

Edita

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

Consejo asesor

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

Consejo de redacción

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

Dirección

L. Alfonso Gamó 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
Patricia Déniz Alonso

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



IUDC - UCM

Revista Española de DESARROLLO Y COOPERACIÓN

Nº 16
PRIMAVERA/VERANO 2005

Presentación **3**

TEMA CENTRAL: ÁFRICA Y DESARROLLO

El desarrollo en África: del estancamiento
a la crisis permanente **9**
Mbuyi Kabunda

Las estrategias internacionales
de cooperación para el desarrollo
de África: ¿Alguna novedad? **31**
*María Cristina Rosas y Juan
Pablo Prado Lallande*

El nuevo enfoque de las relaciones
de la UE con el África subsahariana:
de Lomé a Cotonú **49**
Ainhoa Marín Egoscozabal

Los beneficiarios africanos
del Protocolo del Azúcar UE-ACP **59**
Mª Elisa Casanova Domenech

Migraciones y género.
Cuando el continente africano
se hace pequeño **81**
Mercedes Jabardo Velasco

Seguridad alimentaria en África
subsahariana: Contexto,
tendencias y desafíos **99**
Patricia Déniz Alonso

La gestión de los recursos naturales
en África Subsahariana, clave
para la paz y el desarrollo **119**
Jesús García-Luengos

Realidades y limitaciones de los medios
de comunicación africanos **135**
María José Pérez del Pozo

Recursos en Internet y bibliografía básica
sobre el desarrollo en África **143**
Enara Echart Muñoz

OTROS TEMAS

Las microfinanzas como instrumento
de desarrollo **153**
Juan Carlos García Cebolla

Sostenibilidad del suministro energético
en zonas rurales de los países
en desarrollo. Parámetros clave
para garantizar la viabilidad
de los proyectos de electrificación **173**
Carlos Rodríguez Monroy
Antonio San Segundo Hernández

Aprendizaje a través de evaluaciones
en las ONGD españolas: ¿Una utopía? **189**
Inka Stock

SECCIONES FIJAS

Apuntes sobre la política de cooperación
para el desarrollo **211**
Patricia Déniz Alonso
Enara Echart Muñoz

La nueva puesta en escena de la política
europea de cooperación para el desarrollo **221**
José Ángel Sotillo Lorenzo

RESEÑAS **239**

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>

PRESENTACIÓN

Es de sobra conocido que el África Subsahariana integra a muchos de los países más pobres del mundo, y que en la mayor parte de sus poblaciones el SIDA, el hambre y el empobrecimiento forman parte del día a día, arrojando cifras alarmantes. A pesar de esta escalofriante realidad, que se nos presenta con frecuencia y de forma selectiva y arbitraria en los medios de comunicación, el África Subsahariana sigue siendo una región olvidada en nuestro país.

Por ello, el objetivo de este número de la Revista Española de Desarrollo y Cooperación es recuperar un continente clave en el que la cooperación para el desarrollo debe desplegar todas sus potencialidades, acompañando a los procesos que desde esa región ya están puestos en marcha. Somos conscientes de que los artículos que se presentan a continuación son tal sólo una de las muchas lecturas de los problemas que condicionan al África Subsahariana; no obstante, esperamos que ofrezcan al lector una primera aproximación a la región y que despierten su interés por la misma.

Los dos primeros artículos ofrecen una visión general de la cooperación para el desarrollo en la región. En el primero, Mbuyi Kabunda realiza un repaso de los diferentes modelos de desarrollo que se han llevado a cabo en África, poniendo de manifiesto su fracaso al venir impuestos desde el exterior y basarse principalmente en la modernización occidental y el ajuste neoliberal. Frente a ellos, el autor apuesta por el afrocentrismo y la recuperación de la contextualidad social y cultural, como bases de los cambios económicos. Por su parte, y desde otra perspectiva, María Cristina Rosas y Juan Pablo Prado Lallande realizan una revisión y evaluación general de las distintas actividades de cooperación que se han desarrollado en África Subsahariana, desde la guerra fría hasta las más recientes iniciativas internacionales de desarrollo a favor de África, evaluando la viabilidad y el alcance de dichas acciones. Ainhoa Marín Egoscozabal se adentra en las relaciones entre la Unión Europea y África Subsahariana, desde los Acuerdos de Lomé hasta el nuevo enfoque ofrecido por el de Cotonú, que busca reforzar el acercamiento de las políticas comercial y de desarrollo de la UE, poniendo punto y final a un tratamiento preferencial otorgado durante décadas.

Tras esta puesta en contexto, el resto de artículos presentan aspectos concretos del continente, especialmente relevantes para su desarrollo. Así, M^a Elisa Casanova Domenech presenta las distorsiones que las políticas proteccionistas de las principales potencias introducen en el mercado mundial del azúcar,

con especial referencia a sus consecuencias en los países africanos beneficiarios del Protocolo del Azúcar de la Unión Europea. Por su parte, Mercedes Jabardo realiza un recorrido por la historia de las migraciones en el continente africano, desde una perspectiva de género, analizando las diferentes tipologías de la migración, así como su repercusión en la imagen que se tiene de la mujer africana, imagen con la que la autora pretende romper ofreciendo un acercamiento distinto. Patricia Déniz Alonso nos acerca a la problemática de la inseguridad alimentaria en África, resaltando sus principales causas y las dimensiones que presenta en cada una de las cuatro regiones del continente, para finalmente analizar las estrategias internacionales que se llevan a cabo para combatirla. Jesús García Luengo se adentra en la explotación de los recursos en África, que a menudo se convierte en un factor determinante en los conflictos y en un vector de pobreza y subdesarrollo. Aborda este tema a través del análisis de tres países en fase post-conflicto y de otros ricos en petróleo, señalando algunas de las medidas necesarias y las políticas coherentes que deberían adoptarse por parte de los diferentes actores implicados. Finalmente, María José Pérez del Pozo analiza las realidades y limitaciones de los medios de comunicación africanos, partiendo de la Declaración de Windhoek. Resalta la falta de acceso a los medios de comunicación y su instrumentalización por los poderes públicos, para establecer después los factores diferenciales de los medios africanos, y presentar algunas iniciativas que han sido posibles gracias a la cooperación internacional. Esta sección se cierra con una guía básica de recursos electrónicos y bibliográficos para el estudio del desarrollo en África.

En la siguiente sección de la revista, Juan Carlos García Cebolla analiza el alcance de las microfinanzas como instrumento de desarrollo, en sus dos vertientes: la creación de un tejido financiero para los sectores desatendidos por la banca tradicional y el apoyo a los más pobres para que mejoren sus ingresos. Por su parte, Carlos Rodríguez Monroy y Antonio San Segundo Hernández exponen los parámetros clave para garantizar la viabilidad y sostenibilidad de los proyectos de suministro de electricidad en las zonas rurales de los países en desarrollo, que han sido definidos a partir de un cuestionario distribuido entre expertos. Finalmente, Inka Stock describe la práctica de la evaluación en las Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo en España, analizando su contribución al aprendizaje organizacional.

En la sección fija, nos ha parecido interesante incluir un artículo que presentara las principales iniciativas en la agenda y la política de cooperación para el desarrollo, tanto en el ámbito internacional como en el español, tomando como referencia los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Además, José Ángel Sotillo Lorenzo realiza una revisión de la política de cooperación para el

desarrollo de la Unión Europea, en un contexto marcado, por un lado, por el complicado estado de la ratificación del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, y por otro lado, por la contradicción entre los ambiciosos objetivos del desarrollo y las realidades que los ponen en duda. Finalmente, el lector podrá encontrar, en la sección de reseñas, una selección de obras recientemente publicadas.

Como siempre, queremos agradecer el esfuerzo que los autores han realizado para poder ofrecer a nuestros lectores este número.

IUDC-UCM

TEMA CENTRAL
ÁFRICA Y DESARROLLO

EL DESARROLLO EN ÁFRICA: DEL ESTANCAMIENTO A LA CRISIS PERMANENTE

MBUYI KABUNDA*

RESUMEN

El ensayo pone de manifiesto el fracaso de todos los modelos de desarrollo impuestos desde el exterior y la cumbre durante las cuatro últimas décadas en África, modelos basados en lo esencial en la modernización occidental y el ajuste neoliberal como el NEPAD. Finalmente, el autor apuesta por el afrocentrismo o el fortalecimiento de las capacidades de invención de las soluciones endógenas o locales, y la recuperación de la contextualidad social y cultural, como bases de los cambios económicos. El “ujamaa panafricanizado”, es decir corregido con la participación popular y las insubordinaciones colectivas al mimetismo occidental, sería la vía idónea.

ABSTRACT

The essay discloses the historical failure of all patterns of development imposed by industrialized countries for the last forty years, based primarily on “western modernization” and structural adjustment through initiatives such as the New Partnership for Africa’s Development (NEPAD). The alternative, according to the author, is the come back of “afrocentrism” or the endogenous capacity for self-development, in which the restoration of the African’s social and cultural context plays a prominent rol. The “panafricanized ujamaa”, as the author states, could be the way out.

* Profesor del doctorado de Relaciones Internacionales y Estudios Africanos de la UAM y miembro de ARDA

RÉSUMÉ

L'article met en exergue l'échec de tous les modèles de développement imposés depuis l'extérieur et le sommet durant les quatre dernières décennies en Afrique, modèles basés essentiellement sur la modernisation occidentale et l'ajustement néolibéral à l'image du NEPAD. Finalement, l'auteur défend l'afrocentrisme ou l'adoption et le renforcement des capacités d'invention des solutions endogènes ou locales, et la récupération de la contextualité sociale et culturelle, comme bases des changements économiques. L'"ujamaa panafricanisé", c'est-à-dire corrigé avec la participation populaire et les insubordinations collectives au mimétisme occidental, serait la voie indiquée.

Las previsiones de los analistas en la década de los 60 daban por sentada la realización del desarrollo en África, que fue globalmente autosuficiente, y la catástrofe para Asia Oriental (sur y este de Asia). Ambas partes tuvieron más o menos un mismo nivel de desarrollo en la década de los 50-60 con una clara ventaja para África por sus enormes potencialidades humanas y naturales. Tanto África como Asia Oriental representaban el 4% de la economía mundial en 1960. Hoy, la diferencia es abismal: la proporción de África ha caído al 2% (Sudáfrica incluida), mientras que Asia Oriental representa el 25% de dicha economía; uno de cada dos africanos es pobre, mientras que en Asia sólo uno de cada cuarenta lo es.

Este retroceso y la escasa participación en los intercambios mundiales condujeron a un experto galo en los asuntos africanos a afirmar, a comienzos de la década de los 90, que "si el África subsahariana desapareciera del mapa del mundo como consecuencia de un cataclismo o de una inundación, ello pasaría totalmente desapercibido, salvo algunas materias primas estratégicas" ubicadas globalmente en Sudáfrica o la República Democrática del Congo (RDC).

En Asia se cuestionó la dominación política y cultural occidental. El Estado, con una larga tradición, apostó por la educación y la innovación técnica, la emancipación de la mujer, la creación de una dinámica burguesía nacional, o de una clase media, comprometida con el desarrollo del país y el ahorro interno, la autosuficiencia alimentaria a través de la "revolución verde" y la construcción de infraestructuras orientadas hacia la estrategia de exportaciones agresivas, además de beneficiarse de la apertura de los mercados internacionales y de las

abundantes inversiones occidentales de la época de la guerra fría para luchar contra la “amenaza comunista”, la importante ayuda y las inversiones tecnológicas de Japón. En pocas palabras, en Asia se supo conciliar la tradición con la modernidad.

La única excusa es que África, al contrario de Asia, fue sometida desde el siglo XIV a las agresiones de la modernidad occidental y nunca fue preparada para la modernidad autónoma. Los choques sufridos por los pueblos africanos (trata de negros, colonización, neocolonialismo militar, económico y cultural) y las promesas nunca cumplidas, generan la desconfianza ante los Estados y las iniciativas externas y sus planes de desarrollo.

En la opinión acertada de Giovanni Arrighi¹, las distintas herencias precoloniales, coloniales y poscoloniales otorgaron a ambas regiones distintas capacidades para realizar el cambio. África convertida en un *no man’s land*, además de la ausencia de una larga tradición de Estado nacional, sufrió las agresiones históricas o los múltiples choques, la excesiva y rápida internacionalización de la economía desde el siglo XV, que favoreció más el comercio que la producción. Todos estos factores han conducido a la anomia, la pérdida de la autoestima y de la autoconfianza y del sentido colectivo, es decir a la asfixia de las capacidades locales en la invención de soluciones propias o endógenas. A ello es preciso añadir la tendencia a la reproducción de los mecanismos del Estado colonial por las clases gobernantes que siguen asumiendo el papel de los administradores coloniales sobre sus poblaciones, para servir a los intereses del capital internacional y de las oligarquías locales que coinciden con los primeros² (colonialismo interno), y la consiguiente confiscación del aparato del Estado como fuente de poder y de monopolio sobre los recursos.

Las teorías y estrategias de desarrollo erróneas, experimentadas en África en las cuatro últimas décadas³, han conseguido resultados insignificantes, por factores internos y externos combinados, y fundamentalmente por excluir a la idiosincrasia de los pueblos (sus creencias y tradiciones), tanto en su concepción como en su ejecución, y por descuidar los aspectos de desarrollo humano y autocentrados a favor del economicismo occidental

1. ARRIGHI, Giovanni: “La crisis africana: Aspectos derivados del sistema-mundo y aspectos regionales”, en *New Left Review*, Ediciones Akal, Madrid, 2002, p. 23.

2. NABUDERE, Dani W.: “Globalisation, The African Post-Colonial State, Post-Traditionalism, and the New Order”, en *Globalisation and the Post-Colonial African State* (ed.: Dani W. Nabudere), AAPS Books, Harare, 2000, p. 41.

3. Sobre el balance de dichas estrategias, véanse KABUNDA BADI, Mbuyi: “Las estrategias de desarrollo en África. Balance y alternativas”, en *Norba* (Revista de Historia de la Universidad de Extremadura), nº 13, Cáceres, 1993, y el interesante análisis de ALBAGLI, Claude: *Économie du développement. Typologie des enjeux*, Litec, París, 1991, pp. 141-166.

supuestamente universal y cuyo objetivo es el enriquecimiento de las multinacionales con la complacencia y la colaboración de las organizaciones internacionales.

Ha llegado la hora de cuestionar el concepto mítico de desarrollo basado en el mimetismo económico y político o en la visión etnocéntrica y occidental. Se habla cada vez más de desarrollo autocentrado, endógeno, participativo, comunitario, autónomo, popular, integrado, auténtico, equitativo, duradero, social, humano, local, microdesarrollo, endodesarrollo e incluso etnodesarrollo. Es decir, colocando un adjetivo al concepto de desarrollo, una estrategia que consiste en cambiar las palabras para no cambiar las cosas, pues se sigue, según se indigna Serge Latouche⁴, equiparando el desarrollo con la acumulación capitalista y el crecimiento económico, incluso perjudiciales.

Balance de las políticas nacionales de desarrollo en África

Todos los modelos de desarrollo supuestamente africanos o impuestos desde el exterior han fracasado, por el mal gobierno; las malas políticas económicas que nunca se han preocupado de las inversiones en la educación, la salud y las infraestructuras; la persistente crisis económica, y los programas de ajuste estructural⁵ (PAE). Es decir, nunca se han tomado en consideración las idiosincrasias de los pueblos africanos en las estrategias de desarrollo adoptadas como la política de industrialización, los PAE y la integración regional libre-cambista, estrategias basadas en el mimetismo económico y en los valores de la cultura occidental, que pasamos a analizar⁶.

La ciega política de industrialización en detrimento de la agricultura

El gran error de la casi totalidad de las políticas económicas de los países africanos ha consistido en creer en el potencial del modelo industrial para fomentar el proceso de desarrollo, relegando a la agricultura en el segundo o tercer plano. Se ha perdido de vista que era la esencial y única riqueza en muchos países. Se ha dado la máxima prioridad al modelo industrial y a las ciudades en las que se han concentrado todas las inversiones y los esfuerzos, según el

4. LATOUCHE, Serge: *Décoloniser l'imaginaire. La Pensée créative contre l'économie de l'absurde*, L'Aventurine, París, 2003, pp. 13-14.

5. VAN DE WALLE, Nicolas y JOHNSTON, A. Timothy: *Repenser l'aide à l'Afrique*, Karthala, París, 1999, pp. 115-119.

6. Para ampliar detalles sobre los debates teóricos sobre la crisis del desarrollo en África, véase KABUNDA, Mbuyi: "La crisis africana: diagnóstico y lecturas", en *África subsahariana ante el nuevo milenio* (coord.: Mbuyi Kabunda), Pirámide, Madrid, 2002, pp. 109-134.

modelo de desarrollo recomendado e impuesto durante varias décadas, con la posterior exclusión del mundo rural y del campesinado, considerado como un obstáculo a la modernización confundida con la occidentalización. Inspirados en la política colonial y en los grandes proyectos (elefantes blancos) basados en el modelo industrial, los gobiernos poscoloniales abandonaron, bajo la excusa de la modernización y de la rentabilidad, las tecnologías indígenas a favor de las tecnologías importadas que no tomaron en cuenta ni el contexto, ni las competencias locales. El resultado fue la prioridad dada al monocultivo de exportación en detrimento de los cultivos diversificados y asociados de autoconsumo. En pocas palabras, el prejuicio industrial ha influido en las orientaciones económicas y ha conducido a la exclusión de los campesinos del proceso de desarrollo⁷. O según manifiesta Ayittey, “en casi todos los sistemas africanos, los campesinos, la gente real de África, la que produce su riqueza real, han sufrido abusos por parte del Estado y excluidos del proceso político”⁸.

Los gobiernos africanos cometieron muchos errores en sus políticas agrícolas, a saber⁹: la prioridad dada a las necesidades urbanas en detrimento de las rurales; la primacía al desarrollo industrial en detrimento del desarrollo rural; los sistemas de educación que descuidan los recursos culturales y las necesidades de las sociedades africanas y sus vocaciones agrícolas; el predominio de los cultivos de exportación sobre los de autoconsumo, y las grandes plantaciones confiadas a las multinacionales perjudicando a los pequeños agricultores, en un contexto de carencia de infraestructuras de transporte, de servicios de comercialización y de subsidios o créditos. En el mismo orden de ideas, Edgard Pisani¹⁰ manifiesta que los Estados poscoloniales siempre se han ocupado de las necesidades del sector urbano, del ejército, del partido, de la industrialización y de la explotación de los cultivos de exportación, y nunca de los campesinos que viven de su trabajo mal remunerado. Lo que lleva al campesino africano, racional, a producir menos y para la autosuficiencia personal o familiar.

En definitiva, la agricultura constituye la base económica de la mayoría de los países africanos¹¹. Una política económica realista no puede ignorar esta realidad, además de constituir la agricultura el único aspecto en el que África tiene una ventaja comparativa y que puede resolver el problema de seguridad y soberanía alimentarias.

7. BESSIS, Sophie: *L'arme alimentaire*, La Découverte, París, 1985, p. 104ss.

8. AYITTEY B.N. George: “La autodestrucción de África (2)”, *Cinco Días* del 17 de diciembre de 1992, p.3.

9. Cfr. JAZAIRY, Idriss: “Cómo hacer que África sea autosuficiente en alimentos”, en *Desarrollo* n° 18, Madrid, 1988, p. 35; Vernieres, Michel: *Economie des Tiers-Mondes*, Economica, París, 1991, pp. 99-102.

10. PISANI., Edgard: *Pour l'Afrique*, Odile Jacob, París, 1988, p. 106.

11. LAMINE GAKOU, Mohamed: *Crise de l'agriculture africaine*, Silex, París, 1984, p. 72.

El ineficiente ajuste privatizador

El Banco Mundial y el FMI se han convertido en las dos últimas décadas en los principales inspiradores de las políticas macroeconómicas, financieras, e incluso exteriores, de los endeudados países africanos, que ya no disponen de autonomía en la toma de decisiones. Es decir, han perdido cualquier forma de soberanía nacional a favor de aquellas instituciones que ejercen sobre ellos un poder supranacional¹².

Las políticas neoliberales de ajuste estructural definidas e impuestas por las instituciones de Bretton Woods, políticas basadas en las privatizaciones, las industrias orientadas hacia las exportaciones y la eliminación de las funciones económicas y sociales del Estado (condicionalidades), han fracasado globalmente por las razones siguientes: las élites, que se habían enriquecido durante el sistema neopatrimonial del partido único, han pasado del sector público al sector privado como “empresarios” mediante la privatización del Estado y la creación de un nuevo sistema al servicio de sus intereses y de sus redes clientelares; la dedicación de los recursos del país al fomento de las exportaciones y a las exigencias de crecimiento externo en detrimento de la producción orientada hacia las demandas y necesidades de los mercados locales o de las masas; el fortalecimiento de la dependencia de las economías africanas, del comercio exterior, de la ayuda y de las inversiones extranjeras; la saturación de los mercados internacionales por los productos agrícolas tropicales y los de sustitución con la consiguiente caída de sus precios. El ejemplo de Ruanda, subrayado por David Sogge¹³, es al respecto ilustrativo: la Agencia para el Desarrollo Internacional (USAID) de Estados Unidos, el Banco Mundial y el FMI recomendaron en la década de los 80 el cultivo del café a los pequeños y pobres agricultores ruandeses y al mismo tiempo fomentaron dicho cultivo en otros países, con los consiguientes excedentes en los mercados internacionales y la caída de los precios. El resultado fue el empobrecimiento de miles de agricultores ruandeses. Las tensiones sociales se dispararon, y este antecedente explica en parte el genocidio de 1994.

Lo mismo puede decirse del derrumbe del precio de cacao, que explica ampliamente el actual conflicto de Costa de Marfil. Mientras que el precio del cacao estaba por los suelos en la década de los 80, el Banco Mundial fomentó y financió el cultivo de este producto en países como Indonesia, Malasia y

12. RIVERO, de Oswaldo: *Le mythe du développement. Les économies non viables du XXI^e siècle*, Enjeux Planète, París, 2003, p. 66.

13. SOGGE, David: *Les mirages de l'aide internationale. Quand le calcul l'emporte sur la solidarité*, Enjeux Planète, París, 2003, p. 223.

Filipinas profundizando de una manera dramática la miseria de los agricultores marfileños. La insistencia en las exportaciones ha conducido a la superproducción mundial y al derrumbe de los precios.

Estos programas del Banco Mundial y del FMI han profundizado la pobreza en lugar de reducirla al quitar al Estado la capacidad de satisfacer las necesidades básicas o los derechos económicos y sociales de la población o del capital humano (salud, educación, formación, infraestructuras) puestas en manos del mercado, del sector privado y de las organizaciones filantrópicas. Según puntualizan Mathieu y Tabutin¹⁴, el ajuste ha conducido a los gobiernos a los recortes drásticos en los aspectos de desarrollo humano, que no contribuyen al aumento de los ingresos de exportación, y a la eliminación de las subvenciones agrícolas y de todos los servicios públicos de apoyo a la agricultura tales como el acceso a los créditos, los fertilizantes y las técnicas modernas de cultivo, aspectos fundamentales para el dinamismo de la agricultura y de los campesinos, y para el sostén de la vida en la sociedad.

La descentralización exigida por las instituciones financieras internacionales (IFI), es decir la transferencia de las funciones del Estado a las ONG, a las empresas y a las comunidades locales, no tiene como principal objetivo la instauración de la democracia desde la base o la defensa de los intereses de los ciudadanos, sino por razones de ajuste con el fin de permitir a los gobiernos centrales reducir los gastos públicos y dedicar lo esencial de los ingresos al reembolso de la deuda externa.

En fin, según puntualiza Deng¹⁵, que abunda en el mismo sentido, los supuestamente buenos resultados económicos conseguidos por los “países ajustados” han sido aniquilados por una serie de factores: los fondos conseguidos por el crecimiento fueron dedicados al reembolso de la deuda y no a la reinversión y al consumo interno, es decir la huída de capitales que bloquea el crecimiento a largo plazo; el descuido de los aspectos de justicia social por los efectos negativos de los PAE en la mayoría de la población, pues no se preocupan del problema de la formación y del reparto equitativo de los ingresos, creando una situación en la que hay muchos perdedores y muy pocos ganadores; en realidad muchos países no internalizaron estas políticas no sólo por no ser consultados en la implementación de su terapia de choque, sino además

14. MATHIEU, Paul y TABUTIN, Dominique: “Démographie, crise et environnement dans le monde rural africain”, en *Crise et population en Afrique*, *op. cit.*, p. 134.

15. DENG, Lual A.: *Rethinking African Development. Toward a Framework for Social Integration and Ecological Harmony*, Africa World Press, Trenton-Asmara, 1998, pp. 50-55. Puede consultarse también ONI-MODE, Bado: *A future for Africa. Beyond the politics of adjustment*, Earthscan Publications Ltd, Londres, 1992.

por disponer de débiles estructuras económicas coloniales y de deficientes instituciones; las IFI insistieron únicamente en las reformas económicas y monetarias, descuidando los aspectos socioculturales y políticos, y en particular la participación popular; y por fin se ignoró el fortalecimiento de las capacidades africanas con recortes drásticos en las inversiones públicas y en los aspectos de desarrollo humano (infraestructuras sociales, físicas y económicas y de capital humano), fundamentales para el desarrollo a largo plazo.

Las torpes políticas de integración regional

La integración regional, defendida como estrategia de desarrollo tanto por los propios africanos para conseguir el desarrollo endógeno como por los neoliberales para incorporar el continente en la globalización capitalista, parte de la misma comprobación: el pequeño tamaño de los mercados internos de los países africanos y el deterioro de los términos de intercambio excluyen cualquier posibilidad del desarrollo en solitario o aislado.

Sin embargo, las experiencias integradoras africanas, basadas en el mimetismo de la Unión Europea (UE) han sido en su mayoría poco efectivas e ineficientes, por el inadecuado modelo librecambista: la adopción de una Tarifa Exterior Común (TEC), la coordinación de las políticas macroeconómicas, la armonización de las políticas de industrialización, y la promoción de la libre circulación de personas, bienes y capitales. Este modelo, además de no servir a los intereses nacionales inmediatos que los socios esperan del proceso de integración, está fortaleciendo la dependencia externa y la conversión de estas agrupaciones en mercados para las multinacionales.

Sin estructuras de producción y con ingresos estatales procedentes en lo esencial de los derechos aduaneros, el modelo librecambista de integración se ha revelado contraproducente al conducir a la desintegración en lugar de la integración.

En la actualidad, a pesar de los esfuerzos de la recién creada Unión Africana (UA), la integración regional en África se está construyendo desde fuera, en particular por los acuerdos de Cotonú o convenios ACP-UE. Éstos, a través de los Acuerdos de Partenariado Económicos (APE), cuyo objetivo declarado es la lucha contra la pobreza y a favor del desarrollo duradero de los países africanos mediante el fomento del comercio con la UE y el resto del mundo, apuntan hacia la creación de áreas de libre comercio de aquí a enero de 2008, la ampliación de mercados de países africanos y su competitividad, para conseguir las economías de escala y crear las condiciones propicias para las inversiones extranjeras. Esta estrategia está destinada a fortalecer la ya fuerte

dependencia de los países africanos con respecto a la UE. Además de una clara división de los países ACP, debilitando su capacidad de negociación, los APE instauran un área de librecambio entre una unión aduanera ya fortalecida (UE) y países con desiguales niveles de subdesarrollo. Ello significa la máxima apertura de los países africanos a las exportaciones europeas y la consiguiente desaparición de algunos de sus sectores económicos vitales, en particular agrícolas. Este enfoque está en contra de la lucha contra la pobreza y de la integración regional endógena y horizontal.

Los principales planes regionales de desarrollo en África

Desde la década de los 60, unos 18 documentos o planes de desarrollo¹⁶, de inspiración africana o impuestos por las IFI, fueron adoptados para hacer frente a los problemas de desarrollo en África. Todos conocieron un fracaso de mayúscula proporción por la negación de los gobiernos de renunciar a una parte de sus soberanías, la ausencia de un marco institucional adecuado, la falta de una dimensión panafricana y de voluntad política, y sobre todo por la exclusión de los pueblos en su concepción y ejecución. Éstos nunca fueron consultados para expresar sus necesidades y prioridades. Lejos de conducir a los países africanos en el camino del desarrollo, estas iniciativas profundizaron la crisis económica. Todos perdieron de vista que ningún plan puede concretarse sin la participación de los pueblos que son los principales beneficiarios.

A cada etapa, se adoptaba un nuevo plan sin un previo análisis de los errores cometidos en el anterior. Entre aquellos planes cabe mencionar los más destacados: el PAL, el PPREA y las CARPAS, que es preciso analizar por las expectativas que despertaron, siendo el objetivo esbozar algunos de los problemas y obstáculos a los que podría enfrentarse el NEPAD.

16. Se puede mencionar: las Áreas de Cooperación en los Problemas Económicos (1963), la Estrategia de África para el Desarrollo en la Década de los 70 (1971), el Memorándum de Addis Abeba o la Declaración Africana sobre la Cooperación, el Desarrollo y la Independencia Económica (1970), la Declaración de Abiyán (1973), el Plan Revisado de Principios para la instauración de un NOEI en África o la Declaración de Kinshasa (1976), el Seminario sobre los Modelos Alternativos de Desarrollo y Estilos de Vida para África (1979), la Estrategia de Desarrollo para África en la Tercera Década del Desarrollo (1979), la Declaración de Monrovia sobre la Autosuficiencia Nacional y Colectiva para la Instauración de un NOEI (1979), el Plan de Acción de Lagos (1980), la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (1981), el Programa Prioritario para la Recuperación Económica de África (1985), el Programa de Acción de las Naciones Unidas para la Recuperación Económica y el Desarrollo de África (1986-1990), el Desafío de la Recuperación Económica y del Desarrollo Acelerado en África o la Declaración de Abuya (1987), la Conferencia Internacional sobre la Dimensión Humana de la Recuperación Económica y del Desarrollo de África (1988), el Marco Africano de Referencia para los Programas de Ajuste Estructural para la Recuperación de África o la Declaración de Blantyre (1989), la Carta Africana de la Participación Popular en el Desarrollo y la Transformación (1990), los tres Informes del Banco Mundial (1981, 1983, 1984), y el NEPAD (2001).

El Plan de Acción de Lagos (PAL): el sueño frustrado del desarrollo endógeno y autocentrado

Adoptado por la cumbre extraordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de la OUA en abril de 1980, en Lagos, el PAL definió la estrategia de desarrollo en África en torno a los ejes siguientes: la autosuficiencia nacional y colectiva, el desarrollo endógeno centrado en el hombre tomado en todas sus dimensiones, la cooperación en todas las áreas entre los Estados africanos, es decir la integración económica, cultural y social del continente con el compromiso de crear la Comunidad Económica Africana en el año 2000, a partir del fortalecimiento y fusión por etapas (coordinación y armonización) de las organizaciones regionales económicas preexistentes.

El PAL, inspirado en la filosofía de la autoayuda y de la autosuficiencia colectivas, se dio como principal objetivo la independencia económica de los Estados africanos (base de su liberación política) y el desarrollo autónomo a partir de la integración regional. Es decir, una estrategia de desarrollo basada en el panafricanismo económico y político. De ahí su ideología hecha de una mezcla ecléctica de “populismo africano”, nacionalismo económico, capitalismo de Estado (al privilegiar la industrialización del continente a partir del sector público), adhesión parcial a la teoría de la dependencia y “socialdemocracia internacionalista a lo Keynes y Brandt”¹⁷, sobre un trasfondo panafricanista.

El Banco Mundial reaccionó contra la estrategia del PAL con tres contrapropuestas o informes en la década de los 80:

- En 1981, con el “Desarrollo Acelerado en el África Subsahariana” o el famoso Plan Berg (de Elliot Berg, uno de los primeros defensores de las medidas de austeridad).
- En 1983, el “Informe Provisional sobre las Perspectivas y el Programa de Desarrollo”.
- En 1984, el “Programa de Acción Concertada para el Desarrollo Estable del África Subsahariana”.

Denunciaron globalmente el modelo de desarrollo endógeno y autocentrado del PAL imposible de realizar por los regímenes no democráticos, caracterizados por el subdesarrollo tecnológico, excesivamente endeudados y desprovistos de

17. FASHOLE LUKE, David y SHAW TIMOTHY M.: “Continental Crisis and the Significance of the Lagos Plan of Action”, in *Continental Crisis. The Lagos Plan of Action and Africa's Future* (ed.: David Fashole Luke y Timothy M. Shaw), Centre for African Studies-Dalhousie University, Nueva-Londres, 1984, p. 6.

medios financieros para realizar aquellas metas. Por consiguiente, el Banco Mundial exigió la máxima apertura externa, el fomento de las exportaciones, la inserción de los países africanos en el comercio internacional y la apertura a la ayuda de los organismos financieros internacionales. Es decir, el mantenimiento y fortalecimiento de las estructuras extrovertidas heredadas de la colonización.

De este modo, la estrategia del Banco Mundial consiguió crear un verdadero desconcierto entre los dirigentes africanos que, por falta de voluntad política y para tener acceso a los préstamos externos, empezaron a distanciarse del PAL¹⁸ y terminaron dando carpetazo a su propio plan.

El fracaso del PAL, según acuerdan varios autores, se explica por la falta de armonización de las políticas económicas entre los Estados miembros, en particular en los sectores de la agricultura, la industria, los transportes y la energía (proyectos multinacionales), y la adopción del modelo librecambista entre socios que producen y exportan lo mismo. En suma, el gran obstáculo al PAL han sido las estructuras económicas coloniales de los países africanos más competitivas que complementarias.

La crítica fundamental que se puede formular contra el PAL, que acertó en muchos aspectos, en particular las previas reestructuraciones internas, regionales y continentales antes de incorporarse en el mercado internacional, es su falta de realismo al declarar la guerra contra el capitalismo internacional sin dotarse previamente de medios financieros adecuados para realizar sus objetivos¹⁹. A ello cabe añadir el fundamentarse el PAL en los Estados deficientes, sus ambigüedades ideológicas, el análisis superficial del subdesarrollo africano esquivando las responsabilidades internas o de las élites africanas en la crisis del continente, y el eludir el problema de los derechos humanos, la democracia y los aspectos culturales en el proceso de desarrollo en África. En definitiva, el PAL cometió el grave error de apostar por los Estados en detrimento de los pueblos.

El intermedio del PPREA y CARPAS

La multiplicación de obstáculos, internos y externos, para la aplicación del PAL, junto al estancamiento de la mayoría de las agrupaciones económicas regionales y la carencia de medios financieros, condujeron a los jefes de

18. El PAL se enfrentó a varias situaciones adversas, internas y externas, que impidieron su concreción, entre ellas: la tremenda crisis de la década de los 80 que afectó a todas las economías africanas, la crisis de la deuda, el deterioro en un 30% de los términos de intercambio del continente, las calamidades naturales y las guerras civiles. Cfr. FARÈS, Zahir: *Afrique et Démocratie. Espoir et Illusions*, L'Harmattan, París, 1992, p. 65.

Estado y de Gobierno de la OUA a adoptar el Programa Prioritario para la Recuperación Económica de África 1986-1990 (PPREA), elaborado por el “Comité rector” (integrado por 7 Estados miembros²⁰) en colaboración con los expertos de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para África (ECA).

El PPREA, que estimó la financiación del desarrollo en África en unos 115.028,9 millones de dólares para el período 1986-1990, de los cuales se esperaban 34.581,1 millones de dólares de la comunidad internacional²¹, pese a reafirmar la integración regional como estrategia de desarrollo de África, adoptó un enfoque más conciliante y realista basado en las limitaciones africanas y la realidad internacional con objetivos más modestos y precisos, y a corto plazo: reconoció la imposibilidad de un desarrollo endógeno e intentó conciliar el esfuerzo interno con la ayuda externa, abandonó la estrategia de desarrollo basada en la industria y el sector público a favor de la agricultura y del sector privado²². Es decir, la aprobación y adhesión a las tesis del Banco Mundial rechazadas por el PAL.

En definitiva, en el PPREA, los países africanos piden a la comunidad internacional la instauración de una cooperación basada en la “corresponsabilidad”: la parte africana se compromete al uso racional de los recursos nacionales, la realización de las reformas políticas adecuadas, la liberalización económica, el papel motor del sector privado, la movilización del ahorro interno, la reducción de los gastos militares, la promoción de los derechos humanos y el fomento de la participación popular. A cambio, se pide a la comunidad internacional medidas concretas para aliviar la deuda externa e incrementar la ayuda para el desarrollo²³.

La tremenda crisis de la década de los 80 en la que estaba hundida la casi totalidad de los Estados africanos les puso en una situación de extrema debilidad. No tuvieron otra alternativa que someterse a los PAE impuestos por el Banco Mundial y el FMI, es decir unas medidas ultraliberales (economía de mercado, reglas del comercio mundial y apertura a las inversiones directas

19. NDESHYO, Rurihose; LUABA, Ntumba y DHEBA, Dhendonga: *L'antidérive de l'Afrique en désarroi*, PUZ, Kinshasa, 1985, pp. 116ss.

20. Se trata de Argelia, Camerún, Costa de Marfil, Nigeria, Senegal, Tanzania y Zimbabue.

21. El Banco Mundial estima en unos 54.000 millones de dólares anuales para crear las bases del desarrollo en África y el NEPAD cifra en unos 64.000 millones de dólares el monto total para realizar sus objetivos y prioridades.

22. KABUNDA BADI, Mbuyi: *La Integración Africana: Problemas y Perspectivas*, AECL, Madrid, 1993, p. 268.

23. MULUMBA, Lukoji: “La situation économique critique de l'Afrique devant les Nations Unies”, en *Zaire-Afrique* n° 235, Kinshasa, mayo de 1986, pp. 272ss.

extranjeras), con resultados muy controvertidos y globalmente negativos²⁴ al no conseguir los buenos alumnos mejores resultados que los malos²⁵. Dicho con otras palabras, estos organismos despreciaron completamente el PPREA, pese a su espíritu de moderación y conciliación. Esta actitud condujo a los ministros de Economía y Hacienda reunidos en Blantyre, en marzo de 1989, a definir el Marco Africano de Referencia para los Programas de Ajuste Estructural para la Recuperación y Transformación Socioeconómica (CARPAS, según sus siglas en francés).

Este nuevo Plan, según Ake²⁶, era una clara alternativa a los PAE al proponer, contra el síndrome de la dependencia, el fortalecimiento de la diversificación y de las capacidades de producción africanas, la prioridad a la satisfacción de las necesidades básicas, el incremento de los gastos públicos en los aspectos de desarrollo humano y la participación popular en el proceso de desarrollo y de toma de decisiones. Intentó también una conciliación entre la estrategia del PAL y la de los PAE mediante la recomendación a los gobiernos de una economía mixta.

Ambas propuestas fueron rechazadas por el Banco Mundial, que impuso la liberalización total y la máxima apertura externa a los gobiernos africanos.

El NEPAD o el ajuste estructural africano

El NEPAD nace del temor de la marginación de África de la globalización²⁷. De ahí la apuesta por los líderes africanos por las inversiones privadas extranjeras y de la economía de mercado, apropiándose de la política de liberalización considerada como la solución a los problemas de desarrollo en África. Es decir, se confía dicho desarrollo a la apertura al mercado mundial mediante la propuesta de un partenariado por parte de los africanos a los donantes privados y públicos del Norte a cambio de la creación de Estados de derecho y de

24. Según Jean Ziegler, desde que fue creada la categoría de Países Menos Avanzados en 1971, sólo Botswana ha conseguido salir del club mediante una política agrícola autocentrada, mientras que Senegal, sometido a los PAE, con el consiguiente deterioro de su economía, forma parte del grupo desde 2001. Véase ZIEGLER, Jean: *Les nouveaux maîtres du monde et ceux qui leur résistent*, Fayard, París, 2003, p. 246.

25. Según los propios datos del Banco Mundial (Informe de 1994), los “mejores alumnos”, es decir los países que aplicaron los PAE, mejoraron entre 1981 y 1991 su PNB per cápita en un 1,5%; los “malos alumnos” conocieron un decrecimiento del 2,1%. Sin embargo, en la producción agrícola en el mismo periodo, los primeros retrocedieron en un 2% y los segundos mejoraron en un 3%. Además, el crecimiento y el equilibrio macroeconómico conseguidos por los “países ajustados” se acompañaron de un grave deterioro en los aspectos de desarrollo humano y la profundización de la pobreza, pues añadieron la austeridad a la miseria.

26. AKE, Claude: *Democracy and Development in Africa*, The Brookings Institution, Washington, 1996, pp. 36-37.

27. Para más detalles sobre las posibilidades y límites de la Unión Africana y del NEPAD, como nuevos instrumentos de lucha contra el subdesarrollo en África, véanse KABUNDA, Mbuyi: “La Unión Africana y el Nepad: mitos y realidades”, en *Nova Africa* n° 16, Barcelona, enero de 2005, pp. 33-48.

condiciones favorables y estables para los inversores extranjeros. Ha recibido la acogida favorable del G8, con el Plan de Acción de África, y la recién Comisión para África de Tony Blair (Acción para una África fuerte y próspera), ambos dispuestos a apoyar los esfuerzos de la Unión Africana y del NEPAD a través de los cuales “África está afrontando sus propios problemas económicos y sociales..., reduciéndose así la necesidad de la ayuda”²⁸.

El NEPAD es una clara estrategia de adaptación a las reglas de la globalización capitalista definida por los propios africanos, expresando de este modo la voluntad de encargarse ellos mismos de su futuro.

Tiene la ventaja de ser un discurso inteligente que se inspira en las propias reglas del juego de la comunidad internacional y por comprometer al Norte en el desarrollo de África. Insiste en los aspectos fundamentales tales como las infraestructuras, la educación y seguridad. Además de reproducir el mencionado sistema estatal, aparece con un nuevo discurso de legitimación de los dirigentes africanos ante el Norte y la opinión pública internacional y destaca por una serie de debilidades, entre ellas: nace de la iniciativa de un grupo de países que más inversiones extranjeras reciben y que son los más endeudados (Sudáfrica, Nigeria, Egipto, Senegal, Argelia); no fue precedido por un previo debate público, de ahí su carácter elitista; las condiciones en las que se fundamenta (buena gobernabilidad, elecciones democráticas, lucha contra la corrupción y transparencia en la gestión pública) son de difícil aplicación a corto y medio plazo para la mayoría de los gobiernos africanos, que no han cambiado su concepción y prácticas de poder.

Además, las aportaciones extranjeras a las que se da la máxima prioridad no predisponen al optimismo: las inversiones extranjeras suelen concentrarse en África en los sectores de recursos naturales y en las industrias extractivas, en particular en las minas y las plantaciones controladas por las multinacionales que no son modelos de democracia y de transparencia en la economía mundial; la reducción de la ayuda pública al desarrollo en los últimos años, una ayuda que nunca ha tenido en sus prioridades la satisfacción de las necesidades básicas, la reducción de las desigualdades sociales o la lucha contra la pobreza; la determinación de los gobiernos del Norte a seguir subvencionando su agricultura y mantener el proteccionismo en algunos sectores de su economía; la prioridad dada a la reconstrucción de Irak mucho más rentable, y las condicionalidades de las IFI en contra de los aspectos de desarrollo social y humano de los pueblos.

28. Cfr. Comisión para África (Documento de consulta), noviembre de 2004. www.commissionforafrica.org

La apuesta por el sector privado ha de ser precedido por la adopción de un marco jurídico adecuado y un saneamiento político propicio a las inversiones extranjeras, condición difícil de cumplir en muchos Estados africanos aún marcados por prácticas neopatrimoniales y autoritarias. Se pierde de vista que la ayuda, insuficiente y mal gestionada, ha contribuido a aniquilar el potencial de creatividad de las poblaciones africanas, haciéndolas dependientes de recursos externos en la búsqueda de soluciones a sus problemas.

En definitiva, el NEPAD, que asume la ortodoxia del “Consenso de Washington”, no es ni el equivalente del Fondo Europeo de Desarrollo (FED), ni de la Política Agrícola Común (PAC), sino la consagración de la mendicidad. Es la extrapolación a nivel continental de la política neoliberal de Thabo Mbeki, con resultados desastrosos en Sudáfrica. O según la acertada puntualización del profesor Joseph Ki-Zerbo, el NEPAD es la voz tropicalizada o africanizada de Occidente. Por lo tanto, los únicos que creen en este plan son los dirigentes africanos en ruptura con la sociedad civil.

Este plan confía el desarrollo de África a las multinacionales, cuya responsabilidad es de sobra conocida en el saqueo de los recursos naturales y en el fomento de los conflictos. Ello equivale a pedir al zorro cuidar de las gallinas. En el mismo orden de ideas, Tom Amadou Seck puntualiza: “en lugar de ocuparse de las necesidades vitales, el NEPAD da prioridad a las grandes infraestructuras prestigiosas que por otra parte aumentan la dependencia tecnológica y financiera respecto a las multinacionales de los países desarrollados”²⁹.

Todo deja entrever que se está caminando hacia el fortalecimiento de la deuda externa, uno de los principales obstáculos al desarrollo del continente³⁰, que no dispone ni de capacidades físicas ni humanas para rentabilizar los fondos exigidos por el NEPAD, en parte por la fuga de cerebros, estimada en unos 60.000 titulados, cuadros y profesionales entre 1986 y 1990, y el descuido de los aspectos del desarrollo humano, ambos favorecidos por el fundamentalismo de mercado impuesto por el Banco Mundial.

29. AMADOU SECK, Tom: “Los espejismos del Nuevo Programa para el Desarrollo de África”, *Le Monde diplomatique*, París, noviembre de 2004, p. 15.

30. La deuda del África subsahariana se multiplicó por 28, entre 1970 y 1995, período que coincide con los PAE, pasando de 7.000 millones a 200.000 millones de dólares, es decir el 100% del PNB de la zona y el 350% de sus exportaciones. Entre 1980 y 2001, África subsahariana reembolsó unos 241.000 millones de dólares. Los Estados subsaharianos se endeudan para reembolsar las deudas anteriores, además de dedicar los impuestos de los ciudadanos, que deberían servir para el desarrollo, a tal efecto. Los países africanos, hundidos por la carga de la deuda, pueden difícilmente invertir en los aspectos socioeconómicos o mejorar las condiciones de vida de los pueblos.

Es curioso que el NEPAD opte por el ajuste estructural en este momento en el que tanto el Banco Mundial como el FMI reconocen el fracaso de sus políticas por sus graves consecuencias económicas, políticas, sociales y medioambientales, unas políticas, según denuncia Peter Griffiths³¹, responsables de más muertes en Rusia que durante el terror estalinista.

De acuerdo con el profesor Ayittey, todo lo anterior puede resumirse en estas puntualizaciones: “mientras que Europa Oriental, América Latina y el sudeste de Asia se han mostrado firmes en la reforma de sus economías, los líderes africanos se han mantenido regazados, insistiendo en entradas masivas de ayuda extranjera para financiar prácticamente todas las reformas (...). África ha sido marginada por los propios líderes africanos”³². Es también el punto de vista de Giovanni Arrighi, para quien “la mayoría de los grupos dominantes africanos han hecho probablemente mucho menos de lo que podían haber hecho”³³.

África ha recibido mucho dinero con resultados desalentadores, pues este dinero fue despilfarrado, porque fue destinado a objetivos inadaptados o a necesidades otras que las de los pueblos africanos y por no proceder de los propios esfuerzos africanos³⁴.

Conclusión

Por qué África se muere³⁵, siendo el continente rico en recursos naturales y en materias primas estratégicas. Hace cuatro décadas René Dumont dio la respuesta: “África arrancó mal” por las equivocadas estrategias miméticas de desarrollo o mal aplicadas.

África no ha rehusado el desarrollo como sostiene Axelle Kabou³⁶, y tampoco necesita un ajuste cultural como pretende Daniel Étounga- Manguelle³⁷. La verdad es que África ha rechazado el desarrollo basado en el modelo mimético occidental, y lo que sí necesita es la recuperación y fomento del dinamismo interno.

31. GRIFFITHS, Peter: “Wild West goes to East”, *News Internationalist* n° 365, Nueva York, marzo de 2004, p. 16.

32. AYYITEY B.N. George: “La autodestrucción de África (1)”, *Cinco Días* del 16 de diciembre de 1992, p.3.

33. ARRIGHI, Giovanni: *op. cit.*, p. 33.

34. PISANI, Edgard, *op. cit.*, p. 34.

35. Es el título de una obra que acaba de publicarse y que ha suscitado mucha polémica en el continente, pero que tiene el mérito de responsabilizar tanto a los propios africanos como a la comunidad internacional del fracaso del desarrollo en África. Cfr SMITH, Stephen: *Négrologie. Pourquoi l'Afrique meurt*, Calmann-Lévy, París, 2003.

36. Cfr. KABOU, Axelle: *Et si l'Afrique refusait le développement?*, L'Harmattan, París, 1991.

37. ETOUNGA-MANGUELLE, Daniel: *L'Afrique a-t-elle besoin d'un programme d'ajustement culturel?*, Nouvelles du Sud, París, 1990.

El subdesarrollo africano antes que económico es político. El desarrollo, que no es un producto de importación sino un fenómeno fundamentalmente endógeno como demuestra la historia de los propios países desarrollados, es imposible sin una previa democratización de los sistemas políticos africanos y sin la renuncia al mito del Estado-nación³⁸ a favor de la máxima descentralización interna y la exofederación. Es decir, existen tres condiciones, en la opinión del profesor Joseph Ki-Zerbo³⁹, para un verdadero desarrollo en África: la adopción del panafricanismo político y económico, el desarrollo del capital humano, y la instauración de la democracia real desde la base dando la palabra a los campesinos y a las mujeres. En definitiva, se ha de poner el desarrollo económico al servicio del desarrollo social, pues el desarrollo estrictamente industrial, o basado en el crecimiento económico, es insuficiente si no se acompaña del desarrollo humano.

En los esfuerzos de recuperación, se ha de dar la máxima atención a la economía popular⁴⁰, mal llamada “sector informal”. Esta economía social o solidaria, que es la que verdaderamente funciona en muchos países africanos⁴¹ al crear puestos de trabajo ante la crisis de la política oficial de empleo y el fracaso del desarrollo desde arriba y desde el exterior, es la expresión de la creatividad y de la fecundidad de los pobres, que han encontrado ellos mismos soluciones a sus problemas de supervivencia diaria, y por lo tanto es una fuerza movilizadora y de cambios significativos.

Este sector, que es el futuro del continente por su carácter endógeno, ha conseguido una síntesis entre la cultura africana del desarrollo basada en los valores de solidaridad y las aportaciones de la modernización. Es la única manera de no sucumbir en las externalidades negativas y el fundamentalismo del mercado⁴². Es decir, el abandono de las estrategias de desarrollo basadas en la industrialización, la urbanización y el “nacionalitarismo” (Estado nacional y totalitario), que según Serge Latouche, conducen a la

38. Se ha creído durante mucho tiempo que el desarrollo era imposible sin el Estado-nación, y por lo tanto se ha invertido más en los aspectos políticos que en los del desarrollo, sin conseguir la construcción nacional.

39. KI-ZERBO, Joseph: *Á quand l'Afrique?* (entretien avec René Hoinstein), Éditions de l'Aube, 2003, París, p. 165. La integración regional como única estrategia viable de desarrollo en África, véase SCHULDER, Guy: *S'unir. Le défi des Etats d'Afrique centrale*, L'Harmattan, París, 1990.

40. Se trata de un sistema de autoorganización individual y colectiva que, ante el fracaso o la deficiencia del Estado, asume un papel social sin convertirse en el motor del desarrollo económico. Se debe excluir de la economía popular las actividades económicas delictivas como el narcotráfico, el contrabando o la corrupción.

41. Ver al respecto TREFON, Theodore (dir.): *Ordre et désordre à Kinshasa: Réponses populaires à la faillite de l'État*, L'Harmattan, París, 2004.

42. Para las tesis a favor de la economía popular como factor de crecimiento en África, pues hace a los africanos menos pobres, pueden consultarse ENGELHARD, Philippe: *L'homme mondial. Les sociétés humaines peuvent-elles survivre?*, Arléa, París, 1996, pp. 394-400; *África, ¿espejo del mundo?* (traducción de Adolfo Fernández Marugán, Akal, Madrid, 2003, pp. 69-83; LATOUCHE, Serge: *op. cit.*, pp. 119-132.

occidentalización económica y política, y las consiguientes “autocolonización del imaginario” y destrucción de la cultura local.

Otra África es posible. Los países africanos disponen de recursos suficientes para realizar sus propios objetivos de desarrollo humano, u otra manera de realizar el desarrollo, un desarrollo más panafricanista, menos extrovertido y dependiente (autodesarrollo), económicamente viable, ecológicamente sostenible y socialmente justo⁴³. Por lo tanto, los Estados africanos han de renunciar a muchas ilusiones: el mimetismo o los modelos importados⁴⁴, el autoritarismo, la exclusión de los pueblos en la concepción y ejecución de los proyectos de desarrollo y el desprecio de valores locales en los sistemas educativos.

Para superar los fracasos del modelo de modernización occidental y del ajuste privatizador neoliberal, que han dominado las estrategias de desarrollo en África, y el derrotismo y entreguismo actuales del NEPAD, preso de la globalización, es preciso que los intelectuales, científicos y académicos africanos procedan a la crítica y la autocrítica de las causas de la permanente crisis del desarrollo en el continente. El objetivo es la creación de una escuela de pensamiento y de alternativas del desarrollo africanas⁴⁵, inspirada en el *ujamaa panafricanizado*. Es decir, una política de desarrollo basada en la cultura, las necesidades y las aspiraciones de los pueblos y que por lo tanto debe proceder a las disidencias y resistencias teóricas y prácticas o a las “insubordinaciones colectivas”.

Esta ideología elaborada y experimentada por Julius Nyerere en Tanzania en la década de los 70 ha sido la única que recuperó la cultura africana del desarrollo, conciliada con las exigencias de la modernidad. Se trata ahora de corregir sus errores (el socialismo desde arriba) y fortalecer sus triunfos o éxitos parciales⁴⁶.

El *ujamaa* supo conciliar el bienestar individual con el de la comunidad conforme a la cultura africana del desarrollo, el *ubuntu*: la solidaridad, la hospitalidad, el derecho a la fiesta y a vivir alegremente o el humanismo, que deben

43. En el mismo sentido, Deng propone un modelo de desarrollo basado en los ejes siguientes: la adopción de un sistema de democracia consensuada, el crecimiento económico basado en la agricultura, la prioridad a la integración social y el eco-desarrollo. Véase DENG, Lual A.: *op. cit.*, pp. 156-175.

44. En la opinión acertada de Hugon, los modelos importados, procedentes de todas las tendencias (desarrollo rural, planificación marxista-leninistas, recetas liberales) se han revelados inadecuados, por ignorar las bases culturales y sociales de los beneficiarios. Cfr HUGON, Philippe: *Économie de l'Afrique* (4ª edición), La Découverte, París, 2003, pp. 108-109.

45. DENG, Lual A.: *op. cit.*, p. 56.

46. Sobre el balance de este socialismo africano, véanse BOESEN, Jannik, STORGARD MADEN, Birgit y MOODY, Tom: *Ujamaa-Socialism from above*, Scandinavian Institute of African Studies, Uppsala, 1977; KABUNDA BADI, Mbuyi: *Las ideologías unitarias y desarrollistas en África*, Acidalia, Barcelona, 1997, pp. 71-77.

formar parte de los índices de desarrollo humano, pues el desarrollo no puede definirse únicamente a partir de los criterios occidentales que lo reduce a la única dimensión económica (bienestar material), excluyendo la “racionalidad no cuantificable” o la idiosincrasia de otros pueblos, sus modos de autoorganización o sus realizaciones en otros aspectos. Al fin y al cabo, se trata para los pueblos africanos de internalizar su propio modelo de desarrollo basado en las dinámicas, racionalidades y coherencias internas, para la auto-planificación y construcción de su presente y futuro.

Bibliografía

- AKE, CLAUDE: *Democracy and Development in Africa*, The Brookings Institution, Washington, 1996.
- ALBAGLI, CLAUDE: *Économie du développement. Typologie des enjeux*, Litec, París, 1991.
- AMADOU SECK, TOM: “Los espejismos del Nuevo Programa para el Desarrollo de África”, *Le Monde diplomatique*, París, noviembre de 2004.
- ARRIGHI, GIOVANNI: “La crisis africana: Aspectos derivados del sistema-mundo y aspectos regionales”, en *New Left Review*, Ediciones Akal, Madrid, 2002.
- BESSIS, SOPHIE: *L’arme alimentaire*, La Découverte, París, 1985.
- BOESEN, JANNIK, STORGARD MADEN, BIRGIT y MOODY, TOM: *Ujamma-Socialism from above*, Scandinavian Institute of African Studies, Uppsala, 1977
- DENG, A. LUAL: *Rethinking African Development. Toward a Framework for Social Integration and Ecological Harmony*, Africa World Press, Trenton-Asmara, 1998.
- ÉTOUNGA-MANGUELLE, DANIEL: *L’Afrique a-t-elle besoin d’un programme d’ajustement culturel?*, Nouvelles du Sud, París, 1990.
- ENGELHARD, PHILIPPE: *África ¿espejo del mundo? Alegado por una nueva economía* (traducción de Adolfo Fernández Marugan), Akal, Madrid, 2003.
- ENGELHARD, PHILIPPE: *L’homme mondial. Les sociétés humaines peuvent-elles survivre?*, Arléa, París, 1996.
- GRIFFITHS, PETER: “Wild West goes to East”, *News Internationalist* n° 365, Nueva York, marzo de 2004, p. 16.
- FARÈS, ZAHIR: *Afrique et Démocratie. Espoir et Illusions*, L’Harmattan, París, 1992.
- HUGON, PHILIPPE: *Économie de l’Afrique* (4ª edición), La Découverte, París, 2003.
- JAZAIRY, IDRIS: “Cómo hacer que África sea autosuficiente en alimentos”, en *Desarrollo*, núm. 18, Madrid, 1988.

- KABOU, AXELLE: *Et si l'Afrique refusait le développement?*, L'Harmattan, París, 1991.
- KABUNDA BADI, MBUYI: "Las estrategias de desarrollo en África. Balance y alternativas", en *Norba* (Revista de Historia de la Universidad de Extremadura), nº 13, Cáceres, 1993.
- *La Integración Africana: Problemas y Perspectivas*, AECE, Madrid, 1993.
- *Las ideologías unitarias y desarrollistas en África*, Acidalia, Barcelona, 1997.
- "La crisis africana: diagnóstico y lecturas", en *África subsahariana ante el nuevo milenio* (coord.: Mbuyi Kabunda), Pirámide, Madrid, 2002.
- "La Unión Africana y el Nepad: mitos y realidades", en *Nova Africa* nº 16, Barcelona, enero de 2005.
- KI-ZERBO, JOSEPH: *Á quand l'Afrique?* (entretien avec René Holeinstein), Éditions de l'Aube, 2003, París.
- LAMINE GAKOU, MOHAMED: *Crise de l'agriculture africaine*, Silex, París, 1984.
- LATOUCHE, SERGE: *Décoloniser l'imaginaire. La Pensée créative contre l'économie de l'absurde*, L'Aventurine, París, 2003.
- MATHIEU, PAUL y TABUTIN, DOMINIQUE: "Démographie, crise et environnement dans le monde rural africain", en *Crise et population en Afrique* (dirs: Jean Coussy y Jacques Vallin), CEPED, París, 1996.
- MULUMBA, LUKOJI: "La situation économique critique de l'Afrique devant les Nations Unies", en *Zaire-Afrique* nº 235, Kinshasa, mayo de 1986.
- NABUDERE, DANI W.: "Globalisation, The African Post-Colonial State, Post-Traditionalism, and the New Order", en *Globalisation and the Post-Colonial African State* (ed.: Dani W. Nabudere), AAPS Books, Harare, 2000.
- NDESHYO, RURIHOSE; LUABA, NTUMBA y DHEBA, DHENDONGA: *L'antidérive de l'Afrique en désarroi*, PUZ, Kinshasa, 1985, pp. 116ss.
- ONIMODE, BADE: *A future for Africa. Beyond the politics of adjustment*, Earthscan Publications Ltd, Londres, 1992.
- PISANI, EDGARD: *Pour l'Afrique*, Odile Jacob, París, 1988.
- RIVERO, DE OSWALDO: *Le mythe du développement. Les économies non viables du XXI^e siècle*, Enjeux Planète, París, 2003.
- RONALD HOPE K.: "From Crisis to Renewal: Towards A Successful Implementation of the New Partnership for Africa's Development", en *Africa Affairs* nº 101, 2002.
- SCHULDERS, GUY: *S'unir. Le défi des Etats d'Afrique centrale*, L'Harmattan, París, 1990.
- SHAW, TIMOTHY M.: *Reformism and Revisionism in Africa's Political Economy in the 1990s*, Martin's Press, Nueva York, 1993.
- SMITH, STEPHEN: *Négrologie. Pourquoi l'Afrique meurt*, Calmann-Lévy, París, 2003.

- SOGGE, DAVID: *Les mirages de l'aide internationale. Quand le calcul l'emporte sur la solidarité*, Enjeux Planète, París, 2003.
- TREFON, THEODORE (dir.): *Ordre et désordre à Kinshasa: Réponses populaires à la faillite de l'État*, L'Harmattan, París, 2004.
- ZIEGLER, JEAN: *Les nouveaux maîtres du monde et ceux qui leur résistent*, Fayard, París, 2002.
- Van De Walle, Nicolas y JOHNSTON, A. TIMOTHY: *Repenser l'aide à l'Afrique*, Karthala, París, 1999.
- VERNIERES, MICHEL: *Economie des Tiers-Mondes*, Economica, París, 1991.

CONSTITUCION EUROPEA: UNA POLITICA DE PAZ

Una politica de paz y de cohesion internacional

Francisco Aldecoa

Porque nadie imagina un día sin Europa o la soledad con bush

Carlos Carnero

Modelo europeo como potencia civil

Jeremy Rifkin

Constitucion Europea: una politica de paz

Enrique Barón

La cláusula de defensa mutua: ¿Un paso adelante hacia una autentica politica de seguridad y defensa?

Homuaio Bermejo

Innovaciones del Tratado Constitucional de la UE en la Política Europea de Seguridad. El artículo 1-43

Consuelo Hamon

La Constitución del modelo europeo

Luis María de Puig

La cooperación antiterrorista en la Union Europea (UE): del 11-S a la Constitución Europea

Carlos Echeverría

SOCIEDAD INTERNACIONAL EN MUTACION

Constitucion Europea: el tratado desde la teoria constitucional

Antonio López Pina

La abogacía por el avance y la mejora del Derecho

Emlito Ginés Santidrián

Elecciones en Estados Unidos: una victoria preocupante

Helga Wieknoff

Entrevista a Norman Birnbaum

Helga Wieknoff

CONFLICTOS INTERNACIONALES

Nuevos caminos hacia la esperanza prometida

Eduardo Madina

Costa de Marfil: una crisis con muchos intereses

Gerardo González Calvo

Haiti, el primero y el último

Marta Manrique



OTRAS DIMENSIONES DE LA PAZ

Una ventana de esperanza para Sudán

Miguel Angel Moratinos

20 años de trabajo por la paz: la Fundación Seminario de Investigación para la Paz

Jesus María Alemany

DOCUMENTACION

Constitucion Europea. Selección de artículos



Revista Trimestral Martos, 15 tel. 00 34 91 429 76 44
Fax: 00 34 91 429 73 73 E-mail: mpdi@mpai.org 28053 MADRID

SUSCRIPCION ANUAL (4 numeros)

España 30 € Resto Europa 56 € Resto mundo 75 \$US

Numeros sueltos: España 9 € Resto Europa 17 € Resto mundo 23 \$US

Nombre _____ Apellidos _____
Direccion _____ Localidad _____
D.P. _____ Provincia _____
Teléfono _____ E-mail _____
Nº cuenta bancaria (20 dígitos) _____

Muy Señores Mios:
Les ruego que a partir del día de la fecha y con cargo a mi cuenta corriente N° abonen el recibo de suscripcion a la revista "TIEMPO DE PAZ" que a mi nombre presentara el MOVIMIENTO POR LA PAZ. EL DESARME Y LA LIBERTAD, por un valor de 30 € (sólo España).
Atentamente

a _____ de _____ 2000
FIRMA: _____

Antiguo suscriptor Nuevo suscriptor

LAS ESTRATEGIAS INTERNACIONALES DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO DE ÁFRICA: ¿ALGUNA NOVEDAD?

MARÍA CRISTINA ROSAS*

JUAN PABLO PRADO LALLANDE*

RESUMEN

En este artículo se realiza una revisión y evaluación general de las distintas actividades de colaboración que se han desarrollado en África Subsahariana. Para ello se analiza la ayuda durante la guerra fría —guiada principalmente por consideraciones geopolíticas—, los planes de ajuste estructural de los 80, el cumplimiento de los objetivos de desarrollo del milenio, así como las más recientes iniciativas internacionales de desarrollo a favor de África. Asimismo, se evalúa la viabilidad y el alcance de dichas acciones, de cuyos resultados depende en buena medida la viabilidad económica, política y social africana.

ABSTRACT

The present article analyzes and evaluates different collaboration activities developed in Sub-Saharan Africa since the Cold

* María Cristina Rosas es profesora e investigadora de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Su libro más reciente se titula *Las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas: lecciones para México*, (México, UNAM-Academia Folke Bernadotte, 2005, 384 pp.). Correo electrónico: mcrosas@correo.unam.mx. Página electrónica: <http://www.prodigyweb.net.mx/mcrosas>. Juan Pablo Prado Lallande es licenciado en relaciones internacionales por la UNAM y Magister en cooperación internacional por el Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación de la Universidad Complutense de Madrid. Correo electrónico: jpprado@yahoo.com.

War era —guide by geopolitical interests— untill to the most recent International Conferences on African Development. The results of the structural adjustment plans implemented during the 80's and the initiatives rised in this region in relation to the Millennium Development Goals are also reviewed as determining factors of the social, economic and political sustainability of the area.

RÉSUMÉ

Cette article fait une révision et une évaluation générale des différentes activités de collaboration qui ont été développées en Afrique Sub-saharienne. Pour cela on analyse l'aide pendant la guerre froide —guidée principalement par des considérations géopolitiques—, les plans d'ajustement structurel des années 80, l'accomplissement des objectifs de développement du millénaire, ainsi que les plus récentes initiatives internationales de développement pour l'Afrique. De même, les auteurs font une évaluation de la viabilité et la portée de ces actions, étant donné que la viabilité économique, politique et sociale africaine dépend, en bonne mesure, des résultats de ces actions.

...no se puede esperar a que las naciones africanas sean un modelo de gobernanación y democracia para ayudar a los que sufren. La comunidad internacional no esperó a que España, Corea del Sur, Indonesia, Singapur, Turquía, y últimamente China y Vietnam fueran democracias para distinguirlas con su ayuda y sus inversiones. Esperar a que las naciones africanas sean democracias perfectas para otorgarles más ayuda sólo perpetuaría el círculo vicioso de la pobreza y de la fragilidad de la democracia. Hay que ayudar ahora para que la salud, el desarrollo, el progreso social y la democracia sean una realidad en África.

Luis de Sebastián

Introducción

Las distintas estrategias de cooperación para el desarrollo que desde hace décadas se han puesto en marcha en África reflejan la marginal importancia que la comunidad internacional tradicionalmente le procura a este inmenso continente: la ayuda ha sido insuficiente y, en diversas ocasiones, ajena a las necesidades locales. Es más, frecuentemente estas acciones han resultado ineficaces y, en ciertas circunstancias, contraproducentes a los objetivos planteados.

Lo anterior contrasta con las enormes —y crecientes— necesidades en términos de desarrollo para este territorio que se integra por 53 países, donde habitan más de 680 millones de personas, de las cuales la mayoría vive en pobreza extrema.

A raíz de ello, desde hace algunos años han sido puestos en marcha distintos mecanismos de colaboración con las naciones africanas y otros países en desarrollo, tales como las Iniciativas *Hight Indebted Poor Countries* (HIPIC), el *New Partnership to Africa's Development* (NEPAD) la *Commission for Africa*, así como la propuesta británica para establecer la *International Finance Facility* (IFF); todos ellos sugiriendo que mediante reducciones a la deuda externa y aumentos a la ayuda al desarrollo se otorgue un impulso renovado a los países del continente de referencia, con vistas a que los objetivos de desarrollo del milenio (ODM) estipulados para la región puedan ser cumplidos a tiempo.

Este ensayo tiene el propósito de hacer una revisión y evaluación general de las distintas actividades de colaboración que se han desarrollado en África Subsahariana, enfatizando las más recientes iniciativas en este ámbito. Asimismo, se evalúa la viabilidad y el alcance de dichas acciones, de cuyos resultados depende en buena medida la viabilidad económica, política y social africana.

El trabajo se divide en cuatro secciones. En la primera se hace referencia a las principales características de la ayuda destinada a África durante la guerra fría, donde consideraciones de carácter geopolítico trazaron la pauta a seguir en el suministro de este apoyo, dinámica que se extinguió tras culminar este periodo. Posteriormente se analiza el alcance y los resultados de las reformas económicas y políticas llevadas a cabo desde los 80, apoyadas tanto mediante la cooperación internacional como a través de sanciones a la ayuda. Ambas estrategias fueron planeadas desde el Norte para inducir a los africanos a llevar a cabo las políticas “apropiadas” que les generen desarrollo. En seguida se vislumbra el grado de cumplimiento de los ODM en África Subsahariana para el año 2015, y a continuación se relatan las más recientes iniciativas internacionales de desarrollo a favor de África. Por último, se incluyen algunas reflexiones sobre los efectos de la cooperación con África y su incidencia en las relaciones internacionales del siglo XXI.

África en el sistema internacional de ayuda para el desarrollo

La ayuda para el desarrollo suministrada al continente africano ha dependido de la importancia geoestrategia que los donantes le han conferido a través del tiempo.

Durante la guerra fría y conforme el proceso de descolonización se iba asentando (así como aumentaban los votos de los nuevos países africanos en la ONU), la ayuda al desarrollo ofrecida a los gobiernos africanos dependía de la afinidad política e ideológica del receptor respecto al donante en cuestión. Durante este periodo, las alianzas intergubernamentales Norte-Sur marcaron las directrices para el otorgamiento de ayuda, sin que fuese necesario que los regímenes apoyados se destacaran por respetar la democracia, los derechos humanos o la transparencia de sus cuentas públicas. Asimismo, en el marco de la confrontación Este-Oeste y en el esquema de la *suma cero* promovido por EEUU y la URSS, la ayuda al desarrollo se erigió en un instrumento más para consolidar alianzas y vínculos entre los beneficiarios con Washington y/o Moscú¹. La ayuda a Dadá Idi Amín (Uganda)² y a Mobutu Seseseko (Zaire),³ elementos clave de la contención en África, aunque dirigieron gobiernos de carácter despótico que poco hicieron por sus respectivos países, son los ejemplos más representativos en este sentido.

Esta situación promovió una creciente dependencia por parte de África de créditos y fondos concesionarios, aunque buena parte de las veces no tenían como destino final el bienestar de la población más vulnerable, sino las arcas de sus gobernantes⁴.

El final de la guerra fría redujo considerablemente la relevancia geoestratégica del África Subsahariana para los donantes de ayuda, lo cual ocasionó la súbita caída de la Asistencia Oficial al Desarrollo (AOD) remitida a partir de entonces a dicha región. Asimismo, la disolución de la URSS, que antaño otorgaba importantes recursos económicos a favor de diversos países en desarrollo, añadió una presión adicional a las naciones pobres: Rusia, al igual que diversos países de la Comunidad de Estados Independientes (CEI) y de Europa Oriental, comenzaron a competir por recursos con los países pobres. Tanto Rusia, como sus vecinos de la CEI y Europa Oriental

1. Algunos países en desarrollo y/o no-alineados, lograron concretar apoyos tanto de EEUU como de la URSS. Destaca, por ejemplo, la construcción de la presa del Aswan, en Egipto, cuya edificación obtuvo inicialmente el apoyo soviético para culminar, años después, gracias a la generosa contribución de Estados Unidos (Prado, 2004).

2. Idi Amín, autoproclamado “su Excelencia, Presidente Vitalicio, Señor de Todas las Bestias de la Tierra y Peces de los Mares y Conquistador del Imperio Británico en África en lo General y en Uganda en lo Particular”, se caracterizó por jugar hábilmente en el tablero de la contención bipolar de la guerra fría, pasando estratégicamente del mando occidental al oriental para conseguir reconocimiento, apoyo financiero y militar.

3. Respecto a Mobutu, muchos son los que piensan que fue en realidad “una creación” de la *Central Intelligence Agency* (CIA) a inicios de los sesenta para contener el avance del comunismo en África, por lo cual dicho dirigente recibió apoyo económico y político durante los setenta y ochenta.

4. Se calcula que en 1990 las fortunas personales de la élite africana depositadas durante décadas en bancos extranjeros eran mayores que las deudas de los países africanos de procedencia de estos fondos. Estas ingentes sumas de dinero fueron en varios casos transferidas al extranjero de manera fraudulenta, ya sea en portafolios o a través de valijas diplomáticas (Barya, 1993: 2).

pasaron de ser “donantes” a “solicitantes” de asistencia, llamando la atención de los inversionistas occidentales, que encontraban en esas naciones, a diferencia de las africanas, mano de obra calificada e infraestructura. Concretamente, lo anterior significó que si en 1995 la ayuda *per cápita* africana era de 33 dólares, en 2005 esa cifra ha disminuido a 20 dólares: una reducción del 40%.⁵

Aunque suene paradójico, este decremento en la AOD no impidió que los países africanos fuesen el objetivo principal de las nuevas políticas de cooperación internacional que los principales donantes trazaron desde finales de los 80. Estas nuevas políticas, basadas en la denominada condicionalidad de la ayuda, se abocaron básicamente a promover y a exigir, simultáneamente, reformas económicas y políticas en los receptores, como requisito para que éstos estuviesen en condiciones de recibir financiamiento externo.

Reformas económicas y políticas en África. La condicionalidad de la ayuda en acción

Como una estrategia para combatir a la pobreza en África, a finales de la década de los 90 el Banco Mundial (BM) presentó una serie de informes que modificarían radicalmente las nuevas reglas para el suministro de ayuda al desarrollo. El estudio intitulado *Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth* (World Bank 1989) fue la primera publicación que asentó la necesidad de llevar a cabo reformas a las estructuras económicas y políticas en África, bajo la promesa de que las reestructuraciones contribuirían a la recuperación y al crecimiento económico de quien practicase estas medidas de corte neoliberal.

Paralelamente, el BM empezó a ejecutar los criterios de la denominada selectividad de la ayuda, misma que parte del postulado relativo de que solamente en aquellos países con “buen gobierno”⁶ la ayuda resulta eficaz y por ende vale la pena ser suministrada⁷.

5. En el año 2000, la mayoría de la población más pobre en el mundo (en Asia del Sur y África Subsahariana), fue apoyada con el 42% de la AOD mundial mientras que en 1999 los Países Menos Adelantados (PMA) recibieron solamente el 29% de la AOD total (Randel y German, 2002: 161).

6. Para el BM, el buen gobierno consiste en “La forma de ejercicio del poder en un país caracterizada por la eficiencia, la transparencia, la rendición de cuentas, la participación de la sociedad civil y el Estado de derecho (es decir, el cumplimiento de las leyes internas), que revela la determinación del gobierno de utilizar los recursos disponibles a favor del desarrollo económico y social” (en Pérez Armiño, 2000: 82).

7. El Informe del BM que sustenta esta postura se presentó en 1998, intitulado *Assesing Aid: What work, What doesn't and Why?*. Para la versión en español véase Banco Mundial, *Evaluación de la ayuda al desarrollo. Análisis de los éxitos y fracasos*, Mundi Prensa, México, 1999.

La vinculación de ciertas variantes económicas y políticas de los receptores con la disposición de los donantes de otorgarles créditos y ayuda al desarrollo, aunque ha sido refutada por varios expertos,⁸ resulta de la mayor importancia, ya que hoy en día conforma tanto los requisitos como los objetivos de la cooperación internacional, mediante la denominada condicionalidad de la ayuda (Sorensen, 1994).

Con la promoción de medidas neoliberales a través de instrumentos de cooperación internacional, los organismos financieros multilaterales con sede en Washington D.C. conminaron a los países africanos para que realizaran reformas económicas estructurales, protegieran los derechos humanos y el buen gobierno, así como para que eligiesen mediante instancias democráticas a sus gobernantes.

Estos programas se sustentaron en la premisa relativa de que tras modificar determinadas características económicas y políticas de los países africanos, los inversionistas (nacionales y extranjeros) estarían en capacidad de aumentar su producción y competitividad. De esta forma, se podría expandir el mercado interno, y a la postre generar desarrollo. Sin embargo, tras varios años de ejecución de los programas económicos, y salvo algunas excepciones como en Ghana, la inversión privada no solamente no llegó, sino que disminuyó (Lancaster, 1993: 9).

En materia de liberalización del comercio por parte de los países del África Subsahariana —una recurrente exigencia establecida por el BM para asignarles recursos— es interesante señalar que a pesar de la apertura africana, solamente Mauritania logró incrementar significativamente la venta de sus productos en el exterior, lo cual contribuyó al crecimiento de su economía. Lo anterior, en términos de eficacia de los resultados de la condicionalidad aplicada (abrir la economía para incrementar el crecimiento económico) da cuenta de que estas medidas no generaron los beneficios esperados (Mosley, 2002: 14).

De ahí que los resultados descritos llevaron a Michael Hirsh a escribir en *Newsweek* que “en la única región donde el BM tiene un papel central en la

8. Existen varios estudios críticos a las conclusiones de Craig Burnside y David Dollar, mentores del Informe del BM de 1999 que justifica la selectividad de la ayuda. Entre ellos se encuentra la investigación de corte liberal preparada por Carl Johan Dalgaard y Henrik Hansen, quienes asientan que el buen gobierno, más que incrementar la eficacia de la ayuda la reduce, ya que un gobierno eficiente substituye el proceso de desarrollo económico de los países (Dalgaard y Hansen, 2001: 37-38). Jan Pronk afirma que “el buen gobierno no debe ser considerado como una precondición para otorgar ayuda al desarrollo, sino como un objetivo de desarrollo” (Pronk, 2001: 626) y Oliver Morrissey establece que mejores políticas gubernamentales, en conjunción con una mejor calidad de la ayuda, sí pueden incrementar el crecimiento de los países (Morrissey, 2002: 6).

dirección de la economía y las políticas públicas y después de haber aceptado los “consejos” de esta Institución (BM), los niveles de bienestar en África han caído dos por ciento cada año y el desempleo se ha cuadruplicado” (Hirsh, 9 Octubre 1995).

En materia de democracia, los logros en África conseguidos mediante mecanismos de cooperación internacional tampoco son del todo satisfactorios. Antes de 1989, solamente siete países africanos se caracterizaban por sustentar sus sistemas políticos en el marco de elecciones libres y multipartidistas. Por su parte, entre 1990 y 1995, es decir, durante de la puesta en marcha de la condicionalidad política en materia democrática, únicamente en siete países africanos no se registraron elecciones transparentes.

A primera vista, a la luz de estos datos podría afirmarse que el apoyo y la presión internacionales a favor de la democracia africana resultaron un irrefutable éxito, lo cual contribuyó a la seguridad social de sus ciudadanos. Empero, un estudio más a fondo sobre este tema realizado por Katarina Tomasevsky señala que si bien a lo largo de la década de los años 90, 34 Estados africanos realizaron elecciones aceptables, en realidad la gran mayoría de éstos países todavía se encuentran muy lejos de llevar a cabo procesos democráticos consolidados (Tomasevsky, 1997: 182).

Esta investigadora menciona que la evaluación permite encontrar los siguientes datos:

- En 15 países, luego de las elecciones, el anterior régimen antidemocrático consiguió mantenerse en el poder, gracias precisamente a la contienda electoral (Burkina Faso, Camerún, Chad, Costa de Marfil, Guinea Ecuatorial, Etiopía, Gabón, Gana, Guinea, Guinea Bissau, Kenia, Mauritania, Seychelles Tanzania y Uganda).
- En 10 países, el resultado de las elecciones generó guerra civil, desorden público, golpes de Estado, o inestabilidad crónica (Angola, Burundi, República Centroafricana, Islas Comores, Congo, Lesotho, Malí, Níger, Sao Tomé y Príncipe y Togo).
- En siete países (Benin, Cabo Verde, Madagascar, Malawi, Mozambique, Sudáfrica y Zambia) las elecciones fueron evaluadas como generadoras del inicio de un proceso democrático y de toma colectiva de las decisiones (*Ibid*).

Como lo demuestran los registros referidos, la condicionalidad política de la cooperación internacional en África, inclusive en su área temática más

recurrir (la electoral)⁹ no ha sido eficaz en términos de promover un verdadero proceso político-social amplio y a largo plazo, con miras a una mayor participación ciudadana en los asuntos públicos¹⁰.

Además de estos fracasos de la política de cooperación en los ramos económicos y políticos, África ha sido el principal continente acreedor de sanciones a la ayuda al desarrollo, precisamente por no cumplir cabalmente con las nuevas disposiciones para estar en capacidad de recibir financiamiento.

Sobre este asunto Gordon Crawford (1997) realizó una interesante investigación mediante el análisis de la relación entre los países sancionados por la Unión Europea (en su conjunto, principal donante mundial de AOD) entre 1990 y 1996 como reacción punitiva contra aquellos gobiernos receptores que no respetaron el orden democrático o los derechos humanos. Este académico británico encontró que 15 de los 22 casos de sanciones (el 68 por ciento) fueron impuestos a países de África Subsahariana, cuatro en América Latina, dos en Medio Oriente y solamente uno en Asia, lo que denota la mayor severidad con que los países del subcontinente negro son evaluados¹¹. Sobre este asunto, no hay que olvidar que especialistas en el tema aseveran que las sanciones a la ayuda al desarrollo no son instrumentos siempre capaces de inducir a los gobiernos presionados a llevar a cabo las reformas políticas estipuladas, generando inclusive en varios casos resultados opuestos a los esperados por los donantes¹².

9. Si bien la condicionalidad política de la cooperación internacional para el desarrollo se nutre de exigencias al Sur en materia de derechos humanos, democracia y buen gobierno, los donantes han optado por impulsar con mayor interés y apoyo los procesos electorales respecto a los derechos humanos y el buen gobierno. Esto es así debido a que es más factible celebrar elecciones más o menos transparentes y multipartidistas (debido a su carácter técnico, temporalidad limitada del evento y a su bajo presupuesto) que realizar vastos y prolongados programas de apoyo a los derechos humanos o al buen gobierno en los receptores.

10. Estos datos confirman las investigaciones de Gordon Crawford, quien analiza los resultados de la cooperación para el desarrollo mediante la condicionalidad de la ayuda en África, cuyo resultado más significativo es el fracaso de la condicionalidad para contribuir a los cambios políticos en los receptores en 18 de los 29 casos estudiados, esto es en el 62% (*Ibid*).

11. Tradicionalmente los donantes practican políticas parciales y de doble rasero en la calificación y sanción a terceros países por motivos democráticos y de derechos humanos. Así, no es extraño que países con mayor relevancia política y económica respecto al Norte (como Argelia, por señalar un caso) no sean criticados ni sancionados con la misma severidad con la que lo hacen en la inmensa mayoría de países del África Subsahariana.

12. Un interesante estudio sobre la eficacia de la condicionalidad señala que "En general, la condicionalidad no es un instrumento eficaz para promover reformas políticas-económicas en los países receptores. Existe una analogía en este tema respecto a las sanciones económicas. Las sanciones (económicas) proveen un draconiano sistema de incentivos, pero los estudios más autorizados en esta materia llegan a conclusiones muy parecidas a la nuestra: que éstas tienen una habilidad limitada para conseguir sus objetivos, generando en ocasiones resultados adversos, que los tomadores de decisiones han exagerado sus expectativas respecto a lo que las sanciones pueden lograr, mientras que existe una débil relación entre la privación de recursos económicos (vía sanciones) y el deseo y compromiso político por las reformas" (Killick, 1997: 493; Rosas, 2003).

Cronograma: ¿Cuándo alcanzarán los ODM si no se acelera el progreso?

	Pobreza	Hambre	Educación Primaria	Igualdad de género	Mortalidad de menores de 5 años	Acceso a agua	Acceso saneamiento
Alcanzados	Estados Árabes	Europa Central y Oriental y la CEI	América Latina y el Caribe	América Latina y el Caribe		Europa Central y Oriental y el CEI	
	Asia Oriental y el Pacífico		Europa Central y Oriental y la CEI Asia Oriental y el Pacífico				
2000		Asia Oriental y el Pacífico			Ámerica Latina y el Caribe	Asia Meridional	El Mundo
	El Mundo América Meridional					América Latina y el Caribe	
2015					Asia Oriental y el Pacífico	Asia Oriental El Pacífico	Asia Meridional El Mundo
		América Latina y el Caribe		Asia Oriental y el Pacífico			América Latina el Caribe Asia Oriental y el Pacífico
2020				Estados Árabes Asia Meridional	Asia Meridional Estados Árabes		África Subsahariana
		El Mundo			El Mundo		
2050			Asia Meridional				
			Estados Árabes				
			El Mundo				
2100		Asia Meridional					
		África Subsahariana	África Subsahariana		África Subsahariana		
2200							
En retroceso	América Latina y el Caribe África Subsahariana Europa Central Oriental y la CEI	Estados Árabes					

Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Con base en las investigaciones hasta aquí referidas, y dados los resultados de las mismas, puede aseverarse que las acciones de cooperación para el desarrollo de África ejercidas mediante su condicionalidad, ya sean en sus versiones positivas como en las negativas, en la mayoría de los casos, no han resultado eficaces. Un estudio de Carlos Santiso sobre este tema asienta que “el fracaso de la condicionalidad para promover estas políticas (de promoción del buen gobierno con miras a generar crecimiento económico sostenible y desarrollo político) ha sido ampliamente reconocido (Santiso, 1991: 160).

Estos resultados han sido particularmente evidentes en África Subsahariana, lo cual ha incidido de manera directa en el proceso de cumplimiento de los ODM.

Los objetivos de desarrollo del milenio para África

Dada la endémica situación de pobreza, corrupción e inestabilidad política y social en África Subsahariana, junto con la ausencia de resultados eficaces de los mecanismos de cooperación internacional, los ODM que por consenso internacional deben ser promovidos exitosamente para el año 2015, no se han cumplidos en esta región¹³. El PNUD ha señalado que 23 países subsaharianos se encuentran seriamente impedidos para alcanzar dichas metas y respecto a otros 11 se carece de la información suficiente para evaluarlos. Eso significa que solamente 10 países africanos posiblemente alcanzan la mitad de las metas en cuestión (UNDP, 2002: 17). Asimismo, como se observa en el cuadro 1, en rubros como la universalidad de la educación primaria; la reducción de las tasas de mortalidad infantil; y el combate al hambre, África Subsahariana no cumplirá con los ODM hasta el año 2100, de mantenerse las tendencias económicas que hasta hoy imperan en la región y ello sin dejar de lado que el acceso en materia de saneamiento se encuentra en retroceso en esa parte del mundo. En este mismo tenor, Gordon Brown, Jefe de la Oficina del Tesoro británico, señala con mayor pesimismo que, de continuar la tendencia actual de reducido financiamiento para el desarrollo, a lo mucho se conseguirán los siguientes tres ODM en África en los siguientes plazos:

13. Los ODM, producto de la Cumbre del Milenio de la Asamblea General de Naciones Unidas del año 2000, son los siguientes: Erradicar la pobreza extrema y el hambre; Lograr la educación primaria universal; Promover la igualdad entre los sexos y el empoderamiento de la mujer; Reducir la mortalidad infantil; Mejorar la salud materna; Combatir el VIH, el SIDA, la malaria y otras enfermedades; Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente; y Fomentar una asociación mundial para el desarrollo.

- Reducir a la mitad la pobreza mundial: año 2150.
- Educación primaria para todos los niños y las niñas: año 2130.
- Eliminación de enfermedades prevenibles en niños: año 2165 (Brown, 20 Septiembre, 2004)

Desde hace varios años, África Subsahariana recibe en promedio unos siete mil millones de dólares anuales como ayuda para el desarrollo, una cantidad equivalente a los recursos de AOD mundial que se pierden por las distorsiones que genera la ayuda atada¹⁴.

Por su parte, diversos estudios calculan que África Subsahariana requiere entre 25.000 y 35.000 millones de dólares al año para alcanzar las metas del 2015; una cantidad que equivale, aproximadamente, a los subsidios de un mes para los agricultores de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (Carreras, 2002: 25).

Como lo denotan las cifras anteriores, es notorio que el problema de financiamiento para el desarrollo de África no estriba en la cantidad de recursos para obtenerlos, sino en cómo conseguirlos. Baste mencionar que, por ejemplo, en materia de lucha contra el hambre, es sabido que el mundo produce suficientes alimentos para dar de comer a todos sus habitantes, pero que existe una desigual distribución de aquellos: así, mientras Europa arroja toneladas de alimentos al mar, en el vecino continente africano, cientos de personas perecen diariamente por inanición. Así, solucionar este asunto requiere, obligadamente, de la voluntad política de los donantes bilaterales y multilaterales de ayuda, quienes históricamente no se han caracterizado por atender, en la medida de las necesidades requeridas, este asunto, en principio prioritario para la comunidad internacional.

La lectura de los datos referidos hace evidente que existe un importante vacío entre los ODM y las estrategias para cumplirlos, siendo esta circunstancia más notoria en África Subsahariana. A causa de lo anterior, desde hace varios años se han diseñado diversas estrategias y propuestas para tratar de corregir esta situación, cuyas principales características y alcances se discuten en los párrafos subsiguientes.

14. La ayuda atada consiste en la obligatoriedad por parte del receptor de adquirir bienes y servicios por parte del oferente en el marco de un determinado programa de colaboración. Según estimaciones del Comité de Asistencia al Desarrollo (CAD), la ayuda atada disminuye entre un 15% y 30% la eficacia de la AOD, ya que en realidad mediante esta modalidad de cooperación el donante termina siendo más beneficiado que el propio receptor. La experiencia keniana, donde un proyecto de desarrollo recibió 18 diferentes tipos de bombas hidráulicas, suministradas por varios donantes que ataron sus respectivas ayudas, es un caso paradigmático en este sentido.

Las nuevas iniciativas para impulsar el desarrollo en África

La ONU y la NEPAD

La NEPAD nace en el contexto de la posguerra fría luego de que Argelia, Egipto, Nigeria, Senegal y Sudáfrica recibieran el mandato de parte de la Organización para la Unidad Africana (OUA), para desarrollar un acuerdo marco de desarrollo socio-económico integral para el continente africano. Fue en el 37º encuentro de la OUA, celebrado en 2001, que el acuerdo marco fue adoptado. Dicho acuerdo marco fue ratificado por la Unión Africana (UA); sucesora de la OUA, en julio de 2002.

Los objetivos fundamentales de la NEPAD son:

- Erradicar la pobreza en el continente africano;
- Colocar a los países africanos, de manera individual y colectivamente, en la ruta del crecimiento y el desarrollo sustentables;
- Detener la marginación de África en el proceso de globalización, y fortalecer su completa integración en la economía global; y
- Acelerar la habilitación de la mujer.

Quizá lo más interesante de la propuesta del NEPAD, es que es una iniciativa africana, *i. e.* diseñada por los *protagonistas*, no por los donantes, quienes invariablemente tienen un menor conocimiento sobre los problemas que aquejan a las sociedades africanas.

Conviene destacar, asimismo, que hay una amplia correspondencia entre los ODM y la NEPAD. Con todo, la crítica más recurrida sobre la viabilidad del NEPAD es el cuestionamiento respecto a cómo podrá conseguir impulsar el desarrollo en África si la ONU ha sido incapaz de atender crisis humanitarias en distintas localidades de este continente. El caso de Darfur, Sudán, donde han muerto más de 100 mil civiles y el de la República Democrática del Congo, donde en los últimos años han fallecido por causas asociadas a la violencia cerca de cuatro millones de personas, representan los ejemplos más claros de las críticas al NEPAD.

El G-7 y la reducción de la deuda para los países HIPC

La iniciativa HIPC es el primer mecanismo internacional para dar alivio al pago de la deuda contraída por los países más pobres y endeudados del planeta (HIPC). La iniciativa HIPC es llevada a cabo mediante esfuerzos por parte de gobiernos nacionales y organismos financieros multilaterales, con

el fin de disminuir a escala manejable, la deuda externa de los países más pobres.

Como en ocasiones anteriores¹⁵, durante la última Cumbre del G-7 celebrada en Londres en febrero de 2005, los países más ricos del mundo expresaron su interés en disminuir la deuda de los países HIPC. El comunicado final de esta cumbre señala que “hemos acordado un análisis caso por caso de los países adscritos a la iniciativa HIPC, basados en nuestro deseo de proveer hasta el 100 por ciento de alivio a la deuda externa de estos países” (G-7, February 4-5, 2005).

Aunque esta noticia se divulgó como un inédito y exitoso compromiso por parte de las principales potencias para solucionar uno de los grandes problemas que impiden el desarrollo del Sur, un análisis más a fondo de este comunicado no otorgaría tan generosa postura.

Como lo señalan Damien Millet y Eric Toussaint (presidentes del Comité para la Abolición de la Deuda del Tercer Mundo en Francia y Bélgica, respectivamente), “hasta el 100% de alivio a la deuda” en realidad significa que el porcentaje de reducción no será necesariamente de su totalidad. Por su parte, la decisión de acordar un análisis “caso por caso” explicita que este tipo de condonación no será puesta a disposición de todos los deudores. (Millet y Toussaint, February 6, 2005). Desde el punto de vista de ambos activistas, “Es como si los países ricos hubiesen tratado de acordar algunas frases bien escogidas para comprometerlos lo menos posible (...) lo cual es inaceptable” (*Ibid*).

Además, no hay que olvidar que durante las discusiones del G7 de febrero únicamente se discutió sobre la deuda de carácter multilateral de los 42 países HIPC, estimada en 80 mil millones de dólares¹⁶, y no del resto de países en desarrollo (que concentra el 89 por ciento de la población mundial). Es más, ni siquiera se incluyó en la agenda de Londres los casos de Indonesia ni Sri Lanka, países recientemente afectados por los devastadores *tsunamis* del 26 de diciembre de 2004. Aquí la premisa de los acreedores es que la condonación de la deuda, enviaría “señales equivocadas” a otros deudores, quienes podrían asumir presumiblemente una conducta “irresponsable” respecto a sus compromisos crediticios internacionales.

15. En la Cumbre del G-7 en Nápoles de 1994 se prometió la condonación del 67% de la deuda externa de los HIPC. En la Cumbre del G-7 de Lyon de 1996, se anunció la condonación de la deuda a dichos países en un 80%, mientras que en la Cumbre de Colonia de 1999 el porcentaje aumentó al 90%.

16. La deuda de carácter bilateral de los HIPC asciende a los 30 mil millones de dólares (el costo de seis meses de ocupación militar en Irak, o el 5 por ciento de los gastos militares anuales del G-7).

El Reino Unido y la IFF

En enero de 2003, el gobierno británico lanzó la iniciativa para crear la IFF, cuyo fin es proveer el financiamiento necesario para contribuir a los ODM. Mediante esta iniciativa, se pretende obtener los 50 mil millones de dólares adicionales a la AOD anual que el *Informe Zedillo*, preparatorio a la Conferencia de Financiamiento para el Desarrollo de Monterrey, calculó necesarios para cumplir con los ODM, y que dadas las circunstancias actuales, no serán cubiertos por los donantes de ayuda mediante AOD.

Se pretende que estos recursos provengan de fuentes privadas de capital, mediante bonos, que en los hechos significan compromisos legales de largo plazo de parte de los donantes, si bien subsiste la duda respecto a su funcionamiento. Así, durante la pasada reunión del G-7 en la capital británica, Estados Unidos anunció que no respaldará la iniciativa para establecer la IFF, debido a su propio “proceso legislativo” en materia presupuestaria, lo cual dificulta enormemente la viabilidad de esta interesante iniciativa.

El Reino Unido y la *Commission for Africa*

Esta iniciativa de colaboración fue lanzada por el gobierno británico en febrero de 2004. Su fin es estructurar un conjunto de políticas tanto nacionales como internacionales, coordinadas entre sí, tendientes a acelerar el desarrollo en África. Dada su reciente conformación y escasos trabajos, aún es muy temprano para realizar una evaluación sobre sus resultados¹⁷.

Consideraciones finales

La primera responsabilidad de los gobiernos nacionales es proveer las condiciones políticas, económicas y sociales necesarias para promover por sí mismos sus respectivos procesos de desarrollo. La cooperación internacional debe, únicamente, fungir como un instrumento complementario a las capacidades locales para generarlos y, en ningún caso, sustituirlos.

África, si bien se ha beneficiado de los diversos proyectos de desarrollo social apoyados por la comunidad internacional, también ha sufrido del embate de las políticas de desarrollo en materia de reformas económicas estructurales,

17. Véase, por ejemplo, el reciente Informe de la *Commission for Africa* “Our Common Interest”, publicado en marzo de 2005, disponible en <http://www.commissionforafrica.org/english/report/introduction.html>

mismas que han sido impuestas a estos países a través de distintas modalidades de cooperación, las cuales no en todos los casos han atendido a los requerimientos de sus ciudadanos¹⁸.

Lo anterior en otras palabras significa que las tradicionales y las más recientes modalidades de cooperación para el desarrollo a favor de África, si bien han contribuido a mejorar la calidad de vida de miles de personas, no han atendido las razones que generan el subdesarrollo y la dependencia de este continente respecto al exterior.

Hoy en día, la gran mayoría de países subsaharianos continúan siendo forzados a escoger entre pagar el servicio de sus deudas y hacer inversiones en salud, educación e infraestructuras, y a comportarse (o al menos aparentarlo) conforme los cánones establecidos por los donantes para continuar recibiendo créditos y ayuda al desarrollo.

Un problema no menos importante son las políticas crediticias de los organismos financieros internacionales como el Banco Mundial. El que se haya designado recientemente como titular de esa institución al neoconservador Paul Wolfowitz, artífice de la guerra contra Irak y del uso de la fuerza ante la amenaza terrorista, sugiere la posibilidad de que aparezca una nueva condicionalidad a los préstamos del Banco: la cooperación de los países en desarrollo (incluyendo a los africanos, por supuesto) en la lucha contra el terrorismo.

Para que la comunidad internacional asuma su responsabilidad de contribuir eficazmente al desarrollo de África no es necesario conformar nuevas alianzas u objetivos de cooperación y desarrollo. Lo que sí resulta indispensable es situar a estas estrategias en un marco que vaya más allá de la tradicional dinámica de ayuda Norte-Sur de corte vertical, donde recurrentemente la voz e intereses de los receptores africanos continúan siendo relegados a un segundo plano. Por ello, es necesario continuar avanzando en la conformación de estrategias cooperativas como el NEPAD donde se permita a los pueblos y gobiernos africanos participar activamente en sus

18. Por ejemplo, se ha criticado fuertemente a Estados Unidos por presionar a los gobiernos de los países de esta zona para que acepten la importación de productos transgénicos, ya sea bajo la modalidad comercial o mediante su donación vía ayuda alimentaria o de emergencia. Un caso emblemático en la materia se presentó a principios de los noventa en Malawi, país que tras verse obligado a aceptar las condicionantes del BM que le exigían poner a la venta sus reservas de maíz con el fin de pagar créditos anteriormente contraídos con dicha Institución, sufrió una crisis alimentaria de tal envergadura que le llevó a aceptar la recepción de granos transgénicos otorgados por *USAID* en calidad de ayuda de emergencia, que en su momento había rechazado por razones de salud pública (Shiva, 2003: 5).

procesos de desarrollo. De esta forma se proporcionaría a la comunidad internacional la oportunidad de contribuir positivamente y en la proporción correcta (no suplantando) a estos esfuerzos nacionales, ya que hacer lo contrario, en realidad lastima el proceso democrático de toma de las decisiones, asunto, en principio, prioritario en las políticas de cooperación de los donantes¹⁹.

Lo anterior no desmerita en ningún sentido la urgente necesidad de que los donantes concreten sus promesas de reducir efectivamente la deuda externa de los HIPC²⁰, así como incrementar significativamente sus contribuciones de AOD o en su caso, apoyar la Iniciativa IFF que podría compensar el déficit de ayuda necesario para conseguir los ODM, no solamente en África sino en el mundo en desarrollo en general.

En el transcurso del primer semestre del 2005, más de dos millones de niños morirán por causas relacionadas con la pobreza, lo que da cuenta de la relevancia de los resultados de ésta y subsiguientes reuniones de alto nivel de las economías más fuertes del planeta.

Es entonces menester continuar exigiendo al G-7 y a los donantes multilaterales el cumplimiento de su responsabilidad para que contribuyan eficazmente a que millones de personas accedan a mejores opciones de bienestar, no como un mero ejercicio asistencialista lejano a sus intereses, sino como una postura integral y congruente con los objetivos que ellos mismos han planteado y promovido en distintos foros e instancias internacionales.

Bibliografía

BANCO MUNDIAL (1999): *Evaluación de la ayuda al desarrollo. Análisis de los éxitos y fracasos*, Mundi Prensa, México.

19. Las reformas económicas instituidas en el marco de la condicionalidad de la ayuda lastiman al proceso democrático de los países en desarrollo. Esto es así porque al no existir mayor opción ni posibilidad para que los gobiernos del Sur instauren políticas económicas alejadas de los lineamientos de Washington, se merma la capacidad de decisión de las autoridades -y sobre todo poblaciones- del Sur para disponer sobre sus propios asuntos. Esto a su vez genera el caldo de cultivo para reforzar a los regímenes autoritarios o socialmente insensibles respecto a la situación económica y social de sus poblaciones, quienes son precisamente los que acceden a imponer este tipo de reformas "antisociales" a cambio de apoyo y reconocimiento internacional.

20. Según la OCDE, entre 1999 y 2002 la deuda multilateral de los países HIPC, en lugar de disminuir, aumentó 10 mil millones de dólares, mientras que la deuda bilateral hizo lo propio en 2 mil millones de dólares. Asimismo, de acuerdo con la UNCTAD, estos países pagarán en 2005 por concepto de deuda externa 2 mil seiscientos millones de dólares, doscientos millones más de lo que pagaron en 2004 (Millet y Toussaint, *Op. Cit.*).

- BARYA, JOHN-JEAN B. (1993): "The new political conditionality of aid: An independent view from Africa", *Good Government?*, *IDS Bulletin*, Vol 24, Brighton.
- BROWN, GORDON (20 September, 2004): "Written statement by the Chancellor of the Exchequer, Gordon Brown MP, for the "Action against hunger and poverty" meeting New York.
- CARRERAS, IGNASI (2002): "África y la comunidad internacional", *Política Exterior*, vol. XVI, marzo, abril, Madrid.
- CRAWFORD, GORDON (1997): "Foreign Aid and Political Conditionality: Issues for effectiveness and consistency," *Democratization*, Autumn 1997, Volume 4, Number 3, Frank Cass Journal, London.
- DELGAARD, CARL-JOHAN y HANSEN, HENRIK (2001): "On Aid, Growth and Good Policies", Hermes, Niels y Lensink, Robert, *Changing the Conditions for Developing Aid: A new Paradigm?*, Frank Cass, London.
- G7 (4-5 February, 2005), "Finance Minister's Conclusions on Development. Final Communiqué", London.
- HIRSH, MICHAEL (9 October 1995): "Orchestrating a revival", *Newsweek*.
- KILLICK, TREMOR (1997): "Principals, Agents and the failings of Conditionality", *Journal of International Development*, Vol. 9, No. 4, London.
- LANCASTER, CAROL (1993): "Governance and Development: The views from Washington", *Good Government?*, *IDS Bulletin*, Vol 24, Brighton.
- MILLET, DAMIEN y TOUSSAINT, ERIC (February 24, 2005): "All Talk and No Action – The G7 Has No Intention of Cancelling the Debt", Focus on the Global South.
- MORRISSEY, OLIVER (2002): "Recipient Governments' Willingness and Ability to Meet Aid Conditionality. The Effectiveness of Aid Finance and Conditions", *Discussion Paper*, World Institute for Development Economics Research, United Nations University, No. 2002/105.
- MOSLEY, PAUL (ed.) (1992): *Development Finance and Policy Reform: Essays in the Theory and Practice of Conditionality in Less Development Countries*, St. Martin's Press, London.
- PÉREZ ARMIÑO, KARLOS (dir.) (2000): *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*, Icaria Editorial, Madrid.
- PRADO LALLANDE, JUAN PABLO (2004): "La ayuda de Estados Unidos y la Unión Europea a Israel y Egipto: Cooperación... ¿al desarrollo?", *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, IUDC, No. 14, Madrid.
- PRONK, JAN (2001): "Aid as Catalyst", *Development and Change*, Institute of Social Studies, Blackwell Publishers, Vol. 4, No.32, Oxford.
- RANDEL, J. y GERMAN, T. (eds) (2002): *The Reality of Aid: An independent review of international aid*, ActionAid, London.
- ROSAS, MARÍA CRISTINA (2003): *La economía política de la seguridad internacional: sanciones, zanahorias y garrotes*, México, UNAM/SELA.

- SANTISO, CARLOS (2001): "International Co-operation for Democracy and Good Governance: Moving Towards a Second Generation?", *European Journal of Development Research*, Volume 13, Number 1, Frank Cass Journal, London.
- SHIVA, VANDANA (2003): "Why I believe that sending GMO's to starving people is inhuman aid", *Humanitarian Affairs Review, Iraq Special*, A Quarterly Journal of Global Policy Issues, Summer, Brussels.
- SORENSEN, GEORGE (comp) (1994): *Political conditionality*, Vol. 5, No. 1, June, Frank Cass/EADI, London.
- TOMASEVSKY, KATARINA (1997): *Between Sanctions and Elections. Aid Donors and their Human Rights Performance*, Pinter, London.
- UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAM (2002): *UNDP Report 2002, Deepening Democracy in a Fragmented World*, UNDP, New York.
- WORLD BANK (1989): *Report Sub Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth. A Long-Term Perspective Study*, World Bank, Washington D.C.
- (1999), *Assesing Aid: What work, What doesn't and Why?*, World Bank, Washington D.C.

EL NUEVO ENFOQUE DE LAS RELACIONES DE LA UE CON EL ÁFRICA SUBSAHARIANA: DE LOMÉ A COTONÚ

AINHOA MARÍN EGOSCOZÁBAL *

RESUMEN

Tras la expiración de Lomé en el año 2000, el nuevo Acuerdo de Cotonú contribuye a reforzar el acercamiento de las políticas comercial y de desarrollo de la UE. El nuevo marco de las relaciones UE-África subsahariana que establece Cotonú en sustitución del anterior esquema Lomé, se fundamenta en la tradicional combinación de asistencia técnica y financiera, junto con relaciones comerciales recíprocas, que ponen punto y final a un tratamiento preferencial otorgado durante décadas. De los nuevos planteamientos se desprende que la formación de Acuerdos de Asociación Económica (AAE) son el instrumento elegido por la UE para luchar contra la pobreza en los países del África Subsahariana. Esta vinculación de la reducción de la pobreza a la regionalización comercial, supone un nuevo enfoque de la política de cooperación europea, del que se esperan grandes logros en términos de desarrollo humano y que plantea, sin embargo, no pocas incertidumbres.

ABSTRACT

After the ending of Lomé in 2000, the new Cotonú Agreement contributes to reinforce the linkage between the commercial and

* Ainhoa Marín es Doctora en Economía por la UNED y profesora de Economía Internacional en la Universidad Antonio de Nebrija. Ha trabajado como economista para el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y en la Comisión Económica para África de Naciones Unidas (UNECA). Es colaboradora del Grupo de Estudios Africanos de la Universidad Autónoma de Madrid.

development european policies. The new frame of relations between EU and Sub-saharan África established by Cotonú is based on the traditional combination of tecnic and financial assistance, together with reciprocal commercial relations that end the preferential treatment granted for decades. These new approaches reflect that the Economic Partnership Agreements are the new instruments of the EU to fight against poverty in sub-saharan countries. This linkage between poverty alleviation and commercial regionalization means a new approach of the european cooperation policy, that can achieve good results in terms of human development, but nevertheless also generates uncertainty.

RÉSUMÉ

Après l'expiration de Lomé durant l'année 2000, le nouvel Accord de Cotonou contribue à renforcer le rapprochement des politiques commerciale et de développement de l'Union Européenne. Le nouveau cadre des relations UE- Afrique Subsaharienne qu'établit Cotonou, et qui remplace le schéma précédent de Lomé, se fonde sur la traditionnelle combinaison d'assistance technique et financière, avec des relations commerciales réciproques, qui mettent le point final à un traitement préférentiel accordé pendant des décennies. Des nouvelles approches il peut se déduire que la formation d'Accords d'Association Économique (AAE) est l'instrument choisi par l'UE pour combattre la pauvreté dans les pays de l'Afrique Subsaharienne. Ce lien entre la réduction de la pauvreté et la régionalisation commerciale, suppose une nouvelle approche de la politique de coopération européenne, dont on attend de grandes réalisations en termes de développement humain, et qui pose, toutefois, pas mal d'incertitudes.

Introducción

La acción exterior de la Unión Europea (UE) incluye ámbitos tan diversos como la política exterior, la política comercial o la política de cooperación y desarrollo. Estas políticas que dan soporte a las relaciones externas de la UE, están frecuentemente conectadas entre sí. En este sentido, la política de ayuda al desarrollo de la UE ha estado fuertemente vinculada a la política comercial común y muchos de los instrumentos de ayuda al desarrollo utilizados por la UE son de naturaleza comercial.

El marco de la política de cooperación de la UE con África Subsahariana es paradigmático en la vinculación entre la ayuda al desarrollo y las disposiciones comerciales. Desde mediados de la década de los setenta, las sucesivas Convenciones Lomé constituyeron el marco de referencia de las relaciones económicas y financieras entre la UE y el denominado Grupo África, Caribe y Pacífico (ACP)¹. El esquema Lomé, considerado durante décadas la pieza fundamental de la Política de Desarrollo comunitaria, consistía básicamente en preferencias comerciales no recíprocas² y asistencia técnica y financiera (a través de los FED³), con el objetivo fundamental de promover el desarrollo económico y social de los Países ACP⁴.

Con la expiración de Lomé en el año 2000, el nuevo Acuerdo de Cotonú contribuye a reforzar el acercamiento de las políticas comercial y de desarrollo de la UE. El nuevo marco de las relaciones UE -África Subsahariana que establece Cotonú, se fundamenta en la tradicional combinación de asistencia técnica y financiera de Lomé, junto con relaciones comerciales recíprocas, que ponen punto y final a un tratamiento preferencial otorgado durante décadas. Este esquema viene además acompañado de una importante apuesta por la integración regional entre países africanos, no sólo como base para las relaciones comerciales con la UE, sino además como mecanismo para la inserción de los países ACP en el entorno internacional y la lucha contra la pobreza.

El paso de Lomé a Cotonú

El paso de Lomé a Cotonú comienza con la publicación por la Comisión Europea el 14 de noviembre de 1996, del *Libro Verde sobre las relaciones entre la Unión Europea y los países ACP en los albores del siglo XXI. Desafíos y opciones para una nueva asociación*. A la publicación del Libro Verde

1. Para los 79 Estados miembros del grupo ACP, véase anexo.

2. Preferencias arancelarias concedidas a los países ACP, que otorgaban un acceso privilegiado a los mercados europeos de la mayor parte de sus exportaciones.

3. El instrumento principal de la ayuda financiera de la UE al desarrollo de los países ACP desde 1959 es el Fondo Europeo de Desarrollo (FED). Los fondos, cuyo origen se sitúa en el Tratado de Roma de 1957, se acuerdan para periodos de cinco años: primer FED: 1959-1964, segundo FED: 1964-1970 (Convenio de Yaundé I), Tercer FED: 1970-1975 (Convenio de Yaundé II), Cuarto FED: 1975-1980 (Convenio de Lomé I), Quinto FED: 1980-1985 (Convenio de Lomé II), Sexto FED: 1985-1990 (Convenio de Lomé III), Séptimo FED: 1990-1995 (Convenio de Lomé IV), Octavo FED: 1995-2000 (Convenio de Lomé IV y su revisión IVbis) y noveno FED: 2000-2005 (Acuerdo de Cotonú).

4. En la era Lomé, existían además otros mecanismos de índole comercial como instrumentos de desarrollo. Lomé establecía mecanismos de compensación de las pérdidas derivadas de la exportación de productos agrícolas (STABEX) y minerales (SYSMIN), además de una serie de protocolos sobre determinados productos de los países ACP (azúcar, plátano, ron y carne de vacuno) que han asegurado durante décadas la compra de cantidades fijas, a precios garantizados y un acceso preferente al mercado europeo.

siguió un debate público y posteriores negociaciones entre los países ACP y la UE, que llevaron finalmente a la firma de un nuevo acuerdo.

La postura y razones oficiales de la Unión Europea, quedan expuestas en el Libro Verde y transmiten la idea fundamental de la obsolescencia del Sistema Lomé en el nuevo contexto económico y político internacional. El documento, que planteaba diferentes posibilidades para la futura relación UE-ACP (incluida la posibilidad de un *status quo* del sistema Lomé), estaba claramente posicionado a favor de la necesidad de buscar un nuevo marco.

Las razones esgrimidas para el cambio, eran entre otras, las siguientes: (i) ineficacia de Lomé en el fomento de las exportaciones ACP⁵; (ii) erosión en el alcance real de las preferencias comerciales otorgadas⁶; (iii) el desigual comportamiento y creciente diversidad de los países ACP que incitaba a la diferenciación; (iv) la búsqueda de una mayor eficiencia de la cooperación⁷; (v) el fortalecimiento de la dimensión política de las relaciones, y (vi) la búsqueda de compatibilidad de los acuerdos con las normas de la Organización Mundial del Comercio (OMC)⁸.

Las negociaciones para el nuevo acuerdo comenzaron el 30 de septiembre de 1998 y concluyeron, tras 18 meses, en febrero de 2000. Las propuestas a debate fueron las siguientes: (i) la opción *status quo*, que propugnaba en esencia el mantenimiento del esquema Lomé de no reciprocidad comercial; (ii) la integración en el Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG), que consistía en eliminar de

5. Conviene recordar que el sistema de preferencias comerciales de Lomé, tenía como objetivo fomentar las exportaciones de los países ACP al mercado europeo. En este sentido, los resultados no podían ser más decepcionantes: la cuota de participación comercial de los países ACP en los mercados europeos no sólo no había aumentado, sino que además se había producido una disminución en la participación del África Subsahariana.

6. A pesar de que las preferencias otorgadas al Grupo ACP se habían situado tradicionalmente en la cúspide de la pirámide de privilegios comerciales de la UE, este carácter excepcional de preferencias había quedado progresivamente erosionado por la extensión de las preferencias comerciales europeas a otros países en desarrollo (en el marco del Sistema de Preferencias y por el establecimiento de acuerdos bilaterales).

7. El Libro Verde señala en el capítulo I, apartado B referido a la acción exterior de la UE y la política de cooperación para el desarrollo, que desde la década de los ochenta ha existido la creciente percepción del papel marginal de la ayuda al desarrollo en el despegue económico de algunos países asiáticos y latinoamericanos. Esta percepción de la falta de eficacia de la ayuda se agravaba en el caso de los países de África Subsahariana, donde el Libro Verde reconoce ciertos avances en algunos indicadores sociales, pero escasos avances en desarrollo económico y tecnológico.

8. Tal y como se ha señalado, el Acuerdo de Asociación Lomé entre la UE y los Países ACP ha sido un acuerdo preferencial no recíproco y aplicado además a un grupo selectivo de países menos desarrollados. Estas dos características han provocado un incumplimiento de las normas de la Organización Mundial del Comercio. A pesar de ello, el sistema Lomé ha podido ser aplicado gracias a las sucesivas exenciones solicitadas por la Unión a las normas de la OMC. Un desarrollo más extenso de esta incompatibilidad puede consultarse en Marín, A. (2005): *El Futuro de las Relaciones entre la Unión Europea y África Subsahariana: Cotonú y los Acuerdos de Asociación Económica*. Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos. Documento de Trabajo 2005/6. Madrid.

los Acuerdos Lomé la parte de disposiciones comerciales y limitarlo a un mero acuerdo de ayuda, opción que degradaría a los países ACP a las preferencias comerciales otorgadas de forma general a los países en desarrollo; (iii) la opción de reciprocidad uniforme, por la que tras un periodo de transición, (más largo para los países menos adelantados, es decir, de geometría variable), los países ACP debían conceder reciprocidad en las preferencias comerciales en un único marco uniforme, y finalmente (iv) la reciprocidad diferenciada, que consistía, al igual que la anterior opción en la concesión de preferencias comerciales recíprocas en un acuerdo de geometría variable, pero diferenciado por grupos regionales homogéneos de países ACP o países individuales.

El Grupo ACP defendió inicialmente el *status quo*, pero la firmeza de la Unión Europea en la búsqueda de la compatibilidad con las normas de la OMC derivó finalmente el debate a las opciones que representaban esquemas potencialmente compatibles, esto es de integración en el SPG y la alternativa reciprocidad diferenciada. La alternativa de graduación al SPG había sido deliberadamente señalada en el Libro Verde como un descenso del nivel de preferencias comerciales, con lo que no fue defendida por los países ACP. Finalmente la alternativa adoptada sería la de reciprocidad diferenciada, que constituía la cuarta opción propuesta por el Libro Verde de la Comisión.

Los países ACP obtuvieron algunos logros en la negociación para el Acuerdo Cotonú. Así, se consiguió una ampliación del periodo transitorio previsto inicialmente en cinco años, y ampliado a ocho y el mantenimiento de algunos protocolos que aseguraban la compra de determinados productos ACP (azúcar, carne de vacuno y plátano) a precios garantizados.

La UE consiguió sin embargo durante las negociaciones la mayoría de sus propuestas y sobre todo el fin de Lomé, que para entonces había mostrado numerosas carencias, y que la Unión Europea consideraba obsoleto, ineficaz, incompatible con la OMC y del todo inadecuado para el contexto internacional del momento⁹.

El Acuerdo de Cotonú

“La Comunidad y sus Estados miembros, por una parte, y los Estados ACP, por otra parte, (...), celebran el presente Acuerdo con el fin de

9. Los partidarios del mantenimiento del esquema Lomé defendían, sin embargo, que tras 25 años de existencia, el Acuerdo podía reformarse en aquellos aspectos fallidos y que la incompatibilidad con las normas OMC podía salvarse con sucesivas derogaciones, tal y como se había estado realizando durante décadas.

promover y acelerar el desarrollo económico, cultural y social de los Estados ACP, de contribuir a la paz y a la seguridad y propiciar un clima político estable y democrático. La asociación se centrará en el objetivo de reducción y, a largo plazo, erradicación de la pobreza, de forma coherente con los objetivos del desarrollo sostenible, y de una integración progresiva de los países ACP en la economía mundial.”

Art. 1 del Acuerdo de Cotonú (2000)

El Acuerdo de Cotonú, firmado en junio de 2000, representa un giro radical en las relaciones comerciales entre la UE y los Estados ACP y plantea un enfoque novedoso en diferentes vertientes. En primer lugar, implica la sustitución del antiguo régimen comercial no recíproco por preferencias recíprocas, a través del establecimiento de Acuerdos de Asociación Económica (AAE). Estos AAE son en la práctica áreas de libre comercio¹⁰ entre la UE y los países ACP, acompañadas de asistencia técnica y financiera (continuada a través del instrumento FED). En segundo lugar, Cotonú supone el fin del tratamiento unificado del Grupo ACP, ya que los AAE han de negociarse de forma independiente. En tercer lugar, Cotonú introduce una aproximación regional en la negociación y establecimiento de los diferentes acuerdos comerciales, por la preferencia comunitaria a negociar con bloques comerciales regionales preexistentes. Además, el Acuerdo provoca un considerable fortalecimiento de la dimensión política en el marco normativo de las relaciones UE-ACP, respecto a las anteriores Convenciones.

Los objetivos principales del Acuerdo son la reducción y, a largo plazo, la erradicación de la pobreza, así como la integración progresiva de los países ACP en la economía mundial, de forma coherente con los objetivos del desarrollo sostenible.

Las áreas en las que se focalizan las estrategias de desarrollo para la consecución del objetivo general de reducción de la pobreza son cuatro: desarrollo económico, desarrollo social y humano, cooperación e integración regional y otros aspectos transversales. En el área de desarrollo económico, las estrategias de desarrollo se refieren a la inversión, el desarrollo del sector privado, las reformas estructurales y políticas macroeconómicas, desarrollo de los sectores productivos y del turismo. En la segunda área

10. El área de libre comercio consiste en la puesta en marcha de un espacio libre de barreras comerciales en los que cada país miembro conserva su autonomía en cuestiones de protección frente a países terceros. De esta manera se crean bloques comerciales que no implican cesiones de soberanía en otros ámbitos que no sean los comerciales, e incluso en este aspecto se conserva parte de la autonomía normativa.

focal de desarrollo social y humano, las estrategias se centran, según el Acuerdo, en el desarrollo de los aspectos sociales (que incluyen temas de educación, formación, acceso a sistemas de salud, lucha contra el VIH/SIDA, etc.), el desarrollo de temas relacionados con la juventud y el desarrollo cultural. En tercer lugar, las estrategias de desarrollo se encaminan, según los artículos 28, 29 y 30, a la cooperación e integración regional. Por último, las estrategias de desarrollo se centran en aspectos transversales y temáticos, concretamente referidos a género, medio ambiente, recursos naturales, capacitación y desarrollo institucional.

En el marco de la cooperación comercial de Cotonú, durante el período preparatorio que discurre desde la firma del nuevo acuerdo en el año 2000, hasta la fecha límite del año 2008, deberán quedar establecidas las condiciones de los AAE, que regularán las transacciones comerciales entre la UE y los países ACP. Las áreas de libre comercio a negociar, que podrán ser diferentes entre sí, pueden estar construidas sobre procesos de integración ya existentes en los países ACP, o de forma individualizada. En el África Subsahariana están siendo actualmente negociadas con bloques de países tal y como se comenta a continuación.

Los Acuerdos de Asociación Económica¹¹ UE-África subsahariana para el 2008

Las negociaciones globales para la creación de los Acuerdos de Asociación Económica entre África Subsahariana y la UE comenzaron en Bruselas en septiembre de 2002. La primera fase de las negociaciones, finalizada en septiembre de 2003, ha abordado aspectos horizontales de interés para todo el Grupo ACP. La segunda etapa de las negociaciones comenzada en octubre de 2003 tiene como objeto la negociación de los diferentes los Acuerdos de Asociación o Áreas de Libre Comercio de forma separada con las respectivas agrupaciones regionales.

De esta forma, las negociaciones con África Central han comenzado el 4 de octubre de 2003 en Brazzaville (con la Comunidad Económica y Monetaria de África Central –CEMAC-UDEAC¹²- y Santo Tomé y Príncipe) y con África del Oeste el 6 de octubre de 2003 en Cotonú (con la Comunidad Económica de los Estados de África del Oeste -ECOWAS-CEDEAO¹³). Las negociaciones con

11. *Economic Partnership Agreements (EPA)*.

12. Con 6 países miembros: África Central, Camerún, Chad, R.D. Congo, Guinea Ecuatorial y Gabón.

13. Formada por Benin, Burkina Faso, Costa de Marfil, Guinea-Bissau, Malí, Níger, Senegal, Togo, Cabo Verde, Gambia, Ghana, Guinea, Liberia, Mauritania, Nigeria y Sierra Leona.

África del Este y del Sur comenzaron en Mauricio el 7 de febrero del año 2004, con una agrupación de 16 países¹⁴ denominada desde ese momento el grupo ESA (*Eastern and Southern Africa Group*). Finalmente, en julio de 2004 comenzaron en Windhoek (Namibia) las negociaciones de la Comisión con 7 miembros¹⁵ de los 14 que componen la Comunidad de Desarrollo de África Austral (SADC). Salvo Sudáfrica (que ya tiene su propio acuerdo con la UE), el resto de países miembros de la SADC están negociando dentro del grupo ESA.

De esta forma, los cuatro Acuerdos de Asociación Económica a negociar, y por tanto las cuatro áreas de libre comercio que se establecerán son: UE-CEMAC, UE-ECOWAS, UE-SADC y el cuarto bloque UE-ESA. A partir de la fecha límite de enero de 2008 estos bloques comerciales coexistirán previsiblemente con el área de libre comercio que la UE ya tiene en marcha desde 1999 con Sudáfrica¹⁶.

Reflexiones finales: Cotonú y pobreza

De los nuevos planteamientos de Cotonú se desprende que la formación de Acuerdos de Asociación Económica, esto es, acuerdos que ponen en marcha bloques de libre comercio acompañados de asistencia técnica y financiera, son el instrumento elegido por la UE para luchar contra la pobreza en los países del África Subsahariana.

La vinculación que realiza el Acuerdo de Cotonú entre la reducción de la pobreza y la cooperación comercial, implica un nuevo enfoque de la política de cooperación europea, cuya base es la combinación de la ayuda financiera junto con esquemas comerciales bilaterales de los que se esperan grandes logros en términos de desarrollo humano.

Algunas cuestiones plantean sin embargo interrogantes: los efectos de la pérdida de los ingresos fiscales derivados de la apertura de los mercados africanos a su principal socio comercial; los efectos de la desaparición de instrumentos compensatorios específicos, que aunque de funcionamiento imperfecto contemplaban desequilibrios de las economías africanas; el probable incremento de la dependencia económica y financiera de la UE; las

14. Burundi, Comoras, Yibuti, República Democrática del Congo, Eritrea, Etiopía, Kenya, Madagascar, Malauí, Mauricio, Ruanda, Seychelles, Sudán, Uganda, Zambia y Zimbabue.

15. Botsuana, Lesoto, Namibia, Suazilandia, Angola, Tanzania y Mozambique.

16. Sudáfrica firmó en 2000 con la UE un acuerdo bilateral sobre comercio, cooperación y desarrollo, según el cual ambas partes, en un plazo de 12 años, concederán el régimen de libre comercio a sus exportaciones mutuas.

consecuencias del incremento de la condicionalidad política o, entre otros, el impacto de la liberalización comercial sobre algunos sectores de las economías africanas.

En el debate actual, algunos estudios¹⁷ afirman que las áreas de libre comercio generarán un incremento de la pobreza en determinados países y sectores. Aunque la Comisión Europea ha respondido con contundencia a las críticas que advierten sobre los efectos adversos de los Acuerdos, convendría tener en cuenta que no son pocas las incertidumbres que se derivan de la firma de acuerdos entre bloques de tan desigual influencia política y posibilidades económicas.

Para la UE, el Acuerdo Cotonú supone no sólo el fortalecimiento de la coherencia entre las políticas externas comunitarias y una gran oportunidad como actor líder en el África Subsahariana, sino que se presenta además como un importante reto en su contribución al desarrollo económico y humano de los países africanos.

Bibliografía

- ACP GENERAL SECRETARIAT (2003): *Negotiations of the Economic Partnership Agreements: ACP Negotiations Groups*. ACP General Secretariat. Bruselas.
- ACP GENERAL SECRETARIAT (2003): *Position of ACP Regional Integrations on the EPA Negotiations*. ACP General Secretariat. Bruselas.
- BIDAURRAZAGA, E. (2000): Perspectivas para el África Austral ante el Nuevo Marco de Relaciones Comerciales con la Unión Europea. *Revista CIDOB d'Àfers Internacionals*. Número 56. Barcelona.
- COMISIÓN EUROPEA (1996): *Green Paper on Relations between the European Union and the ACP Countries on the Eve of the 21st Century. Challenges and Options for a New Partnership*. Comisión Europea. Bruselas.
- COMISIÓN EUROPEA (1999): *Comission Staff Working Paper for Negotiating Group 3: Economic and Trade Cooperation. Synthesis of the Studies of the Impact of the EU's REPA Proposal on ACP Sub-regions*. EU-ACP Negotiations. Comisión Europea. Bruselas, 14 de junio.
- COMISIÓN EUROPEA (2002): *Acuerdo de Asociación entre los Estados de África, del Caribe y del Pacífico, por una parte, y la Comunidad Europea y sus Estados Miembros por otra*. Comisión Europea. Bruselas.

17. Según el reciente estudio de EUROSTEP (2004): *New ACP-EU Trade Arrangements: New Barriers to Eradicating Poverty?*, las áreas de libre comercio propuestas por la UE empeorarían el desempleo, la inseguridad alimentaria, el acceso a financiación y servicios sociales y aumentarían la vulnerabilidad de la mujer.

- COMISIÓN EUROPEA (2002): *Economic Partnership Agreements. A New Approach in the Relations Between the European Union and the ACP Countries*. Comisión Europea. Bruselas.
- COMISIÓN EUROPEA (2004): Progress with the Regional EPA Negotiations. *EPA Newsletter*. Comisión Europea. Bruselas.
- EUROPEAN CENTRE FOR DEVELOPMENT POLICY MANAGEMENT (ECDPM) (2003): *Trade Negotiations Insights. From Doha to Cotonou*. ECDPM. Maastricht.
- ESCRIBANO, G. (2002): La Interacción entre Economía y Política en África Subsahariana. *Estudios Africanos*. Números. 29-30. Madrid.
- EUROSTEP (2004): *New ACP-EU Trade Arrangements: New Barriers to Eradicating Poverty?*. EUROSTEP. Bruselas.
- KABUNDA, M. (2003): La Integración Económica Regional en África. En *Claves de la Economía Mundial*. ICEX. Madrid.
- MARIN, A. (2005): *El Futuro de las Relaciones entre la Unión Europea y África Subsahariana: Cotonú y los Acuerdos de Asociación Económica*. Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos. Documento de Trabajo 2005/6. Madrid.
- ONGUGLO, B. y ITO, T. (2003): *How to Make EPAs WTO Compatible?. Reforming the Rules on Regional Trade Agreements*. Discussion Paper 40. European Centre for Development Policy Management (ECDPM). Maastricht.

ANEXO: los 79 países ACP

Países en desarrollo Menos adelantados (PMA)			Países en desarrollo			
África (34)	Caribe(1)	Pacífico (5)	África (14)	Caribe (15)	Pacífico (9)	
Angola	Malawi	Haití	Islas Salomón	Botsuana	Antigua/Barb.	Fiyi
Benin	Mali		Kiribati	Camerún	Bahamas	Papua N. Gu.
Burkina Faso	Mauritania		Samoa	Congo-Braz.	Barbados	Tonga
Burundi	Mozambique	Timor Oriental	C. Marfil	Belice	Islas Marshall	
Cabo Verde	Níger		Tuvalu	Gabón	Cuba ^(*)	Islas Cook
Chad	R.D. Congo	Vanuatu	Ghana	Dominicana	E.F. Micronesia	
Comoras	R. Centroaf.		Kenia	Grenada	Nauru	
Yibuti	Ruanda		Mauricio	Guyana	Niue	
Eritrea	S. Tomé y P.		Namibia	Jamaica	Palau	
Etiopía	Senegal		Nigeria	S. Kitts/Nevis		
Gambia	Sierra Leona		Seychelles	S. Lucía		
Guinea	Somalia		Sudáfrica ^(*)	S. Vicente y		
Guinea-Bissau	Sudán		Suazilandia	Gr.		
G. Ecuatorial	Tanzania		Zimbabue	Surinam		
Lesoto	Togo			Trinidad y		
Liberia	Uganda			Tobago		
Madagascar	Zambia			R. Dominicana		

(*) Países no signatarios del Acuerdo de Cotonú

Fuente: elaboración propia a partir de ECDPM (2003) y Comisión Europea (2004).

LOS BENEFICIARIOS AFRICANOS DEL PROTOCOLO DEL AZÚCAR UE-ACP

M^a ELISA CASANOVA DOMENECH*

RESUMEN

El mercado mundial del azúcar está profundamente distorsionado por las prácticas proteccionistas que han puesto en marcha las principales potencias económicas mundiales (la Unión Europea, Estados Unidos y Japón). Estas prácticas no sólo afectan a sus relaciones comerciales exteriores, sino también a sus niveles de producción interna. El presente artículo trata de explicar las contradicciones del régimen mundial del azúcar hasta ahora en vigor, teniendo en cuenta que los compromisos multilaterales en materia de comercio agrícola obligarán a cambiar muchos de sus parámetros. Se hace especial referencia a los países africanos beneficiarios del Protocolo del Azúcar previsto en el Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea (UE) y los países de África, el Caribe y el Pacífico (ACP).

ABSTRACT

The world sugar market is deeply distorted by the protectionist practices that the main world-wide economic powers (the European Union, the United States and Japan) have started up. These practices not only affect their outer commercial relations, but also at their levels of internal production. This article tries to explain the contradictions of the world sugar regime in force, bearing in mind that the multilateral commitments in agricultural trade will obligate to change many of its

* Investigadora en el Departamento de Derecho y Economía Internacionales de la Universitat de Barcelona y profesora de economía en la Escuela de Turismo ESMA.

parameters. It is carried out a special reference to the African countries beneficiaries of the Sugar Protocol included in the Partnership Agreement between the European Union (EU) and the countries of Africa, the Caribbean and the Pacific (ACP).

RÉSUMÉ

Le marché mondial du sucre est profondément dénaturé par les pratiques protectionnistes qui ont mis en marche les principales puissances économiques mondiales (l'Union Européenne, les Etats-Unis et le Japon). Ces pratiques non seulement touchent ses relations commerciales extérieures, mais aussi leurs niveaux de production interne. Le présent article essaye d'expliquer les contradictions du régime mondial du sucre jusqu'à présent en vigueur, en tenant compte du fait que les compromis multilatéraux en matière de commerce agricole obligeront à changer beaucoup de leurs paramètres. L'auteur fait référence spéciale aux pays africains bénéficiaires du Protocole du Sucre prévu dans l'Accord d'Association entre l'Union Européenne (UE) et les pays ACP.

Características básicas del mercado internacional del azúcar

Existe un entramado de políticas proteccionistas en muchos países que conforma un círculo vicioso de difícil solución, porque esas políticas van en contra del libre funcionamiento del mercado internacional. En particular, las políticas azucareras diseñadas en las tres grandes potencias económicas, la Unión Europea (UE), Estados Unidos y Japón, crean importantes distorsiones en el mercado mundial. En dichas economías se conceden determinadas medidas de soporte y protección a los productores de azúcar con el ánimo de mantener la producción de azúcar de remolacha¹. En conjunto, la ayuda gubernamental dirigida al sector representa el 40% de los ingresos de los productores de azúcar, en el caso de la UE y Estados Unidos, y dicha ayuda alcanza el 60% de la renta de los productores japoneses de azúcar².

1. La producción de azúcar derivado de la remolacha representa casi la totalidad de la producción en la UE, el 80% de la producción en Japón y la mitad del volumen de azúcar producido en Estados Unidos (MITCHELL, Donald. 2004).

2. SHEALES, Terry y otros (1999).

Entre las principales medidas, esos países garantizan a los productores azucareros un precio interno que equivale, como mínimo, al doble del precio mundial. Al definir un precio tan elevado para sus mercados domésticos se desincentiva el consumo, siendo los consumidores finales quienes soportan la mayor parte del coste de la aplicación de las políticas de azúcar, y se motiva la producción de edulcorantes alternativos (a excepción de la UE al estar controlada su producción por pequeñas cuotas). Estos Estados protegen a sus industrias azucareras de los bajos precios mundiales mediante considerables barreras comerciales a la importación (en base a elevados aranceles y/o contingentes arancelarios), y además, en el caso de la UE, se utilizan las subvenciones a la exportación.

Los contingentes arancelarios, con aranceles nulos o bajos, regulan las importaciones de azúcar en bruto para cubrir las necesidades de abastecimiento de sus refinerías, que transforman el azúcar en bruto en azúcar blanco³. Fuera de tales contingentes, se aplican aranceles muy elevados lo que, prácticamente, impide la adquisición de azúcar. El mayor contingente arancelario de azúcar de la UE corresponde al azúcar originario del grupo de países de África, el Caribe y el Pacífico (ACP) bajo las condiciones del Protocolo del Azúcar UE-ACP —que se analiza en el próximo apartado—.

Curiosamente, no existe una necesidad de suministro de azúcar externo hacia las refinerías europeas porque la producción de azúcar de remolacha supera al consumo en el territorio comunitario. Sin embargo, para mantener la actividad del refinado en la UE se necesita de un abastecimiento permanente de azúcar originario de terceros países ya que las refinerías disponen de una capacidad productiva de azúcar blanco muy superior a la oferta europea disponible de azúcar de remolacha en bruto.

Como consecuencia de ello, las políticas aplicadas en la UE, Estados Unidos y Japón han deprimido los precios mundiales de modo considerable. Además, la elevada protección del mercado interno aplicada en estos países explica que hayan dejado de ser importadores netos de azúcar comercializado en el ámbito mundial y que se hayan convertido en exportadores netos a lo largo de los últimos veinte años⁴.

3. El azúcar blanco o refinado es un edulcorante de origen natural, sólido, sin aromatizar y sin adición de colorantes u otras sustancias, constituido esencialmente por cristales sueltos de sacarosa con un contenido estándar del 99,5%, en peso seco. En cambio, el azúcar en bruto o terciado suele contener un 92% de sacarosa, en peso seco. En cualquier caso, su contenido de sacarosa es siempre inferior al del azúcar blanco.

4. MITCHELL, Donald (2004).

La UE es la principal región exportadora de azúcar blanco. La salida al mercado mundial del exceso de producción de azúcar de cuotas, como de azúcar ACP tras ser refinado, con subvención a la exportación, además del volumen producido de azúcar C no trasladado a la campaña posterior, implica que la Unión exporte significativos volúmenes a mercados exteriores⁵. Esto explica que su participación en dichos mercados presione a la baja el precio mundial del azúcar. Por eso, se acusa al régimen europeo del azúcar de realizar *dumping* en las exportaciones de azúcar de cuotas y de la cantidad equivalente de azúcar ACP⁶.

Las empresas europeas venden azúcar blanco en el mercado mundial a una serie de países clientes. Estos clientes pertenecen principalmente a las regiones de la ribera del Mediterráneo, Oriente Medio y el resto de Europa. Como promedio a lo largo de las campañas 1998/99 a 2000/01, Argelia, Siria e Israel adquirieron casi un 30% de las exportaciones europeas de azúcar al mercado mundial. Entre los 15 principales países de destino de azúcar de la UE destacan algunos Estados de Oriente Medio (Israel, los Emiratos Árabes Unidos, Iraq y Jordania), de África (Argelia, Egipto, Libia y Nigeria), y dos países de la Asociación Europea de Libre Comercio (Noruega y Suiza)⁷.

Ante esta realidad, en los últimos años, se han elaborado estudios cuantitativos sobre los efectos que la liberalización del comercio mundial de azúcar supondría para el conjunto de la economía mundial y para cada una de las economías domésticas⁸. Todos estos estudios concluyen que ante un entorno de mayor liberalización comercial, el precio mundial aumentaría y que incluso sería menos inestable. Por consiguiente, surgirían beneficios económicos derivados del uso más eficiente de los recursos en la producción de azúcar a favor de los países competitivos, y de un mayor excedente del consumidor en Estados actualmente protegidos. Los recursos ahorrados por la producción caracterizada por menores costes productivos podrían ser utilizados en otras actividades económicas para generar ingreso adicional. Los consumidores que actualmente pagan elevados precios domésticos, podrían comprar más

5. La denominación de azúcar C se refiere a la cantidad de azúcar producido en exceso a las cuotas (A y B) de las empresas europeas fabricantes de azúcar. A diferencia del azúcar de cuotas, la cuantía C no dispone de garantía de precio ni de comercialización dentro o fuera de la UE. De hecho, el azúcar C no puede comercializarse en el mercado europeo, sino que debe exportarse sin subvención. Así pues, se ofrece un tratamiento diferente en función de si se trata de azúcar dentro o fuera de cuotas, en lo que se refiere al precio y a la garantía de comercialización, aunque las características físicas del producto sean las mismas.

6. Tal y como se afirma en Oxfam International (2002) y VAUGHAN, Alexis (2000).

7. Según la información estadística del *Sugar Yearbook 2001* de la Organización Internacional del Azúcar (OIA).

8. Los principales estudios son BORRELL, Brent y PEARCE, David (1999); SHEALES, Terry y otros (1999); y WOHLGENANT, Michael K. (1999).

cantidad de azúcar y, a la vez, disponer de una mayor renta real que podrían gastar en la adquisición de otros productos.

Además, cuanto más amplias, completas y coordinadas fuesen las reformas emprendidas, mayores serían dichos beneficios. De ahí que se incida en la importancia de las actuales negociaciones en la Organización Mundial del Comercio (OMC) sobre la liberalización del comercio agrícola, ya que podrían desembocar en una aproximación global de reforma de las políticas azucareras aplicadas en los países miembros.

A partir de aquí, es interesante mostrar que la producción, el consumo, el comercio y la eficiencia productiva de azúcar en el mercado internacional presentan unos rasgos característicos, antes de entrar en el análisis específico del papel que desempeñan los países ACP africanos beneficiarios del Protocolo del Azúcar.

En este sentido, hay que destacar que muchos países son productores de azúcar. Según la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), alrededor de 130 países elaboran uno o los dos tipos de azúcares naturales existentes: el derivado de caña y el extraído de la remolacha azucarera. Alrededor de 90 países producen azúcar de caña y los demás obtienen azúcar de remolacha.

La producción mundial de azúcar oscila entre 110 a 136 millones de tm. según la campaña, de acuerdo con la información estadística proporcionada por F.O. Licht⁹. Se observa una clara tendencia expansiva de la producción de azúcar de caña, mientras que el derivado de la remolacha se mantiene estable. En la campaña 2001/02, un 75,5% del azúcar obtenido era de caña, y el restante 24,5% de remolacha.

El azúcar de caña se produce principalmente en países de clima tropical, mientras que el de remolacha se obtiene en climas templados. La India y Brasil son los principales Estados productores de azúcar de caña, mientras que la UE y Estados Unidos encabezan la lista de países productores de azúcar de remolacha. Sólo Estados Unidos y China figuran entre las principales economías productoras de azúcar derivado de ambas materias primas.

Respecto al consumo mundial de azúcar, todos los países lo consumen. Unos 50 Estados satisfacen parte de su consumo doméstico con azúcar producido

9. Referida al decenio 1992/2002.

fuera de sus fronteras nacionales. La mayoría de ellos se encuentran en los continentes africano y asiático¹⁰. Aproximadamente el 90% del consumo mundial se realiza en forma de azúcar blanco (tanto el derivado de la caña como de la remolacha, pues el producto resultante es el mismo). El restante 10% se realiza por azúcar en bruto, especialmente en países del sudeste asiático y de América Latina¹¹.

Los grandes países productores de azúcar son los mismos que los principales consumidores de dicho producto. Un poco más del 60% de su consumo global se efectúa en los países en desarrollo¹². En general, el consumo se distribuye entre los países en función de su peso demográfico. La India y la UE son las principales economías consumidoras de azúcar.

Así como el azúcar de la remolacha se comercializa en su práctica integridad como azúcar blanco, una gran parte del derivado de caña se intercambia en bruto. Al mismo tiempo, el comercio mundial está distribuido, más o menos, al 50% entre el azúcar en bruto y blanco.

Una gran parte de los flujos comerciales de azúcar en bruto se lleva a cabo en condiciones preferentes, como es el caso de los compromisos especiales de la UE a favor del azúcar ACP. En cambio, la mayoría de los intercambios de azúcar blanco se efectúa en condiciones de mercado libre, atendiendo a la siguiente diferenciación. Ya sea porque se obtiene y exporta, principalmente, a partir de refinar azúcar de caña en bruto, previamente importado en el país en cuestión. O bien, porque el azúcar blanco comercializado se produce directamente en el interior del país. En particular, las exportaciones de azúcar blanco de la UE se engloban en las dos categorías anteriores, pues la Unión vende en los mercados exteriores tanto azúcar blanco de remolacha producido en el territorio comunitario, como azúcar de caña en bruto importado tras ser refinado dentro de sus fronteras.

Por un lado, Brasil y Rusia son las principales economías exportadora e importadora, respectivamente, de azúcar en bruto. La UE ocupa la tercera

10. De los 141 países analizados por la OIA en el *Sugar Yearbook 2001*, alrededor de unos 25 Estados satisfacen íntegramente sus necesidades de consumo a partir de importaciones. Dichos países son: Estonia, Luxemburgo, Noruega e Islandia, en Europa; Argelia, Cabo Verde, Gambia, Ghana, Libia, Mauritania, Namibia y República Centroafricana, en África; Afganistán, Arabia Saudita, Armenia, Azerbaiyán, Hong Kong, Iraq, Kampuchea, República de Corea, República Democrática de Corea, Singapur, Tayikistán, Turkmenistán y Yemen, en Asia; y Nueva Zelanda, en Oceanía.

11. MITCHELL, Donald (2004).

12. FAO, "Apoyo de la FAO a las negociaciones en el marco de la OMC - Productos básicos importantes en el comercio agropecuario: el azúcar" (2003).

posición, después de Estados Unidos, en la jerarquía de las economías importadoras de azúcar en bruto. Por otro lado, la UE e Indonesia se sitúan en la primera posición entre las economías exportadoras e importadoras, respectivamente, de azúcar blanco. También son muy significativas las cantidades de azúcar blanco de Brasil que son vendidas en el mercado internacional, por lo que dicha economía es una gran exportadora tanto de azúcar en bruto como blanco.

Por último, es importante analizar el nivel de eficiencia productiva de las economías participantes en el mercado mundial del azúcar. Se utilizan los costes como indicador de competitividad en vez de los precios mundiales vigentes, por dos motivos fundamentales. En primer lugar, como el azúcar se comercializa mayoritariamente en los mercados domésticos, los precios mundiales del azúcar no reflejan correctamente los costes medios de producción que soportan las economías exportadoras. En segundo lugar, cobra especial relevancia la consideración de los efectos de las políticas en el sector del azúcar ya que éstas pueden incitar a producir y exportar en aquellos países sin realmente ventajas comparativas. Ambos motivos contribuyen a que los precios mundiales sean bajos y volátiles.

En conjunto, la producción de azúcar de remolacha soporta mayores costes que los referentes al de caña, de ahí que se apliquen políticas proteccionistas, especialmente en la UE, Estados Unidos y Japón, especializados en el azúcar de remolacha —tal y como se ha comentado anteriormente—. Los costes asociados al azúcar de remolacha son mucho mayores que los de caña en el ámbito tanto de las principales economías exportadoras como del conjunto de países productores a bajo coste¹³. Este hecho es debido, especialmente, a que las empresas fabricantes de azúcar de caña consiguen producir un mayor volumen de azúcar que las que se dedican a procesar la remolacha azucarera. De esta forma, estas empresas soportan menores costes medios de producción, pues los costes variables tienen poco peso relativo en la estructura de costes.

Algunas economías principales en la producción y la exportación de azúcar de caña, como Brasil y Australia, soportan bajos costes productivos. Pero también, varios países de África subsahariana: Etiopía, Kenya, Malawi, Swazilandia, Zambia y Zimbabwe, producen y exportan azúcar de

13. Entre los principales trabajos centrados en este análisis, merece destacar: HALEY, Stephen L. (2004, 2001 y 1998); HANNAH, Anthony y SPENCE, Donald (1996) (citado en Netherlands Economic Institute, 2000); HAZELEGER, Barend (2001); y Pontificia Universidad Católica de Chile (2003).

caña, en pequeñas cantidades, a bajo coste. En cuanto al azúcar de remolacha, principales economías productoras y exportadoras, como Reino Unido y Francia, se caracterizan por ser eficientes. Chile produce, sin embargo, bajo menores costes, a pesar de que no exporta grandes volúmenes de azúcar.

La participación de los países ACP africanos beneficiarios del Protocolo en el mercado europeo

Las cantidades de azúcar ACP vendidas en el mercado europeo bajo las condiciones del Protocolo representan la principal fuente de suministro de carácter preferente para la UE. Se trata, pues, del mayor contingente, libre de aranceles, dentro del régimen especial de importaciones europeas, por lo que está claramente inserto en la Organización Común de Mercado del azúcar. La aplicación de dicho Protocolo permite asegurar el abastecimiento de azúcar de caña en bruto a las refinerías europeas y, al mismo tiempo, transferir una renta a los exportadores de azúcar de los Estados ACP participantes.

Fue en el primer Convenio de Lomé de 1975, que la Comunidad Económica Europea, por una parte, y los países de África, el Caribe y el Pacífico, por otra parte, adoptaron unos compromisos especiales sobre los intercambios comerciales de azúcar, cuyas condiciones de aplicación fueron contenidas en el protocolo del Azúcar UE-ACP. Estos compromisos supusieron el traslado del pacto británico con los países productores de azúcar del *Commonwealth Sugar Agreement* (CSA, 1951-1974) al acuerdo comunitario respecto al azúcar procedente de los países ACP.

Desde entonces, el Protocolo ha seguido manteniendo su vigencia más allá de la expiración de los Convenios de Lomé. En el actual Acuerdo de Asociación UE-ACP (Acuerdo de Cotonú), vigente desde abril de 2003, este instrumento sigue aplicándose en el ámbito de la cooperación comercial.

Su carácter especial reside en las condiciones que contiene respecto a las cantidades acordadas para cada país beneficiario, el precio garantizado y su duración, bajo las que ambas Partes se comprometen a realizar los intercambios comerciales relativos al azúcar en cada campaña de comercialización. Así, se establece una cantidad global prácticamente invariable de 1,3 millones de tm. de azúcar ACP con una asignación específica para cada Estado participante (en el cuadro 1 se recogen los volúmenes correspondientes a la región africana ACP).

Cuadro 1: Asignación de cantidades a los países ACP africanos beneficiarios del Protocolo del Azúcar UE-ACP. (Las cifras están expresadas en tm. de azúcar blanco equivalente)

En el artículo 3(1) del Protocolo se recogen las cantidades de azúcar de caña que se benefician de los compromisos comerciales especiales sobre el azúcar ACP. Estos volúmenes son los siguientes:

Mauricio	487.200
Swazilandia	116.400
Malawi	20.000
Madagascar	10.000
Congo, Rep. del	10.000
Tanzania	10.000
Kenya	5.000
Uganda	5.000

Mediante un Acuerdo en forma de canje de notas entre la UE y los países ACP beneficiarios (anexo al Protocolo), se incluyen a Zimbabwe (en 1981) y Costa de Marfil (en 1983) en el artículo 3(1) del Protocolo con unas cantidades de:

Zimbabwe	25.000
Costa de Marfil	2.000

Fuente: elaboración propia a partir de ECDPM (2003) y Comisión Europea (2004)

Han sido 19 los Estados ACP beneficiarios del Protocolo del Azúcar. Además de los 12 países que habían participado en el CSA y que se convirtieron en Estados ACP¹⁴, participaron, desde un principio, otros cuatro países ACP africanos: Madagascar, la República del Congo, Tanzania y Suriname. Desde entonces, solamente Zimbabwe (en 1981), Costa de Marfil (en 1983) y Zambia (en 1995) se han añadido en la lista de Estados ACP beneficiarios.

En determinadas situaciones, se han redistribuido las cantidades de azúcar asignadas entre las demás economías beneficiarias o se han otorgado a los nuevos países participantes. Desde 1975, Kenya y Uganda, en la región de África subsahariana, perdieron su derecho a suministrar azúcar a la UE por el incumplimiento del compromiso de entrega de la cantidad establecida para cada campaña de comercialización. Por consiguiente, para los demás períodos comerciales, las cantidades asignadas inicialmente a dichas economías han sido concedidas, especialmente, a Costa de Marfil y Zimbabwe. En cambio, Zambia que se adhirió al Protocolo el 1 de enero de 1995, no se ha beneficiado de la mencionada redistribución de cantidades, al no asignarle una cuota.

14. Éstos fueron Barbados, Belice, Fiji, Guyana, Jamaica, Kenya, Mauricio, Swazilandia, Saint Kitts y Nevis, Tanzania, Trinidad y Tobago, Uganda.

Pero a este país le ha interesado ser una economía participante del Protocolo ya que ello le ha permitido entregar, desde un principio, cantidades de azúcar bajo el Acuerdo del “azúcar preferente especial” (APE)¹⁵.

Además, se garantiza un precio de compra para la comercialización del azúcar ACP en el mercado europeo en consonancia con el precio vigente en el territorio comunitario, el cual se sitúa entre dos y tres veces por encima del precio mundial. Se tiene, por tanto, como referencia el precio interno del azúcar en la UE, al ser los compromisos especiales sobre el azúcar ACP parte integrante del régimen europeo del azúcar.

Por otra parte, el Protocolo se ha caracterizado por una duración indefinida. Asimismo, la gestión del régimen europeo del azúcar no ha afectado a los compromisos especiales contraídos por la UE en relación al azúcar ACP. Así pues, el funcionamiento del mercado europeo no ha perjudicado las obligaciones de la Comunidad con respecto a importar cantidades específicas de azúcar ACP a precios garantizados por un período indefinido.

No obstante, el panel constituido en la OMC ha condenado, con la confirmación del Órgano de Apelación, las subvenciones europeas a la exportación de azúcar por el incumplimiento de los compromisos a este respecto alcanzados en la Ronda de Uruguay, lo que pone seriamente en cuestión la continuidad de las condiciones del Protocolo¹⁶. Ello es debido a que la supresión de la excepción al compromiso de reducción de las subvenciones de exportación de azúcar (alcanzado en la Ronda de Uruguay) que se conceden para reexportar el azúcar procedente de los países ACP podría acarrear una caída del volumen exportable con subvención de alrededor de 1,5 millones de tm.¹⁷

Esas características fundamentales sobre las que descansa el trato preferente que la UE concede a favor del azúcar ACP han permitido que los países ACP participantes obtengan beneficios económicos, en términos de transferencias monetarias y de estabilización de los ingresos de exportación de azúcar. Por

15. Este Acuerdo, que se firmó en 1995, permite, actualmente, la libre entrada de una cantidad global de alrededor de 250.000 tm de azúcar de caña en bruto originario de las economías ACP participantes del Protocolo para cada campaña, con el ánimo de satisfacer las necesidades de abastecimiento de las refinerías europeas de azúcar. Este Acuerdo tiene sus propias características en cuanto al reparto de la cantidad global, el precio y la garantía de continuidad.

16. El 15 de octubre de 2004, el panel concluyó que el programa de subvenciones a la exportación de azúcar de la UE viola los compromisos internacionales sobre comercio (en concreto, los artículos 3.3 y 8 del Acuerdo sobre Agricultura de la OMC). A partir de ahí, el Órgano de Apelación elaboró y presentó públicamente su informe el 28 de abril de 2005, reafirmando las mismas consideraciones que las del panel.

17. Esta cantidad corresponde a la suma del volumen global de azúcar ACP bajo el Protocolo (1.300.000 tm.) y de la cantidad de azúcar ACP bajo el Acuerdo del “azúcar preferente especial” (250.000 tm.).

una parte, aquellos países que han entregado las mayores cantidades de azúcar a la UE, como Mauricio y Swazilandia, en la región de África subsahariana, son los que han recibido las mayores transferencias.

Por otra parte, la mayor variabilidad del precio mundial del azúcar de caña en bruto respecto a la del precio europeo garantizado para el azúcar ACP explica la existencia del impacto estabilizador derivado de la aplicación del Protocolo. Pero se detectan diferencias en el efecto de estabilización percibido por cada economía ACP beneficiaria, debido al distinto nivel de variabilidad de sus cantidades de azúcar suministradas al mercado europeo. En conjunto, las economías africanas, a excepción de Costa de Marfil, la República del Congo y Zimbabwe, se caracterizan por un significativo efecto de estabilización de sus ingresos de exportación de azúcar¹⁸.

La participación de los países ACP africanos beneficiarios del Protocolo en el mercado internacional

En todos los ámbitos del mercado mundial referentes a la producción, el consumo y el comercio, se analiza, en este apartado, cuál ha sido la participación de los países ACP africanos beneficiarios del Protocolo del Azúcar UE-ACP, en aras a valorar su relevancia. Se estudia, también, el nivel de eficiencia productiva de sus sectores azucareros.

La producción y el consumo de azúcar ACP africano

Los países ACP africanos incluidos en la lista de beneficiarios del Protocolo no tienen un peso significativo ni en la producción ni en el consumo mundial de azúcar. Según las estadísticas de la Organización Internacional del Azúcar (OIA), el total de producción de azúcar de las nueve economías ACP africanas incluidas en el Protocolo representa casi un 2% de la producción mundial, y el consumo doméstico de azúcar en dichos Estados se sitúa en un 1% del consumo global, a partir de datos promedio del período 1994-2001 (véase el cuadro 2).

La mayor producción de azúcar es realizada por Mauricio, Swazilandia y Zimbabwe, y el mayor consumo de azúcar se efectúa en Costa de Marfil, Tanzania y Zimbabwe. Es relevante destacar el elevado consumo per cápita en Swazilandia. Se trata de un consumo intermedio al ser las industrias alimentarias las que adquieren una gran parte de este producto.

18. Para un análisis detallado sobre los beneficios del Protocolo del Azúcar para los países ACP participantes, véase CASANOVA, María Elisa (2005).

Cuadro 2: Producción y consumo de azúcar en los países ACP africanos que se benefician del Protocolo del Azúcar UE-ACP. Período promedio 1994-2001. (Las cifras están expresadas en tm. de azúcar en bruto)

Países	Producción	Consumo	Consumo per cápita (kg./persona)
Congo, Rep.	39.893	31.000	11,03
Costa de Marfil	148.552	162.888	10,90
Madagascar	83.570	91.610	6,36
Malawi	213.608	153.228	15,68
Mauricio	591.892	41.431	35,88
Swazilandia	504.584	103.489	105,93
Tanzania	111.660	173.438	5,48
Zambia	176.607	116.584	
Zimbabwe	527.661	315.969	26,24
Total	2.398.026	1.189.637	
Total mercado mundial	124.992.750	122.403.000	
%	1,9%	1,0%	

(1) No se incluye a Kenya, Uganda ni Suriname porque ya no son Estados beneficiarios del Protocolo.

(2) Algunos datos han sido total o parcialmente estimados.

Fuente: OIA, Sugar Yearbook 2001.

La mayoría de estas economías ACP son excedentarias si consideramos su producción y consumo doméstico de azúcar, como es el caso especialmente de Mauricio y Swazilandia. En realidad, sólo Costa de Marfil, Madagascar y Tanzania no producen suficiente volumen de azúcar para satisfacer todo el consumo interno y, en consecuencia, se identifican como economías importadoras netas de azúcar en el mercado mundial. Sin embargo, en el caso de Mauricio, el país importa azúcar a precios mundiales para poder exportarlo a precio de Protocolo.

El comercio de azúcar ACP africano

La participación de los países de África subsahariana beneficiarios del Protocolo es destacable en el comercio internacional del azúcar. Así, el volumen exportado de azúcar procedente de dichas economías ha representado un 3,8% sobre el total de las exportaciones mundiales de azúcar (en bruto y blanco), como promedio del período 1995-2001 (véase el cuadro 3). Dicha participación es superior a la proporción que representa el conjunto de productos ACP exportados sobre las exportaciones mundiales (que se sitúa alrededor de un 2%).

Cuadro 3: Exportaciones e importaciones de azúcar de los países ACP africanos beneficiarios del Protocolo del Azúcar UE-ACP. Período promedio 1995-2001. (Las cifras están expresadas en tm. de azúcar en bruto)

Países	Exportaciones	Importaciones	Exportaciones netas
Congo, Rep.	39.950	30.248	9.702
Costa de Marfil	25.593	59.813	-34.220
Madagascar	14.777	21.372	-6.594
Malawi	60.673	3.063	57.610
Mauricio	586.396	34.321	552.074
Swazilandia	395.486	-	395.485
Tanzanía	14.842	88.781	-73.939
Zambia	67.912	1.442	66.470
Zimbabwe	208.167	8.383	199.784
Total	1.413.796	247.423	1.166.373
Total mercado mundial	37.246.728	34.632.948	2.613.780
%	3,8%	0,7%	

(1) No se incluye a Kenya, Uganda ni Suriname porque ya no son Estados beneficiarios del Protocolo.

(2) Algunos datos han sido total o parcialmente estimados.

(3) En algunas de las campañas analizadas, Malawi, Swazilandia, Zambia y Zimbabwe no han importado azúcar. Por eso, sus correspondientes cifras son pequeñas.

Fuente: OIA, Sugar Yearbook 2001.

El destacado papel de dichos Estados ACP en el comercio mundial de azúcar viene explicado por la aplicación de las condiciones preferentes de acceso al mercado europeo. Alrededor de un 65% de las exportaciones de azúcar procedente de los países ACP africanos beneficiarios del Protocolo se dirige a la UE en base al trato favorable recogido en el Protocolo del Azúcar y el Acuerdo del “azúcar preferente especial”. Esto es así porque ambos Acuerdos posibilitan la exportación en torno a 900.000 tm., por campaña, de azúcar blanco equivalente procedente de la región africana.

Estos países exportan azúcar en bruto, mientras que no todos ellos venden azúcar blanco en mercados exteriores. Esto es resultado de que, en general, no se ha desarrollado la capacidad de refinado de azúcar en las economías ACP para producir y exportar azúcar blanco. Así, en el mercado mundial, las exportaciones de azúcar en bruto originario de este grupo de países ACP africanos alcanzan un 5,7% de la cantidad mundial exportada, en cambio, la proporción se reduce a un 1,6% para el azúcar blanco (véase el cuadro 4). En particular, Mauricio y Swazilandia venden significativos volúmenes de azúcar en bruto en los mercados exteriores, mientras que únicamente Swazilandia, Zambia y Zimbabwe exportan cantidades considerables de azúcar blanco.

Cuadro 4: Exportaciones de azúcar originario de los Estados ACP africanos beneficiarios del Protocolo. Período promedio 1995-2001. (Las cifras están expresadas en tm. de azúcar en bruto)

Países	Exportaciones de azúcar en bruto	Exportaciones de azúcar blanco
Congo, Rep.	29.904	10.045
Costa de Marfil	9.577	15.982
Madagascar	8.133	6.644
Malawi	52.904	7.769
Mauricio	573.156	13.240
Swazilandia	265.950	129.535
Tanzania	12.935	1.908
Zambia	21.200	46.712
Zimbabwe	160.172	44.138
Total	1.133.931	275.973
Total mercado mundial	19.865.131	17.381.598
%	5,7%	1,6%

(1) En algunas de las campañas analizadas, la República del Congo y Tanzania no han exportado ninguna cantidad de azúcar blanco.

(2) Algunos datos han sido total o parcialmente estimados.

Fuente: OIA, Sugar Yearbook 2001.

Los países ACP africanos beneficiarios del Protocolo importan azúcar aunque en cantidades pequeñas. Tal y como ya se ha visto en el cuadro 3, se puede observar que la proporción que suponen sus importaciones de azúcar a nivel mundial es de un 0,7%. Estas economías ACP adquieren mayores volúmenes de azúcar blanco que de azúcar en bruto. Dichas cantidades representan, respectivamente, un 1,6% y un 0,8% sobre las importaciones totales de azúcar blanco y en bruto (véase el cuadro 5).

En conjunto, los países ACP africanos beneficiarios del Protocolo son exportadores netos de azúcar en bruto y, al mismo tiempo, son importadores netos de azúcar blanco. Pero, como excepción, Costa de Marfil y Zambia han exportado una mayor cantidad de azúcar blanco que en bruto y, por otro lado, Malawi ha importado un mayor volumen de azúcar en bruto que refinado.

Respecto al destino de las exportaciones de azúcar (en bruto y blanco) de la región africana ACP beneficiaria del Protocolo, la UE es la principal destinataria debido a la aplicación del Protocolo del Azúcar y el Acuerdo del “azúcar preferente especial”. Estos países africanos han destinado las mayores cantidades de azúcar a la UE a lo largo del período 1995-2001, con la única excepción de Zambia, pues este país sólo se ha beneficiado del último Acuerdo mencionado. En particular, Mauricio ha destinado casi toda su producción a satisfacer la cuota permitida de acceso al mercado europeo.

Cuadro 5: Importaciones de azúcar de los Estados ACP africanos beneficiarios del Protocolo. Período promedio 1995-2001. (Las cifras están expresadas en tm. de azúcar en bruto)

Países	Importaciones de azúcar en bruto	Importaciones de azúcar blanco
Congo, Rep.	5.796	23.023
Costa de Marfil	8.820	50.993
Madagascar	6.367	15.005
Malawi	2.164	898
Mauricio	8.455	25.866
Swazilandia	-	-
Tanzanía	44.320	44.461
Zambia	387	1.054
Zimbabwe	8.383	-
Total	84.692	161.302
Total mercado mundial	19.621.283	15.011.666
%	0,4%	1,1%

(1) La OIA no tiene constancia de que se hayan efectuado importaciones de azúcar en bruto por parte de Swazilandia. Tampoco se han registrado importaciones de azúcar blanco en Swazilandia ni en Zimbabwe.

(2) Algunos datos han sido total o parcialmente estimados.

Fuente: OIA, Sugar Yearbook 2001.

Estados Unidos es la segunda mayor importadora de azúcar ACP, gracias al establecimiento de un contingente arancelario a favor de dichas economías, excepto Zambia. Sin embargo, en algunas campañas, estos países ACP africanos exportan mayores cantidades a otros mercados que al estadounidense. Así, Malawi, Swazilandia y Zimbabwe dirigen más toneladas de azúcar a países vecinos (como Kenya, Namibia, Mozambique y Tanzania) que a Estados Unidos. También, Mauricio ha establecido vínculos comerciales estables con Suiza, Israel, Nueva Zelanda y países asiáticos (como Hong Kong y Singapur). Sin embargo, sus cantidades de azúcar vendidas a estos países son inferiores a las dirigidas a Estados Unidos y, por supuesto, a la UE, porque en estos últimos obtiene precios muy superiores a los mundiales por los acuerdos suscritos con ambos.

Respecto al origen de las importaciones de azúcar (en bruto y blanco) de los Estados ACP africanos beneficiarios del Protocolo, destaca la existencia de una diversidad de economías suministradoras de azúcar a dichos países. En general, Brasil vende grandes volúmenes de azúcar a la mayor parte de estos países ACP. Este país exporta regularmente azúcar a Costa de Marfil, Madagascar y Tanzania. En la misma línea, Sudáfrica vende cantidades significativas de azúcar a Madagascar, Mauricio y Tanzania. Ello hay que relacionarlo —como se ha dicho anteriormente— con el hecho de que Mauricio satisface

gran parte de su consumo doméstico con la importación de azúcar y así, facilita que su producción doméstica cubra la totalidad de azúcar a exportar a la UE a precio de Protocolo.

La UE no se encuentra entre los principales suministradores de azúcar a los países ACP africanos beneficiarios de las condiciones del Protocolo. Sin embargo, la Unión Europea suele vender azúcar blanco a dichos Estados ACP, aunque éstos se caractericen por ser economías tradicionales de exportación de azúcar en bruto a la Unión. En particular, Costa de Marfil y Madagascar reciben las mayores cantidades de azúcar procedente de la UE a lo largo de las campañas. En cambio, estos países ACP africanos no adquieren azúcar procedente de EE.UU..

Competitividad en la producción de azúcar ACP africano

Malawi, Swazilandia, Zambia y Zimbabwe, de la región africana ACP beneficiaria del Protocolo, se han situado entre los países con los menores costes de producción de azúcar de caña durante las dos últimas décadas. Varios factores han posibilitado que el sector azucarero de dichos países haya funcionado relativamente bien. Un elevado grado de mecanización, tanto en el campo como en la industria, ha facilitado el rendimiento de la caña por terreno cultivado, una mejor extracción de la sacarosa contenida en la caña, además de una elevada tasa de recuperación del capital en fábrica. Estas economías se caracterizan, también, por alargar la temporada de producción de azúcar lo que permite hacer un uso extensivo de los recursos fijos. Por su parte, las bajas remuneraciones de la mano de obra son un factor clave a la hora de explicar los menores costes productivos de azúcar que soporta este grupo de economías africanas¹⁹.

A pesar de ello, sus industrias azucareras no son de tamaño grande, ni tampoco sus volúmenes de operaciones tienen un peso fundamental en el mercado internacional. El acceso al agua para riego, factor primordial sobre la competitividad en términos de costes, ha limitado el nivel de producción de la industria azucarera africana. Ninguna de estas industrias puede producir caña para comercializar sin contar con un sistema de riego. En consecuencia, su proceso de crecimiento se ha visto influenciado por la inversión en embalses y sistemas de riego. Por otra parte, una importante barrera a la que se han enfrentado estas economías son los altos costes de transporte desde el centro

19. LMC International, *A World Survey of Sugar and HFCS Field, Factory and Freight Costs. 1997 Report* (1997).

de producción hasta un puerto de salida hacia otros mercados, teniendo en cuenta que muchos de estos países no tienen salida al mar²⁰.

Respecto a Mauricio, pese a ser el principal país exportador de azúcar del conjunto de países ACP participantes del Protocolo, no tiene costes competitivos en este sector. En realidad, sus costes medios de producción de azúcar son mucho mayores que los concernientes a los países ACP más eficientes (Malawi, Swazilandia, Zambia y Zimbabwe) (véase el cuadro 6). En el Informe del Tribunal de Cuentas de la UE (2000), se mencionan como motivos principales de esta realidad, los altos costes de la mano de obra y el hecho de que el terreno es montañoso y rocoso lo que reduce las posibilidades de regadío y mecanización, en dicha isla.

Cuadro 6: Los costes medios de producción de azúcar de caña en los países ACP africanos beneficiarios del Protocolo. Promedio de las campañas 1989/90-1994/95.
(Las cifras están expresadas en dólares corrientes por tm. de azúcar en bruto)

Campo	Costes de producción		Total (a coste de factores)	Jerarquía (sobre estos países ACP)	Jerarquía (sobre 62 países exportadores de azúcar de caña en bruto)
	Fabricación	Administración			
Congo, Rep.	280	336,1	708,5	9	57
Costa de Marfil	245,9	160,9	467,8	6	42
Madagascar	218,3	222,3	506,7	8	49
Malawi	103,3	58,7	186,3	1	1
Mauricio	174,5	120	338,7	5	20
Swazilandia	146,7	60,5	238,3	4	8
Tanzanía	246,7	168,7	477,7	7	44
Zambia	128,3	49,1	204,0	2	4
Zimbabwe	120,7	72,7	222,4	3	6
Total (media)	184,9	138,8	48,6	372,3	

Fuente: LMC International, *A World Survey of Sugar and HFCS Field, Factory and Freight Costs. 1997 Report, 1997.*

Por otro lado, Costa de Marfil, Madagascar, la República del Congo y Tanzania, son los países africanos beneficiarios del Protocolo que se han caracterizado por producir azúcar con costes muy elevados. Varias razones que explican este hecho son: el estancamiento de la producción y la productividad,

20. Pontificia Universidad Católica de Chile, *Mercado del Azúcar y Precios de Referencia para la Aplicación de Banda de Precios* (2003).

la ausencia de economías de escala, los problemas relacionados con la mano de obra, y los bajos niveles de tecnología y mecanización incorporados en los sistemas productivos.

Conclusiones

El mercado mundial del azúcar es uno de los más distorsionados del mundo. Un amplio conjunto de políticas de protección y medidas de soporte a la producción interna se aplican en casi todos los países productores y consumidores del mundo. Estas políticas proteccionistas responden, principalmente, a la voluntad de los Estados por asegurar una producción interna de azúcar de remolacha, teniendo en cuenta que soporta mayores costes productivos que el azúcar de caña. Por ello, las políticas azucareras que se aplican en la UE, Estados Unidos y Japón crean importantes distorsiones al orientarse a mantener la producción doméstica de azúcar derivado de la remolacha.

En consecuencia, estas políticas van en contra del mercado libre internacional del azúcar. En particular, la UE cubre las necesidades de sus refinerías con la entrada de azúcar de caña en bruto originario de los países ACP bajo las condiciones establecidas en el Protocolo del Azúcar UE-ACP. Dichas condiciones de carácter preferente permiten que los países ACP africanos se beneficien de transferencias y de un efecto de estabilización de sus ingresos de exportación de azúcar. Estos países dirigen sus mayores volúmenes de azúcar a la UE, siendo posible que, a la vez, importen para cubrir parte de su consumo doméstico. Este es el caso, especialmente de Mauricio, que exporta casi toda su producción a la UE a precio de Protocolo y, al mismo tiempo, importa azúcar de Sudáfrica a precio mundial para satisfacer su consumo. Esto es, pues, una muestra de la clara dependencia comercial de estos países africanos respecto al mercado europeo.

Por otra parte, la UE, que es la principal región exportadora de azúcar blanco en el mercado mundial, coloca sus excedentes productivos en un amplio conjunto de mercados exteriores. Ello es posible gracias al sistema de subvenciones a la exportación de azúcar blanco, el cual permite que la Comunidad exporte al precio mundial, que no cubre sus costes totales medios de producción.

Ello alimenta la caída de los precios mundiales vigentes, lo que conlleva que las economías africanas participantes del Protocolo del Azúcar UE-ACP obtengan reducidos ingresos de exportación de azúcar a mercados exteriores. Asimismo, estos países ACP no consiguen penetrar en principales mercados africanos potenciales, como Argelia, Egipto, Libia y Nigeria, para comercializar su

azúcar, pues la UE vende destacados volúmenes de azúcar. De hecho, las economías ACP de África subsahariana no logran establecer lazos comerciales permanentes sobre el azúcar con los demás Estados del continente, a pesar de que la gran mayoría de ellos son importadores netos de azúcar.

Esta realidad no viene influenciada por la falta de competitividad en el sector del azúcar de determinadas economías ACP africanas. En concreto, Malawi, Swazilandia, Zambia y Zimbabwe, algunos de los cuales se benefician de pequeñas cantidades en el Protocolo, tienen costes muy competitivos, a pesar de que no se den las condiciones óptimas para el cultivo de la caña y la distribución del azúcar producido. Por consiguiente, sería de esperar que dichos países pudieran movilizar y tener una mayor cantidad y diversidad de flujos comerciales de azúcar de caña en bruto en el exterior respecto a los que realmente realizan.

De todo ello se deduce que el mercado mundial del azúcar, fuertemente distorsionado por las políticas proteccionistas que aplican muchos países, perjudica especialmente a los países en desarrollo eficientes en la producción de azúcar. En particular, hemos analizado cómo la política azucarera de la UE supone para el azúcar ACP africano una dependencia comercial en el mercado europeo y, al mismo tiempo, añade dificultades para que éste penetre en otros mercados.

De ahí el interés por cuantificar los efectos sobre la producción, el consumo, el precio y los flujos comerciales de azúcar en el mercado internacional del azúcar ante diversos escenarios de liberalización parcial y global del comercio. Todos los estudios coinciden en que cuanto más amplia, completa y coordinada sea la reforma emprendida, mayor será el beneficio global. Por eso, se incide en la importancia de las actuales negociaciones en la OMC sobre la liberalización del comercio agrícola, ya que podrían desembocar en un proceso global de reforma de las políticas azucareras aplicadas en los países miembros.

Bibliografía

- Acuerdo de Asociación entre los Estados de África, del Caribe y del Pacífico, por una parte, y la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por otra parte, firmado en Cotonú el 23 de junio de 2000, *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, L 317, 15.12.2000.
- BORRELL, BRENT y PEARCE, DAVID: *Sugar: the taste test of trade liberalization*, Report prepared for the Conference on agriculture and new trade agenda from a development perspective: 1-2 October 1999, Geneva, Centre for International Economics, Canberra & Sidney, septiembre 1999.

- CASANOVA, MARÍA ELISA: *Evaluación de impacto del Protocolo del Azúcar CE-ACP*, tesis doctoral, Departamento de Derecho y Economía Internacionales, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad de Barcelona, Barcelona, marzo 2005, (<http://www.tdx.cesca.es/TDX-0407105-122429>).
- CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA: 76/568/EEC Council Decision of 29 June 1976 on the association of the overseas countries and territories with the European Economic Community, *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, L 176, 01.07.1976.
- F.O.LICHT: *World Sugar Statistics 2003*, Ratzeburg (Alemania), 2003.
- HALEY, STEPHEN L.: "U.S. and World Sugar and HFCS Production Costs, 1997/98-2002/03", *Sugar and Sweeteners Outlook*, Economic Research Service, United States Department of Agriculture, SSS-241, 30-39, septiembre 2004.
- HALEY, STEPHEN L.: "U.S. and World Sugar and HFCS Production Costs, 1994/95-1998/99", *Sugar and Sweetener Situation and Outlook*, Economic Research Service, United States Department of Agriculture, SSS-232, 10-13, septiembre 2001.
- HALEY, STEPHEN L.: "U.S. and World Sugar and HFCS Production Costs, 1989/90- 1994/95", *Sugar and Sweetener Situation and Outlook*, Economic Research Service, United States Department of Agriculture, SSS-223, 11-16, mayo 1998.
- HAZELEGER, BAREND: *EU Sugar policy. Assessment of current impact and future reform*, Agrapen 2001.
- LMC INTERNATIONAL: *A World Survey of Sugar and HFCS Field, Factory and Freight Costs. 1997 Report*, septiembre 1997.
- MITCHELL, DONALD: *Sugar Policies: Opportunity for Change*, World Bank Policy Research Working Paper núm. 3222, febrero 2004.
- NETHERLANDS ECONOMIC INSTITUTE: *Evaluation of the Common Organisation of the Markets in the Sugar Sector*, caps. 1-4, 7 y 16, anexos A2-A3, Informe elaborado para la Comisión Europea, Rotterdam, 1-64, 110-121, 196-208, septiembre 2000.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN (FAO), Departamento Económico y Social: "Apoyo de la FAO a las negociaciones en el marco de la OMC - Productos básicos importantes en el comercio agropecuario: el azúcar", 2003, (<http://www.fao.org/docrep/005/y4852e/y4852e11.htm>).
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL AZÚCAR (OIA): *Sugar Yearbook 2001*, Londres, 2001.
- OXFAM INTERNATIONAL: *The Great EU Sugar Scam. How Europe's sugar regime is devastating livelihoods in the developing world*, Oxfam Briefing Paper núm. 27, agosto 2002.

- PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DE CHILE, FACULTAD DE AGRONOMÍA E INGENIERÍA FORESTAL, DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA AGRARIA: *Mercado del Azúcar y Precios de Referencia para la Aplicación de Banda de Precios*, Estudio realizado para el Gobierno de Chile, Ministerio de Agricultura, Santiago de Chile, enero 2003.
- SHEALES, TERRY; GORDON, SIMON; HAFI, AHMED; y TOYNE, CHRIS: *Sugar: International Policies Affecting Market Expansion*, ABARE Research Report 99.14, Canberra, 1999.
- TRIBUNAL DE CUENTAS DE LA UNIÓN EUROPEA: Informe especial núm. 20/2000 sobre la gestión de la organización común de mercados del azúcar, acompañado de las respuestas de la Comisión, *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, C50, 15.02.2001.
- VAUGHAN, ALEXIS: *Sugar, trade and Europe. A discussion paper on the impact of the European sugar policies on poor countries*, Sustain: The alliance for better food and farming, Londres, 2000.
- WOHLGENANT, MICHAEL K.: *Effects of Trade Liberalization on the World Sugar Trade*, Dirección de Productos Básicos y Comercio, Report prepared for the Sugar and Beverages Group Raw Materials, Tropical and Horticultural Products Service Commodities and Trade Division, FAO, Roma, 1999.

Revista sobre política internacional



PAPELES DE CUESTIONES INTERNACIONALES - Nº 89
 Edita: CIP-FUHEM e Icaria Editorial
 Madrid 2005. 184 páginas

Artículos sobre:

- **Terrorismo de alcance global: origen, respuestas y actores.**
Antonio F. Fernández Tomás, Mahmood Mamdami, Laurence Thieux, Soledad Srgoviano Monterrubio
- **Nacionalismos e integración europea.**
José Mª Tortosa, Ferran Regujo, José Mª Ruiz Soroa, Michael Keating, Alberto Piris, Pedro Ibarra
- **Europa vs. EEUU.**
- **Darfur y Abu Ghraib. Informe anual HRW 2005**
- **Verdad y justicia en América Latina; tensiones entre China y Taiwán, Colombia, justicia transicional en Bosnia y Herzegovina**

BOLETIN DE PEDIDO

Deseo recibir el último número de la revista *Papeles de cuestiones internacionales*

- España: 9 € (envío gratuito)
- Europa: 21 €
- Resto del mundo: 28 €

Deseo suscribirme a la revista *Papeles de cuestiones internacionales* (Cuatro números)

- España: 28 € (envío gratuito)
- Europa: 60 €
- Resto del mundo: 88 €

FORMA DE PAGO

Domiciliación bancaria (preferible esta modalidad para suscriptores)

ENTIDAD			OFICINA			CONTROL			NUM. CUENTA															

- Cheque a nombre de Fundación Hogar del Empleado (FUHEM)
- Giro postal a nombre de Fundación Hogar del Empleado (FUHEM)
- Contra reembolso
- Transferencia bancaria a: Banco Popular. C/ O' Donnell. 22. 28009 Madrid.
 Nº Cuenta: 0075 0251 11 0600005047

DATOS PERSONALES

Nombre:.....
 Apellidos:.....
 NIF:
 Dirección:.....
 Localidad:.....
 Provincia:.....
 CP: Teléfono:.....

Los datos que usted nos facilita pasarán a los archivos de la FUHEM y su grupo de empresas, y serán tratados como exige la ley de Protección de Datos en vigor. Usted tiene derecho a acceder a su información, así como cancelarla o modificarla.

Igualmente, puede solicitar su pedido e información sobre nuestras publicaciones a:



Duque de Sesto, 40 - 28005 MADRID
 Tel.: 91 451 64 06 - Fax: 91 576 32 71 - cip@fuhem.es - www.cip.fuhem.es

MIGRACIONES Y GÉNERO. CUANDO EL CONTINENTE AFRICANO SE HACE PEQUEÑO

MERCEDES JABARDO VELASCO*

RESUMEN

En este artículo, la autora realiza un recorrido por la historia de las migraciones en el continente africano, desde una perspectiva de género. Comienza analizando el modelo de “migraciones laborales” que se consolidó en el periodo colonial y que ha tenido gran influencia en la imagen de la mujer africana, vista como figura estática o de acompañamiento. A continuación se acerca a las migraciones rural-urbanas acontecidas tras la independencia, con especial atención al sector informal y a las redes que entonces se crean; así como a las migraciones internacionales, primero propulsadas por las antiguas colonias para disponer de mano de obra, y más tarde restringidas, tomando fuerza el fenómeno de la reagrupación familiar, que da lugar a la aparición de las mujeres en la literatura sobre migraciones, todavía estereotipadas. Es esta imagen la que se intenta romper en los siguientes apartados, en los que se da un acercamiento desde otra perspectiva a la mujer inmigrante africana en Europa, resaltando la importancia de las redes que crean, así como las tensiones y contradicciones a las que se enfrentan estas mujeres.

ABSTRACT

The authoress reviews african migrations through history with a gender perspective. First of all it analyzes the model of

* Profesora de antropología social en la Universidad Miguel Hernández. Ha realizado investigaciones de carácter antropológico sobre migración, multiculturalismo, trabajo, etnicidad y desarrollo en la Comunidad de Madrid, Cataluña y Alicante, en España; y en Dakar y la Cassamance, en Senegal.

“labour migrations” that grew to currently during the cono- nial period and the impact it has left in the image of african women as static and secondary figures. The second part analyzes the rural-urban migrations after independence and the international migrations —now restricted- promoted by the colonies as labour force. The article tries to reflect the importance of african immigrant women in Europe and the networks they create, as well as the contradictions they have to face every day.

RÉSUMÉ

Dans cet article, l’auteur effectue un parcours à travers l’his- toire des migrations dans le continent africain, avec une pers- pective de genre. Elle commence par une analyse du modèle de “migrations de travail” consolidé dans la période coloniale et qui a eu une grande influence dans l’image de la femme afri- caine, vue comme figure statique ou d’accompagnement. Elle s’approche ensuite aux migrations rural-urbaines qui se sont données après l’indépendance, avec une attention spéciale au secteur informel et aux réseaux qui se sont alors créés; ainsi qu’aux migrations internationales, d’abord incitées par les anciennes colonies pour disposer de main d’oeuvre, et plus tard restreintes. Le regroupement familial prend alors force, ce qui donne lieu à l’apparition des femmes dans la littérature sur les migrations, encore stéréotypées. C’est cette image que l’au- teur essaye de démonter dans les paragraphes suivants, avec une approche différente de la femme immigrante africaine en Europe, en soulignant l’importance des réseaux qu’elles créent, ainsi que les tensions et les contradictions que ces femmes affrontent.

“Este es quizás uno de mis móviles —no diría uno de los motivos porque pre- fiero que sea algo más oculto, una intención que no es voluntaria pero que se propaga en mí— esa tendencia a rehabilitar lo que está olvidado, en segun- do lugar”.

Hélène Cixous

La consolidación del modelo colonial

Rara vez se puede hablar del continente africano sin aludir siquiera someramente al periodo colonial. También en este caso la referencia es obligada. El modelo desde donde se han analizado las migraciones africanas, que responde a lo que teóricamente se ha denominado “migraciones laborales”, esto es al desplazamiento temporal de un trabajador (normalmente, hombre) y a su inserción en el mercado de trabajo capitalista mientras cubre su reproducción en la esfera no capitalista o “tradicional”, espacio en el que quedan recluidas las mujeres, fue un modelo que se desarrolló en la época colonial. Con ciertas variaciones regionales, el modelo respondía a una necesidad propia del sistema capitalista, la regulación de la movilidad geográfica de los trabajadores y la imposición de restricciones a la movilidad laboral. El propio sistema colonial tenía sus ventajas. Permitía imponer todo tipo de restricciones e imponerlas de forma absolutamente aleatoria con el fin de conseguir una fuerza de trabajo estable, disponible y nada cohesionada. Impidiendo el asentamiento de los trabajadores en las ciudades, como ocurrió en las zonas mineras del Africa austral, u obligando mediante salarios escasos y restricciones legales a la permanente articulación con el segmento campesino a través de los núcleos familiares como se daba en todo el continente, se evitaba el crecimiento en las ciudades de una clase trabajadora. Los hombres se incorporaban al sistema capitalista en la edad productiva y retornaban a sus hogares una vez que dejaban de ser rentables para el sistema. Al tiempo se aseguraba la reproducción social de la fuerza de trabajo, fuera de la esfera capitalista, manteniendo el sistema tradicional y fijando a las mujeres en esta esfera. Luego también había que controlar a las mujeres, que comenzaban a escapar a todo tipo de control¹. Se tenía que controlar su trabajo y se tenía que controlar su movilidad. Se hizo mediante una serie de normas que excluían a las mujeres del trabajo asalariado, tanto dentro de la administración como del trabajo industrial, y se reforzó al poder patriarcal a través de nuevas estructuras de dominación (Sdhmidt, 1991). Lo que hoy conocemos como “familia tradicional” tiene en este periodo su anclaje. Como señala Mama (1997:87), “la exclusión de mujeres de la economía formal salarial es una evidencia ligada a la ideología de la domesticidad”. De ahí surge, sin ninguna duda, esa imagen de “auténtica mujer africana” que todavía parece ligada con sorprendente

1. Las entidades coloniales tenían muchas veces actitudes contradictorias en relación a la presencia de mujeres sobre todo en medios urbanos. Así mientras en unas épocas promulgaban decretos que obligaban a la fijación de las mujeres en las áreas rurales, en periodos de mayor tolerancia permitían que las mujeres se instalaran en las ciudades y trabajaran ofreciendo todo tipo de servicios útiles a los hombres reclutados para trabajar y vivir en barrios de trabajadores. Los trabajos más habituales eran la fabricación y venta de licores y el comercio del sexo. (White, 1990, Schmidt, 1991, Barnes, 1992)

fuerza al imaginario colectivo. El de una mujer satisfecha de su subordinación en tanto que esposa y madre, pasiva ante el abuso y tolerante ante todas las formas de infidelidad. Una mujer cuya verdadera y única ambición es salvaguardar su respetabilidad, y cuya ocupación prioritaria es la de mantener la estabilidad de su matrimonio y de la familia, y la de satisfacer los deseos de su marido (Babangida, 1988).

Esta imagen está sostenida por los cinco pilares que conforman el esqueleto de la familia africana tradicional, esto es,

- Una estricta separación de roles y responsabilidades entre hombre y mujer, que se manifiesta en prácticamente todos los aspectos de la vida, la diferencia de edad, que refuerza a su vez la dominación masculina, la división agrícola del trabajo, modelos de interacción social, etc².
- La integración de las funciones de producción y reproducción en los niveles de todas las generaciones de la familia,
- El predominio del linaje sobre la solidaridad conyugal,
- Una tendencia a la poligamia ,
- La dominación de la edad.

Dentro de esta estructura, la decisión de emigrar depende fundamentalmente del clan o del linaje. Como dice Arthur (1987), “la familia influye en la decisión de emigración ayudando al emigrante potencial a establecer lazos en el lugar de destino y proporcionando información y asistencia económica”. Eso sí, lo que ocurre es que el emigrante potencial suele ser varón. A las mujeres les queda “un importante papel en una sociedad de dominio masculino: la preparación del terreno”.

He aquí la diferenciación genérica del modelo colonial, la figura móvil es la del hombre y la figura estática es la de la mujer.

Claro que los modelos responden a la ideología dominante, pero no reflejan la variabilidad de situaciones y de respuestas que los individuos desarrollan ante distintas formas de dominio. Tampoco son capaces de incorporar sus propias contradicciones.

2. Las responsabilidades económicas de la pareja son igualmente divisibles. Los hombres tienen asignadas las obligaciones asociadas al dinero (por ejemplo las compras importantes de cereales, el alojamiento, los medicamentos) y las mujeres las responsabilidades asociadas a la educación de los niños (por ejemplo los gastos escolares, los vestidos...) En la mayor parte del continente los hombres y las mujeres comen separadamente, se frecuentan raramente y se casan sin tener relaciones conyugales más profundas.

Por ejemplo, frente a esa tendencia a relegar a las mujeres en lo que se consideraba el ámbito de lo tradicional, que se identificaba con los poblados rurales, en las ciudades —fundamentalmente en el África Occidental— la presencia femenina era en algunos casos incluso superior a la presencia masculina. Luego algún tipo de movimiento migratorio tuvo que darse. Es incluso posible que esa forma de pensar a las mujeres como inmóviles y estáticas fuera cuanto menos limitada y cuanto más ficticia. Pero para verlas en movimiento había que incorporar otra forma de pensar.

Los estudios que desde el género comenzaron a investigar la migración femenina en África en los años ochenta visibilizaron esta tendencia (Thadani y Todaro, 1984, Pittin, 1984, Watts, 1983, Robertson, 1984).

Es verdad que los estudios pioneros de Cadwell (1968) y Sudarkasa (1977) ya habían hablado de emigración de mujeres. Pero lo hicieron desde la emigración masculina, entendiendo la migración de mujeres como migración de acompañamiento, no tanto como un proyecto individual sino como una práctica matrimonial. Porque, incluso cuando se hace referencia a la llamada “migración matrimonial”, hay diferentes planteamientos teóricos. Pittin (1984) y Watts (1983) hacen referencia a este tipo de desplazamientos enfatizando el carácter móvil de las mujeres, subrayando la dimensión esencial que tiene la emigración en sus vidas. Tanto que Dolores Juliano hablaría años más tarde de “mujeres estructuralmente viajeras”, aludiendo también a estos matrimonios virilocales propios de sociedades patriarcales que fuerzan a las mujeres al desplazamiento a través del matrimonio. Watts menciona incluso desplazamientos a larga distancia coincidiendo con el matrimonio entre jóvenes procedentes de ámbitos rurales y emigrantes urbanos en Ilori (Nigeria). Y en estos desplazamientos las mujeres viven la pérdida de referentes que tienen los emigrados³, y acceden a lo que para ellas son las ventajas del mundo urbano: la oportunidad de ser independientes económicamente como comerciantes, el acceso a la sanidad y a la educación o la mejora de las condiciones del trabajo doméstico.

La migración matrimonial, pese a ser extraordinariamente importante no es, sin embargo, la única modalidad de migración femenina. Muchas mujeres se desplazaron, incluso en el periodo colonial, de forma autónoma. O bien habían llegado a las ciudades en edades muy tempranas⁴ o bien se desplazaron en busca de una salida educativa o profesional (Robertson, 1984).

3. Cuando llegan a sus nuevos hogares, las jóvenes dejan de tener pasado. Lo que habían sido, las experiencias vividas quedan acumuladas en algún resorte de su memoria. Porque en el hogar en el que se integran reciben hasta un nuevo nombre, que al principio está vacío de contenido. Serán “la madre de...”. De hecho tendrán una nueva identidad cuando sean madres.

4. Numerosas mujeres comienzan su carrera como inmigrantes muy jóvenes desplazándose a las casas de tías, abuelas u otros familiares donde ellas son confinadas (Findley, 1999).

La emigración autónoma de mujeres no era, sin embargo, una aventura fácil. No sólo tenían que sortear las dificultades que supone el acceso y entrada en el medio urbano desgajadas de los lazos familiares, sino que además estaban expuestas a la sanción moral de la ideología dominante que tendía a mirar a las mujeres urbanas como prostitutas. Un imaginario al que contribuían algunos de los escritores más celebrados. Son famosos los relatos de Abdoulaye Sadj, *Maimouna la petite fille noire* de 1953 y *Jagua Nana*, escrita en 1961 por Cyprian Ekvensi, ésta última traducida al castellano. En ambos se presenta la nueva imagen de la mujer urbana, sofisticada y completamente divorciada de la vida en el campo. Una mujer que contrasta claramente con la imagen de la “auténtica” mujer africana, enclavada en el “tradicional” espacio rural. Dos estereotipados caracteres que pretendían crear una falsa dicotomía al servicio de una ideología que seguía siendo muy poco permisiva con la libertad de movimientos de las mujeres. Y digo falsa porque como mostró Christine Obo en su estudio de las mujeres rurales en África del Este, las mujeres no veían el campo y la ciudad como polos opuestos. Cuando las oportunidades económicas y las opciones personales se veían restringidas en las áreas rurales, las áreas urbanas representaban un espectro nuevo de oportunidades más que un conjunto de circunstancias completamente diferente.

El periodo de la modernidad. Las migraciones rural-urbanas

Con el advenimiento de las independencias, el continente parece preparado para su instalación en la modernidad. Las expectativas políticas de los nuevos gobiernos coinciden con procesos de urbanización e industrialización⁵ que hacen de las zonas urbanas donde se concentran prácticamente todos los servicios médicos y la mejor oferta educativa, el eje del crecimiento económico y demográfico de los nuevos estados africanos. Frente a las luces de la ciudad, la productividad en el campo decrece y las condiciones de vida son cada vez más duras. El éxodo rural aumenta prácticamente en todas las regiones del continente⁶. De hecho, la emigración se convierte en una de las estrategias económicas básicas de las organizaciones domésticas campesinas. La inversión colectiva en uno de los miembros será compensada con el envío periódico de remesas que se reinvertirán en la economía rural. Dentro de la lógica de

5. Los dirigentes africanos de la época optaron por una estrategia de desarrollo sobre el eje de una industria de exportación. Pero esta política de industrialización no fue muy efectiva. De hecho, desde los años 1950-1970, contrariamente a lo que se pudo observar en otras partes del mundo, se puede hablar de un modelo de urbanización sin industrialización (Coquery-Vidrovitch, 1992; Arnaud, 1998)

6. En veinte años la tasa de urbanización pasó en el África subsahariana de un 8,5% en 1950 a un 16,1% en 1970. Datos de 1995 sitúan la misma tasa en el 29,1%. (Bocquier y Traore, 2000:48)

la reciprocidad equilibrada que está en la base de las relaciones familiares, las remesas se entienden como el capital prestado re-enviado. De ahí la obligatoriedad del mantenimiento de vínculos, especialmente aquellos que son traducidos en términos económicos.

Dadas las escasas posibilidades de trabajo asalariado que permite el precario modelo industrial, el sector informal se convierte en el eje de la actividad económica de las nuevas ciudades africanas (Hart, 1974). Las mujeres concentradas en el sector del comercio informal comienzan a ser vistas dentro de las estructuras domésticas familiares como miembros económicamente activos. Tal es así que cada vez más estudios muestran la intensificación de la migración femenina. Haciendo referencia a investigaciones más recientes, Adepoju (1999) señala que en Costa de Marfil, la migración de mujeres de Burkina Faso se ha incrementado a pesar de la amenaza de la recesión económica en el país tradicionalmente receptor. Esto se puede explicar, según Findley (1997) por el hecho de que las mujeres están concentradas en el sector informal, menos afectado por la crisis económica que el sector asalariado. Pero no sólo, yo apuntaría también a la densidad de las redes sociales femeninas y a su capacidad para adaptarse en entornos hostiles.

Little analiza en sus estudios más clásicos sobre las migraciones rural-urbanas en el África Occidental (1964, 1974), el papel de las asociaciones voluntarias en las ciudades como la respuesta de los emigrantes recién llegados a las condiciones de la ciudad. Este tipo de asociaciones, que sólo en Acra, cuando fueron estudiadas en 1954, sumaban 26.193 miembros (Little, 1964:48), desempeñaban multitud de funciones. En unos casos funcionaban como auténticos colchones cubriendo las deficiencias de un Estado que no desarrolló una red de servicios sociales que permitiera asumir las funciones que la familia y la comunidad desempeñaban en el entorno rural. En otros, desde las famosas asociaciones de villa o aldea, se emprendía la tarea de mejorar la aldea, ciudad o estado nativo. La idea era “conseguir para el país de origen adelantos modernos, hospitales, escuelas y carreteras semejantes a los que había en el lugar al que los emigrantes se habían trasladado” (1964:31). En el caso de las mujeres, las asociaciones voluntarias ofrecían una solución económica y la oportunidad de ser libres, de protegerse contra un matrimonio desgraciado, de compensar la inseguridad y de mantener a sus hijos consiguiendo una independencia económica. En especial estas asociaciones ayudaban a las mujeres a comerciar. Para la mayoría de ellas vender era la única forma de obtener dinero regularmente. Otra actividad económica relevante entre las mujeres inmigrantes, pero no tanto como subrayaron los estudios de Little, es la prostitución. También en este caso, las asociaciones voluntarias facilitaban diferentes clases de relaciones irregulares con hombres.

Pero las asociaciones son más que un vínculo de carácter económico. Son un sostén emocional. Las mujeres emigradas se reúnen en clubs de ayuda, desarrollan lazos de parentesco ficticio con amigos y establecen relaciones de ayuda mutua con vecinos.

Conforman también su propio bagaje. Son un recurso que las mujeres son capaces de movilizar en diferentes contextos. También fuera del propio continente africano.

Las migraciones internacionales

Desde que las necesidades de los países colonizadores forzaron las primeras migraciones laborales (“migraciones coloniales”) entre los antiguos países colonizados y sus metrópolis, la emigración hacia Europa no ha dejado de crecer. En la década de los sesenta, cuando los primeros inmigrantes (laborales) senegaleses, malienses y mauritanos llegaron a Europa reclutados por el gobierno francés que halló en estos países del África Occidental el granero que había perdido después de la guerra de Argelia, las migraciones eran de carácter circular y no muy diferentes al patrón de migraciones laborales que se habían desarrollado en la época colonial. Para Francia, como para el resto de los países de Europa Occidental que comenzaron a reclutar trabajadores en los antiguos territorios coloniales, la intención era crear una “fuerza móvil de trabajo”. Para ello, y a la manera de la época clásica, concibieron sistemas de reclutamiento temporal, restricciones a la entrada de familiares, rotación de los trabajadores y empleos estacionales. El lugar que ocupaban los trabajadores migrantes en el mercado de trabajo y en la sociedad, lo retrataron Castlès y Kossack en 1973: “En todas partes se encontraban en el mismo tipo de trabajo: los no especializados y los semiespecializados, en los trabajos de la construcción y en la manufactura, así como en la prestación de servicios sucios o desagradables. Los inmigrantes y sus familias se veían obligados a ocupar habitaciones en la ciudad, separados de los trabajadores que habían nacido en el país: comenzaban a formarse los ghettos. En todas partes los inmigrantes carecían de derechos civiles y políticos, se les recibía con expresiones cada vez más claras de racismo por grandes sectores de la población originaria. Interrogados, la mayoría de los inmigrantes manifestaba su intención de regresar a su patria, pero el día del regreso se alejaba más y más hasta un futuro incierto” (1984:537).

De hecho, muchos de estos primeros emigrantes laborales permanecieron en Francia hasta la edad de su jubilación (Traore, 1994; Mboup, 2000; Timera, 1996). Al principio, siguiendo patrones de migración masculina en solitario.

Después, cuando a partir de 1973 los estados europeos comenzaron a poner restricciones a la entrada laboral de trabajadores, aprovecharon las medidas de reagrupación familiar y trasladaron junto a ellos a sus mujeres formando, ya en Francia, nuevos núcleos familiares.

Las mujeres africanas aparecieron entonces en la literatura sobre migración en Europa como apéndice de la inmigración masculina, como la cara oculta del dios Jano, como la esencia del problema de la integración. En un monográfico que la revista de carácter solidario *Migrants-Formation* dedicó a las familias africanas en el año 1992 se resumía este discurso. Los diferentes colaboradores que participaron en este número mostraron a la familia africana a través de la imagen de la alteridad (Barou, 1992; Poiret, 1992). Los rasgos que se subrayaron —la distinción racial, su carácter polígamo, su religión (musulmana), su tamaño— la alejaban del modelo de familia de tipo medio occidental. Y en este esquema de familia “tradicional” situaban a las mujeres analfabetas, dependientes y sumisas, como el barómetro de la integración. Ellas eran la esencia misma de la otredad, el eje del discurso de la diferencia, el instrumento de la exclusión al tiempo que el objeto de políticas o programas de integración que desde la formación y/o capacitación pretendían transformarlas en seres más “libres” (Nicollet, 1992).

Esta imagen construida a partir de la interacción del movimiento solidario francés con los inmigrantes soninkés y poular de las primeras oleadas de la migración senegalesa, maliense y mauritana en Francia, no se ha modificado de forma sustancial en los últimos años. Es más, se ha visto reforzada por los nuevos tópicos que los medios de comunicación han incorporado más recientemente, desde la cuestión del velo, los matrimonios forzados o la mutilación genital femenina. Todos ellos abundan en la idea de las mujeres jóvenes prisioneras de la religión y la esfera doméstica o familiar. El problema con las imágenes de las mujeres africanas, decía Rassiguier, es que la “hiper-visibility en el discurso político y en los medios de comunicación contrasta con las carencias del discurso científico y/o académico” (2003:3). Una visión que de tan reducida tiende a lo caricaturesco. ¿Dónde están —se sigue preguntando Rassiguier— las madres solteras trabajadoras? ¿Dónde las organizadoras políticas? ¿Dónde las divorciadas o aquellas que viajaron solas a Francia? ¿Dónde la diversidad, la heterogeneidad de formas de ser, de pensar, de relacionarse?” (2003:4).

Es verdad que las nuevas perspectivas teóricas, esas que ven a los sujetos analizados como actores/actrices sociales están subrayando la capacidad de agencia de las mujeres africanas. Pero a veces esa capacidad se subraya en estas nuevas mujeres “autónomas” protagonistas de los nuevos movimientos

migratorios y protagonistas a su vez de nuevos cambios sociales. En cambio esas otras mujeres tan difícilmente encasillables, esas que siguen moviéndose con la habilidad que da toda una historia reconociéndose en el espejo de la vulnerabilidad, siguen permaneciendo ocultas.

En el siguiente epígrafe intentaré hacerlas un poco más visibles. Lo haré acercándome a un grupo de ellas.

Acercándonos a la mujer inmigrante africana en Europa. Un caso etnográfico

En España, los rasgos a partir de los cuales se ha construido la “imagen de la mujer africana” proceden del primer núcleo de migración del África Occidental asentada en Cataluña, procedente de Senegal, Gambia y Malí, en los años ochenta. Mujeres muy jóvenes —casi niñas— que llegaban como consolidación del proyecto migratorio de sus maridos, en cuyas redes sociales se instalaban. Procedentes en su mayoría de las zonas rurales y muy ligadas a lo que comúnmente se entiende por “tradicional” en el colectivo africano. Valores que iban desde el acatamiento de los matrimonios polígamos al valor de la maternidad entre las mujeres. Eran los hijos los que daban entidad como tales a las mujeres. Como dice la escritora Buchi Emecheta en su libro *Las delicias de la maternidad*, “una mujer sin ofrecer un hijo a su marido era una mujer fracasada”.

En torno a estos referentes se fue construyendo lo que en alguna ocasión denominé la imagen de la africanidad, una imagen que reflejaba el modelo que tan claramente dibujara el monográfico de la revista *Migrants-Formations* en el que la mujer africana aparecía como el negativo del retrato de la mujer occidental.

Conozco bien esta imagen y estas mujeres porque estuve compartiendo muchos tiempos con ellas mientras realizaba mi investigación de campo en antropología durante los años 1993 y 1994. Porque las conozco sé que se escapaban a todas las categorías. Sé que representaban el paradigma de la alteridad. Llegaban con la imagen interiorizada de la auténtica mujer africana que les proyectaban desde la infancia. Desde ahí se proyectaba su visibilidad. Pero también traían en bolsillos más pequeños esas otras estrategias o habilidades que han tenido que desarrollar los grupos subalternos para ir dotándose de fuerza en entornos opresivos. Lo hacen desde el ocultamiento, que les permite dejar para el terreno más íntimo las emociones, los sentimientos. Resulta extraordinariamente difícil, con estas mujeres tan acostumbradas a

ocultar lo que sienten verdaderamente, traspasar el velo que mantiene su invisibilidad. Ellas se sienten tan cómodas en este doble escenario, el de las imágenes y el de las emociones, que pueden adaptarse y reflejarse en la imagen que les proyectan —de la sumisión, de la dependencia— y desde allí, usando ese otro lenguaje que les permite mantener la comunicación entre ellas pero ocultarse ante aquellos que las ven a través de una imagen, crear sus propias condiciones de supervivencia. En Calella, la ciudad de la comarca catalana en la que realicé mi trabajo de campo, lo hicieron a lo largo de la década de los noventa. Me voy a detener un poco en el proceso porque me gustaría ilustrar cómo operan estas lógicas.

Las jóvenes mujeres senegambianas asentadas en Calella en los años ochenta, resultaban incómodas para las instituciones e incluso para las feministas. Con un castellano precario y un catalán inexistente asumieron pronto una función como proveedoras de recursos en unos hogares que vivían con tensión la inestabilidad económica de estos años. Acudían a los servicios de ayuda institucionalizada (desde Cáritas a Servicios Sociales) y reivindicaban lo que previamente se les había ofrecido: ayuda (a ser posible económica). Pedían como miembros de un colectivo marginal. “Nos tienen que dar porque somos pobres”, repetían como un mantra reproduciendo un discurso que entonces era habitual en las instituciones. Pero en tanto pobres, los hombres eran mejores interlocutores que las mujeres ante las instituciones. Hablaban un castellano más perfecto, conocían los códigos locales y, sobre todo, adoptaban un discurso que se adaptaba a la imagen que la administración (ONG, incluidas) había construido de ellos, pedían desde la sumisión. No así las mujeres que con la tosquedad de quien no conoce los códigos no eran capaces de reproducir la imagen que se adaptaba a aquella que se había creado desde las entidades locales. Y en lugar de pedir, exigían. Sólo cuando las mujeres conocieron el discurso y comenzaron a adaptarse a la imagen —de sumisión, de dependencia en una estructura patriarcal que les imponía la maternidad casi como una condena— comenzaron a ser reconocidas como interlocutoras-mediadoras entre los hogares y las propias instituciones. Las senegambianas del Maresme habían incorporado un discurso de género —si se me permite la expresión— pero lo utilizaban para relacionarse en una estructura claramente asimétrica en la que ellas ocupaban una posición de subordinación. Es fácil entender que en estas condiciones primara entre las mujeres su condición de africanas y de inmigrantes, que las situaba en los márgenes del sistema, que su condición de mujeres que las diferenciaba de sus compañeros, esposos o hermanos, que formaban parte de esa comunidad que les proporcionaba el apoyo emocional, económico y social que no les ofrecían las instituciones de la sociedad de acogida. Pero el hecho de que las mujeres africanas se reconozcan, frente a la sociedad local, en tanto que inmigrantes (africanas) no significa que no sean

conscientes de las condiciones de explotación que se dan dentro de los hogares (incluyendo situaciones de violencia doméstica). Lo son tanto que saben que, frente a ese núcleo, tienen que desarrollar sus propias redes. En África las asociaciones de mujeres son extraordinariamente poderosas, no sólo proporcionan apoyo emocional sino también gracias a los sistemas de ahorro alternativos —las famosas tontines— proporcionan a las mujeres independencia económica. Las mujeres senegambianas —esas a las que el imaginario presenta como sumisas, pasivas, dependientes con poca capacidad de iniciativa— reinventaron los espacios que las instituciones/ONG autóctonas pusieron a su disposición para que se formaran y capacitaran para acceder al mercado de trabajo, o sea, para ser más “libres”. Transformaron las clases en un lugar de encuentro. Mientras las voluntarias que las impartían se quejaban de su disciplina y falta de atención, ellas dotaron de contenido las redes que se iban tejiendo a partir del contacto en el aula. El conocimiento previo que tenían unas de otras era muy pequeño. Cada una fue creando sus redes en círculos de carácter étnico-lingüístico, muy conectados a las redes sociales de sus esposos. En las clases los diferentes círculos se pusieron en contacto. Desde fuera se podía observar, incluso en su disposición espacial, estas diferencias entre *mandingas*, *fulahs* y *sarakoles*. Pero todas tenían un bagaje compartido. Procedían de áreas rurales donde las agrupaciones por edad o género son habituales, y donde las redes de solidaridad femenina son muy fuertes. Decidieron hacer una. Fue un éxito. Les permitió tener acceso a una cuenta propia, algo todavía muy difícil en esta época, cuando todavía pocas podían trabajar. Y sobre todo, intensificaron unos vínculos que han ido movilizando siempre que alguna de ellas ha tenido un problema, o han puesto a funcionar cuando una mujer nueva se ha incorporado a la comunidad.

Género y migraciones en la nueva diáspora africana

Si hasta los años ochenta Europa continuaba siendo el destino prioritario de los migrantes africanos fuera del continente junto a los países del golfo, a partir de estos años Estados Unidos, Canadá y Asia se comienzan a convertir también en destinos regulares. Las limitaciones jurídicas y la presión del racismo en los países receptores de esta nueva emigración contrasta con la fuerza que desde los lugares más recónditos del continente empuja a los jóvenes, y no tan jóvenes a emigrar. Todos quieren salir de un continente que se hunde. Sólo lo consiguen los que tienen más preparación, más dinero o más capital social. A los antiguos campesinos, les siguieron los comerciantes y artesanos, que sobre todo en el caso de Senegal (los modou-modou) han conseguido crear una red que articula a individuos de Senegal, Francia, España, Italia, Estados Unidos en lo que es la diáspora más extendida de todo el continente (Carter, 1997;

Mboup, 2000; Diouf, 2000; Arthur, 2000). Y a estos, los nuevos profesionales que prefieren ocupar un metro cuadrado en una ciudad europea que una clase en la universidad.

No sólo ha habido migración laboral. Una de las losas del continente son las consecuencias de una “fuga de cerebros” que comenzó ya en los años setenta. Desde entonces trabajadores muy calificados y experimentados en comercio y profesiones liberales (médicos, personal paramédico, enfermeras, profesores, profesores de universidad, ingenieros, científicos y técnicos) han emigrado de Zimbabwe, Zambia, Senegal, Ghana y Uganda a Sudáfrica y a otros lugares fuera de Africa. Según un estudio del Banco Mundial unos 23.000 académicos calificados salen de Africa cada año en busca de mejores condiciones de trabajo, debido al estado de crisis de las economías del continente (Banco Mundial, 1995).

Esta emigración de alta cualificación afecta muy sustancialmente a las mujeres. Mujeres profesionales de Nigeria, Ghana y hasta cierto punto Tanzania, están empezando a emigrar a nivel internacional, y a menudo dejan a sus cónyuges en la casa para sustentar a los hijos. Se ha contratado a enfermeras y mujeres médicos de Nigeria para trabajar en Arabia Saudí. Otras emigran con sus hijos para proseguir sus estudios en los Estados Unidos o en el Reino Unido, puesto que el sistema educativo en Nigeria está prácticamente descompuesto (Adepoju, 1995b).

En la medida en que éste es un fenómeno nuevo, constituye —dice Adepoju— una importante modificación de los papeles de los hombres y las mujeres en la región. Todavía es una tendencia que tiene que ser estudiada. De momento tenemos la literatura, más en concreto aquella en la que las mujeres africanas se han acercado a la mujer desde una mirada poliédrica. Es un referente entre el pensamiento feminista la escritora nigeriana asentada en Inglaterra, Buchi Emecheta. De su pluma, querría rescatar una novela y un personaje. Kehinde, la protagonista de la novela del mismo título, vive y siente en propia piel las contradicciones y las tensiones de muchas mujeres africanas que descubren, fundamentalmente a partir de la experiencia migratoria, que pueden vivir su experiencia como mujeres desligadas de los lugares de subordinación en los que les sitúa la moral tradicional. Pero este descubrimiento no está exento de tensiones ni de renunciaciones.

Kehinde viaja a Inglaterra acompañando a su marido que había emigrado con anterioridad. En la ciudad inglesa en la que se instalan y en medio de un entorno hostil —no muy diferente al que tienen que enfrentarse los inmigrantes africanos en cualquier ciudad europea— se refuerzan los lazos conyugales. Lo

son todo para el otro: amigos, amantes, esposos. Su vida y sus relaciones no difieren mucho de las de una "típica" familia de clase media occidental cuyos patrones reproducen cuando nacen sus dos hijos. Eso sí sus relaciones parecen más densas, más firmes.

Casi por sorpresa su marido le comunica que en pocas semanas abandonarán Inglaterra definitivamente y regresaran a Nigeria. Después de años en Europa, Kehinde casi había olvidado el regreso pero sigue a quien hasta ese momento es el centro de su vida. El viaje se organiza en dos fases. Primero se marchará él y preparara todo para el regreso y después llegará ella, cuando cierre toda una vida en Inglaterra. En los meses que permanecen separados la relación se va desdibujando. Las cartas y llamadas, al principio tan seguidas, se van espaciando como anticipando la frialdad del regreso. Cuando finalmente éste se produce Kehinde se siente desplazada. En el hogar del que todavía es su esposo es recibida con recelo. El que antes era su compañero, su amigo, cada vez está más ausente. Ante la tensión que la situación le genera, encuentra sólo incompreensión en el ambiente. Finalmente descubre la causa de tales cambios. Su marido ha tomado otra mujer, más joven, más preparada y más inteligente que ella. Es profesora de una universidad en su país. Y esta elección ha llenado de regocijo al clan familiar que ve con suspicacia los recelos de ella ante la nueva situación.

Kehinde, la protagonista, decide regresar a Europa. Ha descubierto que no tiene un lugar en la familia tradicional. Para seguir conservando lo que ha aprendido tiene que marcharse.

Aparece reflejada en la novela una de las tensiones de la sociedad contemporánea africana, la contradicción entre dos sistemas de valores, aquel que representa lo tradicional y aquel que supone una ruptura con ese modelo, y que en este caso queda reflejado en esa mujer que decide individualmente sobre su propio destino. Las salidas en este caso no son sencillas. El destino que se le presenta a alguien como Kehinde es un destino duro y difícil que le hace renunciar a su familia, a su país y a su pasado en alas a un futuro incierto. He ahí la angustia de las personas que se mueven en la encrucijada. Un lugar donde se comienzan a instalar muchas de las mujeres africanas que están asumiendo la emigración como un proyecto individual. Tanto aquellas comerciantes que se han desplazado de forma autónoma por diferentes ciudades europeas, africanas y americanas y que aún disfrutando de cierta autonomía siguen tan expuestas a los comentarios de otra gente sobre su conducta en términos morales como lo eran sus precursoras en las ciudades africanas (Rosander, 1998), como las mujeres que han emigrado siguiendo a sus maridos y que en destino han alcanzado grados de autonomía que las hace, a los ojos de

algunos hombres, “menos dependientes, menos sumisas y más libres” (Arthur, 2000). En las localidades de la Cassamance, en Senegal, donde comencé una investigación en 2004, se comenzaban a escuchar voces de emigrantes retornados alarmados por los derechos que comienzan a reivindicar sus mujeres en Europa, donde pronto acceden a las redes femeninas (africanas) que no sólo les facilitan la entrada en un nuevo país, sino que las educan en sus nuevos derechos, y les proporcionan apoyo emocional en contextos, como el europeo, donde las mujeres africanas se han presentado social, política y mediáticamente como el paradigma de la alteridad. Porque no nos confundamos. Son en las redes autónomas (y no las redes o los centros de acogida de las sociedades de acogida) en las que las mujeres inmigrantes se forman y desde donde se hacen más libres. No son redes, por otro lado, que hayan crecido al amparo de otro tipo de iniciativas en el marco de la sociedad occidental. Las asociaciones voluntarias en África y más en concreto aquellas que vinculaban a las mujeres a través de las famosas tontines tienen una gran tradición en las sociedades africanas, como veíamos más arriba.

Debemos ser, por esto, muy cautos a la hora de analizar textos como el de Buchi Emecheta. El hecho de que estas tensiones aparezcan reflejadas en un texto en el que podríamos entender la emigración como vehículo de emancipación no debería llevarnos al error de considerar la oposición tradición-modernidad asignando unos valores a la sociedad africana y otros a la sociedad euroamericana, principales destinos de la emigración contemporánea. Las tensiones entre tradición y modernidad se viven en el seno de las propias sociedades africanas. Las nuevas migraciones y el incremento de la migración femenina en las migraciones internacionales no son más que las consecuencias de esa tensión.

Bibliografía

- ADEPOJU, ADERANTI y WARIARA MBUGUA (1999) : “Les mutations de la famille africaine”, ADERANTI ADEPOJU (ed.) *La famille africaine*, París: Karthala.
- AHMED, HASSAN E.I. (1999): “Globalisation and National Security in Africa”. Paper presented at the Sixth Congress of the Organisation for Social Science Research in Eastern and Southern Africa (OSSREA), White Sands Hotel, Dar EsSalaam, Tanzania, 24-28 April.
- AKOKPARI, JOHN K. (2000): “Globalisation and Migration in Africa”, *African Sociological Review*, 4,2, pp. 72-92.
- AMMASSARI, SAVINA y BLCAK, RICHARD (2001): “Harnessing the Potential of Migration and Return Promote Development: Applying Concepts to West Africa”, *Sussex Migration Working Papers*.

- ARTHUR, JOHN A. (2000): *Invisible Sojourners*, Westport: Praeger.
- ARTHOUR, JOHN A. (1984): "International Labor Migration Patterns in West Africa", *African Studies Review*.
- BASTIAN, MISTY L. (1999): "Nationalism in a Virtual Space: Immigrant Nigerians on the Internet" *West Africa Review*: 1,1 (<http://www.icaap.org/iuicode?101.1.1.2>).
- CASTLES, STEPHEN y GODULA KOSACK (1984): *Los trabajadores inmigrantes y la estructura de clases en la Europa Occidental*. México: FCE.
- CARTER, DONALD (1997): *States of Grace*, Minneapolis: University of Minnesota Press.
- DAUM, CHRISTOPHE (1998): *Les associations de Maliens en France*, Paris: Karhala.
- DIAGNE, MADIAMBAL (2003): "Sénégalais D' Amérique". *Le Quotidien*, 18, agosto, 2003.
- DIOUF, MAMADOU (2000): "The Senegalese Murid Trade Diaspora and the Making of a Vernacular Cosmopolitanism", en *Public Culture* 12 (3): 679-702.
- DA SILVA, MARIANA (2004): "Quand les femmes des quartiers sortent de l'ombre". *Le Monde Diplomatique*, septiembre.
- DRAKAKIS-SMITH, D.W. (1984): "The Changing Role of Women in the Urbanization Process: A Preliminary Report from Zimbabwe". *International Migration Review*, núm. 4.
- FINDLEY, SALLY (1999) : "La famille africaine et la migration", ADERANTI ADEPOJU (ed.) *La famille africaine*, París: Karhala.
- JABARDO, MERCEDES (2001): *Ser africano en el Maresme. Migración, trabajo y etnicidad en la formación de un enclave étnico*. Tesis de doctorado. Madrid: Universidad Autónoma de Madrid.
- JABARDO, MERCEDES (2004): "Culturas del trabajo y trabajo de las culturas. Una mirada a los senegambianos del Maresme". *Studia Africana*,.
- LARBI, MADONNA OWUSUAH (2000): New Gender perspectives for the millennium: challenges and successful models of north-south Colaboration. *West Africa Review*: 2,1. (<http://www.icaap.org/iuicode?101.2.1.5>).
- LURBE, KÁTIA (2000): "Mujeres estructuralmente viajeras. Entrevista con Dolores Juliano". *Papers*, núm. 60, pp. 381-389.
- MBROUP, MOURTALA (2000): *Les sénégalais d' Italie*. Paris: L' Harmattan.
- MIGRANTS-FORMATION (1991): *L'Integration au féminin*, núm. 84, marzo.
- OBBO, CHRISTINE (1980): *African Woman: Their Struggle for Economic Independence*. London, Zed Press.
- OGUNDIPE-LESLIE, MOLARA (1994): *Re-creating ourseleves. African Women & critical transformations*. New Jersey: Africa World Presss, Inc.
- PHIZACKLEA, ANNIE (1999): "Gender and Transnational Labour Migration", Barot, bradley Fenton (ed.) *Ethnicity, Gender and Social Change*, London: MacMillan Press Ltd.

- PITTIN, RENÉE (1984): "Migration of Women in Nigeria: the Hausa case", *International Migration Review*, vol. 28, N.4.
- RAISSIGUIER, CATHERINE (2003): "Troubling mothers: Immigrant women from Africa in France", *Jenda: A journal of Culture and african Women Studies*, <http://www.jendajournal.com/jenda/issue4/raissiguier.html>
- THADANI, VEENA N. y MICHAEL P. TODARO (1984): "Female Migration: A Conceptual Framework", en Fawcett, et Al, *Women in the Cities of Asia: Migration and Urban Adaptation*. Balder, CO Westview Press.
- TRAORE, SADIO (1994): "Les modèles migratoires soninké et poular de la vallée du fleuve Sénégal". *Revue Européenne des Migrations Internationales*. Vol. 10, núm. 3.
- UFOMATA, TITI (2000): "Women in Africa: their socio-political and economic roles", *West Africa Review*: 2,1 [<http://www.icaap.org/iuicode>, 101.2.1.4]
- WATTS, SUSSAN J. (1983): "Marriage Migration, A Neglected form of Long-Term Mobility: A case Study from Ilorin, Nigeria", *International Migration Review*, vol. 17, núm. 4.

Máster Universitario en Cooperación Internacional Descentralizada: Paz y Desarrollo

Análisis y Gestión de la Agenda Global en el marco del Sistema de las Naciones Unidas [9ª Edición]

University Master's Degree on International Decentralized Cooperation: Peace and Development

Analysis and Management of the Global Agenda in the framework of the United Nations System [9th Edition]



PRÁCTICAS INTERNACIONALES EN EL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS



Duración del Curso Académico:
De octubre de 2005 a octubre de 2006
Créditos UPV-EHU: 50
Coste matrícula: 4.000 €



EUSKO JAURLARITZA GOBIERNO VASCO

munduan

WORKING PAPERS munduan



Nazioarteko Lankidetzeta Deszentralizatua Unibertsitateko Masterra: Bakea eta Garapena

Agenda Globalaren Análisi eta Bakeaketa Nazio Batuen Sistemaren baitan [9. Edizioa]

Contenidos:

- Fundamentos teóricos y prácticos de la cooperación internacional descentralizada.
- Desarrollo humano y sostenible en el marco del sistema de las Naciones Unidas.
- Análisis y resolución de conflictos, emergencias complejas y gestión de riesgos.
- Metodologías para la cooperación: enfoque de marco lógico, planificación, CCA y otras.
- Educación y comunicación para la paz y el desarrollo.
- Elaboración y seguimiento de trabajos de investigación y aplicaciones técnicas.

Universidad Euskal Herriko del País Vasco Unibertsitatea
Facultad de Ciencias Sociales y de la Comunicación
Departamento de Dcho. Internacional Pública, Relaciones Internacionales e H. del Dcho. y de las Instituciones

www.zi.lp.ehu.es

Campus de Leioa

Apdo. de Correos 644

E 48080 Bilbao - País Vasco (Spain)

Comisión Académica:

Carmelo Angulo Barturen
Noé Cornago Prieto
Felipe González A.

+34 946 015 279

+34 946 015 280

Fax +34 946 013 399

noe.cornago@ehu.es

felipe.gonzalez@ehu.es

Para más información:

Oscar Arroyuelo

+34 946 012 301
oscar.arroyuelo@ehu.es

www.zi.lp.ehu.es

SEGURIDAD ALIMENTARIA EN ÁFRICA SUBSAHARIANA: CONTEXTO, TENDENCIAS Y DESAFÍOS

PATRICIA DÉNIZ ALONSO*

RESUMEN

En el presente artículo, se analizan las principales causas y procesos generadores de inseguridad alimentaria en el África Subsahariana. Tras abordar brevemente las dimensiones que presenta en cada una de sus cuatro regiones, azotadas por alarmantes niveles de desnutrición que demandan constante ayuda alimentaria del exterior, se analizan las estrategias destinadas a combatirla desde el campo de la cooperación internacional para el desarrollo.

ABSTRACT

The present article analyzes the principle causes and processes of food insecurity in Subsaharian Africa. Once reviewed its dimensions in each of its four regions, beated by alarming levels of undernutrition that demand constant food aid, it analyzes the international development cooperation strategies designed to fight food insecurity in those countries.

RÉSUMÉ

Cet article analyse les principales causes et processus qui mènent à l'insécurité alimentaire en Afrique sub-saharienne.

* Patricia Déniz Alonso es Licenciada en Ciencias Políticas y de la Administración por la UCM, y Magíster en Cooperación Internacional por el IUDC. En la actualidad es doctoranda en Relaciones Internacionales e investigadora del Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación. E-mail: patriciadenez@yahoo.es.

Après avoir abordé les dimensions que celle-ci présente dans chacune des quatre régions africaines, caractérisées par des niveaux préoccupants de dénutrition qui demandent une constante aide alimentaire de l'extérieur, l'auteur analyse les stratégies que la coopération internationale pour le développement utilise pour combattre l'insécurité alimentaire.

Introducción

En pleno siglo XXI, la era del “progreso” y la globalización, el hambre, en sus diversos grados y manifestaciones, condiciona la vida de más de 800 millones de seres humanos en el mundo en desarrollo; mata anualmente entre 10 y 20 millones de personas. Paradójicamente, en un mundo de abundancia, caracterizado por los importantes logros alcanzados en la productividad agrícola y el crecimiento económico; el hambre endémica, la malnutrición y las hambrunas siguen causando el sufrimiento indecible de millones de hombres, mujeres y niños de las poblaciones más pobres y vulnerables.

Tras más de dos décadas de compromisos globales por eliminar una de las manifestaciones más extremas de la pobreza, las estimaciones más recientes de la Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), evidencian un revés en la guerra contra el hambre. De continuar como hasta ahora el ritmo anual de disminución de hambrientos, no se logrará alcanzar la meta consagrada en la Cumbre del Milenio de disminuir a la mitad el número de personas desnutridas para el 2015.

En el África Subsahariana, la lucha contra el hambre presenta desafíos añadidos: 200 millones de personas están desnutridas, cifra que se ha incrementado en casi un 20 por ciento desde comienzos de los años noventa. La desnutrición, que es el mayor factor de riesgo de muerte, condiciona más del 28 por ciento del total de fallecimientos del subcontinente, y se cobra más de 2,9 millones de vidas al año.

Estos datos son tan sólo una parte de la realidad, pero nos muestran cómo una vez más, las causas y las soluciones reales del hambre en África no se han abordado apropiadamente. Desde la esfera internacional se ha continuado encarando el alivio del hambre y la desnutrición con criterios fragmentarios, sin enfrentar el problema como uno de los eslabones de una cadena o sistema.

La persistente concepción de la misma como un fenómeno aislado y controlado que “estalla” de vez en cuando, hace que el “hambre oculta” o crónica,

la más abundante y cruel de la región por su carácter persistente, cotidiano, y con un enorme impacto económico y sobre todo humano, sea la que menor atención recibe en la agenda internacional y en los medios de comunicación. Frente a ella se encuentran las hambrunas, relativamente prolongadas y virulentas, y muy “atractivas” desde el punto de vista mediático.

En el escenario africano, estas dos realidades están presentes e íntimamente relacionadas, y no son el inevitable resultado de una tragedia “natural”, sino de las acciones de los propios seres humanos, tanto en el ámbito económico como en el político y social.

Intentar describir en unas pocas páginas la realidad de la inseguridad alimentaria en una región tan heterogénea como el África Subsahariana, no es posible, dada la multitud de caras que presenta en sus distintas realidades. Por tanto, en el presente artículo, y sin ánimo de exhaustividad, recurrimos al análisis de algunas de las causas y procesos generadores de inseguridad alimentaria en el conjunto del África Subsahariana, abordando brevemente las dimensiones que presenta en cada una de sus cuatro regiones y las estrategias que se han puesto en marcha para combatirla desde el campo de la cooperación internacional para el desarrollo.

Causas estructurales y procesos generadores de inseguridad alimentaria en el África Subsahariana

La inseguridad alimentaria del individuo es un fenómeno complejo, atribuible a factores de diverso tipo relacionados con la nutrición, la salud, la higiene, el acceso a los recursos, la ocupación, el poder adquisitivo, las relaciones económicas, sociales y culturales dentro y fuera del hogar. Su importancia varía entre regiones, países y grupos sociales, así como en el transcurso del tiempo.¹ Por ello, el examen de la multitud de causas de la inseguridad alimentaria en una región tan heterogénea como el África Subsahariana exige aludir, en primer lugar, al principal de sus condicionantes, el que constituye el mínimo denominador común de todos los países que la integran, esto es, la situación de pobreza y vulnerabilidad en que vive la mayor parte de su población.

1. Las personas con inseguridad alimentaria son aquellas cuya ingesta de alimentos está por debajo de sus necesidades mínimas, así como las que muestran síntomas físicos (emaciación, falta de peso y bajo índice de masa corporal) causados por carencias energéticas y de nutrientes como resultado de una alimentación insuficiente o desequilibrada, o de la incapacidad del organismo para procesar eficazmente los alimentos a causa de una infección o enfermedad.

El África Subsahariana es el área con mayores tasas de pobreza y en ella se encuentran 23 de los 35 países clasificados por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo en 2004 como de menor desarrollo humano². La población regional se ha duplicado desde 1974 y más de la mitad sobrevive con menos de un dólar diario. Los niveles dramáticos que alcanza la vulnerabilidad en la región actúan como caldo de cultivo de una crisis constante que hace referencia a algo más que las necesidades básicas, al exponer a los individuos y a las familias —cada vez más indefensos— ante constantes situaciones de riesgo.

Sin olvidarnos de los factores que actúan como detonantes de la inseguridad alimentaria, como las tan conocidas catástrofes naturales (sequías, huracanes, inundaciones, terremotos) y los conflictos armados, debemos reiterar que éstos tan sólo actúan como catalizadores y agudizadores de una realidad preexistente.

Siguiendo la tipología empleada por el Sistema de Información y Cartografía sobre la Inseguridad Alimentaria y la Vulnerabilidad (SICIAV)³, los condicionantes de la seguridad alimentaria en los individuos pueden deberse a una combinación de varios factores, tanto de ámbito interno como externo. Entre los identificables a nivel del hogar, destacan la ocupación de los miembros (sector informal o formal) y su estabilidad; el nivel de ingresos y la diversificación de los mismos; la localización de la vivienda; el número de miembros dependientes del hogar; la prestación de cuidados; la higiene y la salud; las actitudes y creencias; los hábitos alimenticios y la calidad de los alimentos; el tamaño de las explotaciones agrícolas; los tipos de cultivos; el acceso a los recursos (tierra y potencial de la tierra, riego, herramientas); así como la diversidad de los bienes controlados y accesibles por parte de los hogares.

No obstante, también existen factores que intervienen desde diversos ámbitos y que la FAO identifica como “intermedios”. En el ámbito nacional, estarían las leyes, las políticas, los reglamentos (tanto educativos como sociales, económicos y políticos); los planes y proyectos de desarrollo que afectan de forma directa a los hogares, así como la situación macroeconómica y socio-política nacional. En el ámbito externo, por un lado nos encontramos con la situación de la base de los recursos naturales y las condiciones medioambientales; y por otro, con el entorno internacional, la situación de los mercados mundiales, de la economía global en general; las políticas y directrices de los organismos financieros internacionales e incluso la ayuda internacional.

2. PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano 2004, La libertad Cultural en el mundo diverso de hoy*, Mundiprensa, Madrid, 2004. Disponible en: <http://www.undp.org>.

3. Sitio web disponible en: <http://www.fivims.net/static.jsp?lang=es&page=overview>.

Evidentemente, esta división atiende tan sólo a cuestiones metodológicas, en la realidad, los factores que acabamos de exponer están íntimamente relacionados, llegando a reflejar en el caso concreto del África Subsahariana, graves problemas estructurales que condicionan la evolución de la seguridad alimentaria.

Marginalidad y dependencia económicas

El legado colonial ha sido y sigue siendo apuntado como una de las principales causas de la situación de subordinación del África Subsahariana en el conjunto del concierto internacional. Si bien constituyó la principal vía por la que la región fue incorporada a la economía internacional, lo hizo a expensas de las tradicionales estructuras económicas, políticas, sociales y culturales, imponiendo cambios en los sistemas productivos con el único fin de servir a las necesidades de las metrópolis.

El establecimiento de la agricultura de monocultivo para la exportación, la pérdida de control de los recursos productivos por parte de los africanos, el debilitamiento de la producción local y de los tradicionales mecanismos de solidaridad entre la población (vitales para hacer frente a todo tipo de crisis), son algunos de los resultados de este período de su historia que han derivado en una creciente dependencia económica respecto de los países del Norte.

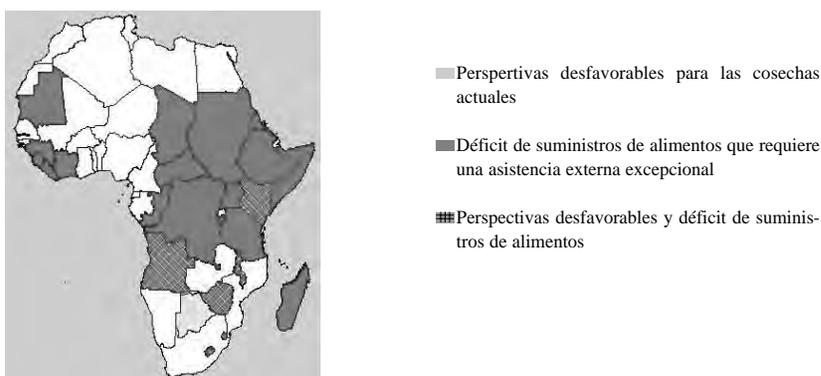
Pero el logro de la independencia no dejó atrás la dependencia económica, es más, ésta se ha visto incrementada por la eterna losa de la deuda externa y la imposición de los llamados planes de ajuste estructural por parte del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. La mayor parte de los países del África Subsahariana se han visto sometidos a lo que la FAO describe como “la maldición de la especialización excesiva”, al hacer referencia a los más de 30 países africanos que dependen de un solo producto agrícola básico para cubrir más del 70% de sus ingresos totales de exportación. Estos ingresos, por otro lado, están disminuyendo a paso forzado ante la caída de los precios de sus productos por la fabricación de materiales sustitutivos producidos en los países desarrollados y las altos subsidios que éstos conceden a su agricultura.

Asimismo, gran parte de los países de la región depende cada vez más de mayores importaciones de alimentos para estabilizar y aumentar los suministros del mercado interno y debe gastar más del 25% de sus ingresos de exportación en las mismas. De otro lado, los bajos precios de las exportaciones también repercuten en los hogares, que ante unos bajos ingresos ven dificultada su capacidad de producción y de compra.

Estos factores, sumados a la limitación de tierras agrícolas y suministros de agua, la falta de acceso suficiente al crédito y de políticas apropiadas, debilitan las capacidades y opciones de los hogares y las estructuras de los países, haciéndolos más vulnerables a constantes descensos de la producción agrícola y ganadera, y por ende, de los suministros alimentarios (cuadro 1).

De este modo, los países del África Subsahariana, lejos aumentar su seguridad alimentaria, se ven expuestos a una extrema vulnerabilidad a las cambiantes condiciones del mercado y a la imposibilidad de autonomía en sus políticas de seguridad alimentaria. Los principales afectados son el empleo, los ingresos, la inversión, y como no, la seguridad alimentaria.

Cuadro 1: Situación de los suministros de alimentos en el 2005



Fuente: FAO, *Foodcrops and Shortages, Global Information and Early Warning System on Food and Agriculture*, February, 2005.⁴

Estados débiles

La debilidad de los Estados africanos se caracteriza por una institucionalidad poco o nada democrática y por su escasa legitimidad social. Autoritarismo, corrupción y clientelismo constituyen la seña de identidad de unos Estados desarticulados, deficitarios en procedimientos y valores democráticos suficientemente institucionalizados en el ejercicio del poder.

Frente a una población creciente con necesidades crecientes, cada vez son menores los presupuestos destinados a la provisión de servicios sociales como

4. Disponible en: <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/007/j4273e/j4273e00.pdf>

la educación y la salud (en algunos casos, superados por el gasto militar). La mayor parte de este tipo de políticas públicas prioriza el entorno urbano, condenando a la marginalidad y la pobreza a las mayoritarias poblaciones rurales, ya de por sí más vulnerables y empobrecidas.

La tensión producida por la división territorial arbitraria que sufrió el continente, ha llevado a que en algunos países la etnicidad también se traduzca en criterio de discriminación en el acceso a los recursos y servicios sociales.

Amartya Sen en su obra *Desarrollo y Libertad*⁵, vincula la existencia del hambre a la falta de democracia. Su argumento es que la democracia no puede permitir el hambre masiva y ejerce una presión creciente para terminar con ella. No obstante, y a pesar de haber destacado una variable fundamental para el estudio de la inseguridad alimentaria en el África Subsahariana, la simple existencia de un régimen democrático no garantiza *per se* ni las capacidades necesarias para poner fin al hambre, ni las garantías imprescindibles del derecho al alimento. Baste remitirnos a las sociedades occidentales, en las cuales, si bien no existen hambrunas, sigue existiendo la inseguridad alimentaria después varias décadas de democracia, si bien en menor grado. Evidentemente, el Estado de derecho, la libertad y la igualdad, son requisitos imprescindibles para la consecución de la seguridad alimentaria; no obstante, dada la multitud de factores que la determinan, no bastan por sí solos para garantizarla.

Éxodo rural

Desde la década de los 90, los desplazamientos de población rural hacia las ciudades en busca de mejores oportunidades y condiciones de vida, han marcado gran parte de la cotidianeidad de los países africanos. Las poblaciones más vulnerables y empobrecidas de la región habitan en zonas rurales; es allí donde la inseguridad alimentaria se cobra más víctimas. La huida de la pobreza, la violencia y la búsqueda de mayores oportunidades, incita a los campesinos (la mayoría jóvenes y varones) a desplazarse a las zonas urbanas. Una vez allí, se ven abocados a vivir en la precariedad, hacinados en la periferia, en condiciones infrahumanas donde los servicios sociales, la salubridad y la seguridad alimentaria brillan por su ausencia.

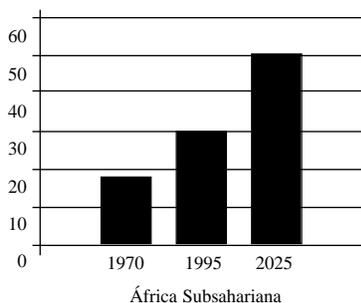
Las ciudades y los núcleos urbanos terminan por convertirse en “macrociudades de pobreza”; en ellas, la disminución de la capacidad de compra producida por el desempleo, los bajos salarios y el crecimiento del valor de la

5. Para una lectura más detallada, véase: SEN, A., *Desarrollo y Libertad*, Ed. Planeta, Barcelona, 1999.

canasta básica familiar, incrementan la vulnerabilidad de las poblaciones y las expone a crecientes niveles de inseguridad alimentaria.⁶

Aparece así una nueva dimensión de la inseguridad alimentaria en la realidad africana, la urbana, que si bien no es comparable a la experimentada en muchos países latinoamericanos, presenta perspectivas nada halagüeñas debido al crecimiento acelerado de la población en estos núcleos (cuadro 2).

Cuadro 2: Porcentaje de población que vive en ciudades



Fuente: Elaboración propia en base a FAO, *Alimentar a las ciudades*, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, Roma, 7 de enero, 2000.

Frente a la tradicional caracterización de la inseguridad alimentaria, estos procesos están revelando nuevas problemáticas asociadas a los cambios en las pautas de consumo. A diferencia de la dieta rural de estas poblaciones, la dieta urbana podría considerarse más nutritiva si se tienen en cuenta los niveles más altos de micronutrientes y proteínas animales. No obstante, también tiene repercusiones negativas en la seguridad alimentaria de los individuos, pues implica ingestas más altas de grasas saturadas, azúcares y menos fibras, lo que a la larga y en combinación con una vida sedentaria, termina incrementando el riesgo de enfermedades crónicas como las diabetes, la obesidad y las enfermedades cardiovasculares.

VIH/SIDA y otras enfermedades

La incidencia del VIH/SIDA, la malaria, la tuberculosis y otras enfermedades infecciosas es altísima en esta región. Los datos son escalofriantes en relación

6. Para un análisis más detallado de los cambios en la seguridad alimentaria de la población pobre urbana, véase: GARRET, James, RUEL, Marie, *Lograr la seguridad alimentaria y nutricional urbana en el mundo en desarrollo*, Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias (IFPRI), Serie Visión 2020, Washington, agosto, 2000. Pp. 13-25. Disponible en: www.ifpri.org/spanish/2020/focus/focus03sp.pdf.

a la prevalencia del VIH/SIDA y merecen una especial referencia: de los 40 millones de afectados por esta enfermedad en el mundo, 28 viven en el África Subsahariana (la mitad son mujeres); en ella se registran 19,3 de los 25 millones de muertes a causa de la misma; y 12 de los 13 millones de huérfanos en el mundo a causa del VIH/SIDA, son africanos⁷.

Los elevados niveles de morbilidad registrados en el subcontinente son a la vez causa y consecuencia de la inseguridad alimentaria y la pobreza. Las condiciones de insalubridad en que vive la mayoría de los africanos, la falta de acceso a agua potable, a servicios de salud y de educación sanitaria, el hacinamiento, y la debilidad física de grandes proporciones de la población a causa de la desnutrición crónica y la malnutrición, son tan sólo algunos de los factores de riesgo que facilitan la propagación de este tipo de enfermedades, y además las perpetúan afectando gravemente a la seguridad alimentaria.

El caso del VIH/SIDA es un claro ejemplo de cómo la enfermedad incide directamente en los niveles de seguridad alimentaria. Una persona con VIH/SIDA necesita más calorías y proteínas para mantenerse saludable (más alimentos nutritivos), pero al mismo tiempo la enfermedad reduce su capacidad de trabajo y su ingresos, disminuyendo el acceso de todo el hogar a los alimentos necesarios para llevar una vida activa y sana. Lo mismo ocurre con enfermedades tales como la malaria, la tuberculosis y la diarrea. Se origina así un círculo vicioso que afecta en un cincuenta por ciento a mujeres y niñas, y que tiene implicaciones directas para la vulnerabilidad y la inseguridad alimentaria intergeneracionales.

Degradación medioambiental

La degradación del medioambiente, como consecuencia de las condiciones climáticas y de las acciones del hombre, también es un factor determinante de la seguridad alimentaria de los africanos. La región hace frente a una creciente desertización y deforestación, a lluvias torrenciales que desmineralizan gran parte de los suelos⁸, y a grandes sequías que acaban con los cultivos y las escasas fuentes naturales de agua. A esto se suma la mala calidad de la mayor parte de los suelos —que son poco fértiles para el cultivo—, junto con la excesiva sobreexplotación del mismo por los cultivos y el pastoreo.

7. NACIONES UNIDAS, *The elimination of food insecurity in the Horn of Africa. A strategy for concerted government and UN agency action*, Inter-Agency task force on the un response to long-term food security, agricultural development and related aspects in the Horn of Africa, October, 2000.

8. Para un análisis más detallado del impacto de la erosión del suelo en la agricultura, véase: HENAO, Julio y BAANANTE, Carlos, "Agotamiento de nutrientes en los suelos agrícolas de África", International Food Policy Research Institute (IFPRI), octubre de 1999. Disponible en: <http://www.ifpri.org/spanish/2020/briefs/br62sp.htm>

En los últimos años ha sido particularmente elevada la frecuencia de la incidencia de plagas de los cultivos y los productos almacenados (plagas de langosta y garrapa entre otras), así como de enfermedades del ganado. Los cambios de las temperaturas medias, han sido una de las principales causas de la rápida difusión de este tipo de plagas y enfermedades, junto al desmoronamiento de los sistemas veterinarios y fitosanitarios provocado por las situaciones de conflicto. El agua también constituye un factor fundamental en la reproducción de este tipo de problemáticas, máxime dadas las dificultades internas de abastecimiento y la contaminación de la misma, que afectan a lo que constituye la principal fuente de alimento de los seres humanos.

Esta degradación del medioambiente tiene implicaciones directas sobre los medios de vida de los campesinos más pobres, quienes ven disminuir sus cosechas, sus ingresos, y por ende, su consumo alimentario, tanto por la falta de disponibilidad como de acceso a alimentos suficientes en cantidad y calidad. El impacto se deja ver más allá de las zonas rurales: la disminución de las reservas y suministros nacionales de alimentos, obliga a recurrir a la importación de los mismos y a la ayuda internacional, acrecentándose así la dependencia del exterior.

Poco a poco la seguridad alimentaria de las poblaciones más pobres y vulnerables de la región se va minando a causa de esta serie de factores, que en ocasiones estallan produciendo situaciones de hambruna y graves crisis alimentarias de repercusiones humanas incalculables.

Conflictividad y guerras

Los principales *detonantes* de las crisis alimentarias del África Subsahariana son los conflictos armados, generados por diversas causas, tanto económicas, como políticas, sociales e incluso étnicas.

A consecuencia de las guerras, millones de personas han perdido (y siguen perdiendo) sus hogares, sus sistemas de subsistencia, sus bienes, sus familias; han sido víctimas de desplazamientos masivos, del saqueo de sus propiedades, de la pérdida de sus cosechas, de la destrucción de las reservas de alimentos y de las interrupciones en el suministro y el acceso a los mismos⁹.

9. Para profundizar en el impacto de los conflictos en la agricultura y la seguridad alimentaria familiar, véase: FLORES, "Margarita, Conflicts, Rural Development and Food Security in West Africa", ESA Working Paper No. 04-02, Agricultural and Development Economics Division The Food and Agriculture Organization of the United Nations, January, 2004. Disponible en: <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/007/ae057e/ae057e00.pdf>

En todo escenario como este, los primeros afectados son las poblaciones más empobrecidas y vulnerables, víctimas del empleo del hambre como un arma más de guerra¹⁰. Pero las guerras también alimentan el círculo imparable de la vulnerabilidad y la miseria. Es preciso señalar a este respecto, más allá de las inimaginables pérdidas humanas y de recursos, que los desplazamientos masivos de población (sobre todo rural), desintegran las redes de solidaridad entre la población, que tradicionalmente han constituido su principal mecanismo de afrontamiento ante el hambre y las crisis de todo tipo.

De este modo, el impacto de los conflictos civiles en la seguridad alimentaria de las poblaciones es incalculable. A las terroríficas hambrunas que provocan una vez estallan, se suman otros tipos de “hambre”, aquella que se presenta silenciosamente durante la gestación del conflicto, y la que perdura tras la finalización de éste. Son muchos los países africanos en los que la vuelta a la normalidad política y social tras años de conflicto, no supone el fin de las inestabilidades. En la mayoría de ellos, el azote de la guerra sigue condicionando el día a día de la población, y la situación de crisis que se genera provoca un empeoramiento de los niveles de pobreza y de seguridad alimentaria, al afectar tanto a la economía como a las infraestructuras y la agricultura.

No obstante, no debemos olvidar que las situaciones de conflictividad existentes en gran parte de la región, no siempre desembocan en conflictos armados, es decir, en guerras. La crisis y la inestabilidad constante en la vida socio-política de muchos de estos países también tienen repercusiones directas en la vida de los africanos y contribuyen a incrementar su vulnerabilidad ante la inseguridad alimentaria.

Dimensiones de la inseguridad alimentaria por regiones¹¹

Las cuatro regiones que conforman el África Subsahariana presentan elementos en común en torno a la situación de la seguridad alimentaria de sus

10. El hambre ha sido y es empleada con fines políticos en muchas partes del mundo en desarrollo, incluyendo al África Subsahariana. A este respecto, cabe destacar la labor análisis y de denuncia realizada por Acción contra el Hambre (ACH) en su publicación *Geopolítica del Hambre. Cuando el hambre es un arma...*, Informe 2000, Icaria Editorial, 1999. Y *Geopolítica del Hambre. Hambre: ¿Quién es responsable?...*, Informe 2003-2004, Icaria Editorial, 2004.

11. Las principales fuentes de información de este apartado son las proporcionadas por los sistemas de vigilancia y alerta sobre seguridad alimentaria y perspectivas agrícolas de la FAO. Véanse: FAO, *Informe sobre Cosechas y Escaseces alimentarias*, Informe N° 1, febrero de 2005. Disponible en: <http://www.fao.org/country-profiles/default.asp?lang=es>. Y FAO, *Food Supply Situation and Crop Prospects in Sub-Saharan Africa*, Global Information and Early Warning System on Food and Security (GIEWS), N°1, abril de 2005. Disponible en: <http://www.fao.org/giews/english/af/index.htm>

poblaciones. En la actualidad, la mayor parte de los países afrontan déficits de alimentos, y veintitrés de ellos necesitan recibir ayuda alimentaria de emergencia.

El imparable círculo vicioso de conflicto, pobreza y hambre, se hace patente en cada una de las regiones, sobre todo en aquellos países que presentan altas tasas de pobreza y acceso desigual a los bienes productivos por parte de sus poblaciones. Tal y como se expone a continuación, los conflictos y las malas condiciones climáticas tienen un enorme impacto desestabilizador y parecen ser las principales causas de la alarmante escasez de alimentos de cada una de las cuatro regiones. No obstante, debemos tener presente que tan sólo actúan como catalizadores de unas estructuras de vulnerabilidad ya preexistentes, en las que la debilidad institucional y la escasez de recursos dificultan afrontar y prevenir estas situaciones.

África Occidental¹²

La crítica situación alimentaria del África Occidental se debe principalmente a la violencia, los conflictos y las plagas de langosta. En países como Sierra Leona y Liberia, la situación de inestabilidad política y económica derivada de los conflictos armados sigue repercutiendo en la seguridad alimentaria de sus poblaciones. Mientras, la intensificación de la violencia en determinadas zonas de Senegal y Costa de Marfil está dificultando las actividades agrícolas y comerciales, e interrumpiendo los suministros alimentarios nacionales y locales.

A consecuencia de estos conflictos, los masivos desplazamientos de población y de refugiados hacia los países fronterizos (Guinea, Liberia y Sierra Leona principalmente) y las pérdidas de cosechas y del descenso de la producción y el ingreso de la mayoritaria población rural, están generando situaciones de crisis alimentaria de grandes dimensiones.

La necesidad de ayuda alimentaria también se ha visto acrecentada a causa de las plagas de langosta provenientes del Este del continente, que han afectado gravemente a la seguridad alimentaria de la región al acabar con la mayor parte de las cosechas.

12. La región comprende los siguientes países: Senegal, Benin, Burkina Faso, Cabo Verde, Costa de Marfil, Sierra Leona, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea-Bissau, Liberia, Togo, Mali, Níger, Nigeria.

Cuerno de África¹³

Conflictos y sequías han sido los principales detonantes de la alarmante situación alimentaria que afecta a alrededor de 70 millones de personas en esta región del África Subsahariana. Las hambrunas en Somalia y Etiopía siguen siendo recurrentes en la actualidad; por la agudización del conflicto y las sequías en el caso de Somalia, y en Etiopía por los constantes flujos de desplazados internos.

Especial motivo de preocupación es la situación alimentaria por la que se atraviesa en Sudán, sobre todo la región de Darfur, con más de 2 millones de desplazados. En este país, el conflicto armado y la sequía están reduciendo drásticamente los suministros de alimentos y las cosechas.

El abastecimiento alimentario de esta región depende en gran medida de las condiciones climatológicas, que suelen ser habitualmente extremas. Según datos de la FAO, los largos años de escasez de lluvias en Eritrea y Kenia, que están afectando no sólo a las producciones agrícolas sino también al pastoreo, han creado una precaria situación alimentaria. En general, la FAO calcula que en Kenia casi 2,7 millones de personas necesitan ayuda alimentaria.

África Central¹⁴

En esta región las perspectivas alimentarias son también variadas según países. En la República Centroafricana, a pesar de las favorables condiciones meteorológicas, la agudización del conflicto civil está ocasionando graves pérdidas en la producción de cereales. Especialmente alarmante es la situación de la seguridad alimentaria en Burundi y la República Democrática del Congo, en los que el reasentamiento de personas desplazadas por los conflictos y la vuelta de miles de refugiados junto con la reanudación de las tensiones, está obstaculizando no sólo la producción agrícola sino también el reparto de la ayuda humanitaria.

Las enfermedades de las plantas están afectando gravemente a Burundi y Rwanda, ocasionando grandes subidas en los precios de productos alimenticios básicos como la mandioca. De otro lado, la escasez e irregularidad de

13. En la región del Cuerno de África se encuentran: Burundi, Comoros, Djibouti, Eritrea, Sudán, Etiopía, Kenya, Mayotte, Seychelles, Somalia.

14. La región del África Central comprende los siguientes países: República Democrática del Congo, Congo, Ruanda, Uganda, Burundi, Gabón, Guinea Ecuatorial, Santo Tomé y Príncipe, Camerún, la República Centroafricana y el Chad.

precipitaciones en estos dos países, está provocando una acelerada disminución de la producción de alimentos, por lo que se requiere de ayuda alimentaria de emergencia en determinadas zonas.

África del Sur¹⁵

La irregularidad y la escasez de lluvias también está afectando a la inseguridad alimentaria de gran parte del África del Sur, al disminuir la cosecha de cereales, principalmente del maíz, el más importante de la región. En países como Lesotho, Malawi, Sudáfrica, Swazilandia y Zimbabwe, estos factores están reduciendo incluso a la mitad la disponibilidad de alimentos, incrementando a su vez la necesidad de ayuda alimentaria en la mayoría de las zonas rurales y también en muchas zonas urbanas. No es así en Angola, Botswana, Madagascar, Mozambique, Namibia y Zambia, en los que las estaciones de lluvia han permitido incrementar la producción de alimentos.

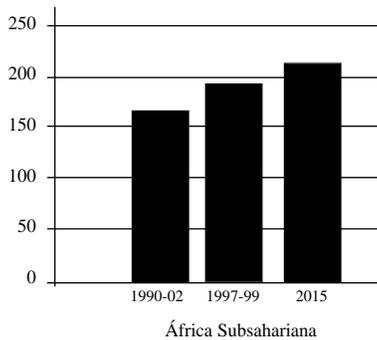
Más allá del impacto de las condiciones climatológicas en la agricultura, existen otros factores que afectan gravemente a la seguridad alimentaria de las poblaciones de la región. Entre ellos cabe destacar la inestabilidad dejada por los conflictos, la escasez de semillas, de maquinaria agrícola y de fertilizantes, la sobreexplotación y el agotamiento de los suelos, y las repercusiones del VIH/SIDA, que en los últimos años se ha convertido en una pandemia devastadora con graves repercusiones en la seguridad alimentaria de los hogares agrícolas.

Zimbabwe es un claro ejemplo de cómo estos factores estructurales inciden de forma directa en la seguridad alimentaria, sobre todo en aquellos sectores más vulnerables. Asimismo, la crisis económica provocada por la hiperinflación, está generando elevados niveles de desempleo en este país y limitando el acceso a los alimentos de amplios sectores de su población.

En resumen, todas las regiones del África Subsahariana están gravemente afectadas por la inseguridad alimentaria en sus múltiples dimensiones, tanto por la falta de suministros como por el difícil acceso a los mismos por parte de amplios sectores de la población, tanto en cantidad como en calidad adecuadas. Según estimaciones de la FAO, el conjunto del África Subsahariana verá aumentada la incidencia de la inseguridad alimentaria en los próximos años y no logrará alcanzar el objetivo de reducir a la mitad el número de personas desnutridas para el 2015 (cuadro 3).

15. La región del África del Sur comprende los siguientes países: Angola, Botswana, Lesotho, Malawi, Mauricio, Mozambique, Madagascar, Namibia, Seychelles, Sur África, Swazilandia, Tanzania, Zambia y Zimbabwe.

Cuadro 3: Número de personas desnutridas (1990-2015)



Fuente: FAO, *Agricultura mundial: hacia los años 2015/2030*, Unidad de Estudios de Perspectivas Mundiales (ESDG), Departamento Económico y Social, 2002, pág. 23.

Planes y Estrategias de seguridad alimentaria

La gravedad de la inseguridad alimentaria de todo el África Subsahariana ha pasado a ocupar un lugar prioritario en la agenda de desarrollo de la región. Junto a cuestiones como la gobernabilidad, la seguridad, la igualdad de género y el comercio, la seguridad alimentaria se ha convertido en un tema de especial preocupación para la Unión Africana. La organización, la sitúa en el corazón de la lucha contra la pobreza, y en la actualidad su Comisión de Seguridad Alimentaria, está desarrollando un Plan de Acción con vistas a reducir a la mitad la incidencia de la desnutrición para el año 2020¹⁶. Este Plan de Acción pretende integrar las diversas estrategias regionales de seguridad alimentaria puestas ya en marcha, así como generar sinergias con el Programa de Desarrollo Agrícola promovido por la NEPAD (Nuevo Partenariado por el Desarrollo de África) en 2002¹⁷.

Los procesos de integración regional puestos en marcha desde hace años, han sido identificados como marcos asociativos de oportunidad capaces de promover la asunción nacional de programas y políticas de seguridad alimentaria en el largo plazo. La FAO ha contribuido especialmente al establecimiento de estos marcos de diálogo y concertación, a través de la asistencia técnica proporcionada por su Programa Especial de Seguridad Alimentaria (PESA).

16. Unión Africana, *Assuring Food and Nutrition Security in Africa by 2020, Proceedings of an All-Africa Conference*, Kampala, Uganda, abril 1-3, 2004. Disponible en: <http://www.ifpri.org/pubs/books/vi24.htm>.

17. Uno de los principales objetivos del programa es la reducción del hambre y la mejora de la seguridad alimentaria, tal y como se recoge en su capítulo 4: NEPAD, *Comprehensive Africa Agriculture Development Program*, november, 2002. Disponible en: <http://www.fao.org/docrep/005/Y6831E/Y6831E00.htm>.

Como parte de este programa, desde finales de la década de los noventa, se están desarrollando programas regionales de seguridad alimentaria en el marco de la Comunidad Económica de los Estados del África Occidental (ECOWAS), del Mercado Común del Este y Sur de África (COMESA), de la Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo (IGAD), y de la Comunidad para el Desarrollo del Sur de África (SADC). Estos programas, que están siendo desarrollados en más de dos tercios de los países del África Subsahariana, presentan dos fases diferenciadas de acción: una primera, destinada a trabajar a nivel micro con grupos de agricultores, y una segunda fase a mayor escala, centrada en las reformas normativas e institucionales que se detectan como necesarias para lograr la seguridad alimentaria en el ámbito doméstico, local y nacional.

Su puesta en marcha ha contribuido a notables mejoras de la seguridad alimentaria familiar en numerosos países, pero no ha facilitado una aplicación simultánea de las dos fases que permitiera abordar desde el inicio las necesarias reformas de carácter político e institucional, debido a obstáculos de carácter técnico, institucional, socioeconómico, y normativo. A consecuencia de estos resultados, en mayo de 2002 todos los programas regionales fueron reformulados para adoptar un enfoque cada vez más basado en las personas y más integral, intentando abordar las causas de la inseguridad alimentaria desde sus diferentes dimensiones y en función de las nuevas dinámicas del entorno, como el creciente aumento de la misma en las ciudades. No obstante, los resultados de estos programas continúan siendo escasos, debido principalmente a una falta de articulación entre procedimientos y actores, necesaria para dotarles de ese componente de integralidad que pretenden.

Cada vez son más los intentos por romper con el tradicional y controvertido esquema asistencialista y generador de dependencia de la cooperación técnica convencional. A este respecto, y como parte del apoyo de la FAO a estos países, se está obteniendo una amplia y valiosa experiencia en la gestión de un programa innovador de cooperación Sur-Sur, por el que se promueve la presencia de expertos y técnicos de países más avanzados. Se ha convertido en un programa clave y de amplio respaldo. El objetivo principal es favorecer un intercambio de experiencias en materia de desarrollo rural para aumentar la productividad agrícola y mejorar el acceso de la población a los alimentos, mediante la formación de técnicos y agricultores locales, el traspaso de tecnología de bajo coste, y el estímulo de la inversión. Algunos ejemplos son los programas de cooperación existentes entre Swazilandia y Pakistán, Etiopía y China o Madagascar y Vietnam.

De otro lado, desde Naciones Unidas se está desarrollando una estrategia que intenta aunar los esfuerzos de gran parte de sus organismos especializados y de

los gobiernos del Cuerno de África, con el objetivo de poner fin a los constantes ciclos de crisis alimentaria y garantizar así la seguridad alimentaria de sus poblaciones en el largo plazo¹⁸. La estrategia propone formas de protección para la población rural contra los choques externos, que consistan en ampliar sus medios de vida y fortalecer su capacidad de recuperación mediante la promoción de tecnologías agrícolas y servicios de apoyo, el mejoramiento del acceso a los mercados y al crédito, y el fomento de empresas rurales y agroindustrias. Reconoce también la necesidad crítica de mejorar el medio en que se desenvuelve —la salud, educación y acceso a la información y mercados—, así como la capacidad institucional y financiera de los gobiernos¹⁹.

En resumen, son muchas las iniciativas que surgen desde diversos ámbitos con el objetivo de poner fin a las causas primeras de la inseguridad alimentaria del África Subsahariana. No obstante, la falta de políticas o programas de seguridad alimentaria a nivel nacional dificulta enormemente esta tarea. En su mayoría, los países de la región —incluso aquellos que incorporan la seguridad alimentaria en sus Estrategias Nacionales de Lucha contra la Pobreza— han optado por acciones puntuales en el corto plazo, más dirigidas hacia la provisión de alimentos a sus poblaciones en momentos de déficit alimentario, que hacia la consecución de mejoras en el acceso a los mismos. Éste constituye el principal problema de una región en la que la debilidad institucional en el ámbito nacional acarrea falta de responsabilidades en torno a una de sus mayores problemáticas.

Desde la cooperación internacional para el desarrollo, las acciones de seguridad alimentaria en estos países —cuando no se limitan a la ayuda alimentaria—, son habitualmente integradas en proyectos y programas de desarrollo rural sostenible, quedando reducidas a la mejora de la productividad agrícola, principalmente en el ámbito local y doméstico. Bien es cierto que el desarrollo rural contribuye a la mejora de la seguridad alimentaria, sobre todo de la de las poblaciones rurales; pero tal y como hemos reflejado en estas páginas, la seguridad alimentaria está condicionada por factores que trascienden lo rural. Por ello, el aumento de la productividad entendida en estos términos no se traduce por sí solo en incrementos sostenibles de la

18. La iniciativa integra al conjunto de los gobiernos del Cuerno de África, al Banco Mundial (BM), la Comisión Económica para África (CEA), el Programa de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), la Organización Mundial de la Salud (OMS), la FAO, la Organización Meteorológica Mundial (OMM), el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Programa de Naciones Unidas para el Medioambiente (PNUMA) y el Programa Mundial de Alimentos.

19. NN.UU., *La eliminación de la inseguridad alimentaria en el Cuerno de África: estrategia para una acción concertada entre los gobiernos y los organismos de las Naciones Unidas*, Informe de la Asamblea General, octubre de 2000. Disponible en: <http://www.fao.org/news/2000/brief/img/HoAsum.pdf>.

seguridad alimentaria; para ello hace falta articular estas acciones con otras enfocadas hacia la mejora de las estructuras políticas, económicas y sociales, desde el ámbito de la salud, la educación, el empleo, el fortalecimiento institucional, el comercio, etc.

Por consiguiente, abordar las causas y consecuencias de la inseguridad alimentaria en el África Subsahariana requiere ir más allá de los tradicionales métodos de cooperación (centrados casi exclusivamente en acciones de ayuda alimentaria y desarrollo rural), implica atender a todas y cada una de esas dimensiones que la condicionan, fomentando no sólo ya la disponibilidad de alimentos sino también el acceso regular y sostenido al mismo por parte de las poblaciones, en calidad y cantidad adecuadas.

Tanto desde el ámbito nacional como internacional, se deberían llevar a cabo dos grandes líneas estratégicas a este respecto, ambas se refuerzan mutuamente y son interdependientes. Por un lado, la protección de las personas frente a los peligros, a través de una estrategia integral, que conlleve la introducción de la dimensión de seguridad alimentaria en procesos, normas, políticas e instituciones a distintos niveles.

De otro lado, la potenciación de las capacidades de la persona, mediante la contribución a su participación plena en la toma de las decisiones que le corresponden con respecto a cómo vivir su vida. En definitiva, se trata de un enfoque que genere sinergias entre actores e instrumentos, que se adapte a las particularidades de cada caso concreto, y en el que las acciones en el corto plazo queden integradas como medidas complementarias de una estrategia global de desarrollo humano sostenible y de lucha contra la pobreza.

Bibliografía

- ACCIÓN CONTRA EL HAMBRE, *Geopolítica del Hambre. Cuando el hambre es un arma...*, Informe 2000, Icaria Editorial, 1999.
- , *Geopolítica del Hambre. Hambre: ¿Quién es responsable?...*, Informe 2003-2004, Icaria Editorial, 2004.
- FAO, *Food Supply Situation and Crop Prospects in Sub-Saharan Africa*, Global Information and Early Warning System on Food and Security (GIEWS), N°1, abril de 2005. Disponible en: <http://www.fao.org/giews/english/af/index.htm>
- , *Foodcrops and Shortages*, Global Information and Early Warning System on Food and Agriculture, february, 2005.
- , *Alimentar a las ciudades*, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, Roma, 7 de enero, 2000.

- ___, *Agricultura mundial: hacia los años 2015/2030*, Unidad de Estudios de Perspectivas Mundiales (ESDG) , Departamento Económico y Social, 2002.
- FLORES, MARGARITA, “Conflicts, Rural Development and Food Security in West Africa”, ESA Working Paper No. 04-02, Agricultural and Development Economics Division The Food and Agriculture Organization of the United Nations, January, 2004.
- GARRET, JAMES; RUEL, MARIE, *Lograr la seguridad alimentaria y nutricional urbana en el mundo en desarrollo*, Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias (IFPRI), Serie Visión 2020, Washington, agosto, 2000, pp. 13-25. Disponible en: www.ifpri.org/spanish/2020/focus/focus03sp.pdf.
- HENAO, JULIO y BAANANTE, CARLOS, “Agotamiento de nutrientes en los suelos agrícolas de África”, International Food Policy Research Institute (IFPRI), octubre de 1999. Disponible en: <http://www.ifpri.org/spanish/2020/briefs/br62sp.htm>.
- NACIONES UNIDAS, *La eliminación de la inseguridad alimentaria en el Cuerno de África: estrategia para una acción concertada entre los gobiernos y los organismos de las Naciones Unidas*, Informe de la Asamblea General, octubre de 2000. Disponible en: <http://www.fao.org/news/2000/brief/img/HoA-sum.pdf>.
- NEPAD, *Comprehensive Africa Agriculture Development Program*, November, 2002. Disponible en: <http://www.fao.org/docrep/005/Y6831E/Y6831E00.htm>.
- PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano 2004, La libertad Cultural en el mundo diverso de hoy*, Mundiprensa, Madrid, 2004. Disponible en: <http://www.undp.org>.
- UNIÓN AFRICANA, *Assuring Food and Nutrition Security in Africa by 2020, Proceedings of an All-Africa Conference*, Kampala, Uganda, April 1-3, 2004. Disponible en: <http://www.ifpri.org/pubs/books/vi24.htm>.

La Fundación IPADE (Instituto de Promoción y Apoyo al Desarrollo) es una Organización No Gubernamental de Desarrollo que desde 1987 trabaja por el desarrollo humano sostenible de poblaciones vulnerables de América Latina, África y Asia.

Desde entonces ha hecho posible que miles de familias de una treintena de países dispongan de agua potable y electricidad en sus viviendas. Hoy, a través de sus proyectos de desarrollo, está presente en Ecuador, Bolivia, Perú, Guatemala, Mauritania, Marruecos, Túnez y Filipinas.

Su trabajo sobre el terreno lo compagina con proyectos de sensibilización y educación para el desarrollo dirigidos a la población española en materia de desarrollo sostenible, la relación entre la degradación medioambiental y la pobreza o la necesidad de un compromiso de todos para alcanzar en 2015 los Objetivos de Desarrollo del Milenio de Naciones Unidas.

Con tu colaboración, nuestro trabajo es posible.

¡Únete!



Hazte socio-colaborador de IPADE

Nombre y apellidos

NIF

Domicilio

Población

CP

Provincia

Teléfono

E-mail

Mi colaboración es de: 10€ 20€ 30€ 50€ Otra

Con periodicidad: Trimestral Semestral Anual Única

Transferencia a la cuenta corriente: **La Caixa nº 2100 2337 49 0200098999**

DOMICILIACIÓN BANCARIA:

Banco/Caja

Domicilio

CP

Población

Provincia

Titular

Cuenta

Firma y Fecha

_____ de _____ de 20__

LA GESTIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES EN ÁFRICA SUBSAHARIANA, CLAVE PARA LA PAZ Y EL DESARROLLO

JESÚS GARCÍA-LUENGOS*

RESUMEN

En muchos países del mundo recursos naturales, corrupción y mal gobierno van de la mano. Igualmente, en amplias zonas de África subsahariana la explotación de dichos recursos es con frecuencia un factor determinante en los conflictos y un vector de pobreza y subdesarrollo. Los rasgos más relevantes de la problemática se abordan a través del análisis de tres países en fase post-conflicto y de otros que son ricos en petróleo. Los intereses creados en torno a dicha explotación y la dificultad de abordar las dinámicas generadas, no debe impedir la adopción de medidas firmes, en un proceso que requiere la participación activa de toda la comunidad internacional. La orientación de la política de los países extranjeros con intereses en la zona, especialmente de Estados Unidos, que tiene en el suministro de petróleo uno de sus ejes de reformulación fundamentales, jugará a su vez un papel relevante de cara al futuro.

ABSTRACT

This article reviews the capacities of microfinances as a tool for development. The first three sections summarize how some ideas have become a kind of panaceas in development agendas, who are the intended beneficiaries, their characteristics and

* Abogado y colaborador de Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH, Madrid).

needs; and the main issues discussed about microfinance as a tool to fight against poverty. The fourth section presents two existing initiatives and their different perspectives: extending financial services to sectors not covered by traditional banking and improving incomes for poor people. It also reviews the use of microfinance in projects financed by Spanish public institutions (mainly managed by NGOs). Finally the article presents some considerations in order to separate what are ideological views and real world conditions in the implementation of microfinance programs in those two perspectives and the results they can provide.

RÉSUMÉ

Dans beaucoup de pays dans le monde, les ressources naturelles, la corruption et le mauvais gouvernement se donnent la main. De même, dans de vastes régions d'Afrique l'exploitation de ses ressources est souvent un facteur déterminant dans les conflits et un vecteur de pauvreté et sous-développement. Les traits plus remarquables de cette problématique sont abordés à travers l'analyse de trois pays en phase post-conflit et d'autres qui sont riches en pétrole. Les intérêts créés autour de cette exploitation et la difficulté d'aborder les dynamiques générées, ne doit pas empêcher d'adopter des mesures fermes, dans un processus qui exige la participation active de toute la communauté internationale. L'orientation de la politique des pays étrangers avec des intérêts dans la région, et surtout des Etats Unis, va jouer un rôle important dans le futur.

La explotación de los recursos naturales —especialmente del petróleo, recurso estratégico por excelencia— y la competencia por los mismos, ocupan desde el final de la Guerra Fría un lugar preeminente en los asuntos del planeta y son referencia obligada para la observación de las tendencias mundiales en materia de conflictos y de desarrollo¹. África, que durante el período de colonización fue sometida a un intenso drenaje de sus riquezas por parte de los países europeos, es considerada como el continente más rico del mundo en

1. Klare Michael T.: "La competencia por los recursos y la política mundial en el siglo XXI", en Mariano Aguirre y Mabel González (eds.), *Políticas mundiales, tendencias peligrosas*, Anuario CIP 2001, Icaria-CIP, Barcelona, 2001, pp. 51-61.

recursos naturales. Su región subsahariana detenta, en porcentajes mundiales, aproximados, un 20% de las reservas de uranio, un 90% de cobalto, un 40% de platino, un 65% de manganeso, entre un 6 y un 8% de las reservas de petróleo y un 50% del oro y diamantes que son objeto de comercio internacional, además de volúmenes importantes de otros minerales, materias primas y recursos hidroeléctricos. Sin embargo, la magnitud de dichas reservas contrasta con los bajos índices de desarrollo y los altos índices de endeudamiento² y de corrupción. La relación directa que se suele establecer entre la dependencia de un país respecto a la exportación de petróleo y minerales y su situación de desarrollo humano, se confirma ampliamente en la región subsahariana³.

A efectos expositivos, y con el fin de desarrollar algunas de las claves sobre la problemática relativa a la gestión de los recursos naturales, se analizan, por un lado, tres países en los que dichos recursos han jugado un papel determinante en sus respectivos conflictos y, por otro, una serie de Estados en los que la explotación del petróleo denota de forma muy significativa dónde residen los principales factores que provocan la situación actual. En ambos casos se reseñan aquellas medidas consideradas como necesarias para que se produzcan ciertos avances y las políticas que, por parte de diferentes actores, deberían adoptarse de forma firme y coherente.

La elección de Sierra Leona, Liberia y República Democrática del Congo (RDC) como casos de estudio, responde a que su situación actual revela de forma muy significativa cómo los recursos naturales son un factor decisivo durante la guerra y, también, en los procesos de transición hacia la paz. Además, en el caso de los dos últimos países, la cuestión tiene importantes implicaciones regionales. El expolio sistemático de que han sido objeto las enormes riquezas geológicas de la República Democrática del Congo (RDC) constituye un caso paradigmático de consecuencias devastadoras.

La magnitud de las consecuencias que en diversos ámbitos derivan de la explotación del petróleo exige un tratamiento específico de este recurso. Por ello, en la segunda parte de este artículo se aborda la problemática de su explotación, analizando la forma en que incide en las acciones y políticas de las elites africanas y de las multinacionales y países extranjeros, especialmente de Estados Unidos.

2. 33 países de la región subsahariana se encuentran entre los 41 países más endeudados del mundo. Las políticas de las instituciones financieras internacionales han incidido negativamente en dicho endeudamiento.

3. Ross Michael: "Extractive Sectors and the Poor", Oxfam América, octubre, 2001, pp. 8,11,12.

La fragilidad de la paz y el papel de los recursos naturales: acuerdos de paz y control de zonas y fronteras

Los retos que conlleva la gestión de los recursos naturales tienen un fiel reflejo en la actual situación de varios países de África subsahariana. Los casos de Sierra Leona, Liberia y RDC —en los que dichos recursos han sido un factor decisivo en la prolongación de sus respectivos conflictos—, son un buen ejemplo de que a falta de una adecuada conformación de los respectivos gobiernos de transición (con relación a la honestidad de las personas y sus métodos de gestión), un control de las zonas ricas en recursos naturales y una vigilancia eficaz de las fronteras, ninguna tarea de reconstrucción post-conflicto puede abordarse con ciertas garantías de éxito. De las dinámicas propias a estos y otros conflictos, varios autores han deducido una estrategia por parte de determinados grupos rebeldes, en la que el objetivo prioritario ya no es el alzarse con el poder estatal sino controlar y explotar dichos recursos. En Liberia (13 millones de habitantes, 14 años de guerra, más de 250.000 muertos) y en RDC (58 millones de habitantes, dos guerras sucesivas desde 1996 y, desde 1998, alrededor de tres millones y medio de personas muertas a consecuencia del conflicto), existe el agravante de que la explotación ilegal de los recursos naturales, y sus numerosas implicaciones, inciden directamente en la estabilidad regional.

La composición del gobierno de transición en los tres países citados, fruto de los múltiples condicionantes que intervienen en la plasmación de los acuerdos de paz, no ha contribuido ni a una mayor transparencia en la gestión de los recursos ni al necesario fortalecimiento institucional, imprescindible para el desarrollo⁴. Prueba de ello fue la gestión de Foday Sankoh, ex líder del Frente Revolucionario Unido (RUF; famoso por sus atrocidades contra la población civil), al frente del Ministerio de Minas de Sierra Leona (a resultas de los acuerdos de paz de Lomé en 1999), y lo son actualmente en Liberia las oscuras transacciones que vienen llevando a cabo representantes de grupos de la ex rebelión liberiana en el gobierno de transición, quienes firmaron en abril de 2005 un acuerdo de explotación de importantes zonas de diamantes con una empresa desconocida en el sector, y en régimen de monopolio, para los próximos 10 años, en condiciones calificadas por la Organización de Naciones Unidas (ONU) como “extremadamente opacas”. Se trata, en suma, de dos países en los que la presión internacional sobre el tráfico de diamantes incidió

4. En los índices de desarrollo humano de 2004 publicados por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) —en los que no figura Liberia—, Sierra Leona ocupa el último lugar (177; con una esperanza de vida de 34,3 años) y RDC está en el puesto 168, con una esperanza de vida de 41,4 años.

positivamente en el final de la contienda⁵. En RDC —cuyos Acuerdos de Lusaka (1998) no abordaron la explotación de los recursos naturales pese a ser una cuestión clave, como se demostró una vez que los ejércitos de los países vecinos se retiraron del país, dejando tras de sí toda una trama de saqueo sistemático de los mismos— cabe destacar la presencia de algunos políticos y funcionarios que siguen lucrándose con dicha explotación.

De lo anterior se deduce que, a la hora de establecer las bases futuras para la paz y la convivencia es preciso, pese a su gran complejidad, invertir mayores esfuerzos y medios para articular de forma más adecuada la cuestión de los recursos naturales. Para ello, es de gran importancia el papel que puede desempeñar la comunidad internacional y, especialmente, aquellos países occidentales con influencia sobre las partes en contienda.

Los otros dos factores señalados —el control por parte de las autoridades estatales de las zonas ricas en recursos y de sus fronteras— también adolecen de importantes deficiencias en los tres países mencionados, Estados “fallidos” con importantes interrogantes sobre su futuro. Amplias zonas diamantíferas (en las que los diamantes aluviales están esparcidos en cientos de kilómetros cuadrados) quedan fuera del control de sus gobiernos respectivos⁶. En Liberia, tanto los diamantes como la madera están en buena parte en manos de grupos empresariales y ex guerrilleros. Estos últimos controlan los principales puntos fronterizos y facilitan la exportación ilegal de madera, diamantes y armas con destino a Guinea (país altamente inestable) y Costa de Marfil. La madera procedente de Liberia es aprovechada por las partes en contienda en Costa de Marfil para reforzar sus medios de guerra⁷.

En RDC, país calificado como “escándalo geológico”, la cuestión de los recursos naturales ha pervertido la política de las potencias occidentales durante toda su historia y ha sido determinante para la prolongación de un conflicto en el que actualmente se calcula que mueren cada día 1.000 personas. Un informe elaborado por un panel de expertos nombrado por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas ha dejado constancia de las estrategias

5. Oficialmente, la paz se inició a principios de 2002 en Sierra Leona y a finales de 2003 en Liberia.

6. Las características geológicas de los diamantes aluviales se han comparado con las minas denominadas de “kimberlite” de Botsuana, cuya defensa y protección por parte de las autoridades estatales es mucho más sencilla. Botsuana (1,3 millones de habitantes) posee las minas de diamantes más importantes del mundo; por su gestión transparente y su capacidad institucional es un modelo de desarrollo. Otras referencias exitosas respecto a la gestión de los diamantes son las de Namibia y Sudáfrica.

7. Global Witness: “Dangerous Liaisons: the continued relationship between Liberia’s natural resource industries, arms trafficking and regional insecurity, A briefing document submitted by Global Witness to UN Security Council, diciembre 2004”.

de explotación de las denominadas “redes de elite”, con el apoyo de militares, grupos rebeldes, fuerzas de seguridad privadas y organizaciones criminales, y con la participación de casi un centenar de empresas, algunas de ellas domiciliadas en países occidentales⁸. Conforme a dicho documento, en las zonas controladas por el gobierno congoleño la explotación de los recursos minerales la llevan a cabo una serie de políticos y militares de RDC (incluidos dos ministros) y de Zimbaue, a través de empresas mixtas que se han dedicado a expoliar el patrimonio público (se calcula que 5.000 millones de dólares, en activos pertenecientes al sector estatal, fueron transferidos a dichas empresas entre 2000 y 2002)⁹.

Por su parte, el gobierno de Ruanda, actor clave en el conflicto de RDC, ha establecido en el este del país todo un sistema jerarquizado para la financiación de su ejército, sirviéndose al efecto de un grupo ex guerrillero representado en el gobierno de transición y encargado de la administración del tesoro público en las provincias de Kivu¹⁰. Ruanda explota, entre otros recursos, el 70% del coltán de RDC (tan cotizado por la industria de las telecomunicaciones) y los diamantes de Kisangani. La “red de elite” relativa a Uganda, en el noreste del país, está compuesta por altos mandos del ejército, políticos y empresarios que usan su control sobre otra facción rebelde con representación en el gobierno, para explotar diamantes, madera, oro y coltán¹¹. El descubrimiento de petróleo en el Lago Alberto, con contratos firmados entre políticos congoleños y oficiales ugandeses, puede ser también un factor que exacerbe las tensiones en la región de Ituri¹².

Como se ha señalado, las implicaciones del conflicto en RDC trascienden además el propio marco territorial del mismo y genera unas dinámicas altamente negativas en los países vecinos implicados, fomentando una radicalización de

8. “Final Report of the Panel of Experts on the Illegal Exploitation of Natural Resources and Other Forms of Wealth of the Democratic Republic of the Congo”, octubre 2002. Sobre la explotación de recursos en RDC. Este informe contribuyó a incentivar el debate sobre la necesidad de una aplicación internacional de los “Principios para las Empresas Multinacionales” elaborados por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

9. Una de dichas empresas, “Segamines”, está además implicada en el lavado de diamantes de contrabando de Sierra Leona y Angola. Este último país -en el que los diamantes sirvieron para que la Unión Nacional para la Independencia Total de Angola (UNITA) obtuviera durante la guerra 600 millones de dólares con su venta ilícita- tampoco controla la entrada y salida de diamantes de su territorio y, conforme a informaciones recientes, las fuerzas de seguridad estatales y grupos de seguridad privados siguen extorsionando con violencia a los trabajadores del sector.

10. Dicho grupo ex-guerrillero es la Reagrupación Congoleña por la Democracia-Goma (RCD-Goma), brazo instrumental de Ruanda en RDC.

11. Dicha facción es la Reagrupación Congoleña por la Democracia-Kisangani/Movimiento de Liberación (RCD-K/ML).

12. Global Witness: “Same Old Story, A background study on natural resources in the Democratic Republic of Congo”, junio 2004.

las políticas autoritarias y una mayor corrupción en los círculos que detentan el poder. A consecuencia de sus acciones en el conflicto, tanto Uganda como Zimbaue han recibido importantes sanciones internacionales, con una repercusión directa en las condiciones de vida de la población.

El cuadro que resulta de la explotación de los recursos en los tres países objeto de análisis no puede ser más elocuente. Los índices de desarrollo referidos se completan con la explotación de los trabajadores del sector, trabajo infantil, daños medioambientales, desplazamientos masivos de población, el desmantelamiento de infraestructuras y servicios públicos (a modo de ejemplo, la inutilización de los depósitos de agua en las dos provincias de Kasai, en RDC, ha causado estragos en la población infantil) y el colapso del sector industrial de determinadas zonas. Ruanda se ha hecho con el control de la economía de Kisangani, utilizando los diamantes para importar bienes de consumo a bajo precio y arruinar la economía local, y trasladando de paso la industria manufacturera que existía en la zona a su capital, Kigali.

Actores locales e internacionales ante un proceso que requiere más medios y esfuerzos

Las dimensiones de la problemática expuesta y la abrumadora violación de derechos humanos asociada a ella exigen medidas más firmes. Para un progresivo control de las zonas de explotación de los recursos y de las fronteras no cabe sino un fortalecimiento de las instituciones estatales y para ello el apoyo y la presión de la comunidad internacional resulta, una vez más, imprescindible¹³.

Una de las cuestiones más urgentes reside en la necesaria ampliación del mandato y los medios de las misiones de paz que la ONU tiene actualmente en Liberia (UNIMIL) y en RDC (MONUC), con el fin de que puedan poner freno a las actividades de explotación ilegal de los recursos, detener a las personas implicadas y actuar con mayor contundencia contra el tráfico de armas. Pese a que el mandato de la UNIMIL contempla la ayuda al gobierno liberiano para el restablecimiento de una adecuada administración de los recursos naturales, su actuación sigue supeditada a la intervención de la policía nacional liberiana, que no cuenta ni con los medios necesarios ni con la confianza

13. El ingente trasvase de diamantes que tuvo lugar desde Sierra Leona, tanto a Guinea como a Liberia, para financiar al RUF (lo que produjo que este último país, con una producción de diamantes inferior a la del primero, arrojase cifras de exportación diez veces superior), es un claro ejemplo de la porosidad de las fronteras y de las vinculaciones regionales.

de la población civil. Los efectivos encargados en ambas misiones de la vigilancia de fronteras y el control de armas, crucial para la estabilidad regional en ambos casos, son claramente insuficientes¹⁴.

Algunas de las medidas necesarias, que deberían ser viables, consisten en la puesta en marcha por parte de los países occidentales de programas destinados a la formación técnica y fortalecimiento institucional en gestión de recursos naturales y en la coordinación de sus políticas bilaterales. Además, parece conveniente que el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM) refuercen sus políticas en la materia¹⁵. También la Unión Africana (UA), cuyos esfuerzos actuales se centran en el apaciguamiento de los conflictos en la región subsahariana, debería adoptar medidas que tratasen de forma específica la problemática de la gestión de los recursos naturales.

Otras medidas —como el embargo de bienes y la prohibición de salir del territorio respecto a determinados traficantes (decretado por la ONU en Liberia), la revisión de los contratos de explotación firmados durante la guerra en RDC o, en ambos casos, la destitución de determinados políticos y cargos directivos y su enjuiciamiento— implican una fortaleza institucional que todavía está lejos de ser una realidad. Pese a que está constatado que varios políticos y representantes de la administración congoleña se siguen beneficiando de la explotación de los recursos, hasta la fecha no ha recaído sobre ellos ninguna sentencia condenatoria¹⁶. En el caso de Liberia, parece que la situación actual aconseja mantener los embargos sobre diamantes y madera decretados por la ONU, hasta que el gobierno de transición no acometa determinadas reformas¹⁷.

También es importante que se vayan consolidando iniciativas como el proceso Kimberley¹⁸, centrado en los diamantes, lo que exige una mayor implicación por parte de los gobiernos nacionales y de la industria del sector, y más medios para su vigilancia y cumplimiento. Aunque el gobierno de Liberia no ha sido capaz de aprobar los requisitos de dicho proceso, en la vecina Sierra Leona y RDC, países que únicamente controlan alrededor de un 50% de los diamantes que exportan, sí

14. La UNIMIL cuenta con 15.000 efectivos y únicamente 33 de ellos están asignados a una fuerza de reacción rápida para investigar las actividades a lo largo de los 1.585 kilómetros de frontera liberiana.

15. Global Witness: "Rush and Ruin, the devastating mineral trade in southern Katanga, DRC", septiembre 2004, pág.26.

16. International Crisis Group: "The Congo's transition is falling: crisis in the Kivus", Africa Report núm. 91, marzo de 2005.

17. Global Witness: "Dangerous Liaisons ...", op. cit.

18. El proceso Kimberley, puesto en marcha por la ONU a raíz de las implicaciones de los diamantes en el conflicto de Sierra Leona, reúne a 40 países y tiene como finalidad, a través de un proceso de certificación que debe gestionar cada país, verificar que únicamente se incorporan al tráfico internacional aquellos diamantes que no proceden de zonas en conflicto.

se han producido ciertos avances en los últimos años¹⁹. Para mejorar el control de la exportación legal y contribuir al desarrollo de las zonas origen de los recursos naturales (lo que no suelen hacer los gobiernos centrales), proyectos como la creación de un fondo de desarrollo en Sierra Leona, denominado *Diamond Area Development Fund*, pueden aportar en un futuro estabilidad y desarrollo²⁰.

La activación y fortalecimiento de las medidas reseñadas son consustanciales al éxito del proceso de transición de los países mencionados y no deberían estar sujetas a los ritmos y carencias que vienen siendo habituales. Como es evidente, los logros dependen en primer lugar de la actuación de las elites gobernantes africanas, de lo cual se tratará más adelante. De todo ello depende que no se sigan socavando los cimientos de una auténtica pacificación de los países concernidos y que no desemboquen, como en otras ocasiones, en un nuevo ciclo de violencia.

La explotación del petróleo en detrimento de la población

La corrupción y las pautas de comportamiento vigentes en los países ricos en petróleo de la región subsahariana conllevan índices muy similares en materia de desarrollo a los de aquellos países fértiles en otros recursos naturales. Con frecuencia, un aumento en los precios del petróleo redundaría en un aumento de la pobreza. Por otro lado, la ineficiencia institucional y la falta de transparencia no permiten afrontar los efectos propios de las economías petroleras, conocidos como el “mal holandés”, que además de la volatilidad de los precios (que también incide en otros recursos naturales) afecta a la actividad de otros sectores productivos e implica dificultades para la exportación, derivadas de la apreciación de la moneda, y la competencia de los productos importados²¹.

Aquellos países con una fuerte dependencia de la exportación de petróleo denotan altos índices de malnutrición infantil, bajos índices de gasto en salud, alfabetización de adultos y escolarización, un alto endeudamiento y un mayor gasto militar y en seguridad privada²². Países como Gabón, Angola y Nigeria, con petróleo desde hace décadas, tienen peores niveles de desarrollo que otros países con menos recursos²³.

19. La expulsión de la República del Congo (Congo-Brazaville) del Proceso Kimberley, cuya Administración exportaba diamantes ilegales procedentes de países vecinos, ha tenido efectos positivos en RDC.

20. En Sierra Leona, los diamantes, de gran calidad, son el primer sector y el que ocupa, después de la agricultura de subsistencia, a más personas.

21. Stiglitz Joseph: “We can now cure Dutch disease”, *The Guardian*, 18 agosto 2004.

22. Ross Michael, op. cit.

23. En los índices de desarrollo humano publicados en 2004 por el PNUD, Nigeria figura en el puesto 151, con una esperanza de vida de 51,6 años y Angola en el puesto 166, con una esperanza de vida 40,1 años.

Todos los países con importantes rentas petroleras de la región subsahariana responden a lo que William Reno ha denominado “Estados en la sombra”. Éstos se caracterizan por estar contruidos tras una fachada de leyes e instituciones gubernamentales y conformados por economías clandestinas que contribuyen al fortalecimiento de la autoridad política. Sus gobernantes, interesados en que persista la ineficiencia institucional, privatizan el patrimonio público y desarrollan toda una estrategia respecto a sus socios comerciales con el fin de seguir alimentando a sus redes clientelistas²⁴. Las rentas del petróleo permiten, además, flexibilizar la carga fiscal sobre el ciudadano, aliviando la necesidad de rendir cuentas.

El petróleo ha sido, por otra parte, el detonante de conflictos de larga duración, como sucedió en la reanudación de la guerra en 1983 en Sudán, y el sustento decisivo del bando gubernamental para financiar el conflicto en este país y en Angola²⁵.

En Angola, segundo productor africano (que en el año 2008 podría superar a Nigeria), y con un 75% de su producción explotada por la norteamericana Chevron, una serie de círculos clientelistas, encabezados por el entorno del presidente José Eduardo dos Santos, vienen acaparando una buena parte de los ingresos derivados del petróleo²⁶. Los 4.200 millones de dólares que Human Rights Watch calcula que fueron desviados entre 1997 y 2000 equivalen al gasto total dedicado a necesidades humanitarias y sociales y a inversión en salud y educación. En su clasificación de 2004, la organización Transparency Internacional sitúa a Angola entre los países más corruptos del mundo²⁷. Otros ejemplos de malversación son los de Congo-Brazaville y Camerún, en donde los ingresos del petróleo no figuraron durante los últimos veinte años en las cuentas del Estado.

Las técnicas financieras que acompañan a la gestión del petróleo son, además, muy gravosas. En el caso de Angola, su riqueza petrolífera le ha permitido prescindir de las exigencias de las instituciones financieras internacionales y recurrir, con cargo a futuras ventas, a la financiación de bancos privados, a

24. Ver William Reno: “Economías clandestinas, violencia y Estados en África”, en Mariano Aguirre y Mabel González Bustelo (Eds), Políticas mundiales, tendencias peligrosas, Anuario CIP 2001, Icaria-CIP, Barcelona, 2001 pp. 19-49.

25. El gobierno sudanés estuvo ingresando, desde 1999, un millón de dólares diarios por venta de petróleo y gastando otro tanto en armas. En Angola, el petróleo financió, a partir de la Guerra Fría, la maquinaria de guerra del Movimiento Popular para la Liberación de Angola (MPLA).

26. González Bustelo, Mabel: “Angola: una monarquía apoyada por las petroleras”, Anuario CIP 2004, pp. 139-163.

27. Dicha clasificación engloba a Angola en un bloque con otros siete países, entre ellos RDC, y los sitúa a todos ellos entre el puesto 12º y el 5º del final de la tabla.

altos tipos de interés. Guinea Ecuatorial no sólo ha recurrido, como otros países, a obtener de las propias compañías petroleras préstamos por adelantado, sino que la ineficiencia técnica de sus gestores, ignorantes de los auténticos costes operativos y de infraestructura de las petroleras, han redundado en un recorte importante de posibles ingresos y han proporcionado una alta rentabilidad a las compañías petroleras. Cualquier intento de refuerzo institucional se desvanece ante la consideración del petróleo por el presidente Teodoro Obiang como un “secreto de Estado” y su gestión personalizada de las rentas petroleras. Con 500.000 habitantes y un aumento del Producto Interior Bruto (PIB) muy alto en los últimos años (del 60% en 2002), Guinea Ecuatorial debería encontrarse entre los países más ricos de África subsahariana.

Nigeria es otro caso de libro, en el que el 80% de sus ingresos provienen de la exportación de petróleo, mientras acumula una deuda externa que equivale al 90% del PIB y 7 de cada 10 personas viven por debajo del nivel de la pobreza. Considerada por Transparency International como el tercer país más corrupto del mundo, el sentimiento de agravio y expolio de las poblaciones del delta del Níger (región petrolera del país, con veinte millones de habitantes, cuyos niveles de pobreza están por debajo de la media nacional), se explica por la permanente expropiación de sus tierras y por los enormes daños en la agricultura y la pesca. Esta situación explica en gran medida los numerosos enfrentamientos de los últimos años entre las comunidades originarias del delta y las fuerzas de seguridad (1.000 muertos en 2003 y cerca de 700 en 2004).

Por lo que respecta a las multinacionales, éstas han jugado un papel nada desdeñable en la actual situación, adaptándose perfectamente a la corrupción reinante y actuando pasivamente en materia de transparencia. En Nigeria han provocado grandes daños medioambientales y compañías como Shell han recurrido a las fuerzas de seguridad, tanto del ejército nigeriano como privadas, para reprimir manifestaciones pacíficas de las comunidades²⁸. Al igual que el gobierno nigeriano, la política de Shell ha consistido en dividir a dichas comunidades y enfrentarlas. El grupo Elf (actualmente bajo la denominación social de Total, tras el escándalo de su utilización como brazo de la política exterior del Estado francés en África subsahariana) tiene un importante historial de actos ilícitos, reseñados reiteradamente por entidades como Global Witness, entre los que se cuentan la represión violenta de manifestaciones en Camerún, su participación mediante la financiación de los dos bandos en contienda en la guerra civil de Congo-Brazaville y el pago

28. El caso de Shell saltó a la actualidad internacional en 1995, a través de las reivindicaciones del pueblo ogoni. Ken Saro-Wiwa fue finalmente ahorcado, junto con otros 8 activistas ogoni, por el régimen del dictador Abacha (su dictadura duró 15 años y se calcula que se “desviaron” 55.000 millones de dólares).

de sobornos a las autoridades de Gabón. En Sudán, varias compañías occidentales estuvieron implicadas, según un informe de Christian Aid, en las expulsiones y represiones de los habitantes de zonas petrolíferas, llevadas a cabo por las fuerzas sudanesas²⁹.

Las evidentes ventajas de los servicios sociales que prestan estas multinacionales a las comunidades afectadas, como contrapartida de sus nocivas políticas, no dejan de ser acciones aisladas en un marco general de pobreza y carencias drásticas que contrastan con la persistente negligencia de las autoridades estatales.

La situación descrita y la consideración de que los flujos petrolíferos están llamados a disminuir o extinguirse en el lapso de unas décadas denotan el lamentable desperdicio de una magnífica oportunidad para el desarrollo de los países mencionados³⁰.

La necesidad imperiosa de revertir las tendencias

La situación que viven los países productores de petróleo en la región subsahariana no sólo se caracteriza por sus bajos índices de desarrollo y sus crecientes desigualdades entre ricos y pobres sino que, además, en todos ellos, en mayor o menor medida, existe una clara propensión a que se incrementen las ya importantes tensiones sociales³¹. Incluso aquellos países con explotaciones *off-shore*, como Guinea Ecuatorial o Angola, no están exentos de riesgos, debido a las dinámicas generadas por la gestión que están haciendo sus gobernantes de las rentas del petróleo y sus consecuencias de todo orden.

En los últimos años Estados Unidos ha renovado su interés estratégico por la región subsahariana y está adquiriendo progresivamente mayor protagonismo, incluso en países tradicionalmente bajo influencia francesa. Las “zonas grises” que pudiesen dar cabida a organizaciones terroristas de corte islamistas (y la apropiación por éstas de recursos naturales, como las operaciones de compra de diamantes en Liberia y Sierra Leona por parte de *Al-Qaeda*, detectadas en 2001)³² y la necesidad de obtener fuentes de suministro de petróleo

29. Christian Aid: “The scorched earth: oil and war in Sudan”, marzo 2001.

30. Aunque con una producción previsiblemente modesta, el caso de Mauritania, que recibirá sus primeras rentas del petróleo durante 2005, será un buen referente para observar las distorsiones derivadas de las rentas petrolíferas.

31. En 2004 una huelga general en Nigeria, ante el anuncio del gobierno de una subida de precios del carburante, siguiendo las consignas del FMI, provocó una subida record de los precios mundiales del petróleo. Ver Owen Oilly: “Fuelling a crisis in Nigeria”, Yale Global, 25 de octubre de 2004.

32. Global Witness: “For a few dollars more: war and peace in Sierra Leona”, 2003.

más seguras, debido a la situación de inestabilidad en Oriente Medio, motivan dicho interés y actúan de parámetros para la configuración de su política en la zona. Varias fuentes indican que las previsiones de suministro de petróleo importado por Estados Unidos procedente de los países subsaharianos puede pasar del actual 16% al 25% en el año 2015 y que las reservas de los países productores ubicados en torno al Golfo de Guinea podrían pasar de los tres millones y medio de barriles por día actuales a 6 millones en el año 2010. A la calidad del crudo se añade la ventaja de que todos los países de la zona, salvo Nigeria, no están en la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) y de que son zonas de explotación *off-shore*³³. Ante esta nueva orientación de la política americana, cabe preguntarse si la misma va a implicar un programa basado en principios democráticos y libertades públicas (en coherencia con lo que se propugna respecto a los países árabes) o, por el contrario, va a suponer la continuación de las mismas políticas que hasta la fecha, basadas en un apoyo a los regímenes autoritarios y corruptos de la zona y en un cierre de filas respecto a las perniciosas políticas de sus multinacionales³⁴.

El desembarco diplomático y militar que está realizando Estados Unidos en la zona debería, pues, llevar otro programa bajo el brazo que no sea el de limitarse a explotar el petróleo, reforzar militarmente a los regímenes de dichos países (como el programa de cooperación militar con Nigeria), ampliar sus dispositivos en la zona (como la base naval proyectada en Santo Tomé y Puerto Príncipe, donde se han descubierto importantes reservas de petróleo) o eliminar de la lista de Estados que infringen los derechos humanos a países que los violan abiertamente (como se hizo respecto a Guinea Ecuatorial). En el discurso tradicional de las multinacionales petroleras y de la Administración estadounidense la estabilidad de los países proveedores de petróleo ocupa un papel clave, incluso si para lograrlo quedan en segundo plano los derechos humanos y la democracia³⁵.

También cabe recordar que el papel de las potencias extranjeras en África subsahariana ha estado demasiadas veces condicionado estrictamente por sus intereses económicos. Basten como ejemplos, la reacción de las potencias occidentales, con Estados Unidos a la cabeza, en relación a la decisión por

33. Servant, Jean Christophe: "Offensive sur l'or noir africain", *Le Monde Diplomatique*, enero 2003

34. En un informe emitido por el African Oil Policy Initiative Group, muy influyente en la Administración Bush, se establece tanto la necesidad de potenciar al máximo la organización del mando diplomático y militar estadounidense en África como la de llevar a cabo una mayor transparencia en la declaración de ingresos derivados del petróleo, una extensión de las facilidades arancelarias y un compromiso a favor de la anulación de la deuda. Ver "African Oil: A priority for US National Security and African Development", *Global Energy and Security Analysis*, vol. 1, núm. 2, noviembre 2002.

35. González Bustelo, Mabel, op. cit., pág. 153.

parte del ex presidente de RDC, Laurent-Desiré Kabila de rescindir los contratos firmados por su predecesor en el gobierno con las multinacionales occidentales, la política del gobierno chino derivada de sus intereses petrolíferos en Sudán y las presuntas implicaciones de mandatarios del gobierno francés en el denominado *Angolagate*. En este escándalo de tráfico de armas por petróleo, también se han detectado posibles implicaciones del gobierno americano, ruso e israelí.³⁶

Si la tendencia —tanto de Estados Unidos como de otras potencias occidentales influyentes como Francia, que también ha reactivado sus relaciones diplomáticas con países como Gabón, Congo-Brazaville y Angola— va a consistir en las mismas pautas aplicadas hasta el momento, y conformadas por una visión a corto plazo, nada bueno cabe augurar, salvo una radicalización de la situación ya extremadamente frágil en algunos de los países examinados, con el consiguiente perjuicio, además, para los intereses de las multinacionales occidentales. Lo mismo que sucedió en Nigeria, en mayo 2003 (cuando las compañías Shell y Chevron tuvieron que reducir su producción en más de 750.000 barriles, un tercio del total nacional, durante una semana a causa de los disturbios), o en Gabón, (cuando, a finales de 2004, violentos enfrentamientos llevaron al suspensión temporal de las actividades de la canadiense Panafrican Energy), pueden volver a repetirse en un contexto todavía más deteriorado.

Políticas coherentes que aporten una mayor seguridad

El mayor riesgo de conflictos en países dependientes de recursos naturales exige un refuerzo importante de las políticas preventivas. La adecuada gestión de dichos recursos es objeto de atención prioritaria en los nuevos enfoques sobre seguridad global. Al igual que respecto a otros recursos naturales, los efectos derivados de la explotación del petróleo demandan con urgencia la adopción de una serie de medidas regidas por el principio de coherencia.

Dicha coherencia es la que se debe exigir a los diferentes actores implicados: a las elites gobernantes en el desempeño de sus cargos, a las multinacionales respecto al lucro que obtienen de los recursos que explotan y al daño medioambiental que provocan, a las instituciones internacionales respecto a los proyectos que financian y a las potencias extranjeras respecto a los principios que

36. Global Witness: "All the president's men, the devastating story of oil and banking in Angola's privatised war", marzo 2002.

deben regir sus políticas. Coherencia necesaria también para abordar la apremiante cuestión de los paraísos fiscales, pieza clave en los entramados de corrupción.

Buena parte de los esfuerzos internacionales giran actualmente en torno a la cuestión de la transparencia. Lo que debería convertirse en medidas de obligado cumplimiento para todas aquellas empresas que exploten recursos naturales (viable al menos respecto a aquellas a las que se les pueda aplicar una normativa al efecto en base, por ejemplo, a su cotización en los mercados de valores), se traduce en la práctica en un proceso lento en torno a dos iniciativas relevantes, como son la campaña lanzada en 2002 por Global Witness y George Soros bajo el lema “Publique lo que paga” (*Publish What You Pay*) y la “Iniciativa para la Transparencia de las Industrias de Extracción” (ITIE), puesta en marcha por el gobierno británico en el mismo año y que no ha recibido el debido respaldo de la Administración estadounidense³⁷. El gesto de la multinacional Shell, haciendo pública una parte de los pagos efectuados al gobierno de Angola, cercenado por éste mediante la amenaza de rescindir las licencias de explotación, y el pulso que actualmente mantiene dicho gobierno con el FMI para celebrar una conferencia de donantes, con la condición de una mayor transparencia, reflejan las luces y las sombras de una problemática de hondo calado. Por otra parte, la eficacia de las medidas de transparencia reside en buena parte en que la sociedad civil local sea capaz de presionar y condicionar las políticas de sus respectivos gobiernos, lo que implica una fortaleza por parte de aquella que no existe todavía.

El oleoducto Chad-Camerún, presentado en su momento como un proyecto de referencia internacional que pretende revertir en beneficio de la población una gran parte de los ingresos del petróleo, no parece que esté dando los resultados previstos. El desarrollo del proyecto, en el que participan el Banco Mundial y un consorcio liderado por Exxon Mobil Group, ha provocado importantes daños medioambientales y sus objetivos son incompatibles con la falta de transparencia del gobierno de Chad³⁸.

Entre los países referidos, y pese a sus ínfimos registros, es Nigeria quien está demostrando una mayor voluntad de adoptar medidas correctoras. Al anuncio, junto con Santo Tomé y Puerto Príncipe, de suscribir la ITIE y publicar todos

37. Renner Michael: “Conflictos violentos y recursos naturales”, Anuario CIP 2004, pp. 165-178.

38. Ver Ndihi Nke Jean: “La explotación petrolera en Nigeria y el oleoducto Chad-Camerún”, *Alternativas Sur*, vol. II, núm. 2 (2003), Centre Tricontinental Louvain la-Neuve, Centro de investigación para la paz (CIP), pp. 121-131. Chad está considerado por Transparency International como el quinto país más corrupto del mundo.

los pagos que reciba el consorcio formado por ambos países, se suma una campaña de lucha contra la corrupción de la que sólo cabe esperar que sea diferente a las que se han llevado a cabo en el país en las anteriores décadas. Enfrentar la corrupción no deja de ser una tarea compleja en aquellos países, como Nigeria, que se caracterizan por una instrumentalización del desorden y que están sustentados en torno a un entramado de redes clientelistas, estructuradas basándose en vinculaciones identitarias y comunitarias y de cuyo mantenimiento depende la legitimidad de los líderes y gobernantes³⁹.

Ante una cuestión de tanta trascendencia y con escasos avances, instituciones como la Unión Africana y el “Nuevo Partenariado para el Desarrollo de África” (NEPAD), a través de una correcta evaluación de la gestión pública de los recursos naturales por parte del mecanismo de examen denominado “African Peer Review Mechanism” (APRM),⁴⁰ y la Unión Europea, siendo consecuente con el papel que se asigna a la corrupción en el Acuerdo Cotonú (firmado en 2000 con los países de la región subsahariana), podrían contribuir a mejorar la situación.

39. Renno WilliaN, op. cit. Sobre instrumentalización del desorden, ver también Chabal Patrick y Daloz Jean Pascal: “L’Afrique est partie!, du désordre comme instrument politique”, ECONOMICA, París, 1999.

40. El APRM es un mecanismo de adhesión voluntaria que tiene como objetivo evaluar una serie de niveles relativos al fortalecimiento institucional y buen gobierno, respecto a los países que se acojan al mismo. La evaluación resultante pretende ser un instrumento de máxima referencia para instituciones internacionales e inversores extranjeros.

REALIDADES Y LIMITACIONES DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN AFRICANOS

MARÍA JOSÉ PÉREZ DEL POZO*

RESUMEN

En este artículo la autora analiza las realidades y limitaciones de los medios de comunicación africanos. Partiendo de la Declaración de Windhoek, resalta la falta de acceso a los medios de comunicación y su instrumentalización por los poderes públicos, para establecer después los factores diferenciales de los medios africanos, resultado tanto de la escasez de recursos como de la propia evolución de los mismos. Finalmente, presenta algunas iniciativas que han sido posibles gracias a la cooperación internacional.

ABSTRACT

In this article the authoress analyzes the realities and limitations of african media. From Windhoek Declaration, the article brings out the lack of access to media and their manipulation by public authorities so to establish afterwards the differential factors of african media, as a result of the lack of resources and of their own evolution. Finally, it presents some of the initiatives that have been possible due to international cooperation.

RÉSUMÉ

Dans cet article, l'auteur analyse les réalités et les limitations de médias africains. A partir de la Déclaration de Windhoek,

* Profesora de Relaciones Internacionales de la Facultad de CC. de la Información, UCM.

elle insiste sur les problèmes d'accès aux médias et son instrumentalization par les pouvoirs publics, pour établir après les facteurs différentiels des médias africains, qui sont le résultat tant de l'exigüité des ressources comme de sa propre évolution. Finalement, l'auteur présente quelques initiatives qui ont été possibles grâce à la coopération internationale.

En Mayo de 1991, la UNESCO, junto con el Departamento de Información de Naciones Unidas, celebró un Seminario en Windhoek (Namibia) para la promoción de medios de comunicación independientes y pluralistas. En su Declaración Final se reconoce que “una prensa independiente, pluralista y libre es indispensable para el progreso y la preservación de la democracia en un país, así como para el desarrollo económico”¹. A pesar de una cierta heterogeneidad en el desarrollo de los medios en los distintos países africanos y de los leves aires democratizadores que sacuden con un impulso exhausto los medios de algunos países², hay que cuestionarse de entrada gran parte de las afirmaciones y pretensiones de la Declaración de Windhoek.

En primer lugar, los medios de comunicación africanos, especialmente la prensa, no tienen las funciones asimilables a los medios europeos ya que difícilmente son el reflejo de unas sociedades africanas poco dotadas de mecanismos de participación y de representación con los que hacerse presente en los medios de comunicación. Por tanto, no resulta fácil obtener resultados tan revolucionarios como los que Windhoek atribuye a la acción de la prensa porque parte de una descontextualización tanto en la propia definición de los medios africanos como en sus objetivos. Por otro lado, resulta también complicado contemplar la prensa africana —o todos los medios— como reflejo de la opinión pública y, por lo tanto, como marco de debate político o de control institucional porque no parece que estos conceptos estén dotados verdaderamente de contenido; incluso, a riesgo de caer en la generalización, podríamos preguntarnos cuál es la opinión pública en África, quiénes son los creadores de opinión, sobre qué temas y sobre qué grupos sociales tienen más impacto. El propio concepto de información y su utilidad social son diferentes a los cánones de la prensa occidental.

1. Declaración de Windhoek de 3 de Mayo de 1991. Recogida en UNESCO: *Informe Mundial sobre la Comunicación. Los medios frente al desafío de las nuevas tecnologías*. Ediciones UNESCO/CINDOC, Madrid, 1999, p. 223.

2. PAGÈS, M.: “L'explosion de la presse en Afrique francophone au sud du Sahara”, *Afrique Contemporaine*, n° 159, 3° trimestre 1991, pp. 77-82.

Los medios africanos se pueden identificar de una forma más próxima con la propia naturaleza del poder político que con las sociedades a las que pretenden satisfacer en sus demandas informativas. Es el poder político el que ha gozado y goza de los privilegios que le ofrece la instrumentalización en su beneficio de los medios: sigue existiendo una fuerte dependencia gubernamental en los medios privados cuando no están prohibidos; hay una ausencia de regulación en el ejercicio de la libertad de prensa, lo que dificulta el establecimiento de pautas éticas y profesionales; los medios han actuado históricamente como agentes propagandistas de los regímenes políticos³.

El carácter instrumental de los medios de comunicación se ha puesto de manifiesto en el contexto africano en varias ocasiones, tanto en la extensión de conflictos armados como en la lucha contra el apartheid. En el primer caso, parece probado que los mensajes violentos y agitadores de la *Radio Television Libre des Mille Collines* en Ruanda en 1994 sirvieron para alentar el genocidio. Así lo ha entendido el Tribunal Penal Internacional para Ruanda al condenar a su director, Ferdinand Nahimana, a cadena perpetua⁴. En el contexto sudafricano, la aparición en los años 80⁵ de medios alternativos a los circuitos oficiales para cubrir noticias ignoradas por la prensa comercial blanca fue un elemento importante en la lucha contra el régimen del apartheid⁶.

Los medios africanos y sus factores diferenciales

El nacimiento y la implantación de los distintos medios de comunicación han estado condicionados por las propias limitaciones y fragmentaciones del continente africano. Y, aunque es evidente que los problemas de los medios de comunicación están lejos de ser los más urgentes para África, son el reflejo de un población que vive en gran parte sometida a la precariedad de recursos en su existencia.

Los primeros periódicos que aparecen en África son los periódicos ingleses y franceses, y su contenido va dirigido a los europeos. La prensa para y de los africanos ha tenido un desarrollo más lento —hay que tener en cuenta el carácter eminentemente oral de la cultura africana y su transmisión— y una

3. KABUNDA, Mbuyi: "Los medios de comunicación en África: desarrollo de la prensa y prensa del desarrollo", *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, nº 15, otoño/invierno 2005, pp. 103-120.

4. DEL VISO, Nuria: *Rehabilitación posbélica y medios de comunicación*, Informe Centro de Investigación para la Paz (CIP-FUHEM), marzo 2004, pág. 7.

5. Uno de los más significativos fue East Cape News Agencies (Ecna).

6. FORBES, Derek: "From Apartheid to Pluralism", en BOYD-BARRETT, O.; RANTANEN, T. (eds.): *The Globalization of News*, Sage, Londres, 1998, pp. 154-173.

demanda de lectores muy débil, por su propio nivel de exigencia económica y de formación, tanto de los periodistas como de los lectores. Por tanto, su impacto social es también marginal, dada su escasa extensión.

Por otro lado, la prensa ha sido un instrumento utilizado por los africanos en sus negociaciones con las metrópolis y en sus procesos de independencia⁷. Ese carácter elitista e intelectual de la prensa en sus orígenes explica su escasa penetración en las sociedades rurales y tradicionales. Aunque hay que tener en cuenta también otro factor que mantiene a la prensa dentro de los reductos urbanos: como señala Tudesq, la necesidad de información se da en sociedades dinámicas, en crecimiento, que innovan y se modifican⁸. No parece que sea tan útil en sociedades tradicionales, de cultura oral y comunitaria.

Por otro lado, la evolución político-económica de los nuevos países independientes africanos consolidó regímenes de partido y periódico único bajo el control legal, económico e ideológico del Estado que convirtió a los medios en correa de transmisión de su propaganda política. Sin embargo, y a pesar de las condiciones asfixiantes, se observa desde principios de los años 90 una incipiente prensa privada y tímidos cambios legislativos que observan la libertad de información y la iniciativa privada⁹.

Esas características sociales favorecen en cambio el desarrollo de la radio, que se extiende rápidamente en el momento de la independencia como elemento de concienciación nacional. A lo largo de los años 70 y 80, la radio se generaliza en todas las áreas rurales, excluyendo la utilización de la prensa. Sin embargo, el impulso privado que se ha permitido en la prensa no ha tenido su correspondencia en la radio, que, en general, se mantiene bajo control gubernamental. El desarrollo de la prensa rural, en lengua local, en parte financiada por la cooperación internacional, permite un complemento a la información oficial de la radio.

La televisión, que aparece tras la independencia, conserva, al igual que la radio, un componente estatal muy fuerte, pese a los crecientes anuncios de pluralismo informativo. Y su desarrollo es objeto de una doble desigualdad:

7. De todas formas, hay que relativizar esa importancia de la prensa. En los primeros años de la independencia, 8 de 15 antiguas colonias francesas no tenían ningún periódico.

TUDESQ, A. J.: *Feuilles d'Afrique. Etude de la presse de l'Afrique Sub-saharienne*, MSHA, Talence, 1995, pág. 60.

8. TUDESQ, A. J.: op. cit., pág. 328.

9. Sobre este aspecto, resulta muy interesante: RAFAEL, M.; GONZÁLEZ BUSTELO, M.: *Informe de Misión. Proyecto de medios de comunicación y sociedad civil en Angola*, Netherlands Institute for Southern Africa y Centro de Investigación para la Paz, Septiembre 2003.

por un lado, entre estados, donde se manifiesta una gran disparidad en función de su superficie, su densidad de población, su diversidad de lenguas y de etnias y su evolución política y económica desde la independencia; por otro lado, dentro de los estados, entre las grandes urbes y el resto del país¹⁰; esta desigualdad convierte a la televisión en un medio de discriminación en el acceso a la cultura, la información o el entretenimiento.

El acceso a la población rural, que ha superado ya las barreras técnicas, debe vencer el gran reto de la adaptación de los contenidos: desde el punto de vista de la sociedad tradicional, con un interés limitado por lo que sucede fuera de su círculo concéntrico, la imagen que transmite la televisión, generalmente de la ciudad, devalúa los valores de la tradición. A pesar de la escasez e inexactitud de los datos estadísticos, cuya fuente fundamental es el Estado, a finales de los años ochenta, más del 70% de la población rural de Ghana no había visto nunca la televisión o no tenía posibilidad de verla¹¹.

En este sentido, se dejan sentir también otras limitaciones: las que se producen por la deficiente formación profesional, junto a la escasez de recursos tecnológicos y económicos; la ausencia de contenidos propios y el recurso masivo a los programas importados. Es especialmente importante la inadecuación de los contenidos ofrecidos y la propia función atribuida al medio con las demandas y necesidades sociales, ya que a veces se ensalzan las funciones culturales y educativas de la televisión, sin que sus contenidos respondan a dicha finalidad; incluso, cuando los contenidos responden a esas funciones se pueden encontrar con espectadores que carecen de referentes para interpretar o asimilar los mensajes televisivos.

El desarrollo de las agencias de noticias ha estado condicionado por el proceso de descolonización y por la influencia de las agencias Reuters y AFP. Al igual que la radio, las agencias nacionales fueron un elemento de autoafirmación nacional en el proceso independentista, poniendo de manifiesto el interés del Estado en el control de ese medio, y un instrumento de lucha contra el control informativo que históricamente venían ejerciendo las agencias de las antiguas metrópolis¹². Sin embargo, la cooperación entre las agencias fue siempre muy significativa, hasta el punto de que las primeras oficinas de la agencia nacional estaban situadas en la delegación o corresponsalía de la agencia metropolitana, los profesionales eran los mismos, e

10. Con raras excepciones, como Costa de Marfil.

11. TUDESQ, A. J.: *L'Afrique Noir et ses télévisions*, Anthropos/INA, París, 1992, pág. 246.

12. En algunos países, como en Senegal, la agencia tenía además una tercera función, que era servir al desarrollo del país.

incluso el estatuto de las agencias, tanto del África francófona como anglófona, y la composición del consejo de administración imita el modelo de la agencia francesa AFP¹³.

Las agencias son, desde el punto de vista del proceso informativo, las últimas en beneficiarse de una cierta apertura en materia de libertad de expresión y de la aparición de una prensa fugaz pero muy dinámica vinculada a grupos políticos de oposición, que pueda consolidarse como cliente solvente. Por tanto, las agencias nacionales siguen arrastrando aspectos muy negativos de sus orígenes, como son la dependencia estatal o la falta de credibilidad internacional, a lo que hay que sumar la pérdida del monopolio en la distribución de la información procedente de fuentes internacionales y la consiguiente inadaptación al régimen de competencia¹⁴. Además, deben enfrentarse a un reto tecnológico para el que no todas están en disposición, como es la accesibilidad de su servicio a través de Internet, al igual que ofrecen todas las agencias nacionales e internacionales del resto del mundo así como otras iniciativas africanas que han visto la luz gracias a la cooperación internacional.

En este sentido, tenemos que mencionar el papel de la *Pan-African News Agency*, que comenzó a funcionar a 1983 desde Dakar, gracias a la asistencia de la UNESCO y de otros donantes internacionales, con la aspiración de convertirse en la voz de África en el mundo. La PANA ha llevado a cabo una batalla constante por sobrevivir dado el escaso compromiso financiero de los países miembros: en 1991 sólo 5 países de los 52 miembros asumían sus contribuciones. A partir de 1994 pone en marcha un plan de privatización parcial de la agencia que le ha permitido mejorar la cualificación profesional y la distribución a través de tres vías: e-mail, internet y su red de satélites¹⁵.

Salvo raras excepciones, como el caso de Tanzania¹⁶, los estados africanos no han desarrollado unas políticas de medios propias, adaptadas a las necesidades nacionales y que permitan equilibrar o superar las múltiples limitaciones

13. Pese a que Reuters aconseja otra estructura organizativa similar a la Press Association británica a países como Kenya o Nigeria, la mayor parte de las agencias africanas sigue el esquema de la AFP, en cuanto que responde al objetivo de empresa informativa estatal o para-estatal. Ver WAUTHIER, C.: "Les agences de presse africaines", *Afrique Contemporaine*, núm. 157, 1º trimestre 1991, pp. 39-50.

14. Sirvan como muestra las dificultades a las que se enfrenta la agencia de noticias de Tanzania, SHIHATA. Ver KIVIKURU, U.: "From State Socialism to Deregulation" en BOYD-BARRETT, O.; RANTANEN, T.: *The Globalization of News*, Sage, Londres, 1998, pp. 137-154.

15. La nueva PANA está compuesta por: PANA Foundation, PANAPRESS Ltd. y PANA Communications Ltd. Los accionistas de PANAPRESS proceden en un 60% del sector privado y un 40% del público, mientras que PANA Communications Ltd. está participada en un 51% por PANAPRESS Ltd., un 40% por empresas de telecomunicaciones africanas y el 9% por instituciones financieras africanas. Dossier PANA, Dakar, Senegal, Junio de 1994.

16. KIVIKURU, U.: op. cit., pág. 139.

que imponen la diversidad lingüística, étnica, cultural o geográfica, entre otras. Esta situación les obliga a mantener varias dependencias exógenas tanto de tecnología, como de formación profesional y técnica, recursos económicos y productos audiovisuales, que proceden de los países occidentales y de las antiguas metrópolis, en particular, o de dos centros africanos, como son Sudáfrica y Nigeria¹⁷.

La ayuda internacional

El punto número 10 de la Declaración de Windhoek aconseja a los organismos de ayuda al desarrollo y a las asociaciones profesionales “apoyar económicamente, con carácter prioritario, el desarrollo y la creación de diarios, revistas y otras publicaciones periódicas no gubernamentales, que reflejen a la sociedad en su conjunto, así como los diversos puntos de vista de las comunidades a las que sirven”¹⁸.

En realidad, los proyectos de comunicación se venían desarrollando por la UNESCO en África desde principios de los años 80 a través del WANAD, CANAD y SEANAD, orientados al desarrollo de agencias de noticias nacionales y a la creación de centros de formación de periodistas y técnicos en Cotonú y en Harare. Incluso algunas agencias de los países nórdicos actuaban desde finales de los años 70 prestando ayuda directa a los medios africanos. Sin embargo, a partir de la Declaración surgen algunas de las iniciativas más dinámicas, innovadoras y aglutinadoras de múltiples organizaciones internacionales. Un ejemplo de ello es el *Media Institute for Southern Africa* (MISA), puesto en marcha en 1992, entre otros, por la Agencia de Cooperación para el Desarrollo Internacional de Suecia (SIDA), con sede en Nairobi, y con participación de otras instituciones de cooperación, constituye una red que agrupa a organizaciones de once países del sur de África. Su objetivo es promover medios de comunicación plurales e independientes y velar por el respeto a la libertad de expresión y prensa. La actuación regional facilita la salida de un aislamiento que favorece los abusos y permite desarrollar normas comunes en un ámbito que supera el marco nacional.

La agencia danesa DANIDA es una de las principales donantes de ayuda, junto con la finlandesa FINNIDA, la noruega NORAD, así como otros institutos

17. TUDESQ, A.J.: *L'Afrique Noir et ses télévisions*, op. cit., pág. 274

18. Declaración de Windhoek de 3 de Mayo de 1991. Recogida en UNESCO: *Informe Mundial sobre la Comunicación. Los medios frente al desafío de las nuevas tecnologías*. Ediciones UNESCO/CINDOC, Madrid, 1999, pág. 224.

y escuelas de periodismo, de la Escuela de Periodismo NORDIC-SADC, creada en 1993, con sede en Maputo y que ha formado desde entonces una media de dos mil profesionales. Los expertos locales han tomado el relevo en la gestión del centro convirtiéndolo en una organización autónoma con responsabilidades jurídicas y económicas.

Existen numerosas iniciativas internacionales en África orientadas a la búsqueda y supervisión de las modificaciones legislativas relativas al reconocimiento de la libertad de información y expresión, así como la formación profesional y la creación de organizaciones profesionales. En cualquier caso, la superación de las limitaciones que presentan los distintos medios de comunicación pasa por dar la palabra a los propios protagonistas.

RECURSOS EN INTERNET Y BIBLIOGRAFÍA BÁSICA SOBRE EL DESARROLLO EN ÁFRICA

ENARA ECHART MUÑOZ*

Organismos multilaterales y agencias bilaterales

El sistema de Naciones Unidas

- Página principal de las Naciones Unidas: <http://www.un.org>
- Alto Comisionado de las NU para los Refugiados (ACNUR): <http://www.unhcr.ch/>
- Comisión Económica para África (CEPA): www.uneca.org
- Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD): <http://www.unctad.org>
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF): <http://www.unicef.org/>
- Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de las Mujeres (UNIFEM): <http://www.unifem.org/>
- Fondo de Población de las Naciones Unidas: <http://www.unfpa.org/>
- Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO): <http://www.fao.org/>
- Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos humanitarios (OCHA): http://www.reliefweb.int/ocha_ol/index.html
- Organización Mundial de la Salud (OMS): <http://www.who.org>
- Organización Mundial del Trabajo: <http://www.ilo.org/>
- Organización de Educación, Ciencia y Cultura de las Naciones Unidas (UNESCO): <http://www.unesco.org/>
- Oficina de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos (UNHCR): <http://www.unhcr.ch/>

* Enara Echart Muñoz es Licenciada en Ciencias Políticas y de la Administración por la UCM, e investigadora del Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación.

- Programa conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA (ONU-SIDA): <http://www.unaids.org>
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD): <http://www.undp.org/>
- Programa Mundial de Alimentos (PMA): <http://www.wpf.org>
- Servicio de Publicaciones de Naciones Unidas: <https://unp.un.org/>
- Tribunal Penal Internacional para Rwanda: <http://www.ictt.org>

Fondo Monetario Internacional (FMI): <http://www.imf.org/external>

- Información por países: <http://www.imf.org/external/country/index.htm>

Banco Mundial: <http://www.worldbank.org/>

- Sección de África Subsahariana: <http://www.worldbank.org/af/>

Organización Mundial del Comercio: <http://www.wto.org/>

Unión Europea: www.europa.eu.int

- Comisión: http://europa.eu.int/comm/development/index_en.htm
- Europeaid: http://www.europa.eu.int/comm/dgs/europeaid/index_es.htm
- Proyectos de Cooperación: http://europa.eu.int/comm/europeaid/index_es.htm
- D.G. Comercio : http://www.europa.eu.int/comm/dgs/trade/index_es.htm
- Oficina Humanitaria de la Comunidad Europea (ECHO) : http://www.europa.eu.int/comm/dgs/humanitarian_aid/index_es.htm
- Delegaciones de la Comisión : http://europa.eu.int/comm/external_relations/repdel/index.htm
- Legislación África: <http://europa.eu.int/scadplus/leg/es/s05032.htm>

Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI): <http://www.aeci.es>

Comunidades Económicas Regionales Africanas

- Comunidad de Estados del Sahel y el Sahara (CEN-SAD): <http://www.cen-sad.org/>
- Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo (IGAD): <http://www.igad.org/>
- Mercado Común para África Oriental y Austral (COMESA): <http://www.comesa.int/>
- Comunidad de desarrollo del África Austral (SADC): <http://www.sadc.int/>
- Comunidad Económica de Estados del África Central (ECCAS): <http://www.ceeac-eccas.org/>

- Unión del Magreb Árabe (UMA): <http://www.maghrebarabe.org/>
- Comunidad Económica de Estados del África del Oeste (ECOWAS): <http://www.cedeao.org/>

Otras organizaciones africanas

- Africa2015: <http://www.africa2015.org/>
- Banco Africano de Desarrollo (BAfD): <http://www.afdb.org/>
- Banco de los Estados del África del Oeste: <http://www.beac.int/>
- Centro de Estudios Lingüísticos, Históricos y de tradiciones orales (CELHTO-AU): <http://www.africa-orale.org/>
- Comisión Económica para África: <http://www.uneca.org/>
- Comité Interestatal de Lucha contra la Sequía en el Sahel (CILSS): <http://www.cilssnet.org>
- Década Africana de la Educación: <http://www.africaneducationdecade.org/>
- Fundación para el refuerzo de las capacidades en África (ACBF): <http://www.acbf-pact.org/>
- Grupo de países de África, Caribe y Pacífico de la Convención de Lomé (ACP): <http://www.acpsec.org/>
- Nuevo Partenariado para el Desarrollo de África (NEPAD): <http://www.nepad.org/>
- Organización Internacional de la Francofonía (OIF): <http://www.francofonie.org/>
- Unión Africana: <http://www.african-union.org>
- Unión Económica y Monetaria de África del Oeste (UEMOA): <http://www.uemoa.int/>

Centros de estudios y documentación y publicaciones especializadas en línea

- Africa infomarket: <http://africainfomarket.org>
- Africa online: <http://www.africaonline.com>
- Africa Policy Information Center: <http://www.africapolicy.org/>
- Africa: The Cradle of Civilization: <http://library.thinkquest.org/C002739/index2.shtml>
- African Journeys: the Beginnings of the African Diaspora: <http://www.africanjourneys.com/>
- African Research Central. A Clearinghouse or African Primary Sources: <http://www.africa-research.org/>

- African Studies Center. Michigan State University:
<http://www.ips.msu.edu/AfricanStudies>
- African Studies Center. University of Florida: <http://web.africa.ufl.edu>
- African Timelines: <http://www.cocc.edu/cagatucci/classes/hum211/timelines/htimelinetoc.htm>
- Africana Studies and Research Center. Cornell University:
<http://www.asrc.cornell.edu/>
- Afrol News: <http://www.afrol.com>
- Amnistía Internacional: <http://www.a-i.es/>
- Ancient Africa in the Virtual Classroom:
<http://www.mrdowling.com/609ancafr.html>
- Arte Africano: <http://www.africaclub.com>
- CAPCR. Center for African Peace & Conflict Resolution:
<http://www.csus.edu/mcult/Capcr.html>
- Casa de África: www.soyweb.com/casaafrica
- Center of African Studies. University of Pennsylvania:
http://www.sas.upenn.edu/African_Studies/AS.html
- Centre d'Études et de Recherches Internationales (París) :
<http://www.ceri-sciencespo.com>
- Centre for Research into Economics and Finance in Southern Africa:
<http://www.lse.ac.uk/uk/Depts/CREFSA>
- Centro de Estudios Africanos UAB (CEA): <http://www.estudisafricans.org>
- Centro de Investigación para la Paz (CIP): <http://www.cip.fuhem.es>
- CIDAF (Centro de Información y Documentación Africanas):
<http://www3.planalfa.es/cidaf/>
- Cultura Africana: <http://www.culturafricana.com>
- Cultural Studies in the African Diaspora Project. University of California – Los Angeles. UCLA: <http://diaspora.sscnet.ucla.edu>
- École des Hautes Études en Sciences Sociales (París):
<http://www.ehess.fr>
- Exploring Africa. An Exhibit of Maps and Travel Narratives:
<http://www.sc.edu/library/spcoll/sccoll/africa/africa.html>
- Fundación CIDOB (Centro de Información y Documentación Internacional): <http://www.cidob.es>
- Grupo de Estudios Africanos de la Universidad Autónoma de Madrid (GEA): <http://www.uam.es/centros/derecho/cpolitica/africa.html>
- HEGOA (Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación de la Universidad del País Vasco): <http://www.hegoa.ehu.es>
- Institut Français des Relations Internationales (París):
<http://www.ifri.org>
- Institute for African Development. Cornell University:
<http://www.einaudi.cornell.edu/AFRICA>

- Intermón Oxfam: <http://www.intermonoxfam.org>
- Jeune Afrique: <http://www.jeuneafrique.com>
- Le Monde Diplomatique: <http://www.monde-diplomatique.fr>
- Nodo50: <http://nodo50.org>
- PANGEA: <http://www.pangea.org/>
- Portal Africano: http://www.afrol.com/es/afrol_esp.htm
- Red Eurosur (IEPALA): <http://www.eurosur.org>
- School of Oriental and African Studies. SOAS. University of London: <http://www.soas.ac.uk/>

Recursos de género en África en Internet

- ABANTU for Development: <http://www.abantu.org>
- African Centre for Women:
<http://www.un.org/Depts/eca/divis/acw/index.htm>
- African Gender Institute: University of Capetown:
<http://www.uct.ac.za/org/agi/>
- African Women Global Network:
<http://www.osu.edu/org/awognet/main.html>
- Association of African Women Scholars (AMWS):
<http://www.iupui.edu/~aaws>
- Forum of African Women Educationalists (FAWE): <http://www.fawe.org>
- Global Center for Women's Studies and Peace: <http://www.glow-boell.de/html/africa.html>
- Rainbo: Research Action and Information Network for Bodily Integrity of Women: <http://www.rainbo.org>
- SANGONeT: <http://www.sn.apc.org/index.html>
- Women of Africa Resources: <http://www.lawrence.edu/~bradley/war.html>
- Women's Struggles:
<http://www.anc.org.za/ancdocs/history/women/index.html>

Bibliografía Básica

- ABAGA EDJANG, F.: *La ayuda externa en el desarrollo de Guinea Ecuatorial*. Los Libros de La Catarata, Madrid.
- ALI TAISIER, M., y MATTHEWS ROBERT, O., (ed.) : *Civil wars in Africa. Roots and Resolutions*, McGill-Queen's University Press, Quebec, 1999.
- ALTERNATIVES SUD: *Economie et géopolitique du pétrole. Points de vue du Sud*, L'Harmattan, Paris, 2003.

- ALTERNATIVES SUD: *Et si l'Afrique refusait le marché?*, L'Harmattan, Paris, 2001.
- ALTERNATIVES SUD: *Le pouvoir des transnationales. Le point de vue du Sud*, L'Harmattan, Paris, 2002.
- ALTERNATIVES SUD: *Raisons et déraisons de la dette, Le point de vue du Sud*, L'Harmattan, Paris, 2002.
- AMIN, S., GONZALES, P. (dirs.): *La nueva organización capitalista mundial vista desde el Sur*, Anthropos-UAM, Madrid-México, 1995.
- AMIN, S.: *El fracaso del desarrollo en África y en el Tercer Mundo*, IEPALA, Madrid, 1999.
- BANCO MUNDIAL: *African Development Indicators*, Washington.
- BANCO MUNDIAL: *African Development Indicators*, Washington.
- BANCO MUNDIAL: *Can Africa Claim the 21st Century?*, Washington D.C., 2000.
- BARRAT BRIWB, N.: *Comercio justo, comercio injusto*, Ed. Icaria, Madrid, 1998.
- BAYART, J.F.: *El Estado en África*. Bellaterra, Barcelona, 1999
- BAYART, J.F. y VIVANCO, J.: *El Estado en África: la Política del Vientre*. Ediciones Bellaterra, 1999
- CARTON, B. y LAHOUEL, B.: *L'Afrique au futur*, Gresea, Bruxelles, 2001.
- CASTEL, A. (coord.): *El África que viene*, Intermon, Barcelona, 1999.
- CENTRE TRICONTINENTAL: *Economie et géopolitique du pétrole. Points de vue du Sud*, L'Harmattan, Paris, 2003.
- CENTRE TRICONTINENTAL: *Et si l'Afrique refusait le marché?*, L'Harmattan, Paris, 2001.
- CENTRE TRICONTINENTAL: *Le pouvoir des transnationales. Le point de vue du Sud*, L'Harmattan, Paris, 2002.
- CENTRE TRICONTINENTAL: *Raisons et déraisons de la dette, Le point de vue du Sud*, L'Harmattan, Paris, 2002.
- CHABAL, P. y DALOZ, P.: *Africa Works: Disorder as Political Instrument*. The International African Institute & James Currey, 1999.
- CHABAL, P. y DALOZ, J. P.: *África Camina*. Bellaterra. Barcelona, 2001.
- CHABAL, P., PALOZ, J.P., et al.: *África camina: el desorden como instrumento político*. Ediciones Bellaterra, 2001.
- CLAPHAM, C.: *Africa and the International System*. Cambridge University Press. Cambridge, 1999.
- COCKCROFT, L.: "The Past Record and Future Potential of Foreign Direct Investment", en STEWART, F./SANJAYA, L./WANGWE, S.: *Alternative Development Strategies in Sub-Saharan Africa*, MacMillan, Londres, 1992.

- DI FILIPPO, A.: “El deterioro de los términos de intercambio treinta y cinco años después”, en *Pensamiento Iberoamericano* nº 11, Madrid, 1987.
- DUMONT, R.: *El África negra ha empezado mal*, Seix-Barral, 1963.
- DUMONT, R.: *En favor de África, yo acuso*, Ed. Jucar, Madrid, 1989.
- DUMORT, R.: *Democracia para África*. Bellaterra, Barcelona, 2000.
- EZE, C., SALAZAR, E. et al. : *Pensamiento Africano: filosofía*. Ediciones Bellaterra, 2002.
- INIESTA, F.: *Emitai, Estudios de Historia Africana*. Ediciones Bellaterra, 2000.
- INIESTA, F.: *El planeta negro. Aproximación a las culturas africanas*. Los Libros de La Catarata, Madrid.
- KABUNDA M.: *La integración africana. Problemas y perspectivas*, AECI, Madrid, 1993.
- KABUNDA, M.: “La Crisis política y social en África resultado de las contradicciones internacionales e internas” en *Revista de Fomento Social* núm. 50, 1995.
- KABUNDA, M.: *África Subsahariana ante el nuevo milenio*. Pirámide, D.L., Madrid, 2002.
- KAPUSCINSKI, R., *Ébano*, Ed. Anagrama, Barcelona, 2000.
- KELLER EDMOND, J., y ROTHCHILD, D., (ed.): *Africa in the new international order. Rethinking State Sovereignty and Regional Security*, Lynne Rienner Publishers, London, 1996.
- MADELEY, J.: *Big Business, Poor Peoples. The Impact of Transnational Corporations on the World's Poor*, Zed Books, London, 1999.
- MARTÍNEZ DE HARO, G., RODRÍGUEZ-CARMONA, A., MACÍAS, A., BALLARÍN, P. (coords.): *Desarrollo y cooperación en zonas rurales de América Latina y África Para adentrarse en el bosque*, Los Libros de La Catarata, Madrid.
- MATALA KABANGU, T. *El poder por el poder en África*, Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, Vitoria, 1996.
- MATALA KABANGU, T.: *La política de desarrollo de la Comunidad Europea en África en el marco de los convenios de Lome*, AECI, Madrid, 1991.
- MCINTOSH, T. y WOODS, J., *Globalization and Africa's Future: Policy Issues for managing the development process*, New York, 1999.
- MORA, L.M. y PEREYRA, V.: *Mujeres y solidaridad. Estrategia de supervivencia en el África subsahariana.*, Los Libros de La Catarata, Madrid.
- PEÑAS, F.J. (ed): *África en el Sistema Internacional*. Los Libros de La Catarata. Madrid, 2000.
- PEÑAS, F.J. (ed.): *África en el sistema internacional. Cinco siglos de frontera*. Los Libros de La Catarata, Madrid.

- SELLIER, J.: *Atlas de los pueblos de África*, Paidós, Barcelona, 2005.
- VILLALON L.A y HUXTABLE, P.A: *The African State at a Critical Juncture. Between Dissintegration & Reconfiguration*. Boulder, Londres. Lynne Rienner Publishers, 1998.
- VV.AA.: *Desarrollo, maldesarrollo y cooperación al desarrollo. África Subsahariana*. Ed. Centro Pignatelli. Diputación General de Aragón, Zaragoza, 1997.
- VV.AA.: *Democracia para África: La larga marcha del África Negra hacia la Libertad*. Ediciones Bellaterra, 2000.
- VV.AA.: *Pensamiento africano: Ética y Política*. Ediciones Bellaterra, 2001.

OTROS TEMAS

LAS MICROFINANZAS COMO INSTRUMENTO DE DESARROLLO

JUAN CARLOS GARCÍA CEBOLLA*

RESUMEN

El presente artículo pretende revisar las capacidades de las microfinanzas en la cooperación para el desarrollo. Los tres primeros apartados realizan un repaso rápido de la secuencia de ideas que se han sucedido en las agendas y prácticas del desarrollo con cierto carácter de panaceas; quienes son los beneficiarios objetivo, sus características y sus necesidades; y los temas que centran las discrepancias sobre como avanzar en el desarrollo de las microfinanzas para luchar contra la pobreza. En el siguiente apartado se delimitan las dos vertientes que de facto presentan las diferentes iniciativas existentes: crear un tejido financiero para los sectores desatendidos por la banca tradicional y el apoyo a los más pobres para que mejoren sus ingresos. Se revisa después el uso que en el marco de proyectos de diversa índole financiados por las diferentes administraciones españolas se hace del microcrédito. Por último se plantean algunas consideraciones para deslindar los aspectos míticos o ideológicos de las condiciones prácticas para aplicar las microfinanzas en sus dos vertientes señaladas (tejido financiero / creación de empleo) y los resultados esperables de las mismas.

ABSTRACT

This article reviews the capacities of microfinances as a tool for development. The first three sections summarize how some ideas have become a kind of panaceas in development agendas, who

* Director técnico de Ordenación del Territorio y Proyectos S.A. (OTYPSA).

are the intended beneficiaries, their characteristics and needs; and the main issues discussed about microfinance as a tool to fight against poverty. The forth section presents two existing initiatives and their different perspectives: extending financial services to sectors not covered by traditional banking and improving incomes for poor people. It also reviews the use of microfinance in projects financed by spanish public institutions (mainly managed by NGOs). Finally the article presents some considerations in order to separate what are ideological views and real world conditions in the implementation of microfinance programs in those two perspectives and the results they can provide.

RÉSUMÉ

Cet article analyse le rôle des microfinances dans la coopération pour le développement. Les trois premiers points font un examen rapide des idées que l'on trouve dans les agendas et les pratiques de développement, des caractéristiques et besoins des bénéficiaires; et des divergences sur la façon d'avancer dans le développement des microfinances pour combattre la pauvreté. Dans le paragraphe suivant l'auteur présente les deux objectifs des différentes initiatives: créer un tissu financier pour les secteurs oubliés par la banque traditionnelle et améliorer les revenus des plus pauvres. Il révisé ensuite l'utilisation qui, dans le cadre des différents projets financés par les administrations espagnoles, est faite du microcrédit. Finalement, l'auteur propose quelques considérations pour séparer les aspects mythiques ou idéologiques des conditions pratiques pour appliquer les microfinances dans le tissu financier et la création d'emploi.

La relevancia de las microfinanzas en el desarrollo

Déjà-Vu

Una cierta sensación de *déjà-vu* se presenta cuando se leen y escuchan discursos y agendas relativos al desarrollo, donde el inexcusable asunto del microcrédito aparece como tema estelar. Los grandes foros y los sesgos, derivados de posturas previas a los análisis que se realizan, suelen terminar centrando el debate en unas posiciones bastante simplificadas que recuerdan más a los formatos televisivos de discusión (microfinanzas si / microfinanzas no) más propios del entretenimiento que de la reflexión.

Algunas de las ideas que se discuten en el ámbito de las microfinanzas son:

- Capacidad del microcrédito para movilizar y facilitar que los más pobres puedan mejorar sus ingresos mediante la creación y mejora de microempresas, generando un denominado círculo virtuoso que llevaría al desarrollo desde la base.
- Dilema sobre la prioridad del crédito o del ahorro.
- Sostenibilidad de las instituciones microfinancieras.
- Tipos de interés de mercado vs. subvencionados.

Frecuentemente se debaten de un modo que parece que una vez más se simplifica la discusión por una especie de urgencia en encontrar panaceas para el desarrollo.

Las panaceas del desarrollo

Una revisión de la historia de la *ayuda al desarrollo* y de las ideas fuerza que han dominado las agendas del desarrollo parece indicar que en los últimos cincuenta o sesenta años ha habido una sucesión de ideas que si bien no fueron concebidas como propuestas milagrosas, fueron adoptadas como panaceas. Quizá la única lección clara de las evaluaciones y estudios realizados en las últimas décadas, sea que no existen atajos para el crecimiento económico y mucho menos para el desarrollo. Por ello aunque sean aspectos ya muy conocidos, parece oportuno repasar esa secuencia.

Aunque existen antecedentes previos, la idea de una acción internacional para el desarrollo y la noción de subdesarrollo se gesta en el entorno del final de la segunda guerra mundial. En esa misma época, aparece el modelo de Harrod-Domar, que buscaba respuestas a la situación de desempleo masivo en las economías industrializadas tras la crisis de 1929. En síntesis este modelo asumía que el crecimiento económico era directamente proporcional a la inversión. En los años cincuenta se comienza a usar de modo generalizado para la programación económica y diseño de las acciones de desarrollo.

Mas adelante, la aportación de fondos se mostró ineficaz, se particularizó esa visión centrándola en la inversión en equipos y maquinaria productiva. De ahí surgieron o se reforzaron iniciativas de industrialización que nuevamente decepcionaron. Entonces se volvió la vista al capital humano, y en las décadas de los sesenta y setenta se produjo una notable extensión de la escolarización en los países en vías de desarrollo, apuesta que no se vio correspondida con un mayor crecimiento económico. Después para resolver la crisis de pagos y los desequilibrios creados con las políticas de las décadas anteriores

se propusieron los préstamos condicionados a las reformas institucionales y económicas (ajustes). Cuando esas reformas volvieron a desembocar en nuevas crisis financieras y dificultades sociales (aumento de la desigualdad y la pobreza), se ofrece la condonación de la deuda y una nueva forma de influencia ligando la condonación de las deudas a la implantación de ciertas políticas sociales. Entre ambas etapas se introdujo el medio ambiente como requisito y fuente de un crecimiento sostenible, que permitió dar algún elemento positivo (esperanzador) al discurso.

Al final del siglo XX y en el comienzo del XXI, el optimismo de los años 50 y 60 y la creencia en el desarrollo, dan paso a una visión más acotada, se plantea la lucha contra la pobreza. Ya no se habla tanto de países sino de las poblaciones que en cada país que se encuentran en esa situación (hay países que casi toda su población entra en ese objetivo). Visto el fracaso o limitaciones de los instrumentos y políticas aplicados anteriormente, la microfinanciación se convierte en una estrella de la agenda del desarrollo en lo relativo a la reducción de la pobreza, dado que parece reunir todas las cualidades necesarias: teóricamente se puede enfocar a las poblaciones objetivo, no requiere de grandes participaciones de los estados receptores y teóricamente es poco susceptible de ser desnaturalizada o desviada de un modo sistemático por entramados políticos clientelares o populistas.

Corremos una vez más el riesgo de quemar buena parte de las capacidades de una serie de instrumentos valiosos, asignar erróneamente grandes cantidades de recursos y decepcionar e incluso dañar las expectativas y capacidades de las poblaciones a las que se pretende apoyar.

Los pobres y los más pobres de entre los pobres

Una revisión somera de la bibliografía del desarrollo y microfinanciación, muestra como la definición de la pobreza es uno de los aspectos que ocupan gran atención dentro de los estudios correspondientes. Consecuentemente con la orientación que emana de las agendas internacionales y los objetivos establecidos, saber quienes son los pobres y distinguir a los más pobres es muy importante.

En general, con diferentes denominaciones se suele dividir a la población pobre en dos grupos: los moderadamente pobres y los muy pobres en base a diferentes criterios (ingresos, consumo, insatisfacción de necesidades básicas). Cada uno tiene sus sesgos y en cada caso la conveniencia de adoptar uno u otro criterio esta condicionada por la existencia y calidad de la información.

Más útil es en ese sentido traducir esos criterios a perfiles de la población meta que resulten operativos y congruentes con la acción propuesta.

Un tercer grupo que se considera es el de quienes están al borde de la pobreza y frecuentemente en riesgo de deslizarse o caer en la misma, cuando no apuntalados en el límite por actuaciones y políticas que les ayudan a superar los umbrales pero no les alejan definitivamente de ella. También es preciso distinguir otros grupos o categorías de pobres que quedan fuera del ámbito de actuación dado que no pueden beneficiarse o sólo pueden hacerlo de un modo marginal. Aun cuando existan experiencias que incluyan a personas con discapacidad, en general no se considera que las microfinanzas se adecuen a los pobres por discapacidad o disfuncionalidad. Tampoco se suele considerar que sean adecuadas para poblaciones que acaban de sufrir una crisis (desastres naturales, desplazamiento, guerra,...).

Porqué las microfinanzas pueden ayudar a los pobres

Los servicios financieros básicamente se orientan a satisfacer las necesidades de disponer de determinadas cantidades de dinero que, a lo largo su vida, tienen las personas. Cantidades que superan las disponibilidades corrientes y que deben desembolsarse en momentos o periodos concretos para afrontar esas situaciones: pagos de bienes o servicios (matriculas en centros de enseñanza, adquisición de un determinado bien, gastos de salud...), regularizar la disponibilidad de dinero por desajuste entre el ciclo de gasto e ingresos (capital circulante de negocios, economía domestica con ingresos fuertemente concentrados en determinados periodos), inversión (maquinaria, infraestructuras, inventario de negocio, educación,...) hacer frente a imprevistos y crisis, etc.

En ese sentido los pobres tienen iguales necesidades que el resto de la población y tienden a buscar soluciones que les resultan accesibles y viables. La diferencia suele ser que carecen de acceso a los servicios financieros y es en ese punto donde las microfinanzas han aportado vías para resolver (parcialmente al menos) dos de los elementos que frenan el acceso de los pobres a los servicios financieros: costes operativos altos por el pequeño tamaño de las operaciones y la gestión del riesgo.

Los pobres ahorran bajo múltiples formas: adquiriendo pequeñas joyas, criando animales, entregando dinero a personas de confianza que les cobran una cantidad estipulada por el servicio de colecta y custodia del ahorro, formando grupos o clubes de ahorro... Igualmente recurren al crédito prestándose dinero entre ellos mismos, recurriendo a agentes informales (prestamistas, almonedas), vendiendo por adelantado los frutos de su trabajo o su propio trabajo,

creando grupos o clubes de ahorro y crédito con formas muy variadas. Algunas como las denominadas ROSCA (por su acrónimo en inglés ROTating Savings and Credit Associations) muestran que los pobres buscan resolver sus necesidades con una intuición y comprensión de los fundamentos de la economía que a veces se nos escapa.

La revolución de las microfinanzas acontecida durante la década de los años ochenta del siglo XX y la expansión de las mismas desde entonces han demostrado que los pobres pueden ser solventes y buenos clientes de los servicios financieros (especialmente del crédito). Queda un gran desarrollo por hacer adaptándolos mejor a sus necesidades para que puedan beneficiarse de un modo sostenido y amplio.

Las microfinanzas

El concepto de microfinanza es más amplio que el de microcrédito, incluye el ahorro, los servicios de gestión de cobros, pagos y transferencias, los seguros y avales o garantías, etc. Actualmente se ha acentuado el debate entre quienes priorizan el crédito y quienes consideran que antes debe promoverse el ahorro, debate que tiene más que ver con los diferentes segmentos y nichos de mercado que con la posibilidad de definir un único camino en el sector microfinanciero.

Todos los proyectos de microfinanzas presentan en común la orientación a colectivos cuyas necesidades financieras se encuentran desatendidas por el sector formal de la economía como consecuencia de unos elevados costes de transacción y operación derivados de la escasa cuantía y de la dificultad de tener y tratar la información relativa a la solvencia de la clientela. En unos casos se encuentra que el objetivo de las acciones o instituciones son los sectores que no han tenido previamente acceso a servicios financieros formales. En otros el campo de acción se centra más en retejer la red formal para atender a los sectores abandonados en las últimas décadas cuando los sistemas previos fueron eliminados o erosionados en la etapa de ajuste.

Diferentes enfoques por parte de los proveedores y donantes

Existe un amplio consenso sobre la necesidad del desarrollo de las microfinanzas que resulta más formal que conceptual. En las posiciones institucionales y en la literatura al respecto se reconocen claramente dos enfoques que sin llegar a plantear un conflicto abierto pugnan por centrar el debate y el dinero en campos muy diferentes.

El primer enfoque es el que se ha denominado institucionalista, que básicamente propone la extensión de los servicios microfinancieros a través de instituciones específicas que han de ser capaces de auto sostenerse económicamente. En el otro campo se presentan quienes entienden las microfinanzas como instrumento de apoyo y fortalecimiento para grupos concretos en situación de desventaja: los más pobres, mujeres, grupos étnicos discriminados... Ambos grupos comparten formalmente muchos elementos y objetivos, pero de facto sus objetivos prioritarios llevan a acciones que presentan naturalezas y capacidades muy distintas.

De un modo simplificado, la idea de consolidar instituciones microfinancieras sostenibles capaces de ofrecer los servicios al menor coste posible, pero con orientación al mercado, implica separar cualquier actividad no repercutible al cliente (asistencia técnica, capacitación de emprendedores...) de la actividad microfinanciera. Igualmente la preocupación por la sostenibilidad tiende a favorecer la reducción de riesgos y consecuentemente presenta objetivos implícitos que no favorecen la focalización, aspecto que suele ser de facto tratado como secundario por sus elevados costes.

El enfoque de promoción del bienestar suele llevar asociada la inserción de las microfinanzas dentro de una acción más compleja por lo que tiende a proporcionar otros servicios no repercutibles a los usuarios y establecer mecanismos que aseguren una buena selección de usuarios dentro de las poblaciones meta propuestas. Corresponde a organizaciones que se especializan en el campo de las microfinanzas pero que consideran que la sostenibilidad debe contemplarse desde el desarrollo humano, más que desde las instituciones. Implica en general necesidades fuertes de subvención.

Aparentemente en esta línea se encuentra la profusión de proyectos que incluyen acciones de microfinanzas (básicamente microcrédito) gestionadas por las mismas organizaciones que proveen el resto de servicios y la gestión. Este es un sector que merece un análisis separado.

¿Ahorro o crédito?

A primera vista uno y otro son antitéticos, el ahorro implica la posibilidad de percibir unos rendimientos adicionales sobre las cantidades ya ahorradas (intereses, revalorización,...) y disponer de la cantidad requerida en un futuro más o menos lejano, mientras que el crédito supone pagar un precio (intereses, comisiones,...) por la disposición inmediata de una determinada cantidad de dinero.

Un análisis detallado¹ de lo que ocurre en los escalones más básicos muestra una situación mucho menos separada. Frecuentemente los pobres no sólo no reciben ninguna retribución sobre su ahorro sino que soportan costes (tasas de interés negativo, comisiones, pérdidas de los ahorros, costes de transacción...) debido a lo cual para ellos la disponibilidad de la cantidad X que necesitan en un determinado momento supone una aportación muy superior a la cuantía de la misma (X+Costes). La repetición sucesiva de estos ciclos de ahorro o crédito que realizan muchos pobres hace que la principal diferencia en el conjunto radique en si el proceso se inició con ahorro o con crédito. A largo plazo es una sucesión de esfuerzos de ahorro con desembolsos que cubren tanto la acumulación de la cantidad requerida como los costes del proceso.

En esencia, las finanzas de los pobres giran en torno a las mismas necesidades e impulsos que en el resto de la población y responden a la necesidad de disponer de cantidades relativamente importantes en determinados momentos de la vida (conocidos de antemano o no). El ahorro, como primer escalón en la provisión de servicios financieros a los pobres, tiene una mejor tasa de retorno y un mayor beneficio para los pobres en conjunto en aquellos ámbitos en los que predominan las economías agrarias de subsistencia, actividades con bajos retornos y pocas posibilidades de diversificación hacia actividades de servicios con altos retornos. Presenta dos limitaciones claras frente al crédito para ser el motor de transformaciones rápidas y extensas: 1) mediante ahorro la disponibilidad de las cantidades requeridas es mucho más lenta o directamente inviable, casos de respuesta a una contingencia o a una oportunidad, y 2) la solvencia y fiabilidad de las instituciones (formales o informales) depositarias de los ahorros es un factor a considerar especialmente en países que carecen de sistemas de vigilancia financiera adecuados, donde la corrupción está instalada en la cotidianeidad. Eso hace muy difícil que las instituciones financieras (de cualquier tipo) puedan presentar expansiones rápidas con productos de ahorro.

El crédito presenta ventajas para el beneficiario en los ámbitos donde existe un fuerte potencial de actividades con elevadas tasas de retorno y/o fuertes rotaciones de inventario, y la anticipación del inicio de la actividad permite cubrir los costes del capital y anticipar una mejora de ingresos.

La opción de enfatizar el ahorro o el crédito (supuesto que asume que en el largo plazo se pretende poner ambas posibilidades a disposición de los

1. La primera parte de este epígrafe se basa en el libro de Stuart Rutherford *The Poor and Their Money. An essay about financial services for poor people*. Institute for Development Policy and Management. University of Manchester. January 1999. Disponible en http://www.undp.org/sum/MicroSave/ftp_downloads/rutherford.pdf

pobres) debería ser una cuestión estrictamente táctica en función de las condiciones locales, la población meta, los objetivos... Por ello, la gran discusión sobre si debe priorizarse el ahorro o el crédito sólo tiene sentido en un marco de aproximación más de tipo ideológico² que científico o cuando se pierde el enfoque en el beneficiario.

¿Ahorro forzado o voluntario?

Las discusión sobre el ahorro forzado o voluntario no debe entenderse como un subcapítulo de la discusión sobre si priorizar el ahorro o el crédito, aunque la literatura sobre microfinanzas le dedica mucha atención en ese sentido. En los casos en que se inician los servicios mediante un ahorro previo y la formación de un capital ahorrado por el prestatario, que sirve de método de valoración de su solvencia y constitución de garantías, hay que considerar que se está ante un caso de crédito cuya modalidad se basa en un periodo de prueba y capitalización para obviar la falta de información y otros elementos de garantía por parte de los clientes. En esos casos no se puede hablar de la provisión de servicios financieros orientados a facilitar el ahorro, son parte del proceso de crédito y en general una fuente de costes para el cliente.

La cuestión es si las fórmulas que suponen rigideces y compromisos de ritmo y periodos de ahorro (para reducir los costes de operación) presentan beneficios frente a otras en las que el beneficiario dispone de mayor flexibilidad. La experiencia indica que existe una variedad de situaciones y necesidades que pueden hacer más ventajosa para un sector amplio las fórmulas de ahorro obligatorio, pero también muestra que una fórmula exclusiva de ahorro rígido y poco líquido excluye a un gran número de demandantes de servicios de ahorro entre los más pobres. Las organizaciones que han basado sus servicios en el ahorro obligatorio tienden a incluir fórmulas más flexibles.

Los costes de las microfinanzas para los clientes

El tipo de interés del crédito es el coste que más rápidamente se asocia, pero para el cliente no es el único. Existen costes de transacción y costes de oportunidad que no se suelen visualizar, pero que frecuentemente son muy bien captados y evaluados por los pobres, de modo que en muchas ocasiones se puede encontrar la paradoja de que un potencial cliente no demande un microcrédito a un operador que ofrece tipos de interés menores que las alternativas y recurra a otra fuente más

2. Cabe intuir que también bajo lo ideológico se disimulan otros aspectos como la justificación de las posiciones e intereses particulares de diferentes instituciones para resaltar las ventajas y/o logros de sus capacidades o programas.

cara. Los procesos de solicitud y acreditación/evaluación de la solvencia implican costes de transacción para el cliente, igualmente la asistencia a sesiones de familiarización con las prácticas de la institución³, de capacitación, reuniones de seguimiento de grupos solidarios,... implican costes de oportunidad.

La exigencia de ahorros obligatorios es otro coste no explícito para el cliente, especialmente si supone la retención al origen de una parte del monto nominal del crédito⁴, pero también si a los pagos del préstamo se añaden entregas obligatorias de ahorro (en realidad de fortalecimiento de la garantía).

El nivel de tipos de interés que paga el cliente

La realidad constatada en el terreno indica un fuerte grado de convergencia práctica entre quienes en teoría defienden unas políticas de subvención del tipo de interés y quienes defienden tipos de interés ajustados a la realidad del mercado: los intereses reales pagados por los clientes son en general muy elevados (descontados los efectos de la inflación) y a veces bastante mayores en programas que fueron presentados a los donantes con una orientación a sectores que resultarían excluidos si se trabajara con los tipos de interés del mercado que en los que proponen trabajar con intereses al tipo de mercado.

La subvención de tipos de interés presenta tres inconvenientes: incrementa el riesgo de incorporación de clientes pertenecientes a grupos distintos de las poblaciones meta, restringe la posibilidad de extender la acción (mayor coste por cliente para los donantes), no asegura que las instituciones microfinancieras reduzcan el coste final al cliente, puesto que pueden mantener su competitividad frente a otros actores captando parte de la subvención para costear su ineficiencia relativa, y consecuentemente desincentiva la mejora de la eficiencia de las instituciones microfinancieras.

La sostenibilidad

Desde una perspectiva amplia que considere las microfinanzas como una herramienta de lucha contra la pobreza y en términos teóricos, la sostenibilidad de las

3. Frecuentemente, en trabajos de evaluación y seguimiento realizados con OTYPSA, hemos encontrado que una parte importante de lo que se denomina capacitación no cabe encuadrarlo en ese concepto, sino que corresponde a labores más próximas a la promoción comercial y a la familiarización del cliente con los procedimientos y productos de la institución.

4. Prácticas como descontar una cantidad del préstamo al inicio como ahorro obligatorio suponen de facto un incremento del tipo de interés real que pagan los clientes, especialmente cuando los ahorros quedan inmovilizados durante la totalidad del periodo del préstamo e incluso con posterioridad a la devolución del mismo. Igualmente la obligatoriedad de convertir parte del ahorro en participaciones en la institución microfinanciera (caso de Grameen Bank) opera en ese sentido.

instituciones podría ser contemplada en términos de suficiencia de recursos sin exigir que la totalidad de los mismos provinieran de la actividad financiera. En esos términos teóricos es posible imaginar un potencial donante o accionista con recursos recurrentes suficientes para asegurar una aportación continua e indefinida de fondos que cubrieran un cierto déficit sobre la base de que considerara que el bienestar social alcanzado de ese modo fuera superior al que se alcanzaría de otro modo. En ese marco la sostenibilidad no requiere que las instituciones lleguen a reflejar todos los costes en los tipos de interés y comisiones que aplican.

La corriente institucionalista considera que la sostenibilidad entendida como autosuficiencia basada en el propio negocio financiero es un requisito para lograr una acción de amplio alcance, eficaz y eficiente. Esta opción se alimenta de la decepción acumulada en las décadas precedentes. Más que una certeza sobre la bondad de la apuesta hay la certeza de los inconvenientes de la opción contraria.

Ese enfoque centrado en la sostenibilidad de las instituciones microfinancieras introduce limitaciones o dificultades fuertes en la posibilidad de orientar la acción a los más pobres. La lógica de autoconservación de las instituciones se verá reforzada por los mensajes de los donantes que priorizan a quienes se orientan a alcanzar su sostenibilidad en plazos relativamente cortos: el control de costes frente a la focalización y discriminación de clientes en función de poblaciones meta.

La introducción de organizaciones con ánimo de lucro en las microfinanzas supone incrementar la oferta, la posibilidad de atender a poblaciones más amplias y acelerar la expansión del sector. Pero también implica que las mismas operarán en nichos desatendidos en la medida que les generan un margen interesante, no porque los clientes cumplan con un perfil determinado, lo contrario sería pedir peras al olmo. Pueden explorar determinados segmentos bien como inversión propia, bien con apoyo (subvenciones) de donantes, pero en el largo plazo atenderán sólo a aquellos sectores en los que encuentren opciones rentables. Las experiencias existentes muestran que tienden a concentrar sus operaciones en áreas con alta densidad de población y en los niveles de menor pobreza.

Las diferentes fórmulas que se han desarrollado en las décadas pasadas permiten diferentes grados de compatibilidad entre ambos objetivos. La fórmula de préstamo a grupos es la que mayor entusiasmo ha despertado sobre las posibilidades del microcrédito para mejorar la situación de los más pobres y, dentro de ese campo, la experiencia de referencia es la de Grameen Bank. Si

bien sus logros son notables, algunas cifras que se presentan al respecto pueden dar una visión inadecuada por no corresponder a los criterios que se manejan habitualmente. Por ejemplo hay que señalar que cuando se mencionan cifras de recuperación de los créditos del 99%⁵ o ligeramente inferiores, estas cifras se cumplen bajo criterios mucho más laxos que los que otros agentes consideran habitualmente.

Calculando la relación entre los créditos retrasados (mas de un año) y el valor de la cartera al momento de concesión del crédito (Morduch⁶), para el periodo 1985-1994 se obtendría un valor medio del 7,8 %, muy superior al 1,6% que se desprende de los informes del banco que emplea el valor de la cartera de préstamos al momento del informe⁷. Otros autores señalan igualmente ciertos desfases derivados de las reglas que GB utiliza para contabilizar moras y las provisiones por créditos dudosos o fallidos. Así Schreiner⁸ señala que en el balance de 1997 sobre una cartera neta de 260 millones de dólares había créditos por 20 millones de dólares no cobrados y no provisionados todavía. Chemin⁹ señala que aplicando las normas que usan otras instituciones, sólo el 71% de los créditos se habían pagado al vencimiento de los mismos más un periodo de gracia de 30 días.

¿Fórmulas colectivas o individuales?

El desarrollo de técnicas de valoración y gestión del riesgo basadas en las relaciones y la presión sociales frente a los sistemas de garantías reales es una de las principales innovaciones acaecidas. Es indiscutible que esos sistemas, que implican algún grado de tratamiento colectivo de los préstamos, han significado reducciones de costes de operación y creación de sistemas de gestión del riesgo que han permitido extender los servicios financieros a grupos excluidos por los sistemas tradicionales.

El préstamo a grupos solidarios es una fórmula que permite que el porcentaje de pobres extremos sobre el total de clientes (profundidad del alcance) sea

5. Grameen Bank Monthly Update January, 2005. Disponible en: [http://www.grameen-info.org/bank/January05US\\$.htm](http://www.grameen-info.org/bank/January05US$.htm)

6. MORDUCH, J. "The role of subsidies in microfinance: evidence from the Grameen Bank". *Journal of Development Economics*. Vol 60. 1999. pp 229-248.

7. En procesos de fuerte crecimiento de la cartera, como ha sido el caso de GB durante los años noventa, esa diferencia de criterio es muy importante puesto que el crecimiento de la cartera diluye buena parte de los créditos morosos.

8. SCHREINER, Mark. "A cost- effectiveness analysis of the Grameen Bank of Bangladesh". Center for Social Development. Washington University in St. Louis. 2003. p. 24. Disponible en <http://econwpa.wustl.edu/eps/dev/papers/0109/0109007.pdf>

9. CHEMIN, Mathieu. "Microfinance: Microsolution? Evidence from the Flagship Programs in Bangladesh". 2002. No publicado. Disponible el borrador en <http://personal.lse.ac.uk/chemin/microfinance.pdf>

más elevado que bajo otras modalidades. Una de sus fortalezas, la gran capacidad autoselectiva que ayuda a reducir costes de gestión del riesgo, muestra también sus limitaciones para atender en un determinado ámbito al conjunto de los más pobres: los propios clientes tienden a segregar a una parte de la población meta por considerarla un riesgo para ellos mismos. Además siempre existen personas cuyas estrategias de supervivencia y/o circunstancias personales no resultan compatibles con el enfoque colectivo y que consecuentemente se autoexcluyen. Este grupo puede ser relativamente reducido o mayoritario dependiendo de factores locales.

Este mecanismo no está exento de reproducir los esquemas subyacentes en cada sociedad en cuanto a jerarquías, asimetría de poder (existe incluso dentro de los grupos más pobres) y patronazgos de los notables locales y en algunos contextos y circunstancias los refuerza. Otro aspecto del uso de garantías sociales es la naturaleza de las mismas y sus posibles efectos. Estas garantías se basan en las relaciones personales y conocimiento entre los miembros de los grupos, pero también (llegado el caso) en las amenazas, las cuales van desde el aislamiento social a la agresión física¹⁰.

Las vertientes de las microfinanzas

La provisión de crédito a los sectores abandonados por la banca tradicional

Ya se ha señalado que un amplio número de experiencias y programas se orientan, unas veces abiertamente, otras de facto, a la provisión de crédito y servicios financieros a los sectores menos pobres y a las micro y pequeñas empresas que fueron abandonadas por el sector financiero público y privado en las crisis y ajustes de las décadas pasadas, especialmente en América Latina. Ese tipo de programas son los que mayor capacidad de absorción de recursos y menor complejidad pueden tener para los donantes. Su pertinencia puede ser muy elevada si se asume claramente que no se orientan a los más pobres y se diseñan claramente para atender a esos segmentos en el marco de políticas más amplias de creación de un entorno adecuado para las micro y pequeñas empresas, así como en un proceso que propicie la formalización de las microfinanzas. En muchos casos pueden ser necesarias para poder desarrollar líneas de trabajo sólidas y eficaces de microfinanzas para los más pobres debido a las siguientes razones:

10. BESLEY & COATE. "Group lending, repayment incentives and social collateral". *Journal of Development Economics*. Vol 46. Nº 1. 1995. pp 1-18.

- Si esos sectores no disponen de mecanismos financieros adecuados incrementarán su presión sobre los programas orientados a los más pobres y las instituciones microfinancieras tenderán a acogerlos en programas orientados a los más pobres porque implican riesgos y costes menores.
- Las posibilidades de éxito de la opción microfinanciera orientada a los más pobres resultará comprometida porque los sectores que están en una posición relativa algo mejor se encontrarán en dificultades y por ello su demanda de servicios de baja cualificación (una de las fuentes de ingresos para los más pobres) no acompañará al incremento de la oferta y además se vean forzados a competir con los más pobres por las actividades que requieren menores cantidades de capital.
- La desatención a esos sectores puede hacer que lo que se mejora por un lado se pierda por otro.

Microcrédito y creación de empleo o fuentes de ingresos para los más pobres

Un elemento que se aduce como fortaleza del microcrédito es su capacidad para facilitar un medio de subsistencia o ingresos a los más pobres, proveyendo el capital necesario para pequeños negocios o la mejora de los ya existentes. Siendo cierto que bajo determinadas condiciones o para determinados grupos esto es así, a veces se presenta directamente el microcrédito como la herramienta clave en la lucha contra la pobreza capaz de proveer de un medio de ingresos a los más pobres. Este planteamiento es tan erróneo en tanto asume que el problema es un problema de carencia de capital y olvida los rendimientos decrecientes.

En tanto que se opere con grandes poblaciones con elevados porcentajes de pobres, sometidas a un fuerte déficit de financiación, con un nivel elevado de necesidades insatisfechas (oportunidades), aptas para ser respondidas por personas sin grandes niveles de formación, ni medios demasiado costosos y concurren algunas otras circunstancias (entorno adecuado para la microempresa, marco financiero y normativo,...) el microcrédito puede operar durante largo tiempo como una herramienta con una gran capacidad de facilitar la creación o mejora de autoempleo para los más pobres si además el diseño de productos se adecua a las necesidades y posibilidades de sus destinatarios.

En otros ámbitos, donde amplios sectores de empresas pequeñas y autoempleados que no están en situación de pobreza, o al menos no en pobreza profunda y sin acceso a los circuitos formales de financiación, igualmente el microcrédito puede ser la fórmula para anclar a esos sectores y evitar la continuidad de su depauperación e incluso favorecer su recuperación, aunque no cabe esperar un fuerte efecto directo sobre los más pobres.

En todos esos casos se opera sobre capacidades existentes, las cuales estaban desaprovechadas o infrautilizadas por la falta de financiación. No toda la población pobre o cuasi pobre sin acceso a la financiación puede ser considerada capaz de aprovechar una disponibilidad de crédito para sumarse a un proceso de inversión y autoempleo o mejora y ampliación de los negocios ya existentes, porque no todo el mundo tiene las cualidades y capacidades para ser un emprendedor y sostener en un ambiente fuertemente competitivo¹¹ su negocio. Además hay que considerar la capacidad de conectar con una demanda insatisfecha o desplazar a otros productores. En muchos casos, economías más o menos aisladas, de pequeña dimensión y baja capacidad adquisitiva de muchas zonas rurales con poca población, el microcrédito puede encontrar serias dificultades para proveer de soluciones ocupacionales y de ingresos a porcentajes significativos de esa población y dificultades insalvables para alcanzar las economías de escala que lo hagan sostenible.

Las dificultades de los proyectos que incluyen microcrédito

En los diferentes ámbitos de la cooperación financiada por las administraciones públicas españolas es posible encontrar un elevado número de proyectos que incluyen un componente de microcrédito. Dentro de las evaluaciones en que he participado o colaborado, he encontrado un porcentaje abrumador de prácticas que atentaban contra la pertinencia, eficacia y eficiencia de los mismos por cómo se concebía o introducía la parte de microcrédito.

En los proyectos productivos suele ocurrir que se promueve una determinada actividad o la mejora de la misma con asistencia técnica y un papel muy fuerte por parte de la misma organización que también provee el servicio financiero. Un primer problema es el conflicto que supone ser promotor-asesor y además resultar también prestamista y acreedor de los beneficiarios.

En algunos casos las ventajas del sistema de grupos solidarios quedan anuladas o viciadas por el hecho de que los participantes comparten tanto la responsabilidad del crédito como el proyecto productivo que es conjunto. A veces los mecanismos de selección que deberían informar de la solvencia se ven interferidos por otros factores de índole social o familiar. Por otra parte

11. Resulta curioso que frecuentemente se pasa por alto que, entre todos los agentes económicos, quienes más expuestos se hallan a la competencia son los autoempleados sin cualificación y vendedores ambulantes, los cuales no suelen necesitar de organismos reguladores ni ser investigados por prácticas contrarias a la competencia. En ámbitos con pocas opciones de diversificación para los más pobres, una expansión fuerte del microcrédito puede significar una saturación de la oferta que conduzca a un deterioro de las ganancias de los microempresarios y autoempleados, tanto de los que ya operaban como de los que comenzaron su actividad gracias al programa de microcrédito.

se introducen tensiones adicionales tanto sobre el proyecto como sobre el mecanismo de crédito y de recuperación del mismo.

Otro problema frecuente es que el horizonte de los proyectos y el de la financiación coinciden, pero las necesidades financieras de los beneficiarios no acaban en ese punto, si no hay alternativas el beneficiario enfrenta el riesgo de ver fracasar su proyecto si devuelve el crédito.

Frecuentemente el capital necesario para los microcréditos, provisto por los donantes, una vez recuperado pasa a formar parte del patrimonio de la organización promotora, aspecto que además suele ser desconocido por los beneficiarios. Esa práctica tiene difícil encaje en la normativa de subvenciones vigente en el Reino de España.

La profusión de proyectos que crean mecanismos de microcréditos *ad hoc* supone una dispersión de los esfuerzos financieros y recursos que no favorecen la aparición y consolidación de instituciones microfinancieras eficientes. La falta de especialización en aspectos microfinancieros de gran parte de las organizaciones que promueven y gestionan dichos proyectos introduce debilidades adicionales.

Todos los aspectos señalados anteriormente no implican que deba excluirse el microcrédito en esas acciones, sino que las diferentes actividades deben ser desarrolladas por actores competentes y con responsabilidades diferenciadas. En un enfoque centrado en el beneficiario, no debería resultar una dificultad insalvable contar con un socio especializado y responsable de los microcréditos. Así se eliminarían los conflictos derivados de la doble condición de gestor y acreedor. Además se introduciría un actor que validaría la viabilidad del proyecto, en caso contrario no se comprometería a exponer su capital. Los participantes tendrían razones más fuertes para comprometerse con el proyecto y evitar interferencias en los procesos de selección. Adicionalmente la participación de un actor especializado en microcrédito, que permanecerá en la zona tras la finalización del proyecto, permite desligar el horizonte del proyecto del ciclo de financiación de los participantes, favoreciendo la responsabilidad frente al crédito y la propia sostenibilidad de los resultados del proyecto.

Algunas consideraciones para el futuro

La focalización y la demanda

La focalización de los servicios microfinancieros supone un coste adicional en la operativa, que dependerá, entre otros factores, de la definición del grupo

meta. Dicha focalización es un requisito para que los servicios microfinancieros puedan atender a objetivos específicos sobre sectores concretos de una sociedad, por lo que cada caso requiere una definición o perfil de destinatarios.

Una focalización aparentemente sencilla como es el crédito para mujeres muestra dificultades cuando se analiza el control de las mujeres sobre el préstamo: diferentes fuentes indican que entre un 20% y un 50% de las beneficiarias de programas orientados a mujeres en Bangladesh carecían de control o tenían un control muy limitado sobre el crédito. En casos extremos se constata un elevado grado de suplantación e instrumentalización de las mujeres por parte de los varones para acceder al crédito¹².

En la focalización hacia los más pobres, los programas que busquen la sostenibilidad tendrán siempre serias dificultades salvo que se den condiciones particulares muy concretas.

Incluso los programas sin énfasis en la sostenibilidad a corto o medio plazo que operen a través de instituciones financieras independientes, tendrán esas dificultades porque las instituciones tenderán a alejarse de los más pobres para asegurar su sostenibilidad si existen demandas insatisfechas y ausencia de niveles efectivos de competencia entre entidades en segmentos menos empobrecidos de esa población. La migración hacia segmentos de mayor poder adquisitivo más que un acompañamiento a la clientela en su evolución, suele ocurrir porque una vez que forma un capital propio la institución tiende a buscar sectores que pueden constituir garantías reales y absorber créditos de mayor cuantía.

Una de las ideas que se desprende de muchos discursos y programas relativos a las microfinanzas es la universalidad de demanda de crédito y solvencia por parte de los más pobres. Existirán siempre porcentajes no desdeñables de la población que por diferentes causas no considere oportuno recurrir al crédito. Igualmente existirán porcentajes relativamente importantes que resultarán insolventes bajo los criterios de las diferentes modalidades de crédito.

La composición y extensión de los grupos no demandantes y/o no solventes variarán en función de la modalidad de crédito que se aplique y la definición

12. MAYOU, Linda. "Micro-finance and the empowerment of women. A review of key issues". Disponible en <http://www.ilo.org/public/english/employment/finance/download/wpap23.pdf>. p. 12. Cita los trabajos de HARPER, A. *An evaluation of credit activities with women in Chitral - potential and problems*. AKRSP Pakistan. 1996. & HARPER, A. *Providing women in Baltistan with access to loans - potential and problems*. AKRSP Pakistan. 1995. De 31 mujeres titulares de créditos para actividades microempresariales, solo 7 mujeres controlaban el préstamo y su destino, en 16 casos las mujeres no habían participado en la toma del crédito ni en su control y en otros 8 casos incluso desconocían que se hubiera tomado el préstamo.

concreta de los productos ofertados, lo que refuerza la necesidad de conocer la demanda solvente a la hora de planificar/diseñar una acción.

El destino del crédito

En muchos casos se ha hecho un énfasis excesivo en condicionar o enfocar el crédito a los pobres para que generen ingresos adicionales. De algunas posturas se desprende un miedo o precaución exacerbados sobre el riesgo que supone el crédito para los pobres como fuente de mayor empobrecimiento por un nivel de endeudamiento excesivo. Ese riesgo existe, pero algunas objeciones al respecto desprenden una visión de los pobres como menores de edad que deben ser tutelados.

Las experiencias demuestran que los pobres pueden obtener beneficios del crédito distintos a incrementar sus ingresos invirtiendo en autoempleo y pequeños negocios. Cuando existen productos microfinancieros adecuados los pobres pueden beneficiarse de no abandonar la escuela (pudieron pagar a tiempo la matrícula), de mantener niveles de consumo durante estaciones de bajos ingresos (al menos para impedir o reducir la malnutrición severa), o afrontar el pago de medicamentos. Cuando no existen productos adecuados, los pobres, al igual que el resto de la población, buscan resolver sus necesidades: un porcentaje significativo de los créditos orientados a microempresas son destinados por los clientes (al menos en parte) a financiar otras necesidades.

La construcción de un registro de crédito

Un aspecto, generalmente no valorado, es la contribución a la formación, conservación o ampliación de un sistema de valoración del crédito y riesgo de cada uno de los agentes económicos. De las experiencias observadas cabe intuir que las microfinanzas en muchos países no están realizando una aportación relevante en esta materia para la población más pobre. A ello contribuyen:

- La fuerte dispersión de las iniciativas y agentes.
- La ausencia de mecanismos ágiles y viables para la formalización e inserción en el sistema regulado del país de las instituciones microfinancieras.
- La migración de las IMF hacia sectores más seguros y clientes de mayor dimensión.

La construcción de un registro de crédito permitiría en el largo plazo extender la competencia entre entidades, de modo que los pobres no queden cautivos de la entidad con la que han acreditado su solvencia, reducir los costes

de operación de las entidades e incrementar las capacidades de crédito de los más pobres que hubieran acreditado su solvencia. Obviamente también supondrá una barrera adicional para quienes por cualquier circunstancia no acreditaron un comportamiento solvente con los créditos anteriores, pero ese es el funcionamiento de los sistemas financieros y el fundamento de la actividad bancaria, la alternativa consiste en dejar fuera a todos.

Este es un aspecto en el que los donantes pueden incidir, tanto por la vía de apoyo a los gobiernos para crear un marco adecuado para las microfinanzas, como por la vía de priorizar los préstamos y aportaciones que realizan a los entornos o países que comparten esa visión.

La orientación de los programas

Una separación clara de programas o líneas de actuación entre: a) Los netamente orientados a los más pobres y b) los que se orientan a tejer una red financiera para sectores menos pobres o incluso sobre la línea de pobreza pero desatendidos por el sector formal, permitiría reforzar la orientación al beneficiario y la congruencia de los mismos, aspectos que de otro modo se tratan de salvar introduciendo mayores esfuerzos en control, seguimiento y evaluación sobre temas de difícil tratamiento (alcance, impacto), controles y estudios caros y poco operativos.

Del mismo modo una definición clara de los objetivos y las poblaciones meta implicaría dirigir los esfuerzos de fortalecimiento de los operadores microfinancieros a mejorar la orientación al cliente, proporcionando asistencias técnicas para: conocimiento de la demanda, diseño y diversificación de productos, innovación de operativas para áreas o segmentos menos rentables. Materias todas ellas que el donante debe conocer para diseñar, seguir y evaluar sus programas y que los operadores necesitan para compatibilizar sus intereses con los objetivos de los donantes. También permite trasladar el énfasis del fortalecimiento del sector desde las acciones de transferencia de patrimonio y subvención de costes de instalación (capturado por el operador) al desarrollo de un conocimiento útil al conjunto de los operadores.

Esa separación y clarificación evitaría o reduciría las acciones en las que los principales beneficiarios directos de las aportaciones de los donantes son las propias organizaciones receptoras de los fondos, circunstancia que hasta el presente se ha dado con demasiada frecuencia para considerarla anecdótica.

Publicidad IPADE
UNETE

SOSTENIBILIDAD DEL SUMINISTRO ENERGÉTICO EN ZONAS RURALES DE LOS PAÍSES EN DESARROLLO. PARÁ- METROS CLAVE PARA GARANTIZAR LA VIABILIDAD DE LOS PROYECTOS DE ELECTRIFICACIÓN

CARLOS RODRÍGUEZ MONROY Y
ANTONIO SAN SEGUNDO HERNÁNDEZ¹

RESUMEN

La provisión de servicios energéticos adecuados es una estrategia y un objetivo a perseguir para mejorar las condiciones de vida de más de 2.000 millones de personas que no tienen acceso a la electricidad en el mundo. La existencia de modelos de suministro energético sostenibles es un requisito necesario para avanzar en la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio establecidos por Naciones Unidas para 2015. En este artículo se exponen los principales factores que han de tenerse en cuenta a la hora de desarrollar proyectos de suministro de energía eléctrica viables a largo plazo en países en

1. Carlos Rodríguez Monroy es Doctor Ingeniero Industrial y profesor titular del Departamento de Administración de Empresas. Antonio San Segundo Hernández es Ingeniero Industrial, Máster en Dirección de Empresas (MBA) y está realizando su Tesis Doctoral-en ese Departamento.

desarrollo. Las conclusiones de este artículo se han obtenido a partir del desarrollo de un cuestionario distribuido entre expertos en todo el mundo a finales de 2004 y que tenía como objetivo valorar diferentes propuestas de organización y financiación de proyectos de energía en entornos rurales.

ABSTRACT

Energy supply in proper conditions is one of the strategies and objectives to follow in order to improve the standard of living of more than 2,000 million persons that do not have access to the electricity all over the world. The existence of sustainable models of energetic supply is one of the requirements needed to advance in the attainment of the Millennium Development Goals established by the United Nations for 2015. This article makes a review of the leading elements that need to be considered when initiating electricity supply projects in developing countries. The main conclusions of the article have been obtained through the analysis of a survey that was distributed among experts from all over the world at the end of year 2004. The objective of the survey was to identify and evaluate different proposals for financing and organising energy projects in rural areas.

RÉSUMÉ

La provision de services énergétiques appropriés est une stratégie et un objectif à poursuivre pour améliorer les conditions de vie de plus de 2.000 millions de personnes qui n'ont pas accès à l'électricité dans le monde. L'existence de modèles soutenables de distribution d'énergie est une condition nécessaire pour avancer vers la consécution des Objectifs du Millénaire pour le Développement établis par les Nations Unies pour le 2015. Dans cet article se présentent les principaux facteurs qui doivent être pris en compte dans le déroulement de projets de distribution d'électricité viables à long terme dans les pays en développement. Les conclusiones de cet article ont été obtenues a partir d'un questionnaire distribué entre experts du monde entier fin 2004, et qui avait comme objectif faire une valoration des différentes propositions d'organisation et financement des projets d'énergie dans les environnements ruraux.

Introducción

Alrededor de un tercio de los pobladores del mundo no tiene acceso a la energía eléctrica, la gran mayoría de los cuales vive en los países en desarrollo, y principalmente en zonas rurales alejadas. Alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio propuestos por Naciones Unidas para 2015 no será posible si no se mejoran los servicios energéticos para los más pobres, y si no se facilita el acceso a la energía para multiplicar los usos productivos e incrementar los ingresos.

Por otro lado el principal problema energético en las zonas rurales, y en muchas áreas urbanas, en África, Asia y Latinoamérica, tiene que ver con la accesibilidad y la disponibilidad de servicios energéticos modernos. Los consumos de energía en zonas rurales son generalmente muy pequeños, por lo que las alternativas energéticas a pequeña escala resultan importantes para atender estas necesidades, especialmente las fuentes renovables de energía, entre ellas, la solar, la eólica, o la minihidráulica. Los enfoques convencionales de electrificación, mediante plantas de energía centralizadas y líneas de distribución, a menudo dejan aisladas a poblaciones rurales debido a que están ubicadas lejos de la red y acercar la misma es demasiado caro.

El uso de pequeños sistemas aislados de generación basados en fuentes renovables de energía, así como los sistemas mixtos son una solución idónea y a menudo la única solución en los ámbitos en los que la electrificación tradicional no es económicamente viable. Sin embargo existen barreras referidas a temas sociales, culturales, tecnológicos y especialmente financieros, que dificultan los procesos de implantación de sistemas de electrificación modernos.

Adicionalmente se hace necesario impulsar las estrategias de coordinación entre la comunidad internacional, el sector privado, los agentes locales y las organizaciones de desarrollo, de forma que sea posible profundizar en el análisis de los modelos de relación entre agentes construyendo esquemas replicables a gran escala en otras comunidades.

Tomando en cuenta lo anterior, en este artículo se exponen las principales conclusiones obtenidas a partir de una investigación llevada a cabo entre expertos de todo el mundo sobre los principales elementos que influyen en la sostenibilidad de los proyectos de electrificación en zonas rurales de países en desarrollo, con particular atención a los aspectos financieros, así como sobre el papel jugado por los diferentes agentes involucrados en el suministro de energía.

Metodología de la investigación

En este contexto, desde el Departamento de Administración de Empresas de la Escuela Técnica Superior de Ingenieros Industriales de Madrid se decidió poner en marcha una tarea de análisis y revisión de los principales aspectos que tienen influencia en la sostenibilidad del suministro energético, así como de los factores con capacidad de afectar positivamente la viabilidad a largo plazo de la financiación de las soluciones ideadas.

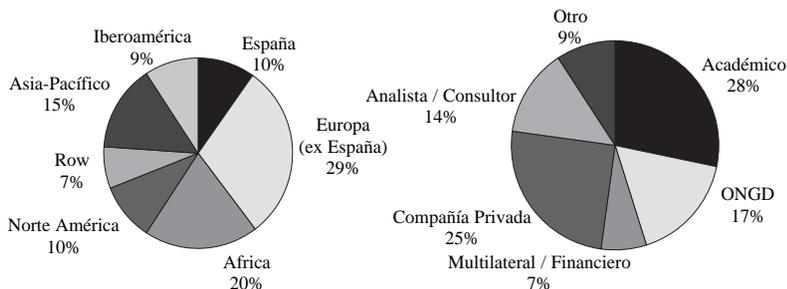
Esta labor de análisis se realizó a finales de 2004 y consistió en el envío y seguimiento de un cuestionario por correo electrónico a un conjunto de expertos sobre la materia. En total se plantearon 11 cuestiones que fueron remitidas a las principales regiones geográficas del mundo, así como a los diversos actores protagonistas de los proyectos de cooperación energética (instituciones multilaterales, compañías privadas, Universidades, Organizaciones no Gubernamentales de Desarrollo (ONGD) e investigadores). En todas las cuestiones se trataba de valorar diferentes propuestas en un intervalo de '1-5', siendo '5' el valor máximo o más relevante².

Como parte de la fase de diseminación del cuestionario, se contactó con la iniciativa Global Village Energy Partnership (www.gvep.org), impulsada por el Banco Mundial en unión con ESMAP (Energy Sector Management Assistance Programme), la US Agency for International Development, el US Department of Energy, el National Renewable Energy Laboratory y el Winrock International Programme. Esta comunidad de expertos y analistas accedió a difundir el cuestionario impulsando la participación en el mismo, de manera que éste estuvo disponible en la página web de entrada durante varias semanas. En su conjunto puede concluirse que el cuestionario tuvo una favorable acogida dado que se recibieron un total de 185 respuestas, lo que representa una participación estimada del 21,6%.

La primera conclusión que puede extraerse a partir de los cuestionarios recibidos es que las respuestas representan una muestra adecuadamente distribuida entre los diversos grupos tanto geográficos como de colectivos. Se recibieron respuestas procedentes de 69 países, correspondientes a más de 140 organizaciones diferentes. (Figura 1).

2. Rodríguez Monroy, San Segundo Hernández (2004)

Figura 1. Distribución de las respuestas por zonas geográficas y tipo de organización



Fuente: Elaboración propia.

Resultados de la encuesta³

El cuestionario remitido se dividió en tres partes que buscaban objetivos diferentes. Así la primera parte (“Suministro de energía en países en desarrollo”) buscaba identificar los parámetros clave en la sostenibilidad de los proyectos energéticos y se componía de tres cuestiones. La segunda parte (“El papel de los agentes en la sostenibilidad del suministro de energía”) buscaba analizar la posición de los principales agentes involucrados en el suministro energético y los elementos que influyen en sus actuaciones por medio también de tres cuestiones. Por último, la tercera parte (“Financiación de proyectos renovables en países en desarrollo”) que era la más técnica del cuestionario, se centraba en identificar las mejores prácticas para financiar proyectos en países en desarrollo, con especial atención a las energías renovables y los proyectos de eficiencia energética.

Primera parte: Suministro de energía en países en desarrollo

La primera cuestión buscaba analizar la importancia de varios parámetros relacionados directamente con la sostenibilidad y la viabilidad a largo plazo de los proyectos de electrificación. A la vista de los resultados obtenidos parece claro que los tres factores más importantes son, y por este orden, la ‘Sostenibilidad Financiera de los Proyectos’, el ‘Enfoque de los proyectos

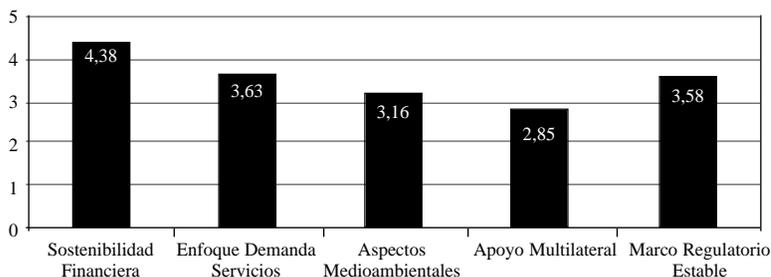
3. Rodríguez Monroy, San Segundo Hernández (2005)

en la *Demanda de Servicios Energéticos* y la *Existencia de Marcos Regulatorios Estables*⁴ (Figura 2).

Para llegar a esta conclusión se ha tenido en cuenta, además de los valores medios obtenidos para cada posible propuesta, el valor medio ponderado resultante de considerar los dos principales valores modales de cada respuesta, de manera que de este modo obtenemos un valor más ajustado de lo que representa la opinión de la mayoría de los encuestados. Así por ejemplo, en este caso, el 85% de los encuestados estimaba que la propuesta más relevante era la sostenibilidad financiera a la que asignaban una calificación ponderada de 4,73 puntos siendo 5 la máxima puntuación.

De igual modo los *Aspectos Medioambientales* e incluso el *Apoyo Multilateral* eran considerados los factores menos relevantes de cara a asegurar la viabilidad a largo plazo de los proyectos de electrificación rural. Así, tan solo el 16% y 13% de los encuestados, respectivamente, estimaban que estos dos factores eran muy relevantes.

Figura 2. Parámetros que tienen influencia en la sostenibilidad de los proyectos de electrificación. Valores medios



Fuente: *Elaboración propia.*

Se puede concluir que todos los grupos, tanto geográficos como por tipo de organización, concuerdan en sus respuestas al estimar que la sostenibilidad financiera es el elemento clave que garantiza la viabilidad de los proyectos de

4. *Texto en itálica* se emplea para hacer referencia literal a las propuestas planteadas en el cuestionario enviado.

electrificación. Comparativamente los encuestados de Norteamérica y de Latinoamérica son aquellos que dan mayor importancia a este parámetro. Por su parte los expertos procedentes de Europa, además del aspecto anterior, serían los que en términos relativos, más preocupados están de la estabilidad de los marcos regulatorios o de la satisfacción de las demandas finales de servicios energéticos de los beneficiarios. En cuanto al análisis por tipo de organización, serían las ONGD y las propias organizaciones multilaterales y de financiación internacional las que menor importancia le conceden al apoyo multilateral en los procesos de electrificación para asegurar la sostenibilidad a largo plazo de los mismos.

La segunda de las cuestiones de este bloque solicitaba identificar la importancia de varios aspectos con capacidad de impulsar la penetración de las energías renovables en los países en desarrollo. Los valores medios obtenidos para cada una de las cinco posibles respuestas fueron muy similares y en el entorno de los 3,3-3,8 puntos. A partir de los valores modales no obstante es posible extraer la conclusión de que los aspectos más importantes para la mayoría de los encuestados son la *'Innovación Financiera'* (65% de los encuestados), la *'Participación del Sector Privado'* y la adecuada *'Transferencia de Tecnología'*.

Por último, la tercera cuestión de este bloque buscaba conocer el potencial de varias propuestas a la hora de fortalecer la sostenibilidad de los proyectos de electrificación con energías renovables. Las dos iniciativas con mayor potencial, tanto a partir de sus valores medios como de los valores modales ponderados, eran, por este orden, el desarrollo de *'Acuerdos público-privados'* y la *'Innovación Financiera'*. Así el 67% de los encuestados le daba una valoración de 4,56 puntos a los acuerdos público-privados, siendo su valor medio de toda la muestra analizada de 3,91 puntos. En cuanto al tercer elemento más destacado, el 48% de los encuestados estimaba que se trataba de las *'Garantías de crédito otorgadas por las Instituciones Internacionales'*.

En cuanto al análisis por colectivos habría que destacar la mayor importancia relativa dada por las entidades multilaterales a los acuerdos público-privados, que contrastaría, sorprendentemente, con la escasa confianza de este grupo de encuestados en las garantías de crédito dadas por las agencias internacionales (2,5 puntos frente a un valor medio de todos los colectivos de 3,3 puntos).

Como principales conclusiones de este apartado del cuestionario pueden destacarse por lo tanto la importancia relativa dada por los expertos encuestados a la sostenibilidad financiera de los proyectos y el enfoque centrado en la

demanda final de soluciones energéticas. Adicionalmente, resulta muy relevante la favorable valoración que obtienen las propuestas de innovación en materia financiera, y por último queda de manifiesto la preocupación de los encuestados por fortalecer la participación del sector privado en los proyectos de electrificación en países en desarrollo por medio de acuerdos público-privados de organización y suministro de energía.

Segunda parte: El papel de los agentes en la sostenibilidad del suministro de energía

Son diversos los agentes involucrados en los procesos de acercamiento de la energía a las comunidades rurales de los países en desarrollo. Identificar cuáles son las barreras que dificultan la labor de estos agentes y determinar aquellos elementos que tienen capacidad de reforzar los impactos de las actuaciones, era uno de los objetivos de este apartado. La primera de las tres cuestiones de este bloque trataba de obtener la valoración por parte de la comunidad internacional del papel que han jugado cada uno de los principales agentes involucrados en los proyectos de “energización” del desarrollo.

En este caso las valoraciones otorgadas tanto a las Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo, ‘*ONGD*’, como a las ‘*Instituciones Financieras Internacionales*’ (IFI) son muy similares en cuanto a su valor modal ponderado, si bien le otorgarían una pequeña ventaja a las organizaciones no gubernamentales. De forma clara el ‘*Sector Privado*’ sería el peor valorado por la mayoría de los encuestados, y así el 57% de los mismos considera que su papel ha sido indiferente (2,55 puntos) (Figura 3).

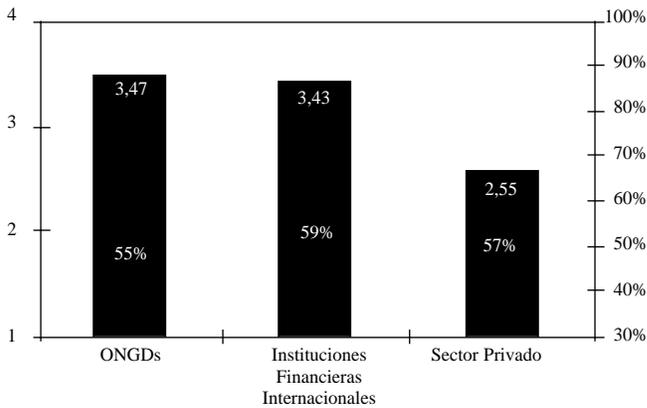
El análisis más destacado se obtendría a partir de las respuestas otorgadas por cada uno de los colectivos encuestados. Así, los encuestados de Norteamérica serían aquellos que valoran la labor realizada por parte de las ONGD de forma más favorable, mientras que paradójicamente las respuestas procedentes de África serían las más críticas con este colectivo (2,8 puntos frente a una media de 3,3 puntos).

Una vez analizada la valoración otorgada a cada uno de estos agentes, en la segunda cuestión de este bloque se preguntaba en concreto sobre la importancia de determinados aspectos relacionados con la actividad de las organizaciones de desarrollo, para maximizar el impacto de los proyectos de electrificación.

Entre las propuestas planteadas, la capacidad de ofrecer ‘*Asistencia técnica que permita el fortalecimiento local*’ y el ‘*Enfoque de los proyectos centrado*

en la demanda de servicios energéticos' fueron las dos respuestas más valoradas por los encuestados, y así el 67% de los mismos identificaba el primero de los factores como el más importante y le otorgaban una calificación ponderada de 4,6 puntos. Por el contrario la '*Fortaleza financiera*' de las organizaciones de desarrollo o la '*Participación en redes de conocimiento*' eran los elementos menos valorados por los encuestados.

Figura 3. Valoración del papel de los agentes. Valores modales ponderados (izda) y porcentaje de los encuestados correspondiente⁵ (dcha)



Fuente: Elaboración propia.

En la tercera cuestión por su parte, se solicitaba establecer el grado de acuerdo con diversos motivos que podrían justificar una posible falta de implicación adecuada del sector privado en los proyectos de electrificación rural. El análisis de las necesidades futuras en materia de suministro de energía hace necesario una mayor participación del sector público en la promoción de las energías renovables y en el establecimiento de las condiciones necesarias para fomentar un clima adecuado de inversión de los recursos privados, como punto de partida para lograr el reto del suministro energético universal.

De forma clara, el 71% de los encuestados consideró que la '*Falta de rentabilidad de los proyectos*' era la principal causa que justificaba la ausencia de

5. El valor modal ponderado se obtiene como la media de las dos valoraciones más frecuentes en cada caso.

un adecuado desempeño por parte del sector privado y le otorgaba a esta respuesta un grado de acuerdo de 4,73 puntos sobre 5. La *'Falta de instrumentos financieros adecuados'* pese a tener el segundo valor medio más elevado, tan solo obtenía una calificación de 3 como principal valor modal. En este sentido, la segunda propuesta que obtenía la mayor calificación por parte de los encuestados era la existencia de *'Marcos regulatorios poco adecuados'* (calificación ponderada de 4,51 puntos).

Por grupos de colectivos, destacaba la mayor preocupación relativa del sector privado ante la existencia de una regulación inadecuada, sentencia que se situaba por encima incluso de la rentabilidad de los proyectos.

Tercera parte: Financiación de proyectos renovables en países en desarrollo

Con respecto a la sostenibilidad del suministro de electricidad, las aproximaciones hacia la electrificación rural, entendida en sentido amplio, han de tener en consideración que la principal barrera se encuentra en los requerimientos de financiación por lo que los esfuerzos deben dirigirse hacia habilitar los mecanismos e instrumentos financieros necesarios que permitan satisfacer la demanda de servicios energéticos. En este sentido, esta última parte, que constituía la más técnica del cuestionario, se orientaba hacia la identificación de las mejores prácticas de financiación y captación de recursos para los proyectos de energías renovables, y en general de suministro de energía.

En la primera cuestión se abordaban los aspectos relacionados con la sostenibilidad financiera de los proyectos renovables de electrificación. A la vista de los resultados podría indicarse que la sostenibilidad financiera de los proyectos se contempla desde el punto de vista de la demanda de servicios energéticos, y así los valores medios más elevados eran para la existencia de *'Esquemas de microfinanzas adecuados'* y para el *'Desarrollo de aplicaciones productivas'*.

Por colectivos, las organizaciones multilaterales y de financiación le conceden una mayor importancia relativa al desarrollo de iniciativas productivas y a la *'Participación de recursos financieros locales'*. Por su parte las organizaciones no gubernamentales de desarrollo consideran que la existencia de esquemas adecuados de microfinanciación es el elemento más importante que debe considerarse para fortalecer la sostenibilidad financiera a largo plazo.

Por su parte, en la segunda cuestión, y tomando en consideración la perspectiva de los promotores de proyectos de electrificación rural, se trataba

de analizar la idoneidad de varias fórmulas de financiación para proyectos renovables.

La primera idea a destacar sería la elevada proporción de respuestas de este tipo obtenidas, especialmente en dos instrumentos de financiación: los productos Mezzanine, o deuda de alto rendimiento, y la Titulización. Así por ejemplo, el 53% de las respuestas obtenidas en la opción '*Mezzanine finance*' fueron del tipo "No sabe / No contesta", mientras que esta misma respuesta se obtuvo en el 32% de las ocasiones para el caso de la '*Titulización*'. La participación relativa real de estos instrumentos en la financiación de proyectos renovables en países en desarrollo es todavía incipiente y en la mayoría de los casos inexistente, por lo que el conocimiento de los mismos es bajo, o bien, en algún caso, la idoneidad de los mismos no está clara.

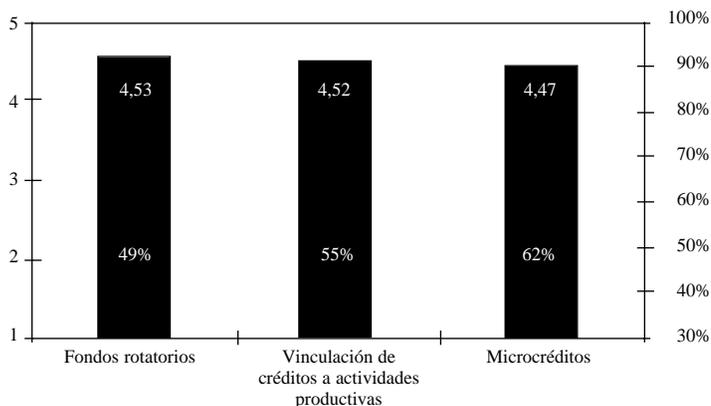
Si no se tienen en cuenta estas respuestas, el instrumento más idóneo según los encuestados son los '*Fondos para energías renovables*' (el 72% de los encuestados consideraba que la idoneidad de este instrumento era de 4,60 puntos), seguidos por la financiación '*Project finance*' (4,54 puntos según el 61% de los encuestados). En cuanto a la titulización de proyectos, pese a que obtuvo un valor medio inferior que los '*Instrumentos de cobertura de riesgo*', era más valorado en términos modales ponderados y así el 43% de los encuestados consideraba que era el tercer instrumento más idóneo.

La tercera cuestión de este bloque, por su parte, tomaba en cuenta el punto de vista de los usuarios finales de la energía tratando de valorar diversas formas de organización y financiación para hacer frente a los pagos de la energía suministrada.

Lo primero a destacar en esta cuestión, es que tan solo en el caso de las agencias multilaterales y entidades de financiación internacional, se conocían todos los instrumentos propuestos, mientras que el grado de desconocimiento o la falta de experiencia con estas fórmulas de financiación era especialmente relevante en el caso de la comunidad académica (así por ejemplo, casi el 35% de los encuestados de este colectivo respondían con un "No sabe / No contesta" ante los '*Fondos rotatorios*').

Sin considerar este tipo de respuestas, y de forma muy igualada, las tres propuestas más valoradas por los encuestados eran los '*Fondos rotatorios*', los '*Créditos vinculados a aplicaciones productivas*' y los '*Microcréditos*' (en todos los casos con notas modales ponderadas en el entorno de 4,5 puntos y con porcentajes mayoritarios de la población) (Figura 4).

Figura 4. Principales mecanismos de financiación desde la perspectiva de la demanda de servicios energéticos. Valores modales ponderados (izda) y porcentaje de los encuestados correspondiente (dcha)



Fuente: Elaboración propia.

Por zonas geográficas, las mayores diferencias se encontrarían en las respuestas procedentes del área Norteamericana, que en término medio consideran que la financiación con microcréditos y, especialmente, la financiación comercial, tienen una relevancia mayor que la media (4,6 frente a 3,9 puntos, y 4,0 frente a 2,9 puntos respectivamente).

La cuarta cuestión de este bloque, y la décima del cuestionario, solicitaba la opinión acerca del potencial de los '*Mecanismos de Flexibilidad de Kioto*' y de las propuestas de '*Responsabilidad Social Corporativa (RSC)*', para favorecer la penetración de los proyectos de electrificación rural con renovables en países en desarrollo.

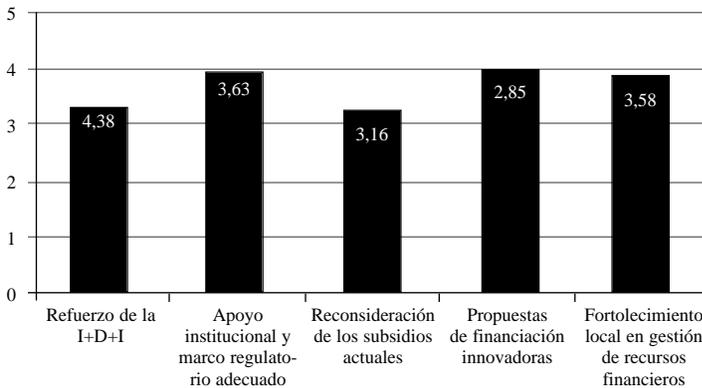
El análisis de los valores medios resultantes para ambas propuestas da poca información y parece que las dos iniciativas serían igualmente valoradas por los encuestados. Sin embargo a partir de los valores modales ponderados parece claro que los mecanismos de Kioto tendrían mayor potencial para aumentar el uso de las renovables en los proyectos rurales de electrificación. Así el 53% de los encuestados estimaría que estos mecanismos de Kioto tendrían un potencial "Muy Alto" frente a un potencial "Medio" en el caso de las iniciativas de Responsabilidad Social Corporativa.

Por último, en la cuestión número once, se pretendía valorar el punto de vista de los encuestados con respecto a varias propuestas, con el objetivo de

identificar aquellas con mayor potencial para aumentar la generación de recursos que permitan financiar nuevos proyectos de electrificación con renovables en zonas rurales de países en desarrollo (Figura 5).

A la vista de los resultados medios, las ‘Propuestas de financiación innovadoras’, el ‘Apoyo institucional y los marcos regulatorios adecuados’ y el ‘Fortalecimiento local en gestión de recursos’ son los tres elementos con mayor capacidad de aumentar los recursos disponibles para financiar proyectos con renovables en países en desarrollo.

Figura 5. Propuestas para favorecer la movilización de recursos adicionales para financiar proyectos de electrificación con renovables en países en desarrollo. Valores medios



Fuente: Elaboración propia.

A partir del estudio de los valores modales ponderados, puede concluirse que la propuesta más relevante es el correcto soporte institucional y la existencia de marcos regulatorios sólidos, dado que el 70% de los encuestados le dan una valoración de 4,59 puntos, si bien las otras tres propuestas están muy próximas. Así por ejemplo tan solo un 3% de los encuestados indica que el potencial de la innovación en materia de financiación es “Nada Importante”, por lo que puede concluirse que todavía queda bastante recorrido en esta línea de investigación en el futuro.

El análisis por colectivos muestra la mayor apuesta de las agencias multilaterales por la innovación de las propuestas de financiación (4,5 puntos frente a

4,0 en media), mientras que el sector privado se inclinaría más por el apoyo institucional y la adecuación de los marcos regulatorios que como se vio en una pregunta anterior, constituía una de sus principales preocupaciones.

Es relevante asimismo indicar que las respuestas procedentes de Europa y Norteamérica son aquellas que claramente le dan el menor potencial al reforzamiento de la investigación y el desarrollo, mientras los países de África, Asia-Pacífico y Latinoamérica serían los que menos valor le dan a la posibilidad de reajustar los subsidios actualmente existentes.

Así pues, a la vista de lo anterior se puede considerar que la visión de los expertos en materia de suministro energético en países en desarrollo, indica la necesidad urgente de impulsar el refuerzo de los marcos regulatorios de estos países y adicionalmente de seguir enfocando los condicionantes de la financiación desde nuevos puntos de vista, que entre otros aspectos, incorporen las particularidades de los beneficiarios del suministro.

Conclusiones

Los parámetros más relevantes para fortalecer la viabilidad a largo plazo de los proyectos de electrificación son claramente y por este orden: la sostenibilidad financiera de las actuaciones (valor más importante según el 85% de los encuestados), el enfoque de los proyectos desde la perspectiva de la demanda de servicios energéticos y la existencia de marcos regulatorios favorables.

En particular, cuando se trata de energías renovables, la innovación en materia financiera y la participación del sector privado parecen ser los principales aspectos que tienen mayor potencial para incrementar la penetración de estas tecnologías en los países en desarrollo. En cuanto a los esquemas más adecuados para asegurar la sostenibilidad a largo plazo de los proyectos de electrificación con renovables, los acuerdos entre agentes público-privados parecen ser el instrumento más adecuado.

Con respecto a los agentes que participan en los proyectos de electrificación, la opinión más generalizada es que las organizaciones de desarrollo y cooperación no gubernamentales han sido las que mejor comportamiento han alcanzado en los pasados proyectos, mientras que el sector privado sería objeto de la peor valoración. Por su parte la falta de rentabilidad y los marcos regulatorios inadecuados serían, según los encuestados, las principales preocupaciones del sector privado a la hora de participar en los proyectos de electrificación rural.

Con respecto al aseguramiento de la viabilidad financiera a largo plazo de los proyectos de electrificación con energías renovables, la mayoría de los encuestados considera que la existencia de esquemas de microfinanciación adecuados, así como la posibilidad de desarrollar esquemas productivos vinculados con los sistemas de suministro energético son las propuestas que mayor potencial tienen.

En cuanto a los Instrumentos de Flexibilidad de Kioto, un elevado porcentaje de los encuestados (53%) estima que su potencial para contribuir al despegue de las energías renovables en países en desarrollo es elevado.

Por último, casi el 70% de los encuestados estima que el fortalecimiento y el apoyo institucional, así como la capacitación local en materia de financiación y la innovación financiera son las principales iniciativas que tienen muy elevado potencial para incrementar la movilización de recursos adicionales para financiar el suministro de energía empleando tecnologías renovables.

El análisis de estas conclusiones indica que es necesario continuar avanzando en un crecimiento energético sostenible siendo esta la principal prioridad de los agentes internacionales en materia de política energética. Es por ello por lo que se hace necesario considerar nuevas fuentes de financiación para el sector energético y, más importante aún si cabe, mejorar las condiciones básicas para atraer inversiones hacia los países en desarrollo. Se trata sin duda de un reto difícil que presenta numerosos desafíos pero que es necesario abordar de manera urgente.

Bibliografía

- BOYLE, G. (2004). *Renewable Energy. Power for a sustainable future*. Oxford University Press, University of Oxford, United Kingdom.
- GNESD (2004). "Energy access theme results. Synthesis/Compilation report". UNEP. April. www.gnesd.org
- HARPER, M. (2003). *Microfinance. Evolution, achievements and challenges*. ITDG Publishing, London.
- IBRD, WORLD BANK (2004). "Reforming infrastructure. Privatization, regulation and competition". Washington, DC.
- RODRÍGUEZ MONROY, C., SAN SEGUNDO HERNÁNDEZ, A. (2004). "Survey of sustainability in rural energy supply projects". Escuela Técnica Superior de Ingenieros Industriales, Universidad Politécnica de Madrid. Noviembre. Disponible en www.gvep.org.
- RODRÍGUEZ MONROY, C., SAN SEGUNDO HERNÁNDEZ, A. (2005). "Survey of sustainability in rural energy supply projects. Results of the survey".

Escuela Técnica Superior de Ingenieros Industriales, Universidad Politécnica de Madrid. Marzo. Disponible en www.gvep.org.

SONNTAG-O'BRIEN, V., USHER, E. (2004). "*Mobilising finance for renewable energies*". International Conference for Renewable Energies, Bonn. June. www.renewables2004.de.

APRENDIZAJE A TRAVÉS DE EVALUACIONES EN LAS ONGD ESPAÑOLAS: ¿UNA UTOPIA?

INKA STOCK*

RESUMEN

El objetivo de este artículo es documentar y describir la práctica de la evaluación en las Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo (ONGD) en España y analizar su contribución al aprendizaje organizacional desde la perspectiva de los trabajadores en estas organizaciones. Se basa en los resultados de un proyecto de investigación cualitativo con integrantes de 19 ONGD que contribuye a debates actuales sobre la aplicación del concepto de evaluación en la cooperación internacional¹. La investigación demuestra que la evaluación en las ONGD españolas es una actividad esporádica y todavía no se utiliza de manera eficaz para el aprendizaje organizacional. Existen obstáculos institucionales, contextuales y personales que influyen en esta situación, pero se considera que las mismas ONGD pueden provocar cambios sustanciales a través de la adaptación de sus estructuras y procedimientos organizacionales, la dedicación de nuevos recursos técnicos, humanos y financieros para la evaluación y fomentando una cultura de trabajo basada en la autocrítica y la reflexión interna.

ABSTRACT

The aim of this article is to document and describe current evaluation practice in Spanish Non Governmental Development

* Socióloga, actualmente asistente de investigación en COMPAS, Universidad de Oxford. Anteriormente representante de país en Marruecos y Sudán para Intermon Oxfam y acompañante de Brigadas Internacionales de Paz en Colombia.

1. Tesis presentada a la Universidad de Nottingham, UK, en diciembre 2002 para la obtención del título "Master by Research and Thesis in Evaluation Research" (Maestría en Investigación y Tesis en Investigación de la Evaluación)

Organisations (NGDOs) and examine practitioner's views on learning through evaluation. It is based on results of a qualitative research project of members of 19 NGDOs that contribute to current debates on the application of the concept of evaluation in development assistance. The study demonstrates that evaluation is a sporadic activity in Spanish NGDOs and not efficiently used for organisational learning. There are institutional, contextual and personal obstacles that lead to this situation, but it is considered that NGDOs themselves could cause positive changes through the adaptation of their organisational structures and procedures, the dedication of new technical, human and financial resources for evaluation and the promotion of a working culture based on auto-critique and internal reflection.

RÉSUMÉ

Cet article a pour but de documenter et décrire la pratique d'évaluation actuelle dans les organisations non gouvernementales de développement (ONGD) en Espagne ainsi que le positionnement des travailleurs d'ONGD vis à vis de l'apprentissage et l'évaluation. Il est basé sur les résultats d'une étude qualitative auprès de 19 membres d'ONGD qui contribuent aux débats actuels sur l'application du concept d'évaluation et l'apprentissage dans la coopération internationale. L'étude montre que l'évaluation est une activité peu développée dans les ONGD espagnoles et ne contribue guère aux processus d'apprentissage organisationnel. Il existe des obstacles institutionnels, contextuels et personnels qui contribuent à cette situation. Cependant, on assume que les ONGD peuvent provoquer elles mêmes des changements positifs en adaptant leurs structures et procédures si elles dirigent des ressources additionnelles au niveau technique, financier et humain ainsi qu'en promouvant une culture de travail basée sur l'auto-critique et la réflexion interne.

Introducción

Las ONGD pretenden promover un modelo de desarrollo alternativo que se proyecte hacia estructuras políticas, económicas y sociales más justas. Para conseguir este objetivo, apuestan por el desarrollo social y humano y no solamente por la transferencia de recursos materiales y/o humanos. A lo largo de los años, sin

embargo, las ONGD no han sido muy convincentes a la hora de demostrar el impacto de su estrategia a sus colaboradores y demás apoyos. Las ONGD han sido criticadas por académicos, sociedad civil y políticos por la escasa documentación acerca del cambio provocado por sus actividades. Esto se ha traducido en una pérdida de influencia en los procesos de elaboración de las políticas oficiales de desarrollo en el ámbito nacional e internacional. Muchas ONGD se han convertido en simples proveedoras de servicios, ejecutando políticas de desarrollo elaboradas por otros en vez de introducir alternativas en los procesos de “policy making” para avanzar hacia un sistema económico y político diferente.

Una explicación de esta situación se encuentra en que las dimensiones de los factores económicos, sociales y políticos de la pobreza son cada vez más globales e interdependientes. En estos contextos complicados, se requiere que las ONGD den respuestas a situaciones de conflicto y subdesarrollo cada vez más complejas. Para poder desarrollar e implementar soluciones a estas situaciones, que a la vez conducen a impactos más allá de lo local, las ONGD tienen que invertir más esfuerzo que antes para obtener la información actualizada y necesaria que les permite entender los contextos, actores y otros factores que confluyen en una realidad social determinada (Edwards & Hulme, 1995). Debido a esto, algunos estudiosos proponen que ha llegado el momento de desarrollar cambios organizacionales en las ONGD (Fowler, 1997).

Adaptando modelos organizativos del mundo de las empresas y del management, varios autores sugieren que las ONGD deberían convertirse en organizaciones abiertas al aprendizaje para poder adaptarse a los cambios constantes de contextos y circunstancias en el mundo de hoy, así como para poder encontrar mejores soluciones a problemas sociales cambiantes y complejos (Britton, 1998). Pero no se trata solamente de un cambio en los modelos de gestión, porque hablamos de organizaciones basadas en valores muy distintos a los de las empresas privadas. Estas últimas orientan sus modelos de gestión a maximizar su propio beneficio económico. Las ONGD deberían orientar sus modelos a maximizar el beneficio social de sus destinatarios. Para conseguirlo, el objetivo último del aprendizaje organizacional en ONGD debería incluir la mejora de la conexión entre su rol como proveedora de servicios con su rol de activista política. Esto significaría que el aprendizaje institucional serviría sobre todo para optimizar el trabajo de los ONGD en el ámbito de la sensibilización pública y cívica sobre los problemas del subdesarrollo a través de la campaña política. De este modo, las ONGD contribuirían de manera más eficaz a cambios “macro” en los sistemas económicos, políticos y sociales de este mundo. Para que estos cambios se produzcan, deben nutrirse de las experiencias obtenidas a un nivel más “micro”, como puede ser el trabajo en el nivel de los proyectos individuales (Fowler, 1997).

En este contexto, la evaluación ha sido descubierta como una herramienta potencial de aprendizaje organizacional en la cooperación para el desarrollo. Lo que en el pasado constituía sobre todo un mecanismo de rendición de cuentas a donantes, se ha convertido en una herramienta para medir el impacto, para mejorar la eficiencia de las intervenciones y —recientemente— también como mecanismo promotor de cambios organizacionales que favorecen la adaptación a un mundo globalizado (CRDA, 2001).

Del mismo modo que en otras regiones del mundo, no se sabe mucho sobre la actividad evaluativa de las ONGD en España. Es bastante difícil conceptualizar el uso y el objetivo de la evaluación en las ONGD hoy en día y no existen publicaciones o estudios que investiguen las políticas y estrategias de evaluación en las ONGD españolas. Por otro lado, no sabemos lo que piensan los integrantes de las ONGD sobre la utilidad de la evaluación para el sector en general². Sin embargo, paralelamente al esfuerzo de regularizar e institucionalizar la ayuda oficial española al desarrollo desde la segunda mitad de los años 90, la evaluación ha empezado a transformarse en un tema fundamental en torno al debate de las políticas de ayuda oficial española y culminó en la primera metodología de evaluación de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), publicada en 1998 (Ministerio de Asuntos Exteriores, 1998) y en la creación de la Oficina de Planificación y Evaluación. También por ello parece que ahora es el momento apropiado para que las ONGD reflexionen sobre sus propias prioridades en cuanto a la evaluación de la ayuda al desarrollo. En primer lugar, para poder incrementar sus mecanismos de rendición de cuentas destinadas a la sociedad civil en general, y segundo para poder proponer a la administración pública alternativas sobre cómo debería valorar las actividades de las ONGD. Por último, las ONGD deberían posicionarse ante la posibilidad de transformar la evaluación en una herramienta para el aprendizaje organizacional, a la vez que cuestionando su utilidad como mecanismo de control de donantes, papel que muchas veces se le atribuye.

Este artículo pretende contribuir con apuntes preliminares sobre algunos aspectos de la práctica de la evaluación en las ONGD españolas, para orientar futuros estudios y debates acerca del tema. La primera parte del artículo presenta la metodología de la investigación y los métodos de investigación empleados. La segunda parte presenta y analiza la práctica de

2. Hay primeras aproximaciones, como las que se recogen en la memoria de las Jornadas 11-16 de Junio de 2001 "La evaluación de la Cooperación para el Desarrollo: Temas, problemas e instrumentos", 2001, Cruz Roja, que sin embargo, representan inicios de un debate.

la evaluación en las ONGD españolas, seguida por una exploración de los principales obstáculos que impiden su utilización para el aprendizaje organizacional. El artículo concluye con algunas recomendaciones sobre cómo se podría promover el aprendizaje organizacional a través de la evaluación en las ONGD.

Marco conceptual para el estudio del aprendizaje organizacional a través de la evaluación

No existe ninguna teoría coherente que conecte el aprendizaje organizacional y la evaluación como método para conceptualizar los resultados en un marco comprensivo. Por ello, en esta investigación se recurrió a la conceptualización del “aprendizaje” a través de teorías convencionales de aprendizaje individual y organizativo (Kolb, DA, 1984, Garvin, 1993, Forss, 1985)³. Para analizar el aprendizaje a través de la evaluación, se eligió un marco ecléctico que se construyera sobre varios criterios utilizados en la literatura sobre evaluación y aprendizaje.

Se partió de la idea de que el aprendizaje se produce si se registran cambios notables dentro de la organización, bien sea en sus actividades, estrategias, estructuras o en sus procedimientos. En consecuencia, los resultados del aprendizaje se pueden medir a través de los diferentes niveles de cambio dentro de la organización o mediante la contribución de la evaluación a modificaciones en sus políticas (Forss, 1985). Estos resultados del aprendizaje pueden ser cambios incrementales o totales, lo que Argyris (1990) denominaba aprendizajes “single loop” y “double loop”⁴. Partiendo de este concepto, podemos investigar el nivel de aprendizaje generado por la evaluación, estableciendo una conexión directa entre “resultados del aprendizaje” (Argyris, 1990) y el “uso de la evaluación” (Patton, 1997). Por ello el estudio se centra en la investigación de la relación de los cambios organizacionales con el uso

3. El proceso de aprendizaje puede ser descrito empezando con la experiencia concreta que ha sido documentada y discutida, más tarde, la información es integrada en la estructura existente de conocimiento a través de conceptualización abstracta. El aprendizaje se da cuando este conocimiento influye en los procesos de toma de decisiones y en la práctica a través de experimentos prácticos. El aprendizaje es, por lo tanto, un proceso en el cual se convierte información en conocimiento y más tarde en sabiduría (Britton, 1998:4).

4. La diferencia entre cambios radicales e incrementales es parecida a la de aprendizaje “single loop” y “double loop” (Argyris, 1990). Los cambios radicales son la consecuencia natural de un proceso de aprendizaje “double loop” y los cambios incrementales pueden ser el resultado de aprendizajes “single loop”. Cambios incrementales significan que las estructuras y conocimientos existentes son meramente adaptados y refinados. Son cambios dentro de los límites del sistema existente para prevenir la desorganización. Los cambios radicales se refieren al cambio en estructuras, funciones, conocimientos o actitudes. Implica la desestabilización del sistema, pero pueden ser muy importante en determinados momentos de la vida de una organización.

de la evaluación. Para ello se hicieron patentes diferentes niveles de cambio organizacional (estatus quo, cambios incrementales y cambios radicales) así como diferentes usos de la evaluación (uso instrumental, uso persuasivo y uso conceptual).

Asimismo, además de los resultados del aprendizaje, el estudio documenta los procesos de aprendizaje. Esto se hizo a través de la comparación y descripción del nivel de institucionalización de la función de evaluación dentro del sistema de la organización. Se examinaba la existencia de procedimientos y políticas claras de evaluación, la existencia de estructuras organizacionales y financieras adecuadas y la función de los mecanismos de retroalimentación (“feedback mechanisms”), como puede ser la difusión de los resultados de las evaluaciones dentro y fuera de la organización.

El tercer elemento de la investigación es el estudio de una cultura de aprendizaje y evaluación dentro de las ONGD. Para ello, se analizó la actitud frente a la evaluación de los integrantes de las plantillas y de los encargados de la gestión en ONGD. La cultura de aprendizaje parece ser un factor importante en la configuración de sistemas de aprendizaje organizacional en ONGD, porque las ONGD se diferencian de otras organizaciones en que cuentan con unas estructuras y procedimientos muy poco definidas. En este contexto, los valores y actitudes de los actores de la organización adquieren mucha importancia en los procesos de cambio organizacional (Van der Meer, 1999, Gold and Watson, 2001).

Para poder estudiar los obstáculos al aprendizaje organizacional en diferentes niveles, se eligió un marco realista de investigación. (Pawson and Tilley, 1998).⁵ Este distingue obstáculos en tres niveles: nivel de contexto, nivel de las estructuras y procedimientos de la organización, y nivel de perspectivas de los individuos y sus valores.

En este sentido, el estudio adopta una perspectiva estructuralista de la práctica de la evaluación y considera que esta es dependiente de factores contextuales y organizativos, aunque también considera que la perspectiva de los actores individuales es relevante para cambiar y fomentar la práctica y los sistemas de evaluaciones.

5. Gran parte de la literatura existente parece coincidir en que los obstáculos al aprendizaje se encuentran en factores organizacionales de las propias ONGD y por ello, es importante incorporar esta perspectiva al diseño de la investigación (Thin, 1999, Van Brabant, 1999). Sin embargo, los estudios demuestran también que las ONGD son entidades muy dependientes de su entorno (Fowler, 1998, Britton, 1998), y que es importante considerar también factores estructurales y su impacto en el aprendizaje organizacional.

Metodología

El estudio se basa en un diseño metodológico cualitativo. Los resultados provienen de datos obtenidos en 15 entrevistas semi-estructuradas, acompañadas por un análisis documental y un cuestionario distribuido a 17 ONGD durante los meses de abril a junio de 2002. La mayoría de los entrevistados fueron coordinadores de áreas o directores de departamentos, en algunos casos responsables de unidades de evaluación. En todos los casos, su trabajo incluye la contratación, gestión y financiación de evaluaciones. Todo el proceso de investigación ha sido anónimo y confidencial a petición expresa de los participantes. Por ello, ninguno de los nombres de los participantes en el estudio es mencionado en este artículo.

Para poder optimizar la generalización de los resultados, se optó por una estrategia de muestreo basada en criterios de tipicalidad (Shofield, 1993, in Hammersley, 1993:210). El marco del muestreo de las instituciones contactadas para el estudio se basó en la probabilidad de una actividad evaluativa de las ONGD afiliadas a la CONGDE (Coordinadora de ONGD Españolas). Por lo tanto, sólo las ONGD más grandes fueron consideradas, según los niveles de financiación pública o privada que dedicaron a proyectos⁶. Fueron contactadas 30 ONGD inicialmente. El muestreo final incluía 19 ONGD, 14 de las cuales pertenecían a las 20 más grandes en términos de fondos públicos recibidos entre 1998-2000.

Resultados de la investigación

Lo que las ONGD evalúan

Es evidente que la evaluación es una actividad reciente y limitada a algunas ONGD⁷. Sólo doce de las treinta ONGD afiliadas a la CONGDE originalmente contactadas llevan a cabo evaluaciones de manera regular. Asumiendo

6. Esta elección se basa en ciertas hipótesis acerca de evaluación en las ONGD. En la literatura sobre evaluación en ONGD en el Reino Unido, por ejemplo, se destaca que la evaluación ha sido durante mucho tiempo una actividad concentrada en proyectos y programas financiadas con fondos públicos, porque era controlado por los donantes (Elzinga, 1981, Evison, 1999, Mansfield, 1996, Davis, 1996). Esto puede significar que es probable que ONGD con altos niveles altos de financiación pública evalúen más que otros. A parte, las existentes (y escasas) publicaciones de ONGD sobre evaluación, se concentran en las más grandes ONGD internacionales con elevadas fuentes de financiación, tanto públicas como privadas (Edwards M & Hulme, d, 1995).

7. De las treinta ONGD originalmente contactadas, siete no querían participar en el estudio porque no hacían evaluaciones. De las 19 que finalmente participaron en el estudio, cuatro declararon que no realizaban evaluaciones. En seis organizaciones, se denominaba "evaluación" a los informes finales elaborados a demanda de los donantes.

que sólo las más grandes ONGD realizan evaluaciones regularmente, estimamos que no más del 15% de todas las ONGD pertenecientes a la CONGDE realizan evaluaciones regularmente⁸.

El estudio también demuestra que se evalúan sobre todo proyectos y programas, pero muy pocas estrategias, planificaciones y políticas de intervención. Entre los proyectos evaluados destacan los que tienen elevados niveles de financiación, y sobre todo, los programas de ayuda humanitaria. Por ejemplo, hay cuatro organizaciones que realizaron sus primeras evaluaciones después de las intervenciones en los Balcanes (1993-1994), el genocidio de Rwanda (1994-1996) y el Huracán Mitch en Centroamérica (1998-2000). Todas estas intervenciones se caracterizan por sus altos niveles de financiación y la complejidad de sus operaciones, que se realizan en varios países a la vez. Según los entrevistados, se evalúan sobre todo intervenciones en los países o sectores estratégicos para la organización, y es frecuente evaluar actividades novedosas y experimentales, donde la organización tiene poca experiencia. Sin embargo, ninguna organización evalúa de forma sistemática todos sus proyectos y programas, sin contar los informes finales destinados a los donantes.

Procesos y procedimientos de evaluación

Muy pocas organizaciones participantes tienen criterios claros sobre cuándo, cómo y para qué evaluar, y solamente tres organizaciones tienen políticas o procedimientos claros de evaluación⁹. En ninguno de los tres documentos sobre políticas que se revisaron para el estudio se describen los procedimientos y circuitos institucionales necesarios para implementar evaluaciones. Lo que sí es evidente, según la opinión de los entrevistados, es que la decisión de evaluar está muy raras veces motivada por las demandas de los donantes. Normalmente es la misma ONGD quien lo decide a la hora de planificar los proyectos. Los costes para las evaluaciones están integrados en el presupuesto del proyecto, posteriormente presentado a financiación. En tres organizaciones existen líneas presupuestarias específicas a nivel interno para poder planificar las evaluaciones con recursos ajenos para los próximos cinco años. En seis organizaciones, la planificación de evaluaciones se realiza en base a la asignación de recursos propios, que se reservan para ello, y son substituidos por financiación pública en los casos en que los proyectos se pueden presentar a financiación externa. El resto de las organizaciones limita la planificación de

8. La CONGDE tiene alrededor de cien miembros y sabemos que las treinta ONGD más grandes se reparten alrededor del 80% de los recursos públicos disponibles para la cooperación (García Izquierdo, 2000).

9. Cabe mencionar que durante la investigación, 10 de las 17 organizaciones participantes estaban en proceso de elaboración de políticas y procedimientos que todavía no se habían aprobado internamente.

las evaluaciones previstas para los próximos años a su integración en los presupuestos de los nuevos proyectos. Normalmente, es el personal de la organización quien redacta los términos de referencia y busca al evaluador adecuado. Los criterios de evaluación se basan casi siempre en los resultados y objetivos formulados en la matriz del marco lógico del proyecto. Así, normalmente se evalúan los resultados esperados y los objetivos alcanzados. Pocas veces hay evaluaciones de procesos o de impactos a largo plazo.

Los participantes en el estudio claramente prefieren la utilización de métodos participativos en las evaluaciones, involucrando a las contrapartes y a los actores locales. Sin embargo, no está claro si estas metodologías se están utilizando efectivamente en la realidad, sobre todo en programas que no fueron diseñados de manera participativa. Aunque todos los participantes consideran que es importante tener en cuenta factores institucionales y de contexto en las evaluaciones, también admiten que la mayoría de las evaluaciones fracasa en este aspecto, sobre todo porque existen pocos datos fiables sobre contextos locales e institucionales, así como líneas de base de muy poca calidad en la mayoría de los proyectos.

Nueve organizaciones de un total de diecisiete encuestadas trabajan con evaluadores externos y/o realizan evaluaciones mixtas cuando evalúan sus proyectos. Las tres organizaciones que han evaluado sus estrategias de intervención prefieren para ello evaluaciones internas y mixtas. Llama la atención que las evaluaciones realizadas junto con contrapartes o a través de personal de organizaciones locales, no son habituales y sólo tres organizaciones dicen haberlo hecho alguna vez, según datos de la encuesta. A pesar de estas tendencias, no existen criterios claros en ninguna organización que especifiquen los procesos de selección de evaluadores o las competencias necesarias de los mismos.

Estructuras institucionales

En 17 de las 19 organizaciones encuestadas es difícil determinar a través de su estructura quién es el responsable de decidir sobre qué, cuándo y por qué se evalúa. La evaluación está muy raras veces formalmente integrada en los circuitos de toma de decisiones. En el nivel financiero, ninguna evaluación tiene un presupuesto específico, a pesar de que esta posibilidad está contemplada por algunos. Sólo dos de las ONGD entrevistadas cuentan con una unidad de aprendizaje o evaluación¹⁰. La poca institucionalización de

10. En algunas organizaciones existen grupos informales, compuestos de voluntarios u otros miembros de la organización que están desarrollando políticas y procedimientos de evaluación. También trabajan para sistematizar experiencias de evaluaciones anteriores.

la evaluación también se reconoce examinando los mecanismos de retroalimentación que existen y donde la evaluación proporciona información a otros subsistemas, como el de planificación o de ejecución. Para ello, se pueden analizar los mecanismos de difusión de los resultados de las evaluaciones. Existen mecanismos internos de disseminación de los informes de evaluaciones en casi todas las organizaciones. Sin embargo, estos se caracterizan por su informalidad. En ninguna organización hay mecanismos que traduzcan las recomendaciones de las evaluaciones en planes de acción para aquellos que toman decisiones, delimitándose las responsabilidades y períodos de aplicación. En muy pocas ocasiones se comparten informes de evaluación con otras ONGD o con la sociedad civil, y según la experiencia de los informantes, son contadas las ocasiones en las que se han discutido informes de evaluación con los donantes oficiales¹¹.

Uso de la evaluación y aprendizaje

Según el estudio, quince ONGD utilizan las evaluaciones sobre todo para la toma de decisiones en el nivel de gestión de proyectos y programas, y diez entrevistados opinan que no influyen en su relación con los donantes o en la elaboración de políticas de intervención. Esta es una utilización meramente instrumental de las evaluaciones porque no se pretende ni influir en estrategias o actividades de terceras partes, como por ejemplo donantes o autoridades locales (utilidad persuasiva), ni desarrollar nuevas estrategias o políticas de intervención internas, incorporando nuevos conocimientos (utilidad conceptual y aprendizaje).

Análisis y discusión de los datos: ¿Existe aprendizaje?

¿Cuál es entonces la aportación de las evaluaciones a los procesos de aprendizaje interno? Según el estudio, las ONGD reconocen la utilidad potencial de los informes de evaluación para el aprendizaje (utilidad conceptual), pero raras veces los utilizan para este fin.

Weiss (1978) ha demostrado que los tomadores de decisiones generalmente prefieren otras fuentes de información a la evaluación para poder escoger entre diferentes alternativas de acción. En la misma línea, Carlsson (2000) ha estudiado el uso de evaluaciones en la SIDA¹², y concluye que normalmente

11. Durante la investigación fue imposible acceder a los informes de evaluación de ninguna de las ONGD contactadas a través de vías oficiales (Se ha intentado a través de contactos con la CONGDE, la AECE, las páginas web de las ONGD, y a través del contacto directo con el servicio de información de la entidad).

12. Swedish International Development Agency

sólo sirven para confirmar decisiones ya tomadas porque no hay mecanismos eficaces que inciten a una utilización más decisiva de las mismas. En nuestro caso, todo apunta a una situación parecida en las ONGD españolas y esto también significa que las evaluaciones contribuyen poco a la incorporación de nuevos conocimientos en las actividades futuras de las organizaciones. Esto tiene que ver, en parte, con la cantidad limitada de evaluaciones que se realizan en las ONGD. Como no es una actividad institucionalizada, no puede generar información suficiente para influir en la toma de decisiones en los niveles estratégicos de la organización. Además, se evalúan sobre todo macro-proyectos y programas de ayuda humanitaria, dejando al margen las intervenciones de desarrollo, sobre todo las más modestas en términos de recursos financieros.

Este escenario es poco propicio para cualquier estrategia real que pretenda promover el aprendizaje organizativo a través de la evaluación, porque las evaluaciones son selectivas y no representativas del trabajo en conjunto. Es también cuestionable si la evaluación de proyectos puede sustituir una evaluación más amplia de campañas, estrategias y políticas de cooperación. Estas últimas deberían hacerse para poder incidir en las decisiones estratégicas de las organizaciones y provocar cambios de orientación política. Los datos también demuestran que los procedimientos de diseño, implementación y difusión de evaluaciones están raras veces basados en criterios institucionales sobre su utilidad. Es posible que esto influya en el uso limitado de estas evaluaciones y significa que los resultados y recomendaciones no pueden contribuir de manera significativa a los procesos de aprendizaje interno más allá de las actividades de planificación de proyectos individuales.

La utilización de las evaluaciones está además restringida porque la difusión de los informes depende de la iniciativa personal de los coordinadores de proyectos o áreas y no de una normativa institucional. Se puede concluir que las evaluaciones son de utilidad limitada para el aprendizaje dentro de las ONGD españolas porque están poco institucionalizadas y porque la actividad evaluativa es poco promocionada por sus integrantes.

Los obstáculos para hacer evaluaciones y para aprender de ellas

Según la opinión de los entrevistados, podemos distinguir entre tres bloques de obstáculos importantes que impiden el aprendizaje: los internos a la organización, los obstáculos relacionados con las actitudes y culturas de trabajo de las personas y el entorno institucional en el que trabajan las ONGD.

Paralelamente, se deberían diferenciar también estos factores que impiden a las ONGD *hacer* evaluaciones de los que influyen en su *utilización para aprender*. Por lo tanto, la siguiente sección se estructura describiendo primero los obstáculos para hacer más evaluaciones, y después los obstáculos que impiden aprender de ellas.

Los obstáculos para hacer más evaluaciones

Según los entrevistados, hay algunos factores contextuales que influyen en la escasa actividad evaluativa dentro de las ONGD. De estos, hay dos factores claves: la falta de recursos financieros para invertir en evaluaciones y la poca importancia dada a la evaluación por parte de actores importantes en temas de cooperación como son los donantes y la sociedad civil.

Sin embargo, los entrevistados creen que son sobre todo factores internos a las organizaciones los responsables de la poca actividad evaluativa. Señalan que la competición de un número creciente de organizaciones, provocada por los escasos recursos disponibles, ha conducido a muchas ONGD a preocuparse por su imagen pública y la confianza de sus donantes. Por ello, muchas ONGD —sobre todo cuando son organizaciones jóvenes, con poca experiencia y limitada base social— quieren mantener un discurso de éxito ante sus donantes y la sociedad civil para ganar apoyos y alianzas. En este discurso, la fórmula “aprender de los errores” no encaja y la prioridades son otras, notablemente, asegurar la supervivencia de la organización a corto plazo. Algunos entrevistados explican que las “evaluaciones para aprender” no son una prioridad en estas organizaciones y no hay mucho interés por dedicar esfuerzos a la evaluación.

A pesar de ello, piensan que esta situación está cambiando, sobre todo en las ONGD que se sienten más consolidadas y con mayor volumen de actividad. Muchas de éstas se encuentran en procesos de expansión y reestructuración dentro de los que cabe el interés por la evaluación para poder orientar sus nuevas estrategias y objetivos.

Los informantes también señalan la necesidad de capacitar al personal en temas de planificación, gestión y evaluación de las evaluaciones. Dicen que en muchas ONGD, la evaluación ha sido hasta ahora una parte añadida al trabajo de los —ya sobrecargados— coordinadores de programas o áreas. Además, la mayor parte del personal implicado en actividades de evaluación se forma “haciéndolo”. Según sus puntos de vista, esta falta de personal y posibilidades de capacitación obstruye el desarrollo de verdaderos sistemas de gestión de la evaluación dentro de las organizaciones.

Los entrevistados explican que la mayoría de donantes financia evaluaciones con un porcentaje del gasto de los presupuestos destinado a la financiación de proyectos y programas. A pesar de ello, muchas ONGD no tienen los recursos propios suficientes como para establecer un presupuesto de evaluación independiente de estas subvenciones ligadas a proyectos. Esta situación condiciona la institucionalización de la evaluación vía establecimiento de unidades de evaluación y la contratación de personal especializado para la coordinación de evaluaciones y el aprendizaje.

Factores organizacionales que influyen en el aprendizaje a través de las evaluaciones

Casi todos los entrevistados aseguraban que son también los factores internos de la organización los que condicionan sobre todo el nivel de aprendizaje institucional en los que las evaluaciones pueden influir. En primer lugar, señalan que las evaluaciones raras veces influyen en los planes estratégicos de las ONGD, simplemente porque son pocas las que utilizan planes estratégicos para la planificación de sus actividades a largo plazo. También consideran problemática la utilización de métodos de planificación de proyectos como el marco lógico porque obstaculizan la utilidad de las evaluaciones e influyen sobre su calidad. Aunque consideran que los métodos de planificación por objetivos y/o resultados son una herramienta útil para la gestión de proyectos, piensan que estos métodos de planificación se pueden convertir también en un obstáculo a la hora de querer evaluar resultados no esperados. También critican que estos métodos de planificación invitan a la evaluación de productos finales y no de procesos de implementación que muchas veces pueden ser más relevantes en cuanto a su contribución a la generación de cambios en actitudes o en el disfrute de derechos de la población afectada.

La preocupación por formular objetivos y resultados de manera cuantitativa influye negativamente en la evaluación de cambios cualitativos y menos tangibles, porque son más difíciles de describir. Según la opinión de los entrevistados es extremadamente difícil adaptar estos marcos de planificación sin la colaboración de donantes e instituciones multilaterales, porque son las metodologías utilizadas uniformemente por la mayoría de las instituciones internacionales de cooperación. A parte de ello, consideran también que muchas evaluaciones pierden calidad por falta de información adecuada sobre el contexto o por documentos de identificación de proyectos poco elaborados. Según los participantes en el estudio, la falta de líneas de base, evaluaciones *ex ante* o diagnósticos preliminares es una problemática a la que las ONGD no dedican suficiente capacidad, recursos y tiempo, y ello repercute negativamente en la calidad de las evaluaciones.

Los entrevistados critican también que las ONGD no sistematizan las diversas lecciones aprendidas en sus evaluaciones porque la diversidad del tipo de intervenciones, situadas en áreas geográficas muy distintas, dificulta la aplicación de criterios uniformes en su valoración. Es por lo tanto difícil extraer lecciones generales de las evaluaciones que puedan ser transferidas a otros proyectos, situados en otros contextos. Además, estos procesos de sistematización cuestan dinero y recursos que muchas ONGD no poseen.

Muchos entrevistados lamentan que existe poco espacio para reflexionar y pensar estratégicamente dentro de las organizaciones. Esto dificulta la implementación de sistemas de aprendizaje, que sumado a unos estilos de gestión que no valoran el aprendizaje y debate interno, derivan las acciones de muchos trabajadores de ONGD hacia lo que es más urgente, pero no hacia lo que es útil o deseable.

En general, los entrevistados están de acuerdo en que hay pocos procedimientos institucionales que regulen cómo los resultados de las evaluaciones pueden ser incorporados en los procesos de toma de decisiones. La mayoría cree que esto les lleva a una situación donde es la voluntad del individuo de implementar cambios la que determina las acciones de respuesta a las recomendaciones de las evaluaciones. La ausencia de circuitos y criterios claros sobre cómo se utilizan las evaluaciones también favorece una actitud por parte de los tomadores de decisiones de “olvidar” o de rechazar recomendaciones que apuntan hacia fallos o errores relativos a sus responsabilidades.

En este contexto, muchos entrevistados opinan que la autocrítica es una característica muy poco desarrollada entre el personal de las ONGD. Ocho entrevistados piensan, por ejemplo, que el personal de ONG tiene poca capacidad para adaptarse a cambios o críticas, porque son a menudo activistas con muy fuertes convicciones y con una motivación profesional altruista. Fácilmente, su trabajo se convierte en su identidad, y el programa evaluado se convierte en “su programa”, del cual se sienten responsables a pesar de las difíciles condiciones de trabajo y de los pocos beneficios materiales que perciben. Esto hace que en ocasiones, las evaluaciones se entiendan como ataques personales y no como un ejercicio de aprendizaje profesional.

El contexto: actores externos y sus intereses por aprender de las evaluaciones de las ONGD

Además de los factores organizacionales, el entorno institucional en el que trabajan las ONGD y la prioridad de las evaluaciones en los mismos influyen sobre el potencial desarrollo de la actividad.

A pesar de que la AECI ha sido una de las primeras instituciones de la ayuda española en establecer criterios de evaluación de sus actividades y su estrategia, las ONGD sienten que la AECI no tiene voluntad política explícita para integrar los resultados de las evaluaciones en sus circuitos de toma de decisiones, menos aún si estas evaluaciones provienen de las ONGD. En la misma línea, cuatro entrevistados expresaron que el volumen de recursos que aporta la agencia de desarrollo es proporcional a la posibilidad de influir, a través de informes de evaluación, en sus políticas de intervención¹³.

La investigación de campo también demostró que las ONGD raras veces intercambian informes de evaluaciones con otras ONGD con el objetivo de aprender conjuntamente o para mejorar políticas y estrategias en el sector no gubernamental. Según varios informantes, el movimiento está caracterizado por una gran diversidad, una falta de cohesión general y por la desconfianza. Las enormes diferencias en el tamaño de las organizaciones y sus diferentes estilos de gestión y cargas ideológicas, hacen que haya pocos intereses en común dentro del sector y es cada vez más difícil la elaboración de principios de trabajo aplicables a todos. En este contexto, el intercambio de información y la actuación en conjunto sobre la base de esta información es un reto importante que no sólo concierne a las evaluaciones.

En tercer lugar, la actitud de sus miembros, socios o colaboradores influye sobre la manera en la que se comparte la información sobre los resultados de las evaluaciones con la sociedad civil. Algunos participantes opinan que la poca difusión de los informes de evaluación al público en general no es tanto un problema de falta de interés de la base social, sino más bien de una respuesta frente al bajo nivel de comprensión de la realidad de la ayuda por parte de la mayoría de los colaboradores. Se teme que la difusión masiva de informes de evaluación podría llevar a malas interpretaciones de su contenido y traducirse a su vez en críticas injustificadas dirigidas a las ONGD.

Discusión de los resultados: ¿Obstáculos externos o internos?

La investigación destaca que los obstáculos para hacer evaluaciones son una mezcla de factores organizativos internos y contextuales. Parece que los grandes problemas para hacer más evaluaciones son la falta de recursos y de capacidad técnica dentro de las ONGD, y esta situación está condicionada

13. Sin embargo, cinco entrevistados estiman que algunas de las provincias autónomas y sus ayuntamientos son mucho más flexibles y abiertos a entrar en debates e intercambios sobre los informes de las evaluaciones.

sobre todo por las políticas de los donantes externos y por su voluntad de apoyar a las ONGD en la financiación de actividades de evaluación. Parece probable que esta voluntad sea por ahora mínima, dado que tienen poco interés en los resultados de las evaluaciones¹⁴. Esto, en cambio, tiene consecuencias para las ONGD a la hora de incorporar la función de evaluación en sus propios sistemas de gestión porque estos están muy orientados hacia sus mayores donantes.

Sin embargo, colaborando más entre ellas, las organizaciones grandes y pequeñas podrían incrementar su actividad de evaluación significativamente y así desarrollar una cultura de evaluación en el sector de las ONGD en España que fuera diferente a la de las grandes agencias de cooperación. Debería estar enfocada a incrementar la importancia del papel político de las ONGD y no sólo la función de proveedoras de servicios. Sería importante que reconocieran el valor de compartir información estratégica de sus evaluaciones para la planificación de sus actividades *como movimiento y a largo plazo*. En estas circunstancias, la evaluación podría convertirse en una herramienta poderosa para el aprendizaje conjunto.

Los resultados del estudio también apuntan a que las ONGD no aprenden automáticamente la necesidad de llevar a cabo evaluaciones. Para que aprendan es imprescindible que la iniciativa surja desde dentro de la propia organización y que no sea una simple respuesta a las demandas de información de los donantes (Evison,1999:37).

En este contexto, es particularmente importante que las ONGD desarrollen metodologías alternativas de evaluación que tomen en cuenta la evaluación de procesos, contextos y las dimensiones institucionales de sus actividades. La evaluación participativa podría ser una herramienta útil para lograrlo. En este sentido, el uso de nuevas metodologías de evaluación está íntimamente conectado a la metodología de planificación utilizada en las ONGD.

Otro factor importante de aprendizaje sería que las ONGD adaptaran sus estructuras organizacionales. Para ello sería necesaria la especialización en sectores más delimitados, la mejora de los sistemas de planificación e identificación de actividades y el fomento de una cultura y estilo de gestión reflexiva que diera espacio para el análisis y el trabajo en equipo.

14. Este punto de vista coincide con los resultados de un estudio de Davies (1996), en el que se concluye que en comparación con informes de seguimiento, los informes de evaluación de ONGD no son de gran utilidad para los sistemas de planificación y rendición de cuentas de los grandes donantes.

Conclusión

Según los resultados del estudio, hay muy poca actividad evaluativa en las ONGD españolas y su contribución al aprendizaje organizativo es mínima. La mayoría de las evaluaciones se realizan en las ONGD más grandes y se concentran en las áreas de proyectos y/o programas de ayuda humanitaria. Sin embargo, muy pocas organizaciones cuentan con las estructuras, mecanismos y procedimientos adecuados para promover el aprendizaje interno. Su personal no siempre promueve una cultura de trabajo basada en el aprendizaje, la autocrítica y la reflexión estratégica. Los entornos institucionales más influyentes, así como la sociedad civil, no muestran demasiado interés y el suficiente apoyo como para facilitar el desarrollo de la evaluación como herramienta de aprendizaje. Sin embargo, los datos también señalan que la evaluación, el aprendizaje organizacional y la conexión entre ambos, son temas de creciente importancia y de debate en muchas organizaciones, sobre todo en las más grandes. En ellas se reconoce el aporte potencial de los mismos para los procesos de reestructuración interna necesarios para la adaptación a un contexto internacional cambiante.

Se reconoce que existen muchos otros actores involucrados en la evaluación de las ONGD que deberían ser considerados para poder dibujar el cuadro completo de la situación. Todavía hay muchas preguntas por resolver al respecto: ¿Qué piensan las contrapartes? ¿Cómo pueden hacer uso de la evaluación y aprender de ella? ¿Cuál es la opinión del personal en el terreno y cuáles son sus prioridades? ¿Qué es lo que piensan los donantes? En los últimos años, se realizaron los primeros estudios para investigar la conexión entre evaluación y aprendizaje, sobre todo en el mundo anglosajón (Guijit, 1998, Mardsen, Pratt and Oakley, 1994, Estrella and Gaventa, 1998, Roche, 1999). Sería interesante hacer un análisis de estudios similares en España, que tuviera en cuenta aquellos que hayan sido resultado de la colaboración entre ONGD, instituciones académicas y donantes, para poder contribuir a la elaboración de un enfoque adecuado a la situación de las ONGD españolas en temas de evaluación.

Bibliografía

- ARGYRIS, C., 1990, *Overcoming organisational defences: facilitating organisational learning*, Upper Saddle River, New Jersey: Prentice Hall.
- BRITTON, B., 1998, "The learning NGO", *Occasional Papers Series, no. 17*, Oxford: INTRAC.
- CARLSSON, J. y WOHLGEMUTH, L., 2000, "Learning in Development co-operation", *EGDI Study, 2002*, Stockholm: EGDI.

- COMMUNITY DEVELOPMENT RESOURCE ASSOCIATION (CDRA), 2001, "Measuring development-Holding Infinity-"*Annual Report, 2000/2001*, Woodstock, South Africa: CDRA.
- DAVIES, R., 1996, "Donor Information Demands and NGO Institutional Development (online). Disponible en: <http://www.swan.ac.uk/dcs/rd/ngoinst.htm>, a 5 de mayo de 2002.
- DAVIES, R, 1998, Order and Diversity: Representing and assisting organisational learning in non-government aid organisation, PHD, University of Swansea, Wales.
- EDWARDS, M. y HULME, D., 1995, *NGO performance and accountability-Beyond the magic bullet*, London: Earthscan.
- ELZINGA, A, 1981, "Evaluating the Evaluation Game: on the methodology of project evaluation with special reference to development co-operation", *Report no. 1*, Stockholm: SAREC.
- ESTRELLA, M. y GAVENTA, J., 1998, "Who counts reality? Participatory monitoring and evaluation: literature review", *IDS Working Paper No. 70*, Brighthon: IDS.
- EVISON, I., 1999, *Learning from Evaluation in Christian Aid*, London: Christian Aid.
- FORS, K., 1985, *Planning and Evaluation in Aid Organisations*, Stockholm: Stockholm School of Economics, The Economic Research Institute (EFI).
- FOWLER, A., 1997, *Striking a balance*, London: Earthscan Publications.
- GRACIA IZQUIERDO, B., 2000, "Análisis del sector de las ONGD Españolas: Fortalezas, Debilidades y Retos" en HEGOA,"*Globalizar la Solidaridad, Construir el Desarrollo humano*", *Octubre 2000*, Bilbao, HEGOA.
- GARVIN, D.A., 1993, "Building a learning organisation" *Harvard Business Review*, vol. 71, no. July-August, pp. 78-91.
- GASPER, D., 1999, "El enfoque del Marco Lógico más allá de los proyectos. El seguimiento y la evaluación de la ayuda humanitaria en emergencias complejas" *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, vol. 4., primavera/verano, pp.51-82.
- GOLD, J. P. y WATSON, S., 2001, "The value of a Story in organisational learning", *Futures*, vol. 33. pp. 507-518.
- GUIJT, I., 1998, "Participatory Monitoring and Impact Assessment of sustainable agriculture initiatives" *SARL Discussion Paper*, no.1, July 1998, London: IIED.
- HAMMERSLEY, M. (ed), 1993, *Social Research, Philosophy, Politics and Practice*, London: Sage.
- KOLB, D.A., 1984, *Experimental learning as the Source of Learning and Development*, New Jersey: Prentice Hall.
- MARSDEN, D. OAKLEY, P. y PRATT, B. (eds), 1994, *Measuring the process: Guidelines for Evaluating Social Development*, Oxford: INTRAC.

-
- MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES (MAE), 1998, *Metodología de evaluación de la Cooperación Española*, Madrid: MAE-SECIPI.
- PATTON, M.Q., 1997, *Utilisation-focused evaluation*, Thousand Oaks: Sage.
- PAWSON, R & TILLEY, N. ,1998, *Realistic Evaluation*, London: Sage Publications
- ROCHE, C., 1999, *Impact Assessment for Development Agencies- Learning to Value Change*, Oxford: Oxfam with Novib.
- SMLIE, I. y HELMICH, H. (et.al), 1999, *Stakeholders: government-NGO partnerships for international development*, London: Earthscan Publishers
- THIN, N., 1992, *Social Development Policies, Results and Learning Experiences from European Agencies*, London: Social Development Division, DFIP, Department of International Development
- VAN DER MEER, F. B., 1999, "Evaluation and the social Construction of Impacts" *Evaluation*, vol. 5, no. 4, pp.387-406.
- WEISS, C., 1973, "When Politics and Evaluation meet", *Evaluation*, vol. 1, pp.37-45.

SECCIONES FIJAS

APUNTES SOBRE LA POLÍTICA DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO

PATRICIA DÉNIZ ALONSO Y ENARA ECHART MUÑOZ*

RESUMEN

Este artículo presenta algunas de las principales iniciativas que se están dando, tanto en el ámbito internacional como en el español, en la agenda y la política de cooperación para el desarrollo, tomando como referencia los Objetivos de Desarrollo del Milenio, convertidos ya en la nueva guía de actuación en materia de desarrollo.

ABSTRACT

The article presents some of the principal initiatives being developed in both the spanish and international context, in the development cooperation agenda and policy, taking as a reference the Millenium Development Goals, that have already become the new acting guide in deveploment.

RÉSUMÉ

Cet article présente les principales initiatives qui se donnent, tant dans la scène internationale comme dans le territoire espagnol, dans l'agenda et la politique de coopération pour le développement, en prenant comme référence les Objectifs du Milénaire, qui sont devenus le nouveau guide de conduite en matière de développement.

* Patricia Déniz Alonso es magíster en Cooperación Internacional, investigadora del IUDC y doctoranda en Relaciones Internacionales en la Universidad Complutense de Madrid. Enara Echart es experta en promoción y gestión de ONGD, investigadora del IUDC y doctoranda en Relaciones Internacionales en la Universidad Complutense de Madrid.

La Agenda de Desarrollo Internacional

En los últimos años hemos asistido a un renovado interés por contar con una agenda internacional de desarrollo aprobada y consensuada por numerosos países y organismos multilaterales: es la conocida como Agenda 2015, definida en la Cumbre del Milenio de Naciones Unidas del 2000, y que incluye como una de sus principales propuestas los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)¹. Se trata de una agenda medible, con metas e indicadores, que permite hacer un seguimiento de los resultados a alcanzar por todos los países antes del año 2015. Cinco años después de su aprobación, lo cierto es que los avances hacia la consecución de estos objetivos de desarrollo son más bien escasos, salvo algunas excepciones.

El Proyecto del Milenio de Naciones Unidas fue creado con el propósito de analizar y proponer las mejores estrategias para alcanzar el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. El pasado mes de enero, el Proyecto presentó el Informe *“Invirtiendo en el Desarrollo: Un plan práctico para conseguir los Objetivos de Desarrollo del Milenio”*², bajo la dirección de Jeffrey D. Sachs. El informe se estructura en 18 capítulos en los que se presentan los ODM, la situación actual y los frenos para su consecución, las Estrategias de reducción de la pobreza, la importancia de la inversión pública, la buena gestión de los asuntos públicos, la participación de la sociedad civil y el sector privado, las necesidades especiales de África, las estrategias frente a los conflictos, la reorganización de la asistencia y el comercio, y los bienes públicos, entre otros temas.

Asimismo, este informe presenta diez recomendaciones fundamentales para lograr los ODM: 1) los países en desarrollo deben adoptar estrategias para la reducción de la pobreza basadas en los ODM; 2) estas estrategias deben servir de base para incrementar las inversiones públicas, crear empleo y movilizar los recursos nacionales y la AOD, así como reforzar la gobernanza, promover los derechos humanos y fomentar la participación de la sociedad civil; 3) la ejecución de estas estrategias debe hacerse en colaboración con la sociedad civil, el sector privado y los socios internacionales; 4) los donantes deben apoyar, con incrementos de AOD, a aquellos países que avanzan en la consecución de los ODM; 5) los donantes y receptores deben poner en marcha

1. Una presentación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, de las principales cumbres de Naciones Unidas que los han ido definiendo, así como de los documentos relacionados con los mismos, se puede encontrar en <http://www.ucm.es/info/IUDC/Agenda2015/Agenda2015.htm>.

2. Proyecto del Milenio, *Invirtiendo en el Desarrollo: Un plan práctico para conseguir los Objetivos de Desarrollo del Milenio*, Nueva York, 2005. Disponible en: <http://www.unmillenniumproject.org/reports/spanish.htm>.

acciones de “ganancia rápida” (Quick win); 6) se deben apoyar las iniciativas regionales (como la NEPAD); 7) los donantes deben incrementar la AOD (con el objetivo de llegar al 0,7% en el 2015) y aliviar la deuda externa; 8) los países desarrollados deben abrir sus mercados, en el marco del Programa de Doha; 9) los donantes deben apoyar la investigación científica y de desarrollo para apoyar las necesidades de los pobres; y 10) se debe reforzar la coordinación entre las agencias de Naciones Unidas en apoyo a los ODM.

Estas recomendaciones vienen a señalar los grandes retos de la cooperación internacional ante los escasos progresos realizados desde la adopción de estos objetivos en el año 2000; unos resultados negativos que serán objeto de evaluación y reflexión en la Cumbre de Alto Nivel que se celebrará en septiembre de este mismo año en Nueva York (Cumbre de Milenio +5).

En marzo del 2005, el Secretario General de Naciones Unidas presentó su Informe de Seguimiento de los resultados de la Cumbre del Milenio: “*Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos*”³. En este informe se presentan los desafíos para alcanzar los ODM, y la oportunidad histórica en la que se nos presenta (“En una era de abundancia mundial, nuestro mundo posee los recursos que pueden reducir espectacularmente la enorme brecha que persiste entre los ricos y los pobres, siempre que esos recursos se empleen al servicio de todos los pueblos”), que requiere una importante acción colectiva en pro de una libertad más amplia. Para ello propone un plan de acción, que enfatiza en el objetivo 8 (en cuestiones como la asistencia, la deuda, o el comercio). El resto de apartados se centran en la sostenibilidad medioambiental, la seguridad colectiva, la dignidad, y el fortalecimiento de la Naciones Unidas.

En paralelo a estos informes, se han ido desarrollando otras iniciativas para impulsar estos objetivos, como la Alianza Internacional contra el Hambre y la Pobreza. En su encuentro de alto nivel, que tuvo lugar el 20 de septiembre de 2004, los Jefes de Estado y de Gobierno de Francia, España, Brasil y Chile, y el Secretario General de las Naciones Unidas, se reunieron en Nueva York con el objetivo de relanzar la lucha contra el hambre. “El hambre es la peor arma de destrucción masiva” es la premisa desde la que se pretende fomentar la aplicación de alternativas viables de financiación, que se traduzcan en una mayor seguridad alimentaria en el mundo, esto es, una mayor contribución a la seguridad humana. En el Informe final del encuentro, tras

3. Naciones Unidas, *Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos*, Informe del Secretario General, Seguimiento de los resultados de la Cumbre del Milenio, Nueva York, Marzo 2005. Disponible en: <http://www.un.org/spanish/largerfreedom/>

incidir en la necesidad de incrementar la AOD y mejorar su eficacia (en consonancia con los compromisos adoptados en Monterrey), se presentan algunas propuestas de financiación alternativas, tales como: 1) la imposición sobre las transacciones financieras; 2) la imposición sobre el comercio de armas; 3) la Facilidad de Financiación Internacional (mecanismo para prefianciar el desembolso de la ayuda gracias a un plan de endeudamiento garantizado por los Estados participantes); 4) los derechos especiales de giro (DEG) para financiar el desarrollo (los DEG son activos de reserva internacionales emitidos por el FMI para complementar las reservas oficiales existentes de los países miembros); 5) una base impositiva sólida y fiable (luchando contra la evasión fiscal y los paraísos fiscales); 6) la mejora del efecto de las remesas; 7) las aportaciones voluntarias a través de las tarjetas de crédito; o 8) la inversión socialmente responsable o los “fondos éticos”.

En cuanto a las Campañas, la principal en este sentido es la Campaña del Milenio⁴, iniciativa de Naciones Unidas que tiene como objetivo principal dar difusión, seguimiento y cumplimiento a los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Tiene tres áreas centrales de acción: ayuda oficial al desarrollo, comercio justo y deuda. En España recibe el nombre de “Campaña sin Excusas hasta el 2015”⁵.

Al margen del sistema de Naciones Unidas, la sociedad civil también se ha movilizado para presionar en pro del cumplimiento de los ODM. Surge así la “Llamada global para actuar contra la pobreza”⁶, una amplia coalición internacional —simbolizada con una banda blanca— que reúne a individuos, organizaciones y movimientos sociales de más de 100 países para asegurar que los líderes del mundo cumplan sus promesas, y lograr un avance significativo en la eliminación de la pobreza para 2005. Dentro de esta “Llamada global”, la Coordinadora de ONGD española inició la campaña: “Pobreza Cero”⁷, un llamamiento a la sociedad para que se movilice, actúe y presione a los líderes políticos y exija el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Partiendo de la premisa de que “somos la primera generación capaz de erradicar la pobreza, ¡presiona!”, el manifiesto de la campaña pide: más y mejor ayuda, más coherencia, cancelar la deuda impagable, deuda por desarrollo, cambiar las normas del comercio, eliminar las subvenciones, proteger los servicios públicos, y favorecer el acceso a la tecnología.

4. El sitio web de la Campaña del Milenio es: <http://www.millenniumcampaign.org>.

5. <http://www.sinexcusas2015.org/>.

6. <http://www.whiteband.org/>.

7. <http://www.pobrezacero.org/>.

Las novedades en la política española de cooperación para el desarrollo

La actual política española de cooperación para el desarrollo se ha hecho eco de estos movimientos en el ámbito internacional, apostando por los Objetivos de Desarrollo del Milenio desde diversos ámbitos.

La llegada del partido socialista al gobierno supuso cambios importantes en la concepción de la política española de cooperación para el desarrollo, cambios que quedan reflejados principalmente en su marco jurídico, tal y como pone de manifiesto el Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008⁸, y que poco a poco se van traduciendo en nuevas fórmulas de trabajo, de planificación y de gestión, tanto a nivel institucional como instrumental.

A este respecto, cabe destacar el rol que pretende jugar España en la agenda internacional de desarrollo, mediante una participación más activa en iniciativas ligadas a la búsqueda de consensos y de alternativas para promover el desarrollo y luchar contra la pobreza. Su participación en la Alianza Internacional contra el Hambre y la Pobreza es una clara muestra del compromiso renovado de nuestro país en esta búsqueda de coordinación entre donantes y de armonización de procedimientos.

Más allá de las acciones en el ámbito internacional, de los compromisos y las alianzas, el propio sistema español de cooperación internacional para el desarrollo está inmerso en un amplio proceso de reformas. El cambio de denominación del Ministerio de Asuntos Exteriores, hoy Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, no se reduce a lo meramente conceptual, sino que implica la elevación de la cooperación a rango ministerial, lo que debería conducir a una mejora en la coordinación de los órganos de la Administración General del Estado, y la coherencia entre las políticas públicas con impacto en los países en desarrollo.

A esto se suman las modificaciones introducidas en los tres organismos consultivos: el Consejo de Cooperación, la Comisión Interterritorial y la Comisión Interministerial. El nuevo Consejo de Cooperación cuenta un representante más de la universidad española y un nuevo representante de la economía social, así como con representantes de sindicatos, empresarios,

8. Disponible en <http://www.aeci.es/>. Un análisis de su puesta en marcha y contenidos del Plan puede encontrarse en Sotillo Lorenzo, José Ángel, "El Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008", en *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*. Número 9/ 2005, disponible en <http://www.reei.org/reei9/reei9.htm>.

ONGD, organizaciones de derechos humanos, y con tres expertos y tres expertas en materia de cooperación y desarrollo. De otro lado, se ha reactivado el diálogo con las autonomías en el seno de la Comisión Interterritorial, en la que todas —exceptuando a la región de Murcia— votaron a favor del nuevo Plan Director de Cooperación.

La reforma de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), también se inscribe en este proceso de reforma general de la cooperación española, y contempla introducir modificaciones no sólo técnicas y de gestión, sino también en su capacidad de adaptación a los nuevos retos de la cooperación y en la propia estructura del personal. Asimismo, se prevé la creación de una Oficina de Ayuda Humanitaria y de Emergencia, para superar los actuales problemas de esta unidad y facilitar una mejor capacidad y calidad de respuesta ante las crisis humanitarias.

El elemento básico de la planificación de la política española de cooperación internacional para el desarrollo lo constituye el nuevo Plan Director de la Cooperación Española, que fue aprobado con el apoyo unánime de todos los agentes de la cooperación española —incluyendo a aquellos representados en el Consejo de Cooperación para el Desarrollo—.

El Plan Director 2005-2008, hace una clara apuesta por el multilateralismo, e intenta integrar a la política española de cooperación para el desarrollo en el marco de la agenda internacional de desarrollo. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio constituyen una guía de especial referencia, y a la lucha contra la pobreza como prioridad básica se suman la defensa de los derechos humanos, la equidad de género, la sostenibilidad medioambiental y el respeto a la diversidad cultural.

En el ámbito de las prioridades geográficas, América Latina, el Magreb y Oriente Medio continúan siendo las regiones prioritarias de la cooperación española, pero se prevé dirigir una mayor atención al África Subsahariana, en consonancia con los compromisos internacionales (concretamente el octavo de los ODM) y como reflejo del intenso debate en torno a la necesidad de cooperar más y mejor con los países menos avanzados (a los que se destinará al menos un 20% de la AOD). Lo novedoso en este apartado es que se establecen tres categorías de áreas geográficas y países de actuación, en base a una serie de criterios: en primer lugar, la que abarca a los países prioritarios, en los que se concentrará un mayor volumen de recursos y para los que se elaborará un Documento Estratégico País (DEP). Esta nueva forma de trabajo, en la que se avanzó escasamente bajo el anterior Plan Director, permitirá promover un marco más flexible y estable de cooperación en el largo plazo, así

como una mayor apropiación nacional del proceso de desarrollo por parte del receptor de la ayuda. Pero también contribuirá a mejorar la coherencia de políticas de la Administración General del Estado, pues su elaboración requerirá de la participación de todos y cada uno de los actores de la cooperación española (comunidades autónomas, municipios, sociedad civil), y también de aquellos presentes en el país receptor de la ayuda.

Pero también se prevé otro grupo de países que carácter preferente, que incluye a aquellos no recogidos en la lista anterior y que a pesar de su mayor nivel de desarrollo en términos absolutos, también presentan grandes sectores de población sumidos en la más absoluta pobreza. A estos países se les dará una atención focalizada y puntual dirigida a zonas geográficas y sectores sociales más desfavorecidos y vulnerables. Por último, se establece una tercera categoría de países o regiones que se encuentran en circunstancias especiales. En este caso, la elaboración de un Plan de Actuación Especial permitirá programar las actuaciones destinadas a prevenir o reaccionar frente a situaciones con un impacto negativo en el desarrollo de los sectores más vulnerables de la población, derivadas de la debilidad del sistema democrático, de un post conflicto o posible conflicto, una crisis financiera, social, o desastres naturales.

En lo referente al ámbito presupuestario, el nuevo Plan Director contempla el incremento progresivo de la Ayuda Oficial al Desarrollo, hasta alcanzar en el 2008 el 0,5 % del PIB, y posteriormente el 0,7% en el año 2012. Pero la mejora de la calidad de la ayuda también se recoge como uno de los principales retos de la cooperación española para este período. A este respecto, cabe señalar que bajo el nuevo Plan Director, se contempla ir más allá del mero asistencialismo y abordar las verdaderas causas de los problemas del Sur desde el fomento y fortalecimiento de las capacidades y opciones de la persona, así como las del ámbito institucional.

Se hace así una clara apuesta por el desarrollo entendido en términos humanos, un proceso que ha de venir de la mano de una mayor gobernabilidad y responsabilidad institucionalidad en los países socios del Sur. Por ello, junto a los tradicionales instrumentos de la ayuda, se incorporan otras modalidades como el apoyo al presupuesto, cuyo principal objetivo es dotar de mayor protagonismo a los gobiernos y autoridades locales de los países receptores, siempre que se comprometan con los objetivos del desarrollo y cuenten con estrategias nacionales específicas para ello. No obstante, en aquellos países en los que no existan políticas o estrategias nacionales dirigidas a la consecución de un “desarrollo participativo, equitativo, incluyente y ambiental y culturalmente sostenible”, la cooperación española promoverá la adopción de los mismos y su puesta en práctica bajo acuerdos de carácter político y de asociación.

En lo que respecta a la deuda externa, se pretende ir más allá del alivio de la misma, y apostar por vías de actuación que atiendan a las causas primeras del sobreendeudamiento de los países del Sur, impulsando varias iniciativas multilaterales y acometiendo también acciones desde el marco bilateral.

De otro lado, se recoge la redefinición de instrumentos altamente controvertidos como los créditos FAD y la cooperación cultural, y se apuesta por dotar de mayor prioridad a la educación para el desarrollo y la sensibilización social, cada vez más necesarias en un mundo en el que las causas y las soluciones de los problemas de desarrollo también son responsabilidad de todos los ciudadanos y ciudadanas del Norte.

Asimismo, cabe destacar que el nuevo Plan recoge la necesidad de recuperar y promover el diálogo y el consenso entre los actores de la cooperación, y a este respecto contempla la puesta en práctica de un nuevo marco de colaboración, diálogo y financiación pública de las ONGD. En la nueva Orden de Bases de Subvenciones, que todavía está en proceso de formulación, aparecerá una nueva figura, los convenios de cooperación, que pretenden no sólo financiar por fin la formulación de los proyectos —cuestión reivindicada desde hace años—, sino establecer también acuerdos de intervención por objetivos, que permitan romper la actual rigidez del sistema y favorecer el trabajo conjunto entre las ONGD y entre éstas y la administración pública.

Todos estos objetivos, prioridades y criterios de asignación de la ayuda, se encuentran ya desarrollados en el Plan Anual de Cooperación Internacional para 2005 (PACI)⁹, en cuya elaboración participaron los distintos actores involucrados. Este Plan Anual, que se divide en tres partes, establece un nuevo modelo de gestión orientada a los resultados y cifra la Ayuda Oficial al Desarrollo en un 0,31% del PNB para el año 2005. Asimismo, está formado por dos nuevas herramientas: de un lado, la matriz de planificación, en la que se especifican las principales actuaciones de la cooperación española para este año, los actores involucrados en cada una de ellas y el área prioritaria a la que pertenece. De otro, las fichas país, en las que se recogen las líneas prioritarias de la cooperación española en cada país durante este período.

En definitiva, son muchas las novedades que se están introduciendo en la política española de cooperación para el desarrollo, pero también son muchos los retos a los que debe hacer frente el conjunto del sistema de cooperación. El salto cuantitativo, pero sobre todo cualitativo que se pretende

9. Disponible en <http://www.aeci.es/>

dar a la cooperación española, no sólo implica introducir cambios en los objetivos, las prioridades geográficas y sectoriales, la gestión de instrumentos o las formas de planificar y actuar. Requiere de un marco general que impulse la coherencia entre la política de cooperación para el desarrollo y las que habitualmente la contradicen de forma directa —limitando su eficacia y las oportunidades de desarrollo de los países del Sur—, tales como la política comercial, la pesquera y agrícola, la de inmigración y asilo, la de seguridad y defensa o la de internacionalización de la empresa española. La Comisión Interministerial de Cooperación Internacional debe desempeñar un papel activo a este respecto.

El Plan Director se hace eco de estas cuestiones y dedica un apartado específico al respecto, con referencia directa a tres asuntos de gran relevancia en el sistema de cooperación español como son la cooperación reembolsable, la reorganización de deuda, la cooperación multilateral y el codesarrollo. Este último es especialmente novedoso; las migraciones son reconocidas como un elemento sustancial para favorecer el desarrollo, y por ello se hace hincapié en la necesidad de coordinar la política de codesarrollo con las llevadas a cabo por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales —concretamente con la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración—, sin olvidar al resto de actores involucrados y las acciones que desempeñan en el marco de sus respectivas competencias.¹⁰ Aunque aún de forma incipiente, es un claro ejemplo de la necesidad de renovar esfuerzos por una mayor coherencia entre las políticas en el ámbito nacional, pero también en el marco del sistema multilateral, en respuesta al compromiso asumido por España en instancias internacionales como la Unión Europea, el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE y las Naciones Unidas.

10 .A este respecto, el Plan Director, desarrolla cinco líneas de actuación, considerando de forma prioritaria dos países con altos índices de migración hacia España, y con los que la Cooperación Española tiene una vetusta tradición de trabajo, como son Ecuador y Marruecos.

LA NUEVA PUESTA EN ESCENA DE LA POLÍTICA EUROPEA DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO

JOSÉ ÁNGEL SOTILLO LORENZO*

RESUMEN

Aunque la atención sobre los asuntos europeos se ha centrado en el complicado estado de la ratificación del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, la política de cooperación para el desarrollo sigue su actividad, en un escenario marcado por la contradicción entre los ambiciosos objetivos del desarrollo y las realidades que los ponen en duda. La Comisión Europea, de la mano del comisario Louis Michel, ha relanzado esta política con una batería de acciones y con el horizonte de hacer balance cara a la reunión de septiembre donde se revisarán los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

ABSTRACT

Although the attention about european affairs have been concentrated on the complicated state of the European Constitution's ratification, the development cooperation policy continues its activities in an scenario marked by the contradictions between ambitious development goals and the realities that call them into question. The European Commission, carried by the commissioner Louis Michel, has relaunched this policy with lots of actions and with the horizon of making balance for the meeting of september where Millenium Deveolpment Goals would be checked.

* Profesor de Relaciones Internacionales de la UCM

RÉSUMÉ

L'accent dans les affaires européennes est aujourd'hui mis sur le compliqué état de la ratification du traité qui établit une Constitution pour l'Europe. Malgré cela, la politique de coopération pour le développement continue son activité, dans un scénario marqué par la contradiction entre les ambitieux objectifs de développement et les réalités qui les mettent en doute. La Commission Européenne, de la main du commissaire Louis Michel, a relancé cette politique avec un série d'actions et avec l'objectif de faire le point pour la réunion de septembre, où les Objectifs du Millénaire seront révisés.

La política europea de cooperación para el desarrollo continúa su actividad mientras asistimos a las vicisitudes por las que está pasando el proceso de integración europea y, muy especialmente, el tránsito hacia la ratificación del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa. Sin olvidar que, continuando con el clásico dúo de la integración europea (ampliación/profundización) asistimos a la celebración del primer aniversario de la ampliación a la Europa del Este (1 de mayo de 2004) y a la encarnizada lucha por el reparto de los ingresos y gastos en el marco de las perspectivas financieras para el período 2007-2013.

Las vicisitudes del proceso de ratificación

Por citar dos referencias a favor y en contra de la Constitución Europea, la primera la encontramos en el Alto Representante para la PESC, Javier Solana: “una Europa fuerte y segura de sí misma”. Argumento del presidente Rodríguez Zapatero al pedir el sí en el referéndum del 20 de febrero en España “una Europa fuerte y unida hará una España más unida y más fuerte”, y por que la UE es “hoy el espacio de paz, libertad y solidaridad más avanzado que ha conocido nunca la historia de la humanidad”.

Entre las detractoras del Tratado figura Susan George, vicepresidenta de ATACC Francia y directora del Instituto Transnacional de Ámsterdam, quién preguntada directamente por lo peor del texto responde así: “Es difícil de decir, porque tiene muchas cosas malas. Lo primero es que es muy difícil de leer, tanto por su extensión como porque hay muchos artículos que hacen referencias cruzadas con otros de la misma Constitución. En segundo lugar, tres cuartos del texto constitucional tratan sobre temas económicos y financieros y no hay

ninguna otra Constitución en el mundo que haga tanto hincapié en la economía, a no ser la de la Unión Soviética de 1936, la constitución de Stalin. Por todo ello es un texto totalmente opaco y cerrado, en contra del espíritu de cualquier constitución que implica la posibilidad de cambio, de enmiendas. Según está ideada la Constitución Europea puede durar cuarenta años. Mi nieta tendrá 56 años cuando eso ocurra y no me parece justo que aprobemos algo que nadie va a poder modificar”¹.

Recordemos que el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa (TCE) se firmó por los representantes de los 25 Estados miembros en Roma, el 29 de octubre de 2004; echemos un vistazo al proceso de ratificación del TCE:

Lituania: aprobación por el Parlamento el 11 de noviembre de 2004.

Hungría: aprobación por el Parlamento el 20 de diciembre de 2004.

Eslovenia: aprobación por el Parlamento el 1 de febrero de 2005.

Italia: aprobación por la Cámara de diputados el 25 de enero y por el Senado el 6 de abril de 2005.

Grecia: aprobación por el Parlamento el 19 de abril de 2005.

Austria: aprobación por el Parlamento el 11 de mayo de 2005.

Eslovaquia: aprobación por el Parlamento el 11 de mayo de 2005.

Alemania: aprobación por el Parlamento Federal (Bundestag) el 13 de mayo. De los 594 votos emitidos, 569 fueron favorables, 23 en contra y dos abstenciones. El Parlamento de Letonia lo aprueba, el 2 de junio, por 71 votos a favor, 5 en contra y 6 abstenciones, de un total de 100 miembros.

En el caso de España, los resultados del referéndum celebrado el 20 de febrero fueron: Participación 42,32%. Abstención 57,68%. Sí 10.804.464 (76,73%). No 2.428.409 (17,24%). En blanco 849.093 (6,03%). Nulos 122.697 (0,86%). El Congreso de los Diputados ratifica, el 28 de abril, por 311 votos a favor y 19 en contra el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa. El Senado da el paso definitivo el 18 de mayo al aprobar el texto por 225 votos a favor, seis en contra y una abstención.

El rumbo se ha torcido con el rechazo francés en el referéndum celebrado el 29 de mayo. El no ha ganado con un holgado 54,68% frente al 45,32% del sí. Otros datos ayudan a comprender el caso francés: la participación ha sido bastante alta (69,37%); se da la paradoja de que el texto había sido apoyado por el 90% de los diputados de la Asamblea Nacional y, aún más, según los sondeos, el europeísmo es mayoritario incluso entre los que votaron “no”. Además de

1. Entrevista publicada en *Tribuna Complutense*, el 10 de mayo de 2005.

las consecuencias internas —sustitución de Jean-Pierre Raffarin por Dominique de Villepin— está la duda de las que puede tener sobre la entrada en vigor del Tratado. Se anunció a bombo y platillo que no había ‘Plan B’ en el caso de rechazo francés. Los representantes de las instituciones europeas y líderes como Rodríguez Zapatero insisten en que la vida sigue. El propio texto del Tratado recoge la posibilidad de que no se ratifique por todos los Estados, pero la solución es bastante ambigua². Lo que parece innegable es que el no francés supone una carga de profundidad muy importante sobre el futuro de la Constitución Europea.

Confirmando los sondeos, los holandeses también rechazan la Constitución Europea en el referéndum del 1 de junio. Con una alta participación (62,8%), un 61,6% de la población votó no y un 38,4% se pronunció por el sí.

Convendría resaltar dos cuestiones: por un lado, el hecho de que a pesar de las críticas con respecto al proceso de adopción del texto constitucional europeo y de la ausencia de la participación ciudadana en él, estamos asistiendo a una clara (y alta) presencia ciudadana en los referendos celebrados hasta ahora; lo que parecía un proceso tranquilo y hasta cierto punto anodino, se ha revitalizado con las consultas francesa y holandesa y ha vuelto a activar el debate político sobre el futuro de la Unión. Frente a otras formas de cooperación e integración regionales realizadas desde arriba, la integración europea se realiza, con límites, con una clara presencia de la ciudadanía europea, aunque se refleje desde cada uno de los Estados miembros. Por otro lado, se debería reflexionar con mayor profundidad sobre por qué una mayor parte de los ciudadanos de un país rechaza lo que su gobierno ha decidido.

Por otros motivos, el camino hacia el sí no está siendo precisamente de rosas. Y a ello ha ayudado la presentación, el 11 de mayo de 2005, de un escrito encabezado por el diputado británico al Parlamento Europeo (tildado de ‘euroescéptico’) que reclama la comparecencia ante esa institución del presidente de la Comisión Europea, Barroso, para que explique la ayuda que la Comisión concedió a una naviera propiedad del empresario griego Spiro Latsis. Barroso pasó unos días de vacaciones en el yate de Latsis, “un viejo amigo”. El escrito cuenta con 74 firmas de los 732 miembros del Parlamento. En todo caso, la iniciativa no tiene ninguna posibilidad, dado que los cuatro mayores grupos políticos del Parlamento emitieron un comunicado conjunto el 13 de mayo, en el que consideran injustificada y desproporcionada la moción de censura.

2. La Declaración 30 establece que “La Conferencia hace constar que si, transcurrido un plazo de dos años desde la firma del Tratado las cuatro quintas partes de los Estados miembros lo han ratificado y uno o varios Estados miembros han encontrado dificultades para proceder a dicha ratificación, el Consejo Europeo examinará la cuestión”.

Por su parte, el Parlamento Europeo había dado su apoyo, el 12 de enero, al Tratado por el que se establece una Constitución para Europa. De un total de 732 escaños, votan 677, de los cuales 500 lo hacen a favor, 137 en contra, y 40 se abstienen.

La labor de la UE en el escenario internacional: algunos casos

En un asunto crucial en el multidimensional mapa de la cooperación para el desarrollo, el Parlamento Europeo adoptaba el 28 de abril una Resolución sobre el Informe anual sobre los derechos humanos en el mundo en 2004 y la política de la Unión Europea en materia de derechos humanos, cuyo informe había sido elaborado por Simon Coveney. Leyéndolo no sabe uno por donde empezar a exigir que la propia UE vincule sus acciones exteriores a la defensa de los derechos humanos:

¿Por Marruecos? (“Observa con preocupación los informes sobre violaciones de los derechos humanos de las poblaciones saharauis del Sahara occidental en el ámbito de la libertad de expresión y de circulación”). No parece que ese sea el argumento central justo cuando dan comienzo, el 11 de mayo de 2005, las negociaciones para alcanzar un acuerdo pesquero con Marruecos (el anterior estuvo vigente hasta 1999).

¿Por Rusia? (“Reconoce que Rusia se enfrenta a la amenaza de un terrorismo extremista y apoya sus esfuerzos para luchar contra el terrorismo, pero insiste en que en el contexto de esta lucha es necesario respetar los derechos humanos”). No parece que ese sea el argumento central de la cumbre Unión Europea – Rusia celebrada el 10 de mayo de 2005, en la que el presidente Putin advirtió sobre la cuestión de las fronteras de Rusia. Y no se olvida que la UE importa el 20% del gas natural de Rusia.

¿Por China? (“expresa su preocupación por el reciente cambio de rumbo en la política europea de la Comisión respecto al embargo de la venta de armas a China y recomienda encarecidamente que dicho embargo de armas permanezca en vigor mientras no se produzcan mayores progresos en la situación de los derechos humanos”). No parece que ese sea el argumento central de la visita del primer ministro francés Jean-Pierre Raffarin que, junto a su homónimo chino Wen Jiabao asisten, el 21 de abril en Pekín, a la firma de pedidos por valor de unos 2.500 millones de euros para el suministro de 30 aviones Airbus a las aerolíneas chinas. Raffarin habla también del embargo a la venta de armas a China, que califica como anacrónico y discriminatorio.

¿Por Estados Unidos? (“Insta al Gobierno de los Estados Unidos a que garantice a todos los detenidos, incluidos los del campo de detención de Guantánamo, unas condiciones mínimas de respeto de sus derechos humanos de acuerdo con las normas internacionales de derechos humanos, así como el derecho a un juicio justo”). No parece que ese sea el argumento central de la agenda en la ya varias visitas que el presidente George W. Bush ha realizado al viejo continente. Por cierto, Bush tenía en Michael Moore a su principal “bestia negra”, pero alguien más cercano al presidente le ha superado: Laura Bush declaraba recientemente, el 1 de mayo, que cada vez que hay un problema en el rancho, George lo soluciona “cortando lo que se sea con un sierra eléctrica. Creo que por eso se lleva tan bien con Richard Cheney y Donald Rumsfeld”. Conviene saber estas cosas de quien nos gobierna.

¿Por Cuba? (“Pide al Gobierno de Cuba que reconozca el derecho a la libertad de expresión y de reunión y que restablezca de inmediato la moratoria extraoficial sobre la pena de muerte; condena una vez más la pena de muerte a que fueron sentenciados tres secuestradores, así como la detención de los oponentes políticos y pide su puesta en libertad inmediata”). En el caso de Cuba el Parlamento da una vuelta de tuerca más y “condena el súbito cambio de estrategia del Consejo y su suspensión de las sanciones”.

El Parlamento Europeo aborda además varias cuestiones temáticas como derechos humanos y lucha contra el terrorismo, los derechos del niño, repercusiones de los conflictos en las mujeres y los niños, abolición de la pena de muerte, trata de seres humanos y tráfico de órganos humanos, industria del sexo y trabajo infantil, actividad empresarial internacional y derechos humanos, la impunidad y el papel de la Corte Penal Internacional, y evolución institucional y política.

La situación en alguna de esas cuestiones lejos de mejorar sigue empeorando y es necesario que la UE dé algún paso más allá de las reivindicaciones del Parlamento Europeo y aplique con más rigor el principio de coherencia, recogido como norma en los Tratados. Veamos algunos casos. El 5 de abril de 2005 Amnistía Internacional hacía público el informe sobre la aplicación de la pena de muerte en 2004. En ese año se ejecutaron 3.797 personas en 25 países (el año anterior habían sido 1.186). China ocupa el primer lugar con 3.400 (el 97% del total), le siguen a distancia Irán (159), Vietnam (64) y Estados Unidos (59). En todo caso, se subraya que estas cifras son la punta del iceberg de las reales; en el caso de China algunas fuentes señalan que en 2004 fueron ejecutadas 10.000 personas.

La Organización Mundial de la Salud (OMS) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), hacen público un documento el 3 de mayo en

el que, además de señalar los avances en la lucha contra la malaria, advierten de que los fondos económicos disponibles sólo cubren el 20% de las necesidades. Los países afectados por esa enfermedad son 82, con una población total de 3.200 millones de personas. En 42 es endémica y 23 de ellos están en África. La mortalidad se concentra en un 89% en el África subsahariana, cerca del 1% en América Latina y el 10% en Oriente Próximo, Asia y Oceanía. La cifra de víctimas alcanza, según cálculos optimistas, el millón de personas al año. No deja de ser curioso que la OMS resalte que uno de los problemas más importantes es la escasa producción de mosquiteras, pese a que su distribución se ha multiplicado por diez en los últimos tres años, y de artemisina, la planta de la que se obtiene uno de los medicamentos más efectivos contra la enfermedad.

Por otro lado, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) publicaba el 11 de mayo de 2005 el Informe “Una alianza global contra el trabajo forzoso”. La OIT calcula en 12,3 millones de personas las que trabajan forzosamente en el mundo; 9,8 millones de personas están explotadas por empresas del sector privado y los otros 2,5 son obligados a trabajar por los Estados o grupos militares rebeldes. Por regiones destaca Asia (9,5 millones de trabajadores forzosos), América Latina (1,3 millones) y África subsahariana (660.000). La OIT llega a calcular el beneficio económico que el tráfico de trabajadores supone para las empresas: cada persona en estas circunstancias genera 13.000 dólares (10.139 euros) anuales, es decir, 32 millones de dólares (25 millones de euros) en total. Para agravar esa situación, en la explotación económica forzada, las mujeres y las niñas representan el 56% de las víctimas, y los hombres y niños el 44%.

Los esfuerzos por democratizar las organizaciones internacionales y, muy especialmente, las instituciones financieras internacionales, han chocado últimamente con el realismo, el pragmatismo y el interés de los grandes grupos económicos por seguir copando los principales puestos de responsabilidad y de decisión. Con la nueva etapa de la administración Bush alguno de sus colaboradores encuentra trabajo en otros lugares³. Ignoramos los motivos por los cuales algunos de esos personajes van a parar a lugares que denostaron en tiempos anteriores. Uno de ellos es John Bolton elegido por Bush para ser embajador de Estados Unidos ante la ONU; debe haber tomado un cursillo acelerado de multilateralismo, pues hace unos años llegó a decir, refiriéndose a la sede de la ONU, que “si el edificio de Nueva York perdiera diez pisos, daría absolutamente igual”. Quizá sea, como expresó Joseph S. Nye en un artículo (*El País*, 4 de marzo de 2005), que el presidente Bush se vuelve blando.

3. Sobre los nombramientos en la segunda administración Bush, véase KERN, SOEREN: “¿Quién dirige la política exterior estadounidense”, *Análisis del Real Instituto Elcano*, núm. 20, abril 2005. También el artículo de Emilio Menéndez del Valle, “Por sus nombramientos le conoceréis”, *El País*, 7 de abril de 2005.

El caso más especial es el de Paul Wolfowitz, uno de los más activos representantes de los *halcones* de la política neo conservadora de Estados Unidos. Inolvidable personaje en el documental de Michael Moore *Fahrenheit 9/11*, su amigo Bush le definió como “un hombre con gran experiencia en la gestión”, “compasivo” y “decente”, atributos que demostró de forma sobrada al ser uno de los impulsores, como número dos del Pentágono tras el secretario de Estado Donald Rumsfeld, de la intervención militar en Iraq. Bush despejó dudas a los reacios al nombramiento: “Lo hará bien al frente del Banco Mundial porque está muy comprometido con el desarrollo”. La tradición manda que el Banco Mundial sea dirigido por una persona designada por Estados Unidos y el Fondo Monetario Internacional por un europeo (en este caso el español Rodrigo Rato). Wolfowitz debió convencer a los gobernadores europeos del Banco y a los responsables de Desarrollo de los 25, en la reunión que mantuvo con ellos en Bruselas el 30 de marzo. Según Agnes van Aardene, ministra holandesa de Desarrollo, “Hemos visto que está muy comprometido con la misión del Banco Mundial como una institución multilateral y eso disipa muchas de nuestras preocupaciones”. Al día siguiente, los 24 miembros del directorio del Banco Mundial, del que forman parte 184 Estados, le nombraban sucesor de James Wolfenshon, que abandona el cargo el 31 de mayo. Una de sus tareas será el saneamiento de una entidad que cuenta con 10.000 empleados y que en 2004 movilizó fondos por más de 20.000 millones de dólares en financiar proyectos para el desarrollo.

Por su parte, Pascal Lamy, antiguo comisario europeo de Comercio, parece tener garantizado el puesto de director general de la Organización Mundial del Comercio (OMC), en sustitución del tailandés Supachai Panitchpakdi, que finaliza su mandato el 31 de agosto. En el camino han quedado competidores como Jaya Krishna Cuttaree, de las Islas Mauricio, Luiz Felipe de Seixas Correa, de Brasil, y Carlos Pérez del Castillo, ex embajador de Uruguay en la propia OMC. Entre sus apoyos, además lógicamente del grupo europeo, ha contado con el de los países del grupo África, Caribe y Pacífico. El comité encargado de la propuesta ya se ha decidido por él, y su nombramiento se hace oficial el 26 de mayo tras el acuerdo del Consejo General. En su primera declaración fija como prioridad número uno, dos y tres, la conclusión del ciclo de negociaciones lanzadas en Doha. Lamy cuenta con un consenso generalizado entre los 148 países miembros de la OMC, lo que no ha impedido que países del Sur hayan reconocido su aspiración a cambiar las tradiciones que marcan la designación de estos cargos. Así, en la cumbre celebrada por países suramericanos y árabes (Brasilia, 10 y 11 de mayo de 2005), el comunicado final recogía “Los presidentes de los países participantes en la primera cumbre América del Sur – Países Árabes señalaron la importancia de que la nominación del director general de la OMC sea de un país en desarrollo como forma de democratizar y ampliar su participación”.

A su vez el Comité de Ayuda al Desarrollo publica los datos correspondientes a la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) correspondiente a 2004. En ese año, la AOD se ha incrementado en casi 8.000 millones de dólares con respecto al año anterior, alcanzando su nivel más alto. En términos absolutos, Estados Unidos sigue siendo el mayor donante, seguido por Japón, Francia, Reino Unido y Alemania. Algunos socios de la UE siguen siendo los únicos que superan la frontera del 0,7% del PNB destinado a AOD: Dinamarca, Luxemburgo, Países Bajos, Noruega y Suecia (ver cuadros al final del artículo).

La agenda de la política europea de cooperación para el desarrollo

En aspectos concretos de política de cooperación para el desarrollo, el desempeño de Louis Michel como comisario de Desarrollo y Ayuda Humanitaria se ha visto reflejado en algunas iniciativas sugerentes. Una de ellas es la “Consulta sobre el futuro de la política de desarrollo de la Unión Europea. Documento de reflexión”, lanzada el 7 de enero de 2005, con el objetivo de revisar las líneas maestras de esa política, tal cual está definida por el Tratado y, específicamente, por la Declaración del Consejo y de la Comisión sobre la política de desarrollo de la Unión Europea, de 10 de noviembre de 2000.

El punto de partida es loable: “Es necesario un amplio consenso para clarificar el papel de la UE en la política de desarrollo y en la ayuda al desarrollo, con objeto de examinar en detalle de qué forma se articulan las políticas de la Unión con las de los Estados miembros y de los países socios, así como con las iniciativas de la sociedad civil, en un espíritu de coherencia y complementariedad. El debate deberá tener en cuenta la influencia política, los recursos y las competencias de la Comisión. La nueva Declaración que resulte de dicho debate constituirá el marco adecuado para una reflexión a más largo plazo, para la toma de postura de la Unión en relación con una serie de cuestiones y para guiar la puesta en práctica de la ayuda al desarrollo de la UE”.

El diseño tiene en cuenta no sólo el escenario actual, sino el que establece la Constitución Europea que, junto a otras cuestiones⁴, aporta un marco racionalizador del conjunto de las políticas de la Unión Europea. Se resalta que la política de desarrollo es un componente esencial de la acción exterior de la Unión Europea, que incluye la política exterior y de seguridad común; la

4. Véase “Interrogantes sobre el futuro de la política europea de cooperación para el desarrollo. Luces y sombras en el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa”, *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, núm. 15, otoño/invierno 2005, pp. 157-172.

política comercial común; la cooperación con terceros países y ayuda humanitaria; medidas restrictivas; acuerdos internacionales; las relaciones de la Unión con las organizaciones internacionales, terceros países y delegaciones de la Unión Europea; y aplicación de la cláusula de solidaridad.

El documento de reflexión tiene en cuenta un conjunto de objetivos entre los que se incluye: apoyar el desarrollo sostenible a nivel económico, social y medioambiental de los países en desarrollo con el objetivo esencial de erradicar la pobreza, salvaguardando al tiempo los valores e intereses fundamentales, la seguridad, la independencia y la integridad de la Unión, así como preservar la paz, prevenir los conflictos y aumentar la seguridad internacional.

Sin embargo, hay dos cuestiones sobre las que tenemos serias dudas. La primera se refiere al reparto de competencias. En la actualidad, el artículo 177 del Tratado de la Comunidad Europea dice que “La política de la Comunidad en el ámbito de la cooperación al desarrollo, *que será complementaria de las llevadas a cabo por los Estados miembros, favorecerá...*” (el subrayado es nuestro). El texto del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa dice en su artículo I-14 (Ámbitos de competencia compartida), punto 4: “En los ámbitos de la cooperación para el desarrollo y de la ayuda humanitaria, la Unión dispondrá de competencia para llevar a cabo acciones y una política común, *sin que el ejercicio de esta competencia pueda tener por efecto impedir a los Estados miembros ejercer la suya.*” (el subrayado también es nuestro). La posibilidad de “europeizar” ese ámbito es mucho mayor, pero la reserva se mantiene; y si estamos hablando de una UE de 25 Estados miembros, la potencialidad de la reserva aumenta considerablemente.

La otra duda tiene que ver con el papel de la UE como actor global y si será capaz de compatibilizar y dar coherencia a la defensa de sus intereses (económicos, comerciales y agrícolas, entre otros) con el objetivo de apoyar el desarrollo sostenible, en todas sus facetas. Quizá Marte y Venus tengan que dilucidar sus opciones no sólo en el escenario euroamericano, sino incluso dentro del propio ámbito europeo.

Además, existe la percepción de que algunas de las expectativas de la nueva política y gestión de la ayuda comunitaria puedan defraudarse; en especial en lo que se refiere a la participación de las Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo, donde la tendencia es hacia la concentración de estos actores claves para aumentar la eficacia, con el riesgo que conlleva, entre otros, de homogeneizarlos, sistematizarlos y ajustarlos a toda una serie de requisitos, cuando uno de sus principales valores es el de su aportación crítica a este ámbito de trabajo.

Precisamente sobre un asunto sustancial para la vida interna y externa de la Unión Europea, la Política Agrícola Común, Intermón Oxfam publicó en marzo de 2005 un informe titulado *Goliat contra David. Quién gana y quién pierde con la PAC en España y en los países pobres*. En él se afirma que la PAC “concentra las ayudas en las compañías y terratenientes más ricos de Europa. Entre los perdedores están las explotaciones familiares que sostienen el medio rural, y millones de campesinos en los países pobres que padecen la competencia desleal de la UE. Para España, esta injusticia no sólo impide al Gobierno cumplir sus compromisos en materia de desarrollo, sino que amenaza el futuro del campo a largo plazo. No se trata de reducir las ayudas, sino de orientarlas al verdadero interés público. El año 2005 ofrece la oportunidad de cambiar esta situación”⁵.

En todo caso, el documento de reflexión abre la discusión a cuestiones fundamentales como: desarrollo y seguridad; integrar el comercio y el desarrollo; migraciones y desarrollo, y medio ambiente y desarrollo. Junto a esas áreas temáticas, el texto pone sobre la mesa el debate en torno a: una política de la UE o una política de 25 + 1; los socios: fortalecimiento del principio de apropiación y mayor participación; sectores prioritarios y cuestiones transversales; un marco temático común para las políticas de desarrollo de la Unión Europea y los Estados miembros; situaciones de transición; vínculo entre la ayuda humanitaria y la ayuda al desarrollo; asignación de recursos financieros; iniciativas globales; y modalidades de la ayuda.

El documento termina destacando una disyuntiva. El futuro de la cooperación se enfrenta a dos opciones: la vía defensiva, es decir, evitar las interacciones con otras políticas para garantizar su autonomía o, por el contrario, precisar sus vínculos, positivos y negativos, con las otras políticas para afirmar mejor su especificidad y demostrar su función, consistente en primer lugar en abordar las causas profundas de los problemas. Está previsto que la Comisión publique los resultados de la consulta en junio de 2005.

Teniendo en el punto de mira la reunión de septiembre que revisará la situación y el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, la Comisión presentó el 12 de abril de 2005 tres propuestas⁶ que recogen los progresos en la realización de dichos objetivos, dirigidas al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social: una sobre “La contribución de la Unión Europea”, COM (2005) 132 final; otra sobre “Financiación del desarrollo y eficacia de la

5. El informe se puede consultar en la página <http://intermonoxfam.org>. Una visión más amplia se encuentra en el informe conjunto de ONG (Action International, Eurodad, Oxfam International): “Campeones y colistas en la UE ¿Qué países están cumpliendo sus compromisos en materia de ayuda, comercio y deuda?”. Febrero 2005.

6. La Comisión adopta propuestas para incrementar el volumen y la eficacia de la ayuda al desarrollo. Bruselas, 12 de abril de 2005. IP/05/423.

ayuda”, COM (2005) 133 final; y una tercera sobre “Acelerar la realización de los objetivos del Milenio para el desarrollo”, COM (2005) 134 final.

Algunos de estos temas aparecieron también en la agenda de la reunión del G7 celebrada en Londres los días 4 y 5 de febrero. Uno de esos temas fue el tratamiento de la deuda externa, aunque se trasladó a las reuniones del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial. En la reunión se trataron dos cuestiones planteadas por el ministro británico de Economía, Gordon Brown: la propuesta de cancelación de la deuda multilateral de unos 20 países pobres altamente endeudados y la creación de un mecanismo de financiación del desarrollo, la Facilidad Financiera Internacional (más conocida por sus siglas en inglés IFF, International Finance Facility). Al ir dirigida básicamente a países africanos, algunos medios la bautizaron como un Plan Marshall para África⁷.

La Comisión señala que las tres comunicaciones tienen como pilares un aumento significativo de la ayuda oficial al desarrollo (con un nuevo objetivo intermedio del 0,56% de la renta nacional bruta (RNB) en 2010, para alcanzar el objetivo del 0,7% en 2015), una mayor coherencia de las políticas comunitarias, una mejor coordinación entre los Estados miembros y la UE y una apropiación constante de esta ayuda por sus beneficiarios.

El objetivo señalado por el comisario Michel es primar la cooperación con los Estados, vía presupuestos, por encima de “la caridad sin más”. Se ayudará más para generar confianza en los países destinatarios de los fondos y ayudarles en su absorción y gestión para que sean ellos los protagonistas de sus progresos, se responsabilicen de lo que reciben y de lo que hacen, aseguren la continuidad de los proyectos y rindan cuentas a los donantes. El punto de partida, como declara el portavoz de Michel, Amadeu Altafaj⁸, es el reconocimiento de que “la globalización no sólo no ha sido la panacea que a principios de los noventa se presumía que iba a ser para los países pobres, sino todo lo contrario: ha marginado a grupos de población y países enteros”. La duda es cómo poner en marcha una auténtica política de desarrollo que, paradójicamente, choque con los intereses económicos de la propia Unión Europea, especialmente en el ámbito más protegido, la agricultura.

El Consejo de Asuntos Generales, reunido en Bruselas el 24 de mayo a nivel de ministros de Cooperación, hace suyas las iniciativas de la Comisión Europea, respaldando así los “ambiciosos objetivos” de la ayuda al desarrollo

7. Más información en el Observatorio de la Deuda en la Globalización, <http://ania.eurosur.org>.

8. Recogidas por *La Vanguardia*, 11 de abril de 2005.

europea. Para el ministro de Cooperación y Ayuda al Desarrollo de Luxemburgo, que ejerce la presidencia de turno de la UE, “con la decisión adoptada se demuestra que Europa no sólo hace promesas y que poco a poco vamos avanzando, y buena prueba es el compromiso alcanzado para cerrar el año con una ayuda al desarrollo del 0,39% del PIB comunitario”.

En todo caso, el aumento de la AOD europea no se distribuirá por igual, ya que los 15 de antes de la ampliación se han comprometido a alcanzar el 0,51% en 2010 y el 0,7% en 2015, mientras que los 10 nuevos miembros se esforzarán por alcanzar una ayuda del 0,17% de su PIB en 2010 y el 0,33% en 2015. El gobierno español reafirmó su compromiso para alcanzar el 0,5% en 2008 y el 0,7% en 2012.

Como vimos antes, estamos en pleno debate sobre las perspectivas financieras de la UE para el período 2007-2013⁹; lo que sobre ellas se decida afectará significativamente a la financiación de la ayuda al desarrollo comunitaria. Por el camino, se van arbitrando fórmulas imaginativas como la propuesta por los ministros de Economía y Finanzas que el 14 de mayo llegaban a un amplio acuerdo para establecer un recargo sobre los billetes de avión para lograr fondos para países en desarrollo, medida que deberá ser precisada y aprobada posteriormente. La contribución podría ser de un euro y cada Estado determinará si la impone con carácter obligatorio o la ofrece como opción voluntaria.

El Comité Económico y Social (CES) ha venido trabajando también en este ámbito, sobre todo en otro aspecto sustancial como es el de la participación de la sociedad civil¹⁰. Destaca el CES que “la política comunitaria de desarrollo es una política pública en la que participan numerosos actores. Tal vez sea una de las políticas con mayor participación de la sociedad civil europea y representa uno de los aspectos de la solidaridad europea con los más necesitados”. Se incluyen también algunas deficiencias detectadas, como por ejemplo: “La sensibilización ciudadana y el fomento de la participación de los ciudadanos europeos y de la sociedad civil en general debieran impulsarse. Las organizaciones de la SCO tienen un gran papel en esta tarea, pero debiera apoyarse con más decisión la participación de las escuelas y entidades educativas y de los medios de comunicación”.

9. NAVARRO, ALBERTO/VIGUERA, ENRIQUE: “Las perspectivas financieras 2007-2013 y la posición de España”, Documento del Real Instituto Elcano, 9 de mayo de 2005.

10. Comité Económico y Social: “El futuro de la política de desarrollo de la UE: el punto de vista de la sociedad civil”. Documento de trabajo de la Sección especializada de Relaciones Exteriores. Dictamen de iniciativa; ponente: Sr. Zúfiar. Bruselas, 15 de abril de 2005 (REX 199 – R/CESE 454/2005 ES-MP/rlf).

Una encuesta realizada para el Eurobarómetro en los 25 Estados de la UE, entre el 22 de noviembre y el 19 de diciembre, saca a la luz que los europeos esperan que la UE desempeñe un papel central en la cooperación para el desarrollo, especialmente en África¹¹.

Del conjunto de estos documentos, iniciativas, propuestas y reflexiones podemos constatar que, una vez más, el discurso de la Unión Europea, especialmente de sus instituciones más europeístas (Parlamento Europeo, Comisión, Comité Económico y Social) está mucho más avanzado que sus prácticas. Aunque aumentan significativamente los recursos asignados para financiar el desarrollo y se buscan —con mayor o menor acierto— nuevas formas de financiación, las recetas sobre complementariedad, coordinación y coherencia se acumulan mientras que la dicotomía política europea de cooperación / políticas de los Estados miembros sigue marcando la pauta ¿Cómo va a ser parte la cooperación para el desarrollo de la acción exterior de la UE si ese ámbito pertenece a cada una de las políticas exteriores de los 25 Estados miembros?

No queremos terminar sin hacer una breve alusión a la situación española, más aún teniendo en cuenta la reciente aprobación por el Consejo de Ministros, en su reunión de 28 de enero de 2005, del Plan Director de la cooperación española 2005-2008. Es buena señal que se incluya, en el capítulo dedicado a “Multilateralismo activo, selectivo y estratégico”, un punto sobre “La cooperación española por la vía comunitaria”. Pero vuelve a salir la contradicción entre las prioridades geográficas españolas y las comunitarias. Para éstas, el grupo de países que reciben más ayuda corresponde a África Caribe y Pacífico (ACP); el Plan explica que España ampliará su cooperación bilateral y multilateral con estos países siendo el marco comunitario objeto de especial atención por la diversidad de instrumentos financieros, comerciales y de diálogo político que se dispone, y por el impacto de la presencia comunitaria en estos países. Destaca también el impulso dado a la política europea de vecindad, más aún si tenemos en cuenta la celebración del 10º aniversario del proceso iniciado en Barcelona.

Pero nos queda América Latina. España tiene que adecuar sus acciones a las normas comunitarias (acervo comunitario obliga), pero es más difícil la situación contraria: que la política comunitaria tenga específicamente en cuenta las prioridades españolas. Así, el Plan destaca que “España debe promover que la Comisión Europea asuma el esfuerzo de la cooperación con esa

11. “Eurobarometer: Europeans expect the EU to act as driving for development”, IP/05/217. Bruselas, 25 de febrero de 2005.

región realizada por otros organismos multilaterales, en especial el Banco Interamericano de Desarrollo. El hecho de que una gran parte de los países latinoamericanos pertenezcan al grupo de los países en desarrollo de renta media hace que deba impulsarse una cooperación basada en parámetros complementarios de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y que promuevan el desarrollo humano sostenible incluyendo el concepto de cohesión social teniendo muy en cuenta los principios formulados en la III Cumbre Europa-Latinoamérica-Caribe celebrada en Guadalajara de mayo de 2004". Difícil escenario si tenemos en cuenta que, en octubre próximo, se celebrará en Salamanca la Cumbre Iberoamericana de Naciones.

Datos CAD 2005

Tabla 1: Net official development assistance 2004. Preliminary data

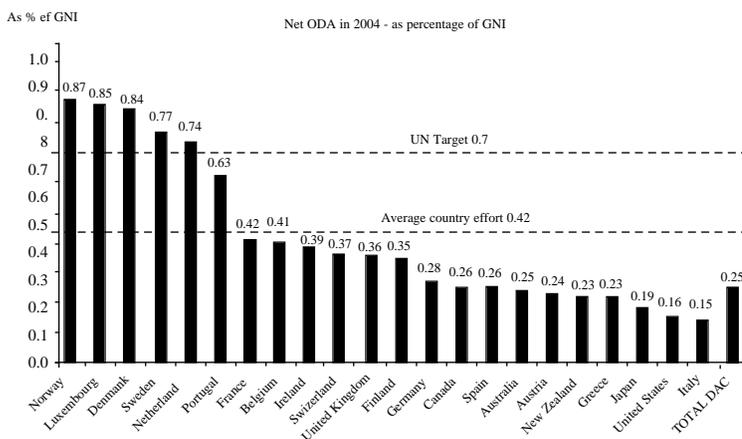
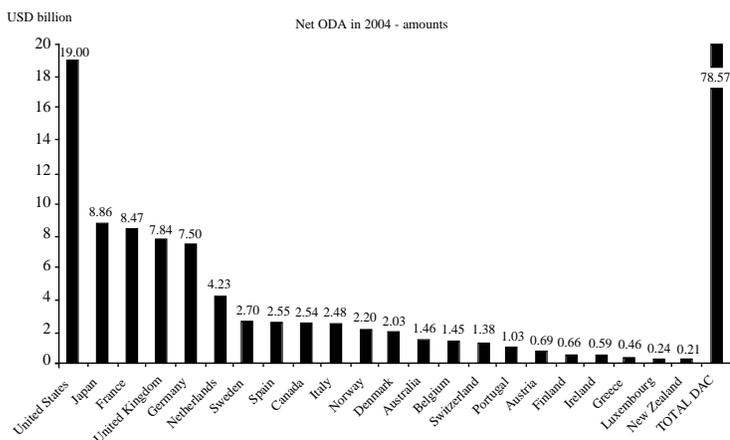
	2004		2003		2004	
	ODA US\$m current	ODA/GNI %	ODA US\$m current	ODA/GNI %	ODA US\$m (1) At 2003 prices and exchange rates	Percent change 2003 to 2004 (1)
Australia	1.465	0.25	1.219	0.25	1.247	2.3
Austria	691	0.24	505	0.20	616	22.0
Belgium	1.452	0.41	1.853	0.60	1.291	12.2
Canada	2.537	0.26	2.031	0.24	2.278	12.2
Denmark	2.025	0.84	1.728	0.84	1.809	3.5
Finland	655	0.35	558	0.35	591	5.9
France	8.475	0.42	7.253	0.41	7.565	4.3
Germany	7.497	0.28	6.784	0.28	6.755	-0.4
Greece	464	0.23	362	0.21	410	13.1
Ireland	586	0.39	504	0.39	515	2.2
Italy	2.484	0.15	2.433	0.17	2.197	-9.7
Japan	8.859	0.19	8.880	0.20	8.454	-4.8
Luxembourg	241	0.85	194	0.81	214	10.5
Netherlands	4.235	0.74	3.981	0.80	3.822	-4.0
New Zealand	210	0.23	165	0.23	179	8.2
Norway	2.200	0.87	2.042	0.92	1.983	-2.9
Portugal	1.028	0.63	320	0.22	919	187.5
Spain	2.547	0.26	1.961	0.23	2.246	14.5
Sweden	2.704	0.77	2.400	0.79	2.434	1.4
Switzerland	1.379	0.37	1.299	0.39	1.261	-3.0
United Kingdom	7.836	0.36	6.282	0.34	6.838	8.8
United States	18.999	0.16	16.320	0.15	18.618	14.1
Total DAC	78.568	0.25	69.094	0.25	72.241	4.6
Average Country Effort		0.42		0.41		
<i>Memo Items</i>						
EC	8.605		7.173		7.681	7.1
EU countries combined	42.919	0.36	37.139	0.35	38.221	2.9
G7 countries	56.686	0.22	49.982	0.21	52.705	5.4
Non-G7 countries	21.882	0.45	19.112	0.46	19.536	2.2
<i>Nor-DAC Countries:</i>						
Poland	124	0.05	27	0.01	112	313.0

(1) Taking account of both inflation and exchange rate movements.

Note: The date for 2004 are preliminary pending detailed final data to be published in December 2005. The date are standardized on a calendar year basis for all donors, and so may differ from fiscal year data available in countries' budget documents.

Source: OEDC, 11 April 2005.

CHART. Net official development assistance in 2004



Fuente: CAD

RESEÑAS

RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS

Globalización, pobreza y desarrollo. Los retos de la cooperación internacional

Echart, E., Puerto, L. M., Sotillo, J. A. (Coords.)
IUDC-Los Libros de la Catarata-UCM
Madrid, 2005, 332 páginas.

Durante los días 15, 16 y 17 de noviembre el Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación y la Fundación General de la Universidad Complutense de Madrid organizaron el II Encuentro Internacional Complutense Ciencia y Sociedad, donde destacados/as expertas/os reflexionaron sobre *Globalización, Pobreza y Desarrollo. Los retos de la cooperación internacional*. Este Encuentro estuvo patrocinado por la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), Caja Madrid y contó con la colaboración de la Campaña del Milenio de Naciones Unidas.

Los debates tuvieron lugar a lo largo de tres jornadas, con sesiones de mañana y tarde, en las que se celebraron conferencias y mesas redondas respectivamente. Las temáticas abordadas durante cada día estuvieron centradas en:

- Globalización, pobreza y desarrollo
- Las políticas de desarrollo internacional ante los objetivos del milenio
- El desarrollo internacional y la calidad de las políticas de cooperación

Las aportaciones de este II Encuentro Internacional aparecen recogidas en el libro “Globalización, pobreza y desarrollo. Los retos de la Cooperación Internacional”¹, donde se abordaron, entre otros temas, las circunstancias que están dando un nuevo impulso a las políticas de cooperación, haciendo especial alusión a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), que fueron abordados por mucho de los ponentes del seminario como prioritarios y aparecen en sus artículos como vertebradores.

1. Los autores de los diferentes capítulos del libro son: Carmelo Angulo Barturen, Juana Bengoa, Melba Castillo, Laura Feliu, Bárbara Fritz, Rafael Grasa, Florencio Gudiño, João P. C. Guimarães, Ramón Guzmán, Eveline Herfkens, Rafael Hernández Tristán, Luis Jiménez Herrero, Juan Pablo de Laiglesia, Geert Laporte, Marianne Marchand, Rosane Mendonça, Andrew Mold, Francis Pisani, Kunibert Raffer, Manuel de la Rocha, Rosalía Rodríguez-García, Irene Rodríguez Manzano, José Vidal-Beneyto, y Elisabeth White.

En la primera parte del libro, Carmelo Angulo resalta la necesidad de retomar la dimensión política, tanto en lo referente a la democratización de los organismos internacionales como en los procesos democráticos internos, y la participación ciudadana, con un papel primordial dentro de los procesos de desarrollo. Se presentan después los escenarios temáticos para la consecución de los ODM, teniendo en cuenta las dimensiones social, económica y medioambiental, y geográficas, haciendo un repaso de la situación del desarrollo en América Latina y el Caribe, África Subsahariana y el mundo árabe.

En el segundo bloque se analizan las políticas de desarrollo internacional. La Coordinadora Ejecutiva de la Campaña en pro de los ODM, Eveline Herfkens, hace una presentación de los mismos, resaltando el papel de los países del norte en su consecución (Objetivo 8). Las opiniones sobre los ODM se refieren tanto a los logros alcanzados como también a las limitaciones que puede suponer una “guía de mínimos”.

Se analiza también el papel de las instituciones financieras internacionales, principalmente el Banco Mundial, y los cambios que han ido generándose en su paradigma de desarrollo y en su funcionamiento, en concreto en lo que se refiere al paso de los Planes de Ajuste Estructural a las Estrategias de Reducción de la Pobreza.

Asimismo se presentan los frenos al desarrollo que se dan en los países del Sur, con especial atención a la región latinoamericana, resaltando las contradicciones existentes y la necesidad de una regulación del actual modelo de globalización económica. Entre los desafíos planteados se encuentra la enorme desigualdad existente, tanto entre países como en el interior de los mismos, frente a las imprescindibles políticas redistributivas y, en general, la justicia social.

No pasa desapercibido el tema de la deuda externa, se presenta su historia y evolución, con el objetivo de ofrecer un enfoque que supere el actual centrado en la sostenibilidad de deuda, que resulta interesante al complementarse con una visión institucional, desde el gobierno español. También se resalta la importancia del conocimiento y las tecnologías de la información en la consecución del desarrollo.

Finalmente, la tercera parte comienza con el capítulo de Irene Rodríguez Manzano, en el que se analiza la ausencia de estudios centrados en las consecuencias de la globalización en las mujeres, se constata como a lo largo de las últimas décadas hemos asistido a una feminización de la pobreza, que ha sido objeto de programas concretos. Se realiza un análisis de la evolución del

enfoque “Mujer en el Desarrollo” (MED) al de “Género en el Desarrollo” (GED), con las implicaciones que ello tiene.

También se hace referencia a la política para el desarrollo en el contexto de las relaciones exteriores de la Unión Europea enfatizando en las denominadas “tres C”: la coordinación, la coherencia y la complementariedad, y en el grupo de países ACP (África-Caribe-Pacífico).

Existe una reflexión sobre los actores de la cooperación para el desarrollo: las ONGD (y el rol éstas que pueden jugar en el modelo de desarrollo integral); la cooperación gubernamental no central, es decir, de las Comunidades Autónomas (resaltando la necesidad de convertir la política de cooperación para el desarrollo en una verdadera política pública); la cooperación sindical (que parte de la premisa de que sin democracia no hay desarrollo); y la cooperación de la Administración central.

Por último se aborda el tema de la planificación en la política de desarrollo internacional, debatiendo, entre otros, sobre planificación estratégica, estrategias de reducción de la pobreza del Banco Mundial, y los Objetivos de Desarrollo del Milenio en la política española de cooperación para el desarrollo.

Lo más interesante del libro quizá sea poder acercarnos a las opiniones, y visiones plurales de un gran número de expertos/as de reconocido prestigio sobre la agenda del desarrollo. Agenda que a día de hoy se ve necesitada de seguir reflexionando ya que los avances van de la mano de los retrocesos, y las sombras parecen ocultar las luces.

Marta Carballo de la Riva

Origen, protestas y propuestas del movimiento antiglobalización

Enara Echart, Sara López y Kamala Orozco

Los Libros de la Catarata-Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación (IUDC). Madrid.
Enero, 2005.

“Somos las voces alzadas contra el muro del Silencio (...)”

En los últimos diez o quince años, millones de personas han tomado la calle en la India, Filipinas, Indonesia, Brasil, Bolivia, Estados Unidos, Canadá, México, Argentina, Venezuela, Francia, Alemania, la República Checa, España, Suecia, el Reino Unido, Nueva Zelanda, Australia, Kenia, Sudáfrica, Tailandia, Malasia entre otras partes, en manifestaciones masivas contra las instituciones y las políticas de la globalización, en su dimensión corporativa, y en otras. Desde los medios de comunicación habituales se ha hecho un esfuerzo por confundir más que por informar al público de las cuestiones que se sitúan alrededor de estos movimientos. Valga como ilustración el caso del típico entendido, *v.g.*: Thomas Friedman, especialista en asuntos exteriores de *New York Times*, que califica a los manifestantes de “(...) proteccionistas ignorantes que no ofrecen alternativas y no merecen que se les tome en serio (...)”. Asimismo, en diversos medios, de tanto alcance como el referido, se ha intentado reducir la complejidad de los temas que aborda el movimiento antiglobalización mediante planteamientos dicotómicos, en exceso simplistas y, por tanto, alejados de la realidad, *id est*: i) el debate entre proteccionismo y/o apertura; o ii) la disputa entre anarquía o proceso democrático ordenado...

Cualquiera que haga un esfuerzo por entender las razones últimas por las que millones de personas de prácticamente todos los países y de toda condición han salido a la calle, percibirá claramente que tales apreciaciones distan mucho de aproximarse a la verdad. En realidad, la resistencia se basa en una crítica compleja y bien desarrollada, articulada a través de un sinfín de publicaciones y de exposiciones públicas, incluidos numerosos libros y artículos de los participantes, o de los simpatizantes. Adicionalmente, la crítica se puede encontrar en las publicaciones de medios de comunicación independientes, que plantean las discusiones que los medios habituales desdeñan o ignoran.

En ese contexto, debe enmarcarse la obra que se reseña en estas líneas. Un texto que “nace con la intención de mostrar, desde una visión de conjunto que no pretende ser exhaustiva, qué se esconde detrás del movimiento antiglobalización”. Un trabajo colectivo que está cargado de honestidad intelectual al reconocer en su introducción la historicidad del objeto y del sujeto de análisis, que

reivindica la multidimensionalidad del ser humano, lo que en este caso se plasma en la aproximación al estudio desde una doble perspectiva: la de investigadoras y la de militantes. Un libro escrito en lenguaje asequible y con un declarado afán divulgativo. Una obra abierta, que reclama el derecho a la mejora, al aprendizaje continuo, a la discusión y a la crítica, y que pone de manifiesto un notable esfuerzo analítico que se combina con la toma de posición argumentada y articulada.

La ordenación del libro responde a las preguntas que las autoras identifican como clásicas y que me permito subrayar como fundamentales: el por qué, el qué, el cuándo y el cómo. ¿Por qué surge el movimiento antiglobalización? ¿Cuáles son sus orígenes? Para ello se emplea una aproximación estructural salpicada de aspectos coyunturales de menor capacidad explicativa. ¿Qué es el movimiento antiglobalización? Para abordarlo se realizan un conjunto de discusiones conceptuales, se identifican sus características esenciales y se sitúan diferentes planos sociopolíticos vinculados. ¿Cuándo surge el movimiento antiglobalización? Donde se propone una descripción de las distintas fases por las que ha atravesado el movimiento en su proceso de configuración hasta llegar a la actualidad, localizando las dos vertientes principales que lo integran: la protesta y la propuesta. Por último, ¿cómo se articula el movimiento y qué alternativas han surgido del mismo alcanzando el marco internacional? Se concluye con unas reflexiones generales que muestran como el proceso está vivo y que sugieren líneas de debate al interior del propio movimiento.

En definitiva, se trata de un libro con una inequívoca vocación constructiva, que parte de una aproximación, *su aproximación*, a la realidad, para mejor comprenderla, con la voluntad puesta en su transformación.

Luis Miguel Puerto Sanz

Cooperación e internacionalización de las universidades

Sebastián, Jesús
Buenos Aires: Biblos, 2004, 167 pp.

Las universidades españolas están pasando por momentos de grandes cambios, en lo que se refiere al ámbito interior (Informe Bricall *Universidad 2000*), vinculado a lo que supone la adaptación al Espacio Europeo de Enseñanza Superior, que transforma radicalmente el panorama universitario. Las universidades están redefiniendo su modelo de relación con la sociedad, tanto en el plano nacional como internacional y uno de los lugares donde más se está haciendo visible su presencia en los últimos tiempos es en el de la cooperación internacional, en sus distintas vertientes

Ante esta situación, conviene adelantar que este es un libro muy necesario pues, aunque comienza a aparecer cierta oferta bibliográfica sobre este tema (ver bibliografía al final), el texto de Sebastián se adentra en una cuestión que es clave para interpretar el pasado, el presente y, sobre todo, el futuro del papel de las universidades en la cooperación internacional. Lo es más aún si vemos el objetivo que persigue: analizar el papel de la cooperación internacional en los procesos de fortalecimiento institucional e internacionalización de las universidades.

Jesús Sebastián tiene una larga y excelente trayectoria en el análisis de las universidades, especialmente en el área iberoamericana. Es investigador científico en el Centro de Información y Documentación Científica (CINDOC) del Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC) de España. La obra se publica con la colaboración de la Secretaría de Cooperación Iberoamericana (SECIB).

El autor señala como punto de partida “considerar la internacionalización como un objetivo y un proceso que se expresa en las universidades en dos dimensiones. Una interna, que supone un cambio cultural en la institución, contribuyendo a la mejora de la calidad y pertinencia de las funciones universitarias de formación, investigación y extensión, y otra dimensión, externa, que se relaciona con la proyección internacional de la oferta y las capacidades docentes y de investigación de la universidad”.

Un repaso al índice nos permite ver la dimensión de totalidad que el autor ha dado a la obra, pues contempla los siguientes apartados: dimensiones de la internacionalización de la educación superior; fundamentos y funciones de la cooperación internacional de las universidades; factores de cambio en los modelos de

cooperación universitaria; ámbitos de la cooperación universitaria, entre los que se incluye la cooperación universitaria para el desarrollo; las lógicas de los agentes y actores de la cooperación universitaria internacional; estrategias para la internacionalización y la cooperación internacional; instrumentos para la cooperación internacional; gestión de la internacionalización y la cooperación internacional; evaluación de la cooperación internacional y del grado de internacionalización; y, por último, tendencias en la cooperación internacional.

En el caso concreto de la presencia de las universidades en la cooperación internacional para el desarrollo, Sebastián afirma que se basa en tres tipos de argumentos complementarios: “por un lado, la participación es una de las expresiones de la función social de las universidades y de su compromiso con la solidaridad. Por otro, las universidades poseen capacidades y conocimientos para contribuir a la mejora de las condiciones de vida y de los objetivos del desarrollo. Finalmente, existe una motivación e interés en las instituciones y en las comunidades académicas, científicas y estudiantiles para colaborar en actividades de cooperación para el desarrollo”.

Recoge seis ámbitos de la cooperación para el desarrollo de las universidades: análisis, difusión y sensibilización sobre la problemática del desarrollo y la cooperación internacional; formación de técnicos y gestores para la cooperación para el desarrollo; formación y especialización de recursos humanos; investigación científica y tecnológica sobre problemas prioritarios para el desarrollo; difusión y transferencia de conocimientos y tecnologías; y asistencia técnica y consultoría.

Son visibles los esfuerzos que las universidades españolas están haciendo para potenciar su labor como actores y agentes de la cooperación para el desarrollo, en un escenario en el que contamos ya con toda una batería de normas y disposiciones que reconocen e impulsan el papel de las universidades en este campo. Destacamos entre ellas: La Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo, que en su Capítulo VI (“La participación social en la cooperación internacional para el desarrollo”), Sección “La cooperación no gubernamental”, establece en su Artículo 31 (Fomento de la cooperación para el desarrollo) que “El Estado fomentará las actividades de las organizaciones no gubernamentales de desarrollo y sus asociaciones para este fin, universidades, empresas, organizaciones empresariales, sindicatos y otros agentes sociales que actúen en este ámbito, de acuerdo con la normativa vigente y la presente Ley, atendiendo a las prioridades definidas en los artículos 6 y 7”.

El Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008, aprobado por el Consejo de Ministros el 28 de enero de 2005, establece las líneas maestras de

la cooperación española para el futuro más cercano. Con algunas carencias, supone la aplicación del consenso entre la administración y los interlocutores sociales para definir qué queremos que sea la cooperación española. Al tratar los actores de la política de cooperación internacional para el desarrollo incluye a las Cortes Generales, la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y Entes Locales, las Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo, las universidades, las empresas y organizaciones empresariales y los sindicatos.

En concreto, se consideran como ámbitos de la cooperación universitaria para el desarrollo los siguientes:

- Investigación para el desarrollo
- Investigación aplicada y transferencia de tecnología adaptada a las condiciones locales
- Fortalecimiento institucional de las universidades de países en vías de desarrollo
- Educación para el desarrollo y sensibilización
- Asesoría técnica en las distintas fases del ciclo de los proyectos
- Formación de profesionales en los ámbitos de la cooperación y del desarrollo
- Fomento del voluntariado y formación inicial de los estudiantes

En el ámbito propiamente universitario disponemos de la “Estrategia de cooperación universitaria al desarrollo”, adoptada por el Comité Español Universitario de Relaciones Internacionales CEURI), el 3 de marzo de 2000, y aprobado por la Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas (CRUE) el 28 de septiembre de 2000; en la se afirma que “La Cooperación Internacional debe ser entendida como aquella modalidad de relaciones entre países que persiguen un beneficio mutuo. La Cooperación para el Desarrollo es una parte de la Cooperación Internacional que, con similar propósito, se establece entre países con distinto nivel de desarrollo, con unos fines concretos (Consolidación democrática, desarrollo económico y social sostenible, lucha contra la pobreza, protección del medio ambiente, entre otros), y todo ello planteado en términos de corresponsabilidad entre las contrapartes”.

En el caso concreto de la Universidad Complutense de Madrid, debemos cumplir con una de las tareas asignadas por los Estatutos: “Son funciones de la UCM al servicio de la sociedad: g) favorecer el intercambio científico, la movilidad académica y la cooperación para el desarrollo de los pueblos” (art. 3.2 de los Estatutos UCM). Nuestra Universidad ha manifestado claramente su voluntad de ocupar un espacio como actor en la cooperación para el desarrollo, acorde con el

compromiso de la sociedad española en esta acción, en el marco de las actividades que nos son propias: la reflexión crítica, el debate abierto y plural, el análisis objetivo y riguroso, y la elaboración de propuestas que tengan como fin la transformación de una sociedad internacional que tiene en la pobreza una de las máximas manifestaciones de la injusticia.

Una prueba de ello es la creación del Vicerrectorado de Relaciones Institucionales y Ayuda al Desarrollo, entre cuyas acciones hay que destacar la puesta en marcha la Convocatoria de Proyectos de Cooperación para el Desarrollo UCM, que alcanza ya su segunda edición; el impulso para que los Centros destinen el 0,7% de su presupuesto a cooperación para el desarrollo, extendiendo ese llamamiento a toda la comunidad universitaria; la potenciación de los estudios de licenciatura y postgrado y una mayor y mejor coordinación entre los propios centros de la UCM dedicados a estas tareas.

Sin embargo, toda esta puesta en escena choca en ocasión con obstáculos difíciles de superar. En la obra de Sebastián se ofrece un muestrario de las distintas fuentes de financiación posible (pág. 112-119). La práctica nos demuestra que, aunque la cooperación para el desarrollo va adquiriendo auge universitario, los centros tienen otras prioridades que tienen que atender muchas veces en función de los escasos recursos con los que cuentan. Esta circunstancia se agrava aún más en el caso de las investigaciones en este campo, muchas veces ocultas o escondidas en las convocatorias dentro del inabarcable campo de las ciencias sociales. Es cierto que en los últimos tiempos asistimos a una corrección de ese desequilibrio, como sucede con la —creemos que aún insuficiente— convocatoria de la Fundación Carolina.

Asistimos a un toque de arrebató para que la comunidad internacional cumpla con los Objetivos (de mínimos) de Desarrollo del Milenio. Las universidades tenemos una responsabilidad tanto en lo teórico como en la práctica para cumplir con nuestra tarea. La obra de Sebastián demuestra las potencialidades y capacidades de la oferta universitaria en cooperación e internacionalización. A pesar de nuestras propias carencias y de las grandes dificultades que debemos sortear, estamos ante una ocasión excelente para demostrar lo que podemos y sabemos hacer. Cumpliremos así con nuestra tarea de ser uno de los actores más importantes en el cumplimiento del objetivo de profundizar en las interrelaciones entre el sistema educativo, la capacitación, la investigación y el desarrollo tecnológico, en el marco de un proceso más amplio de transformación productiva, equidad social, fomento de los derechos humanos (incluyendo el derecho al desarrollo) y la democratización política.

José Ángel Sotillo Lorenzo

Bibliografía complementaria

- ARIAS CAREAGA, Silvia / SIMÓN RUIZ, Alfonso: *Las Estructuras Solidarias de las Universidades Españolas: Organización y Funcionamiento*. Madrid: Universidad Autónoma de Madrid, 2004
- Cooperación Universitaria al Desarrollo*. Jornada de trabajo del Consejo Social de la Universidad Pública de Navarra. Pamplona: Universidad Pública de Navarra, 2003.
- FRERES, Christian / CABO, Carlos: *Las Universidades de la Comunidad de Madrid y la Cooperación al Desarrollo*. Madrid: Comunidad de Madrid, 2003
- MILÁNS DEL BOSCH, Iván / MADRAZO RIVAS, Enrique / DE LA TORRE, Francisco Javier (coords.): *La Universidad como agente de cooperación al desarrollo*. Madrid: Dykinson, 2002
- MONTES DEL CASTILLO, Ángel (ed.): *Universidad y cooperación para el desarrollo*. Murcia: Universidad de Murcia, 2001
- MONCLÚS ESTELLA, Antonio (coord.): *Educación para el Desarrollo y Cooperación Internacional*. Madrid: Editorial Complutense, 2001
- SEBASTIÁN, Jesús: *Cooperación e internacionalización de las Universidades*. Buenos Aires: Biblos, 2004
- UNCETA SATRÚSTEGUI, Koldo: *Análisis del papel de las Universidades en la estrategia general de la cooperación al desarrollo*. Informe solicitado por la Subdirección General de Planificación de Políticas de Desarrollo, de cara a la elaboración del nuevo Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008. Septiembre de 2004

La política social como instrumento de la lucha contra la pobreza: el caso brasileño

Política social internacional. Consequências sociais da globalização.
Wilhelm Hofmeister (org). Konrad-Adenauer-Stiftung,
Rio de Janeiro, 2005, 244 páginas.

Política social preventiva: desafio para o Brasil.
Dieter W. Benecke & Renata Nascimento (orgs.). Konrad-Adenauer-Stiftung,
Rio de Janeiro, 2003, 456 páginas.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD/Brasil):
<http://www.pnud.org.br>.

Programa Hambre Cero del gobierno brasileño:
<http://www.fomezero.gov.br>.

Después de la victoria de Lula en las elecciones presidenciales brasileñas del año 2002, muchos dirigieron su mirada hacia Brasil como un país donde, con casi total seguridad, el nuevo gobierno del Partido de los Trabajadores pondría en práctica todo un catálogo de políticas públicas con el objetivo final de disminuir las lacerantes desigualdades sociales que constituyen la marca registrada de este país-continente, campeón mundial de la desigualdad pues está entre las tres naciones más desiguales del mundo (el 10% más rico concentra el 45,7% de la renta per capita mientras el 50% de los más pobres poseen apenas el 13,5 %). Siempre que se aborda este tema vienen a la memoria las palabras del antecesor de Lula, el sociólogo Fernando Henrique Cardoso...“Brasil no es un país pobre, es un país injusto”. Las obras y links que comentamos en esta reseña bibliográfica proponen una aproximación a la política social como instrumento fundamental de la lucha contra la pobreza, desde el presupuesto de que el diseño e implementación de este tipo de política constituye un desafío para cualquier gobierno que se proponga disminuir las desigualdades.

Los dos libros analizados son el resultado de seminarios organizados por la Fundación Konrad Adenauer en Brasil (<http://www.adenauer.com.br>), una fundación política alemana de orientación demócrata-cristiana que viene desarrollando desde hace décadas un interesante trabajo en América Latina fomentando el diálogo, los estudios y la reflexión en temas como los derechos humanos, las relaciones euro-latinoamericanas, la democracia participativa, el

fortalecimiento del Estado de Derecho y de la economía social de mercado, la justicia social y el desarrollo sostenible. Bajo el título “Política social preventiva: desafío para o Brasil”, se recogen las ponencias de los participantes en un seminario organizado en Río de Janeiro, en el año 2003. Divididas en cuatro apartados (aspectos sociales dentro de la política económica, políticas sociales asistencialistas, opciones de empleo y renta, prevención de la exclusión social), los trabajos presentan un denominador común que, por cierto, refleja la idea central de la obra colectiva: la mejor política social es una prudente política económica que considere los aspectos tradicionales de la economía como inversiones, ahorro, consumo, empleo, tecnología, innovación e investigación, estabilidad monetaria, equilibrio presupuestario del Estado y un sistema tributario justo. En términos simplificados, como afirma el organizador Dieter Benecke, “una prudente política económica busca condiciones favorables para el crecimiento, la solidez de las finanzas públicas y la justicia social a través de instrumentos de redistribución”. Hasta aquí nada de original, ni tampoco nada de escandaloso...que no se asusten los enemigos del neoliberalismo que pueden pensar que se están recitando de memoria los términos del vilipendiado Consenso de Washington. Esta es, a grandes rasgos, la política económica que el gobierno de Lula viene desarrollando en sus dos años en el poder, con buenos resultados, reconocimiento internacional y críticas de los sectores más a la izquierda de la sociedad brasileña pero, también debe decirse, con pírricos resultados en la lucha contra la pobreza.

La política social se entiende en estas obras no sólo como una parte integral de la política económica, sino también como una política que requiere un diseño propio de acuerdo a necesidades actuales y futuras, como fue recordado en la Cumbre mundial de Naciones Unidas sobre Desarrollo Social de Copenhague, en 1995. Después de un examen de las características de la política social en el sistema de mercado y en el sistema de planificación central, el organizador de la obra presenta su óptica sobre la realidad brasileña llegando a la conclusión de que Brasil corresponde a la categoría de un sistema mixto caracterizado, sin embargo, más por los mecanismos de mercado que por los de planificación central. Ello explica que la política social en Brasil deba obtener la mayor parte de sus recursos mediante la recaudación de impuestos y contribuciones.

Otro aspecto interesante que se aborda es la tentación asistencialista que está presente en las políticas públicas de corte social en países en situación de emergencia, con una buena parte de su población viviendo por debajo del umbral de la pobreza. Este es el caso brasileño, más acentuadamente en las regiones Norte y Nordeste y en las grandes bolsas de pobreza —hasta un total de 13 según fue definido recientemente por el PNUD-Brasil— que concentran

a lo largo y ancho de la geografía brasileña cerca de 26 millones de almas en situación calamitosa. En estas bolsas de pobreza encontramos 600 municipios con una población comparable a la de Marruecos, en un área que corresponde a cuatro veces el territorio de Alemania y con un IDH similar al de Uganda (147 lugar en una lista de 175 países). Cabría añadir aún a estas desoladoras cifras las bolsas de miseria que se han formado en las periferias de las regiones metropolitanas, o incluso en su propio seno, pero que al estar embutidas en ellas no aparecen siempre definidas claramente. Quienes conozcan São Paulo o Río de Janeiro saben de que estamos hablando.

Las cifras cantan. Según datos del Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), 47 de los 180 millones de brasileños son miserables considerándose como tales aquellos con una renta inferior a 108 reales mensuales (unos 33 euros aproximadamente), una cantidad suficiente para el consumo diario de 2.288 calorías. Por otra parte, la miseria aumentó en el año 2003, de un 26,2 % a un 27, 2%. En las ciudades este incremento fue más significativo, del 16,6 % creció al 19,4% y afectó más a los niños y jóvenes (entre los primeros hasta los 15 años la tasa de pobreza es 50% mayor que la tasa media del país y entre los segundos, se calcula que 27 millones de brasileños hasta los 17 años viven en la miseria). Además, de acuerdo con el Informe de Desarrollo Humano 2004 del PNUD, Brasil está clasificado como país de desarrollo medio, ocupando la posición 72 entre 177 países, con un IDH de 0,775. No obstante, debe alertarse sobre los necesarios cuidados que deben tomarse al examinar algunas clasificaciones de pobreza que son calculadas a partir de un promedio nacional. Las precauciones se centran en las desigualdades que los promedios ocultan, desigualdades que en el ámbito de las políticas sociales, centradas en la persona, encubren problemas que deben ser subsanados. En el caso brasileño este promedio oculta las graves desigualdades sociales y regionales del país. Por ejemplo, utilizando el criterio del IDH, Brasil tiene zonas con un IDH alto, como la ciudad de Sao Caetano do Sul con IDH de 0,919, y otras con IDH similares a Etiopia (como Manari con IDH 0,359).

El perfil de la pobreza en Brasil ha sido contemplado en el reciente informe "Invirtiendo en el Desarrollo: un Plan Práctico para alcanzar los ODM", del PNUD-Brasil, de 2005. En este documento se destaca la desigualdad entre las regiones del país y se presentan las áreas que más necesitan ayuda para desarrollarse. De este total, 4 están localizadas en el Nordeste, 4 en el Norte, 1 en el Centro-Oeste, 2 en el Sudeste y 2 en el Sur. Llama la atención la existencia de estas zonas en áreas hasta entonces consideradas desarrolladas, como el Sur. Además de la desigualdad regional, estudios realizados por institutos de investigación brasileños, presentan una desigualdad social que destaca grupos vulnerables como negros y mujeres que presentan los peores indicadores

sociales, con más dificultad para acceder a servicios públicos y mejorar sus condiciones de vida. El IBGE presenta un perfil básico de la pobreza en Brasil: familias con muchos hijos, lideradas por mujeres, siendo que 8 de cada 10 de estas familias son negras o mulatas. En el año 2001, según el PNUD Brasil, los negros eran el 46% de la población, siendo que entre el 10% de los más pobres del país, el 69,6 % eran afrodescendientes. Y a pesar de estos datos es frecuente escuchar en Brasil que el país es una “democracia racial”.

Para responder a este auténtico holocausto, ya el anterior gobierno brasileño intentando huir de las políticas sociales de corte asistencialista, empezó a realizar políticas de transferencia de renta, condicionadas a acciones del beneficiario, con el objetivo de romper el círculo de la pobreza. Un ejemplo fue el “Programa Bolsa-Escuela”, que transfería una especie de beca (en torno a 10 euros) a cada niño o joven de familia de baja renta, condicionada a la frecuencia del mismo a la escuela. Se intentó así elevar el grado de escolaridad de estos jóvenes para promover una mejor formación, posibilitando su inserción en el mercado de trabajo. En la gestión del presidente Lula el combate al hambre y la pobreza, y la promoción del desarrollo, se convierten en prioridad de la agenda social nacional. Un ejemplo es el “Programa Bolsa Familia” —en el nivel federal, a parte de los programas desarrollados a nivel *estadual* y municipal— que engloba cuatro políticas sociales de transferencia de renta (beca-escuela, tarjeta de alimentación, beca-alimentación y auxilio-gas). Un importante cambio fue la creación de un registro único de beneficiarios, facilitando así la localización del beneficiario más vulnerable, tanto en su condición social como geográfica.

Lo cierto es que transcurrida la primera mitad del mandato de Lula, la política social y su gestión continúa siendo rediseñada y las críticas son abundantes habida cuenta del fracaso del tan publicitado —y conocido superficialmente en Europa— programa Hambre Cero. Este programa, con innumerables problemas en su diseño, con errores conceptuales garrafales sin distinguir entre pobreza y hambre y sin considerar el universo de la población al que iría dirigido, con un baile de dimisiones y ceses entre sus sucesivos responsables, fue el mascarón de proa de las políticas sociales del gobierno Lula en sus primeros meses de mandato. Finalmente se le ha incluido bajo el paraguas del programa Bolsa Familia. Para unos, dos años después sus resultados no son nada despreciables, aunque están lejos de resolver el problema del hambre en Brasil. Hasta noviembre de 2004 se habría atendido a 5,3 millones de familias en 5.500 municipios y el objetivo para el 2006 es beneficiar a 11,5 millones de familias. Para otros, el programa Hambre Cero —definido por Lula como “el mejor programa de transferencia de renta del mundo”— ha tenido problemas de aplicación y gestión pero lo que de verdad se cuestiona

es su carácter asistencialista y que no trate de atacar las raíces de la miseria sino apenas paliarlas desde un Estado protector y, además, en regiones donde en clave política clientelística el gobierno intenta obtener réditos electorales a cambio de migajas de pan.

Nunca llueve a gusto de todos incluso en las regiones donde, cómo sucede en el Nordeste brasileño, no llueve casi nunca. Ni tampoco faltan los consejos para mejorar la política social del gobierno que debería distribuir mejor la renta para combatir la pobreza, coordinar los diferentes programas sociales —en el nivel federal pero también con las otras administraciones regionales y locales— para que lleguen simultáneamente a una misma comunidad, intensificar los mecanismos de fiscalización de sus políticas que podría ser efectuada en el nivel local por grupos de la propia comunidad afectada para verificar si la contrapartida de las familias está siendo cumplida (enviar a los hijos a la escuela, cuidar de la nutrición, etc.) y, por último, garantizar que los beneficios de las políticas sociales lleguen a los más pobres entre los pobres pensando que, cómo afirma el economista brasileño Francisco Ferreira, “la miseria en Brasil tiene color, el negro, tiene edad, la infancia, y tiene región, el Nordeste”.

Bruno Ayllón

Las ONG en España. De la apariencia a la realidad

Carlos Gómez Gil.
Los Libros de la Catarata, Madrid, 2005

Pensar, crear, hacer una política de cooperación española

Manuel Guedán
Trama, Madrid, 2004

En los últimos meses hemos asistido a la publicación de dos obras vinculadas por un nexo común: la labor que las ONGD han desempeñado en el sistema de cooperación internacional y, en mayor medida, en la conformación de un mundo más solidario. En principio, poca gente discute que tal aportación no haya existido sino, más bien, se centra en las características de la misma y los efectos, deseados o no, que han tenido sobre las relaciones Norte-Sur.

Carlos Gómez Gil ha publicado recientemente el libro titulado *Las ONG en España. De la apariencia a la realidad* (Los Libros de La Catarata, 2005) y centra su debate en la aparente “bondad” de las ONGD como actores poco cuestionados por los fines que, en el imaginario colectivo, persiguen (transformación social a través de acciones dentro del ámbito de la cooperación o de la sensibilización y denuncia entre otros) debido a la dimensión humanitaria de su labor y a la acumulación de valores positivos de los que se ha rodeado.

Ante esta fotografía la obra realiza un análisis crítico de la evolución de las ONG en España, del papel que desempeñan en la actualidad y de las características que definen el modelo español, rico en enfoques y aproximaciones a los objetivos de transformación social (no en vano en España coexisten organizaciones vinculadas a partidos políticos, sindicatos, empresas e instituciones religiosas, etc.) y con una capacidad para ir permeando sus ideas en el mundo de la empresa y la administración pública cada vez mayor (con efectos más bien contradictorios).

De hecho, y en palabras del autor, “el modelo español avanza hacia un proceso de concentración (económica, de recursos, de programas y campañas) cada vez más poderoso en un grupo muy reducido de ONG, que son las que están siendo utilizadas para que nuestros gobiernos (y también algunas empresas) puedan lavar su conciencia y también otras muchas cosas”. En otras palabras, la obra pretende alertar acerca de los efectos que sobre el sector puede tener la irrupción de organizaciones dedicadas a gestionar de forma precaria “los escombros de las políticas sociales, asistenciales, o de ayuda, en

cualquiera de sus ámbitos” ya que, junto a todas ellas, existen otras organizaciones que trabajan desde criterios distintos, intentando generar nuevos espacios de solidaridad, de transformación social, de crítica a tantas y tantas injusticias, de defensa de causas y personas vulnerables.

En efecto, el argumento de Gómez Gil es que en las ONG hay lo mismo que en la sociedad, porque se nutren de la sociedad misma y, por lo tanto, deberíamos pensar qué está sucediendo en ese mundo cuando detrás de algunas organizaciones hay elementos que lastran la capacidad de estos actores como generadores de nuevos modelos de conciencia ciudadana y transformación social.

El segundo de los libros mantiene ciertos elementos en común con el primero, ya que en *Pensar, crear, hacer una política de cooperación española* (Editorial Trama, 2004) Manuel Guedán se dedica a plantear aspectos más generales sobre el papel que han tenido las ONGD como actores de la política española de cooperación para el desarrollo durante los últimos 20 años.

En un tono más académico y con unos contenidos que reflejan un período concreto de la historia de la cooperación española (1986-2001), Guedán traza un panorama del contexto internacional de la cooperación para centrar su atención en la cooperación española y el auge en el sistema español de cooperación de las ONGD, sus relaciones con la Administración General del Estado y las administraciones públicas descentralizadas o los nuevos retos de las ONGD ante los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Por otro lado, la obra centra una buena parte de su contenido en analizar la creación y el papel de uno de los espacios de concertación entre las ONGD y el Gobierno: el Consejo de Cooperación y el especial protagonismo que ha venido teniendo para la aplicación y desarrollo del texto que consagró la ayuda al desarrollo a rango de Ley en 1998.

Así pues, esta obra puede considerarse un pequeño manual sobre el sistema de cooperación española desde sus inicios hasta el cambio de siglo, donde se van proporcionando datos acerca de la evolución de la ayuda en términos presupuestarios y normativos (desde las primeras orientaciones de la ayuda hasta el marco bilateral y multilateral de la misma y la irrupción en este contexto de los nuevos actores de la cooperación descentralizada) aunque es cierto que, debido al período temporal que abarca, el libro no puede considerarse como una referencia de la actual política de cooperación española.

Carlos Illán Sailer

Alerta 2005! Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz

AA.VV.
Escola de Cultura de Pau (UAB), Icaria Editorial,
Barcelona, 2005, 191 páginas

Investigación para la paz y resolución de conflictos

Fernando Harto de Vera
Tirant lo Blanch, Valencia, 2004, 294 páginas

La historia de la intervención humanitaria. El imperialismo altruista

Itziar Ruiz-Giménez Arrieta
Los Libros de la Catarata, Madrid, 2005, 280 páginas

No es habitual hacer una reseña conjunta de tres obras, las evidentes diferencias entre ellas son, cuanto menos, difíciles de articular. No obstante, las tres obras señaladas más arriba presentan elementos en común que merece la pena destacar, sobre todo por el tratamiento que dan a algunos de los aspectos más importantes de la vida internacional.

Guerras, conflictos y violaciones de derechos humanos continúan siendo una realidad en pleno siglo XXI. Los autores que nos ocupan analizan estas cuestiones desde diversas ópticas, todos ellos mediante un claro esfuerzo por insertarlas en las dinámicas propias de la sociedad internacional globalizada.

La Unidad de Alerta de la Escuela de Cultura de Paz de la Universidad Autónoma de Barcelona nos presenta un informe sobre la evolución de estas cuestiones en el ámbito internacional durante el año 2005. Se trata de un estudio anual que sintetiza el estado de la cuestión en base a indicadores tales como el número y el alcance de los conflictos armados registrados durante el año, las situaciones de tensión y disputas de alto riesgo, y las crisis humanitarias. Pero el informe también incorpora indicadores como los procesos de paz iniciados durante este período, las situaciones de rehabilitación posbélica, la militarización y el desarme, la situación de los derechos humanos, el desarrollo y la dimensión de género en la construcción de la paz.

Se trata de un valioso estudio por el esfuerzo de revisión y síntesis que realizan sus autores, y porque expone de manera muy detallada (con numerosos gráficos, mapas y tablas), cuáles son las tendencias generales en torno a la situación de los derechos humanos y las situaciones de conflicto o posconflicto. En base a la comparación de las dinámicas actuales con las de años anteriores, el informe también pretende servir de “alerta” para la prevención de estas acuciantes problemáticas y para enfocar las políticas exteriores, de cooperación para el desarrollo, de prevención de conflictos armados y de consolidación de la paz.

Con una clara intención divulgativa y pedagógica, que no por ello menos interesante, la segunda obra hace un recorrido por la historia de la reflexión científica para la paz y la resolución de conflictos. Íntimamente vinculada a la ciencia política, esta disciplina, que ha ido evolucionando hasta su institucionalización a mediados del siglo XX, ha sido objeto de debate desde distintos enfoques y corrientes. Tal y como expone el autor, las causas y el tratamiento de los conflictos y la paz han estado sujetos a multitud de interpretaciones y conceptualizaciones, y todavía hoy existen variadas controversias y dilemas en torno a los mismos, sobre todo por la necesidad de abordarlos desde la transdisciplinariedad.

Más allá de la revisión histórica de la consolidación de la disciplina, la obra también expone cuáles son las principales técnicas de resolución pacífica de conflictos, qué definición da cada una de ellas a los fenómenos, cuáles son los objetivos que pretenden conseguir y los medios empelados al respecto, tales como la negociación y mediación.

Cabe destacar la claridad, la síntesis y el rigor con que se ha abordado esta obra, lo que la convierte en un manual de obligada referencia para quienes quieran adentrarse en el estudio de la investigación para la paz y la resolución de los conflictos.

La tercera obra a la que nos referimos intenta poner sobre la mesa una cuestión de candente actualidad: ¿cuál es el límite a la protección de los derechos humanos? Desde el final de la guerra fría, cada vez son más habituales las intervenciones militares en situaciones de violación de derechos humanos, lo que les hace adquirir un carácter “humanitario” muchas veces puesto en duda. El uso de la fuerza, de las armas y el papel de los ejércitos en contextos de crisis humanitaria han erosionado la imparcialidad, neutralidad, independencia y universalidad tradicionalmente inherentes a la ayuda humanitaria; así como los principios básicos del derecho internacional, esto es, la soberanía de los Estados, la no injerencia en los asuntos internos y la prohibición del uso de la fuerza armada.

La autora hace un análisis de cómo ha ido evolucionando históricamente la justificación de todo tipo —bajo intereses económicos, políticos o de seguridad— de la intervención humanitaria y de cómo ésta ha estado condicionada sobre todo por los cambios en la estructura normativa internacional tras la bipolaridad de la guerra fría y con el actual proceso de globalización.

Se trata de una rigurosa obra que pretende contribuir al debate en torno a lo que se ha dado en llamar “imperialismo altruista” en su doble vertiente: por un lado como instrumento de justicia y defensa de los derechos humanos y por otro como mecanismo de imposición de una visión occidental de la vida y la justicia. Con este objetivo, se recurre al análisis de los casos de Irak, Kosovo, Liberia, Somalia y Ruanda, que sumados a muchos otros continúan perpetuando el dilema sobre cómo debe actuarse en casos de violaciones masivas de los derechos humanos.

Estas tres obras en su conjunto arrojan una clara evidencia: los conflictos y las violaciones de derechos humanos continúan estando presentes en la realidad internacional y condicionando la vida de millones de seres humanos. Pero también ponen de manifiesto los debates en el ámbito internacional en torno a cuáles son o deberían ser las mejores fórmulas para prevenirlos, para resolverlos y para consolidar la paz, con qué instrumentos y a través de qué tipo de actores. En definitiva, todas ellas invitan a la reflexión y al debate.

Patricia Déniz Alonso

PUBLICACIONES DEL IUDC

“Serie Desarrollo y Cooperación”

Coediciones IUDC - Los Libros de la Catarata

- PÁLVAREZ-OSSORIO, Ignacio e IZQUIERDO, Ferran: *¿Por qué ha fracasado la paz? Claves para entender el conflicto palestino-israelí*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid, 2005.
- ECHART, Enara, LÓPEZ, Sara y OROZCO, Kamala: *Origen, protestas y propuestas del movimiento antiglobalización*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid, 2005.
- FELIÚ, Laura: *El Jardín Secreto. Los Defensores de los Derechos Humanos en Marruecos*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2004.
- LACOMBA, Joan: *Migraciones y Desarrollo en Marruecos*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2004.
- HA-JOON CHANG: *Retirar la escalera. La estrategia del desarrollo en perspectiva histórica*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2004.
- DE RIVERO, Oswaldo: *Los Estados Inviabiles. No desarrollo y supervivencia en el siglo XXI*, Madrid, 2003.
- BUSTELO, Pablo y SOTILLO, José Ángel (comps.): *La cuadratura del círculo: posibilidades de triangulación España-América Latina-Asia Pacífico*, Madrid, 2002.
- RIST, Gilbert: *El desarrollo: historia de una creencia occidental*, Madrid, 2002. 23 euros.
- ÁLVAREZ-OSSORIO, Ignacio: *El miedo a la paz. De la Guerra de los Seis Días a la Segunda Intifada*, Madrid, 2001.
- NIETO PEREIRA, Luis (Ed.): *Cooperación para el desarrollo y ONG. Una visión crítica*, Madrid, 2001.
- PIPITONE, Ugo: *Reflexiones sobre un presente acelerado. Regiones económicas, subdesarrollo e izquierda*, Madrid, 2000.
- PEREDO POMBO, José María: *Opinión pública y desarrollo. La respuesta social a las ayudas internacionales*, Madrid, 1999.
- LÓPEZ-MÉNDEZ, Irene y ALCALDE, Ana Rosa: *Relaciones de género y desarrollo. Hacia la equidad de la cooperación*, Madrid, 1999.
- MORA, Luis M^a y PEREYRA, Verónica: *Mujeres y solidaridad. Estrategias de supervivencia en el África Subsahariana*, Madrid, 1999.
- GIMENO, Juan Carlos y MONREAL, Pilar: *La controversia del desarrollo. Críticas desde la Antropología*, Madrid, 1999.
- ROY, Joaquín: *La siempre fiel. Un siglo de relaciones hispano-cubanas (1898-1998)*, Madrid, 1999.
- VILLENA, Miguel Ángel: *Espanoles en los Balcanes. Misiones civiles y militares en la Antigua Yugoslavia*, Madrid, 1998.

- TAIBO, Carlos: *Las transiciones en la Europa Central. ¿Copias de papel carbón?*, Madrid, 1998.
- SANAHUJA, José Antonio y SOTILLO, José Ángel: *Integración y desarrollo en Centroamérica. Más allá del libre comercio*, Madrid, 1998.
- GONZÁLEZ PARADA, José Ramón: *Cooperación descentralizada. ¿Un nuevo modelo de relaciones Norte-Sur?*, Madrid, 1998.
- MENÉNDEZ DEL VALLE, Emilio: *Islam y democracia en el mundo que viene*, IUDC-La Catarata, Madrid 1998.
- PÉREZ-SOBA DÍEZ DEL CORRAL, Ignacio: *La juventud española y la cooperación para el desarrollo*; IUDC-La Catarata-Consejo de la Juventud de España; Madrid, 1997.
- PIPTONE, Ugo: *Asia y América Latina. Entre el desarrollo y la frustración*, Madrid, 1996.
- DE LEÓN, Omar: *Economía informal y desarrollo. Teorías y análisis del caso peruano*; IUDC-La Catarata, Madrid, 1996
- GÓMEZ GIL, Carlos: *El comercio de la ayuda al desarrollo. Historia y evolución de los créditos FAD*; IUDC-La Catarata-Consejo Local para la Cooperación y la Solidaridad de Getafe, Madrid, 1996.
- HERNANDO DE LARRAMENDI, Miguel y NÚÑEZ, Jesús: *La política exterior y de cooperación de España en el Magreb (1982-1995)*, IUDC-La Catarata; Madrid, 1996.

Otras publicaciones del IUDC-UCM

- ECHART, Enara, PUERTO, Luis Miguel y SOTILLO, José Ángel (Coords.): *Globalización, pobreza y desarrollo. Los retos de la cooperación internacional*. Segundo Encuentro Internacional Complutense Ciencia y Sociedad. IUDC, UCM, Los Libros de la Catarata, Madrid, 2005.
- FUNDACIÓN IPADE: *Contando hasta el 2015*. Relatos y ensayos por el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Internacional. IPADE-IUDC, Madrid, 2003.
- IGLESIA-CARUNCHO, Manuel, JAIME, Pilar y CASTILLO, Melba: *Acabar con la pobreza. Un reto para la Cooperación Internacional*. IPADE/IUDC. Octubre 2003.
- El Enfoque del Marco Lógico. Manual para la planificación de proyectos orientada mediante objetivos*, IUDC-CEDEAL, Madrid 1993.
- Evaluación de Proyectos de Ayuda al Desarrollo. Manual para evaluadores y gestores*, IUDC-CEDEAL, Madrid 1997.
- LÓPEZ, I. y SIERRA, B.: *Integrando el análisis de género en el desarrollo. Manual para técnicos de cooperación*. IUDC-UCM, Madrid 2001.
- MERLINI, M. y otros: *Productos financieros éticos para la cooperación al desarrollo. La experiencia internacional*, IUDC-Cedeal, Madrid 1997.
- CD-ROM: *Evaluación y participación en la cooperación internacional para el desarrollo*, IUDC, Madrid 2000.

Números anteriores de la REDC

REDC 16 - Verano 2005

Tema Central: África y Desarrollo

REDC - 2005

Número Monográfico Extraordinario: Desarrollo Rural Sostenible

REDC 15 - Invierno 2004

Tema Central: Comunicación para el Desarrollo

REDC 14 - Verano 2004

Tema Central: Mediterráneo y Desarrollo

REDC 13 - Invierno 2003

Tema Central: Energías Renovables y Desarrollo

REDC 12 - Verano 2003

Tema Central: La Región Andina

REDC 11 - Invierno 2002

Tema Central: 10 Años de la Cooperación Española

REDC 10 - Verano 2002

Tema Central: La Cumbre sobre Desarrollo Sostenible (Rio+10)

REDC 9 - Invierno 2001

Tema Central: Medio Ambiente y Desarrollo

REDC 8 - Verano 2001

Tema Central: Ayuda Humanitaria

REDC 7 - Invierno 2000

Tema Central: La Financiación de la Cooperación para el Desarrollo

REDC 6 - Verano 2000

Tema Central: Relaciones de Género y Desarrollo

REDC 5 - Invierno 1999

Varios Temas

REDC 4 - Verano 1999

Número Extraordinario: La Evaluación de la Ayuda al Desarrollo

REDC 3 - Invierno 1998

Tema Central: La cooperación Unión Europea - América Latina

REDC 2 - Verano 1998

Tema Central: Política Española de Cooperación para el Desarrollo

REDC 1 - Invierno 1997

Tema Central: Política de Desarrollo de la Unión Europea en perspectiva 2000

REDC 0 - Primavera/verano 1997

Tema Central: Varios Temas

Los números agotados y los índices detallados pueden consultarse en la página web:

<http://www.ucm.es/info/IUDC>

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

- | | |
|--|----------------|
| <input type="checkbox"/> España (suscripción normal) | 20 euros |
| <input type="checkbox"/> España (suscripción de apoyo) | 30 euros |
| <input type="checkbox"/> Europa | 25 euros |
| <input type="checkbox"/> 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 de la 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. 6º PLANTA. 28015 MADRID. ESPAÑA
TELÉFONO: (34) 91.394.64.09 FAX: (34) 91.394.64.14

