y de comercio internacional en las relaciones económicas Norte-Sur.

El lector podrá después de la consideración de todos los argumentos expuestos en esta obra optar por la estrategia que más le plazca, quizás mientras saborea un vaso de leche o cualquiera de los productos que consumimos a diario sin reparar en cómo, por qué, a qué precio y a costa de quién llegan a nuestras mesas. La carne, el azúcar, las frutas o el arroz de los países en desarrollo pueden esperar.

Bruno Ayllón Pino

La economía política de la seguridad internacional: Sanciones, *zanahorias y garrotes*

María Cristina Rosas
Universidad Nacional Autónoma de México, Secretaría Permanente del Sistema Económico Latinoamericano, México, 2003, 316 páginas

Esta nueva publicación tiene el propósito de analizar uno de los principales instrumentos de coerción internacional, utilizados de manera cada vez más recurrente en los últimos años, por varios países y organismos: las sanciones económicas. Su estudio resulta muy relevante ya que estas acciones han influenciado, varias veces de manera determinante, las relaciones políticas, económicas y sociales, entre diversos países del planeta.

En esta actualizada e interesante investigación se profundiza sobre la instrumentación y, especialmente, la eficacia de las sanciones, entendidas como "medidas que restringen las acciones comerciales, financieras, de inversión y otras actividades transfronterizas normales en perjuicio del país o entidad sancionada", las cuales tienen como propósito contribuir en el cumplimiento de las disposiciones establecidas por el remitente.

Rosas señala que los resultados de las evaluaciones sobre las sanciones económicas son mixtos. Es decir, la presente investigación se sustenta en interesantes y documentados estudios teóricos y empíricos que corroboran que en la realidad algunas sanciones funcionan y otras no.

Dado lo anterior, la pregunta consecuente es ¿cuál es el vínculo entre la proliferación y la eficacia de las sanciones? La autora, si bien atiende esta pregunta, también va más allá de este primer nivel de análisis, refiriéndose al contexto en que distintas sanciones (tanto exitosas como fallidas) se han llevado a cabo, con el fin de presentar una explicación más acabada sobre los resultados que emanan tras la instrumentación de las mismas.

Algunos actores internacionales, en el ánimo de incidir en la conducta de otros, cuentan con la posibilidad de llevar a cabo básicamente dos posturas: La primera consiste en ejercer sanciones positivas, ó de *vinculación constructiva*, que comprende una serie de medidas cooperativas con la contraparte, con el fin de incentivar la colaboración sin fricción alguna. Las concesiones comerciales, la transferencia de tecnología, la cooperación al desarrollo, etc., son algunos ejemplos de este tipo de actividades persuasivas.

Sin embargo, en determinados casos, y especialmente cuando los actores en cuestión no se relacionan en un marco de confianza e interdependencia, la dinámica de los incentivos no se presenta de manera tan simultánea.

Ante este escenario se presenta la posibilidad de que la contraparte no acceda a aceptar incondicionalmente la totalidad de las disposiciones establecidas por el donante o generarse el "síndrome del comensal satisfecho", referido al hecho que el receptor de cierto apoyo, tras ser resuelta su necesidad, no acceda a llevar a cabo las exigencias requeridas por el solicitante. Por ello —señala la investigadora de la UNAM— es notorio que ciertos incentivos no son recursos infalibles que generen certidumbre en torno a la conducta del beneficiario.[1]

La segunda gama de acciones que un actor internacional puede llevar a acabo para ejercer su poder e influencia en otro, consiste en la coerción a través de las sanciones económicas, o bien la coerción física, que implica en uso de la fuerza.[2]

Existen varias razones para justificar la instauración de sanciones económicas. La Dra. Rosas explica que la acreditación de estas prácticas se da especialmente con base en consideraciones relativas a la seguridad nacional e internacional (combate al terrorismo, prevención de agresiones, proliferación de armas de destrucción en masa, etc).

Las sanciones a Libia, a los talibán y, por supuesto, a Irak se agrupan en este amplio marco de referencia. Por su parte, las sanciones impuestas a gobiernos que no respetan los derechos humanos, la democracia, el cuidado ambiental, etc. son también importantes elementos en los que se sustenta el régimen de sanciones.[3]

1. Por esta razón, Hans Morgenthau señaló que para influenciar a otros países (con el fin de satisfacer el interés nacional estadounidense), es preferible otorgarles "sobornos" (*bribes*) en lugar de ofertarles ayuda al desarrollo. Ello debido a que, según este autor, las tradicionales presiones políticas y económicas directas por parte de Washington producen efectos más rápidos y eficaces que los obtenidos a través de la "mediación" de la ayuda. (Morgenthau, 1962: 302).

2. Además de las sanciones económicas, existe una amplia gama de actividades coercitivas. La cancelación de cumbres con el país sancionado, la negación de visas a autoridades del país castigado y la suspensión de programas de ayuda al desarrollo, son solamente algunas de estas medidas.

3. Como es evidente, la discrecionalidad con que algunos países, especialmente Estados Unidos, catalogan el grado con el que un determinado país puede atentar contra su seguridad nacional o internacional es apreciable. La misma situación se presenta al momento de catalogar y en consecuencia sancionar a países que no atienden a las disposiciones bilaterales y multilaterales en materia de respeto al los derechos humanos, democracia y buen gobierno. Interesantes estudios señalan que son los países menos adelantados los más severamente sancionados (en términos de ayuda al desarrollo) por estas consideraciones, mientras que otras naciones como, por ejemplo, China, Indonesia, o Egipto (que tampoco son precisamente ejemplos de países democráticos ni defensores de derechos humanos), quienes al contar con mayor peso e importancia relativa en

Un elemento central de *Sanciones, zanahorias y garrotes* es la exposición del debate actual entre los distintos tipos de sanciones, donde contrastan las *sanciones inteligentes* respecto a las sanciones amplias.

Las *sanciones inteligentes* (como el bloqueo de cuentas a dirigentes gubernamentales) corresponden a acciones coercitivas orientadas a objetivos definidos (*targeted sanctions*, definidas así por Peter Wallensteen, redactor del prefacio de la obra). Estas sanciones procuran aminorar los costos residuales de las sanciones amplias (embargos y boicots en una amplia gama de productos, muchas veces básicos), mismas que afectan en mayor proporción a la población civil y no a los responsables de las políticas por las que el país es sancionado (por lo que frecuentemente se les conoce como sanciones *tontas*).

Un destacado elemento ponderado en este libro es que la determinación del éxito o el fracaso de una sanción económica de carácter multilateral, es responsabilidad del Consejo de Seguridad de la ONU. Como es evidente, los resultados obtenidos a través de las instancias de este órgano (el menos democrático de la ONU) son de la mayor relevancia, ya que de ello depende una eventual intervención militar (por ejemplo, en caso de que la evaluación resulte negativa).

En este punto, la investigadora presenta un interesante análisis comparativo donde señala que las únicas dos sanciones económicas impuestas por la ONU en el marco de la guerra fría (Rhodesia del Sur y Sudáfrica) fueron aplicadas durante 13 y 17 años respectivamente, mientras que Irak fue atacado en 1990, a tan sólo 115 días después de haber sido sancionado, tras su invasión a Kuwait.

En este sentido, Rosas apunta que la evaluación sobre la efectividad de las sanciones en el caso de Irak, infirió en la "precipitada" decisión del Consejo de Seguridad de atacar a este país, lo cual es entendible solamente en términos de la relevancia estratégica de la zona geográfica y por la particular coyuntura histórica de fin de guerra fría en que la invasión iraquí a Kuwait se presentó. De esta forma, Estados Unidos ha dejado constancia de que la normatividad en materia de sanciones no escapa a la discrecionalidad y abuso que otros países le pudiesen dar a este recurso.[4]

el contexto mundial, no son castigados con la misma severidad (Stokke, 1994, Crawford, 1997, por citar solamente algunos autores).

4. Estados Unidos es el país que más sanciones económicas unilaterales aplica en el mundo (a 75 países y a más de 335 empresas privadas en 1998). Sin embargo, como efecto de ello, Cristina Rosas precisa que la Unión Americana se ha visto obligada a reducir sus exportaciones a 26 países, que le reflejan pérdidas económicas por un monto superior a los 19 mil millones de dólares.

Por ello, resulta relevante la pregunta ¿cuál ha sido la tendencia de la evaluación en materia de efectividad de las sanciones? La respuesta no es fácil, aunque la mayoría de los estudios sobre este tópico tienden a constatar que las sanciones, en general, no funcionan.

El retorno al *statu quo ante* por parte de la entidad sancionada (es decir, el cambio de la conducta del gobierno afectado) es el parámetro fundamental para definir si una sanción cumplió con su cometido. Sin embargo, varias posturas señalan que su éxito no pede medirse en términos tan abstractos y generales, ya que cada sanción es diferente a las demás, sin olvidar que estas acciones no afectan por igual a las distintas capas de la sociedad castigada. Es decir, su costo en términos humanitarios debe ser también estipulado.

Tras una completa gama de precisiones teóricas y conceptuales sobre las sanciones económicas y sus principales características, la autora incluye un capítulo donde presenta el contexto, desarrollo y resultados de dos experiencias de aplicación este tipo de acciones en Irak, Brasil y México.

Sobre el caso iraquí, se señala que desde 1990 las sanciones impuestas a este país a través de la ONU (las cuales han convivido con ataques armados), han marcado la pauta para la instauración de este tipo de medidas en otras latitudes del mundo. Los devastadores efectos en términos humanitarios (y no en sí respecto a sus fines como son el desarme y el debilitamiento del régimen de Saddam Hussein) de estas sanciones en la sociedad iraquí,[5] dieron la pauta para que en 1997 la propia ONU instituyera una medida *sui generis* que podría catalogarse como "contra sanción positiva," enmarcada en el programa "petróleo por alimentos".

A pesar de este programa (por cierto, suspendido durante la invasión estadounidense a Irak), no se ha logrado aminorar el costo humanitario del embargo a este país centro asiático, ya que la utilización por parte del gobierno de los recursos obtenidos por este concepto parece tener poco impacto en el bienestar social, especialmente en los sectores sociales más desprotegidos.

La aplicación de sanciones, como en el caso de Irak tras su inminente fracaso evidenciado por las recientes hostilidades armadas para derrocar a Saddam Hussein, pueden provocar una genuina catástrofe humanitaria, ya que algunos regímenes pueden resistir estas acciones, mientras que sus pueblos no.

5. Por ejemplo, durante la década de los 90, la reducción del PIB iraquí fue de 3,500 dólares a 700, o, según datos gubernamentales provenientes de ese país, más de un millón de niños iraquíes han muerto por la falta de los insumos suficientes para atenderles correctamente.

La realidad estudiada ha demostrado que algunas las sanciones atentan contra la seguridad humana y los derechos humanos de las capas más vulnerables del país sancionado, provocando ocasionalmente con ello efectos tanto más severos que la propia guerra, pudiéndose propiciar un clima de mayor inseguridad y, a la postre, incentivar un "caldo de cultivo" para la conformación de grupos radicales que a fin de cuentas contravengan al fin último de las sanciones: el orden y la estabilidad.

Resultado de esta consideración se desprende la acertada aseveración de Cristina Rosas al señalar que *"Las sanciones son en realidad un paliativo, y no atacan los problemas que dieron lugar a que un país violentara la paz y la seguridad internacionales."*

Las grandes prioridades de la agenda global de inicios del siglo XXI, el desarrollo y la seguridad internacionales, no pueden ser logradas mediante *zanahorias* ni *garrotes*, es decir, a través de la mera instrumentación de sanciones económicas, guerras "preventivas," ni ayuda al desarrollo con carácter caritativo.

De esta postura se desprende la propuesta central y fundamental de la autora, en el sentido de reformar y humanizar a las sanciones, ya que ello contribuiría de alguna manera a la conformación de un orden mundial capaz de responder a las urgentes necesidades que plantea el actual sistema internacional.

Juan Pablo Prado Lallande

Referencias

CRAWFORD, GORDON (1997), "Los derechos humanos, la democracia y el desarrollo: Hacia un trato justo e igualitario", *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, no. 1, Madrid.

MORGHENTHAU, HANS (1962), "A political theory in foreign aid", *The American Political Science Review*, Washington D.C, June.

STOKKE, OLAVE (comp) (1994), *Aid and political conditionality*, EADI, Frank Cass, London.

Ya es hora de cumplir

Propuestas para erradicar la pobreza en el mundo antes del 2015.
Plataforma 2015 y más. Madrid, 2003, 102 páginas.

Esta breve pero intensa publicación es el fruto del seminario celebrado en la Casa Encendida de Madrid, entre los días 14 y 15 de noviembre de 2002, bajo los auspicios de la Plataforma 2015. La declaración de principios que anima esta iniciativa, las ponencias de aquél encuentro y las conclusiones del seminario han tomado forma en un documento de carácter divulgativo que ha contado con la colaboración del Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación de la Universidad Complutense de Madrid y el patrocinio del área de servicios sociales del Ayuntamiento de la capital madrileña.

¿Qué es esta plataforma que agrupa a doce importantes ONG? ¿Cuál es su ideario? ¿Qué filosofía inspira su constitución y que objetivo pretende alcanzar?

La Plataforma 2015 congrega a doce Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo de carácter progresista con la finalidad de emprender acciones conjuntas para lograr el cumplimiento de los objetivos del 2015 que fueron aprobados en la Cumbre del Milenio de Naciones Unidas. En su declaración de principios, la Plataforma 2015 afirma su convicción en la posibilidad de erradicar la pobreza del mundo, la construcción de un mundo solidario, el cambio en la estructura de las relaciones Norte-Sur, el protagonismo de los pueblos del Sur en el proceso de desarrollo, la necesidad de ejercer una labor de presión política de carácter permanente, firme, propositiva y pacífica y, entre otros principios más, el pleno ejercicio de los Derechos Humanos y la pertinencia de apoyar procesos sociales transformadores. Pero no se quedan aquí. Conscientes de que la historia de los esfuerzos por construir una sociedad mundial justa y solidaria está jalonada de promesas incumplidas por los países desarrollados y de sistemáticos “vuelva usted mañana” como respuesta a las demandas de los países más desfavorecidos, la Plataforma 2015 reivindica por la vía de urgencia, además del cumplimiento integro de los objetivos, la necesidad de ir más allá y conseguir tres grandes retos: el mejor reparto de los frutos del crecimiento económico mundial entre todos los países, la aplicación de políticas distributivas que promuevan el desarrollo como instrumento para lograr la igualdad dentro de los países y la mejora del funcionamiento y eficacia del sistema internacional de cooperación al desarrollo.

Junto a los principios constitutivos de la Plataforma, la publicación incluye divididas en tres bloques las ponencias de las mesas de debate de las jornadas

de la Casa Encendida. Bajo los epígrafes “La cooperación al desarrollo”, “Los aspectos políticos de la globalización” y “Los aspectos económicos de la globalización” se pueden encontrar reflexiones relevantes sobre temas variados: la financiación para el desarrollo, retos del sistema de cooperación, equidad de género, medio ambiente, inmigración, prevención de conflictos, impacto de las políticas comerciales, responsabilidad social corporativa, crisis financieras en los países en desarrollo y papel de las instituciones financieras multilaterales o los problemas de la deuda externa. Por citar sólo algunos de los ponentes, sin menoscabo de ninguno de los participantes, el seminario contó con la participación de académicos y miembros de las ONG integrantes de la Plataforma: Manuel Iglesia-Caruncho, José Antonio Alonso, José Antonio Sanahuja, Jaime Atienza, Cecilia Carballo, Juan Carlos Monedero, etc.

La publicación se encierra con las conclusiones y las propuestas resultado de los días de trabajo, convivencia e intercambio de puntos de vista. En definitiva, una iniciativa salutífera que esperemos no tenga que aguardar hasta el año 2015 para ver sus anhelos convertidos en realidad. ¿Utopía? La respuesta de aquí a 12 años.

Bruno Ayllón Pino

Organizaciones No Gubernamentales integrantes de la Plataforma 2015:

ACSUR Las Segovias:	www.acsur.org
Asamblea de Cooperación por la Paz:	www.acpp.com
Fundación CEAR:	www.fundacioncear.org
Cooperacció:	www.cooperacio.org
Economistas sin Fronteras:	www.ecosfron.org
IEPALA:	www.iepala.es
IPADE:	www.fundacion-ipade.org
ISCOD:	www.ugt.es/iscod
MPDL:	www.mpdl.org
Paz y Tercer Mundo:	www.ptmhirugarren.org
Paz y Solidaridad:	www.ccoo.es/pazysolidaridad
Solidaridad Internacional:	www.solidaridad.org

INSTITUTO UNIVERSITARIO
DE DESARROLLO Y COOPERACIÓN
UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

El Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación (IUDC) es un centro de enseñanza superior, investigación científica y asistencia técnica adscrito a la Universidad Complutense de Madrid, establecido con el objeto de promover la actividad docente e investigadora en el campo del desarrollo y la cooperación internacional. Se trata del primer Instituto de este tipo establecido en el sistema universitario español.

El IUDC se fundó en 1992 como iniciativa de un equipo pluridisciplinar de profesionales, profesores e investigadores comprometidos con los problemas del desarrollo y las relaciones Norte-Sur, que desde el año 1987 estaba implicado en actividades de formación e investigación en el ámbito de la cooperación internacional y el desarrollo local. La creación del Instituto respondió a tres grandes objetivos: vincular el mundo universitario y profesional desde la perspectiva de la investigación aplicada, insertar en el sistema universitario los cursos de cooperación que se venían llevando a cabo en años anteriores, y contribuir desde la reflexión y el análisis científico a la mejora de las políticas, las estrategias y las metodologías aplicadas en el campo de la cooperación al desarrollo.

Desde sus comienzos el Instituto organiza **cursos de postgrado en cooperación internacional** que pretenden satisfacer las crecientes necesidades de formación especializada de los profesionales y voluntarios que actúan en el campo de la cooperación internacional al desarrollo. La propuesta formativa del IUDC se dirige a entidades públicas y privadas, empresas, organizaciones no gubernamentales (ONG) y organismos internacionales. También pretende dar respuesta a las necesidades de formación de postgrado del ámbito académico y de investigación. Los cursos del IUDC se inscriben en la normativa académica de estudios de postgrado de la Universidad Complutense, y conducen a la obtención de los títulos propios que otorga dicha Universidad. Enraizado en la realidad española y europea, pero con vocación internacional, los docentes, los investigadores y los estudiantes del IUDC proceden de diversos países y entornos culturales.

A través de sus **investigaciones,** el IUDC pretende ser un punto de referencia para la reflexión, la consulta y la documentación sobre las actividades de la cooperación española, sea gubernamental, descentralizada o no gubernamental. El seguimiento, el análisis y la elaboración de

propuestas sobre la política de cooperación de otros donantes bilaterales, de la Unión Europea y de los organismos internacionales también es un punto focal de la actividad de investigación del Instituto.

En el ámbito de la **asistencia técnica**, el IUDC pretende vincular al mundo universitario y a los actores directos de la cooperación internacional al desarrollo, aprovechando las potencialidades de ambos, con el objeto de mejorar la calidad de las acciones de cooperación y desarrollo. Un rasgo característico de la actividad del Instituto es la búsqueda de sinergias positivas entre la investigación, la formación y las actividades de asesoría.

Por último, el Instituto también convoca **seminarios y jornadas de reflexión y diálogo** sobre las políticas de cooperación internacional y las relaciones Norte-Sur, y ha iniciado una línea de publicaciones con el objeto de difundir el resultado de sus investigaciones, dar a conocer otros estudios relevantes, y proporcionar materiales actualizados para la formación. Es precisamente con este objetivo que se ha preparado la Serie "Desarrollo y Cooperación", dentro de esta Colección de Los Libros de la Catarata.

Desde su espíritu universitario, el Instituto quiere brindar **un espacio abierto y plural** a quienes desean contribuir, desde el rigor y la calidad científica, al enriquecimiento del debate y la elaboración de propuestas innovadoras sobre el desarrollo y la cooperación internacional.

Cómo contactar con el IUDC-UCM:

INSTITUTO UNIVERSITARIO DE DESARROLLO Y COOPERACIÓN.
UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID. (IUDC-UCM)

Donoso Cortés, 65 - Sexto.
28015 Madrid
Teléfonos: (+34-1) 394 64 09 / 18. Facsímil: (+34-1) 394 64 14

Correo electrónico: iudcucm@pdi.ucm.es
URL: http://www.ucm.es/info/IUDC