

# COOPERACION Y AYUDA INTERNACIONAL AL DESARROLLO DE LA UNION EUROPEA

Viet Juan Félix Costa



A MIS PADRES NURIA Y FRANCISCO  
TODO SE LO DEBO A ELLOS.

A AYMÉE CALATAYUD, QUE  
SIEMPRE ESTÁ APOYÁNDOME.

A MIS ABUELOS ROSA  
MARÍA, GLORIA,  
BARTOLOMÉ Y JORGE A  
QUIENES LOS  
RECUERDO SIEMPRE.

A TODOS MIS MAESTROS Y  
COMPAÑEROS DEL MASTER EN  
COOPERACIÓN INTERNACIONAL  
DEL INSTITUTO UNIVERSITARIO DE  
DESARROLLO Y COOPERACIÓN DE LA  
UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

EDITORES:

VIET JUAN FELIX Y JORGE MALUF

CALLE MORELOS 1000, COL. CENTRO. C.P. 31000

CHIHUAHUA, CHIH., MEXICO

TEL. (614)259-5513

e-mail: [vietjuan@yahoo.com](mailto:vietjuan@yahoo.com)

[jmaluf75@hotmail.com](mailto:jmaluf75@hotmail.com)

Madrid, España, Junio del 2000

Primera edición electrónica

# ÍNDICE

## INTRODUCCIÓN.....

1.-ORÍGEN Y EVOLUCIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA.....	6
2. - LOS CUATRO PILARES DE LA UNIÓN EUROPEA.....	7
2.1- LA COMISIÓN.....	7
-EL CONSEJO DE MINISTROS.....	7
1.1. -EL PARLAMENTO EUROPEO.....	9
-EL TRIBUNAL EUROPEO.....	10
-LAS RELACIONES EXTERIORES DE LA UNIÓN EUROPEA.....	10
-INTRODUCCIÓN.....	10
1.2. LAS RELACIONES CON EUROPA CENTRAL Y DEL ESTE.....	11
-LAS RELACIONES CON LOS PAÍSES DEL MEDITERRÁNEO.....	12
1.3. LAS RELACIONES CON LOS PAÍSES DE ASIA, CARIBE Y PACÍFICO (ACP).....	13
3.5 - LOS LAZOS CON LATINOAMÉRICA.....	13
3.6.- LAS RELACIONES CON ASIA.....	15
4.- LA AYUDA EUROPEA AL DESARROLLO INTERNACIONAL.....	16
3.1. DEFINICIÓN DE AYUDA AL DESARROLLO.....	16

3.2.	MARCO LEGAL DE LA AYUDA EUROPEA.....	9
3.3	PRESUPUESTO DE LA UNIÓN EUROPEA A LA AYUDA.....	20
3.4.	LOS RESPONSABLES DE LA AYUDA.....	25
	LOS COMISARIOS.....	36
3.5.	LA COOPERACIÓN POR DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA.....	26
5.	COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA.....	27
5.1.	MARCO LEGAL.....	27
6.	ÁREAS PRIORITARIAS.....	29
6.1.-	PAÍSES BENEFICIADOS.....	29
6.2.-	SOCIOS IMPLICADOS.....	30
7.	LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES.....	30
8.	CÓMO SOLICITAR APOYO FINANCIERO.....	32
9.	ELEMENTOS DE PRESENTACIÓN.....	32
10.	RELACIONES BILATERALES UE-MÉXICO.....	33
11.	CASO DE ESTUDIO: EL GRUPO DE EDUCACIÓN POPULAR CON MUJERES DE MÉXICO.....	35
11.1.	DEFINICIÓN.....	35
11.2.	OBJETIVOS.....	36
12.	EMPRESAS SOCIALES DE MUJERES.....	37
13.	ACUERDO MARCO DE COOPERACIÓN.....	39

«

14.	IGUALDAD DE GÉNERO; POLÍTICA TRANSVERSAL DE LA UNIÓN EUROPEA.....	41
15.	-EL GRUPO DE CHIAPAS (GIAADEC).....	42
16.	-EL CONFLICTO ZAPATISTA.....	48
17.	INSTITUCIONES MULTILATERALES DE APOYO	55
18.	EXPERIENCIAS DE MUJERES EN EL PROYECTO.....	57
	CONCLUSIONES	59
	BIBLIOGRÁFICAS	61
	ANEXOS	63



## INTRODUCCIÓN

La política de cooperación internacional al desarrollo constituye una parte especializada de la política de un país o de un conjunto de países (Unión Europea, Naciones Unidas, OCDE, etc.). Así, entre los rasgos que caracterizan a la política de cooperación cabría subrayar:

- a) Persigue un **objetivo definido** -la promoción del desarrollo- lo que delimita tanto su ámbito geográfico de aplicación como los instrumentos de que se compone. Frente al carácter generalista de la política exterior, la política de cooperación al desarrollo es regional en su cobertura y especializada en sus instrumentos.
- b) De los objetivos que persigue -la ayuda al desarrollo- se desprende que se trata de una política cuya eficacia, en su sentido pleno, solo se puede medir **a mediano y largo plazo**. O, lo que es lo mismo, es un tipo de política que solo surte cierto efecto si resulta de una acción consistente en el tiempo.
- c) Por último, es una política cuya eficacia no **puede evaluarse por la capacidad de retorno** de las decisiones adoptadas. No quiere decir ello que las acciones no puedan comportar beneficios para el país oferante (donante), pero no debe ser este el criterio que prime a la hora de confeccionar un plan de cooperación al desarrollo.

Es conveniente diferenciar dos conceptos que pudieran ser motivo de confusión. Por un lado la *cooperación internacional al desarrollo* y por otro lado, el concepto de la *ayuda internacional al desarrollo*. ■

La **ayuda internacional** al desarrollo, se refiere a la transferencia de recursos de los países industriales a los países en desarrollo para promover el progreso de estos últimos. Es *internacional* porque se origina en el exterior del país que la recibe; es *ayuda* porque tales corrientes no están determinadas por los mismos principios que rigen los flujos de mercancías y capitales en los mercados; y es para el *desarrollo*, porque éste es el objetivo que las debe guiar.

**Cooperación** internacional al **desarrollo** mientras tanto, supone una serie de concesiones, en su mayoría comerciales que pueden promover el crecimiento del país beneficiario, pero *no supone una transferencia directa de recursos*. Ejemplo de esto es la concesiones arancelarias del sistema de preferencias generalizadas.

Año tras año, los países del **Comité de Ayuda al Desarrollo**, incluida la Unión Europea, destinan unos 60,000 millones de dólares a la ayuda pública para el desarrollo; hay tres razones que explican este comportamiento:

**La primera** es fundamentalmente **humanitaria**. La ayuda al desarrollo expresa el sentimiento de compasión que suscitan la extrema pobreza<sup>1</sup> y los sufrimientos humanos que afligen, todavía hoy, a la quinta parte de la población del mundo.

La gran mayoría de las personas que viven en la extrema pobreza no tienen acceso a los recursos de agua limpia ni a servicios sanitarios satisfactorios; muchos sufren una desnutrición que les impide llevar a cabo actividades productivas; la mayoría no tiene acceso a la educación básica entre muchas otras cosas más. Esta miseria es totalmente dolorosa y debe cesar cuanto antes. La ayuda al desarrollo responde a un imperativo moral evidente.

**La segunda** razón que impulsa a obrar a favor del desarrollo es que existe un **interés** en hacerlo: el desarrollo beneficia a todos los pueblos, tanto a los más pobres, como a los más ricos. La prosperidad de los países en desarrollo amplía los mercados de bienes y servicios de los países industrializados.

Por otra parte, un clima de mayor **seguridad económica** de los países en desarrollo disminuye las presiones migratorias hacia países desarrollados, evitando así tensiones sociales en éstos. La estabilidad

---

<sup>1</sup> Recientemente, el Secretario General de las Naciones Unidas, **Koffi Annan** señalaba en la reunión de Davos, Suiza que la mitad de los habitantes de la tierra unos 3,150 millones de personas, tiene que sobrevivir cada día con **menos de dos dólares diarios**. La globalización funciona para todos o no funciona para ninguno, comentaba. (El Mundo, 29 de enero del 2001).

política y la cohesión social reducen, a su vez, los riesgos de un conflicto armado, el terrorismo y la criminalidad, cuyas repercusiones inevitablemente se dejan sentir en otros países.

**La tercera** razón que alienta a la comunidad internacional a mantener la cooperación al desarrollo es la "solidaridad" que liga a todos los pueblos entre sí en busca de la **solución a problemas globales**: deterioro del medio ambiente, alto crecimiento demográfico, proliferación de las armas nucleares y convencionales, el tráfico de drogas, las epidemias, etc.

Considerando lo antes dicho y viendo la importancia que la Unión Europea -junto con sus 15 estados miembros- tiene como donantes de Ayuda Oficial al Desarrollo (50% del total aproximadamente), he decidido escoger como **tema** de esta memoria final **de investigación, el análisis al sistema europeo de ayuda oficial al desarrollo** desde un punto de vista **histórico** y de **ámbitos de actuación**.

Analizaré sus orígenes, sus principales órganos rectores, sus principales zonas de influencia de la ayuda, así como el estudio de un **caso en concreto** de cooperación bilateral con México, en el rubro de cooperación descentralizada. El proyecto seleccionado se localiza en el Estado de Chiapas; es un **proyecto de microcrédito** a mujeres denominado "Mejoramiento de vivienda y equipamiento del hogar de 10 comunidades de los municipios de **Palenque** y **Pijijiapan, Chiapas**". Dicho proyecto fue financiado por la Unión Europea en cofinanciación con una Organización No Gubernamental alemana (Latinoamérica Zentrum) .

La ONG receptora de dicho financiamiento en México fue Grupo de Educación Popular con Mujeres A.C. (GEM). La ONG encargada del proyecto en Chiapas fue el Grupo de Investigación, Asesoría y Acción Para el desarrollo Comunitario S.C. (GIAADEC).

Debido a la corta duración que tiene el proyecto, me pareció que no era oportuno hacer de ella un estudio de tipo evaluatorio, sin embargo sí menciono algunos comentarios de la propia gente que está directamente involucrada en el proyecto.

## 1.- ORÍGEN Y EVOLUCIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA

Al finalizar la Segunda Guerra Mundial (1945) , Europa presentaba un panorama desolador. La destrucción física y moral del continente que durante centurias había gobernado al mundo era casi total. Sólo una estrecha unidad podría garantizar la reconstrucción espiritual y la recuperación material.

Realmente los primeros pasos rumbo a la unidad europea se inicia el 9 de mayo de a iniciativa del ministro francés de Asuntos Exteriores, **Robert Schuman**, que propuso al conjunto de los países europeos la creación de una Comunidad del Carbón y del Acero dirigida por una "Alta Autoridad" supranacional. El resultado fue el acuerdo en por parte de Francia, Italia, Alemania y los tres países del Benelux (Bélgica, Holanda y

Luxemburgo), que dio origen a la *Comunidad Europea del Carbón y del Acero* (CECA)<sup>2</sup>.

La construcción europea continuaría con la firma **en 1957** de los dos **Tratados de Roma** por los que se crearon la *Comunidad Económica Europea* (CEE) y la *Comunidad Europea de la Energía Atómica* (Euratom), que entraron en vigor el 1 de enero de 1958. El objetivo a largo plazo seguía siendo la unión entre los pueblos europeos, pero se trataba en primer lugar de crear un mercado común en las que las personas, las mercancías, los servicios y los capitales circularan libremente.

Posteriormente, en 1962 se puso en marcha la *política agraria común* (PAC). Ésta se basó desde su origen en tres principios rectores: **la unidad del mercado**, que implica la libertad total del intercambios y la completa desaparición de derechos arancelarios, así como la armonización de las reglamentaciones administrativas y sanitarias; **la preferencia comunitaria**, que obliga a los Estados comunitarios a favorecer los productos agrícolas de sus asociados sobre los procedentes del exterior; y **la solidaridad financiera**, que garantiza la protección de los precios y establece un sistema de ayuda estructural para los agricultores.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Eurostat. "Europa en cifras; conocer la Unión Europea"; pág. 11, Eurostat, quinta edición, España, 1999. .

<sup>3</sup> *Rossell, Mauricio y Aguirre, Pedro*. "La Unión Europea, Evolución y Perspectivas", pág. 3., Editorial Diana, México, 1994.

En 1967 se adoptó en toda la CEE un impuesto sobre el valor añadido de las mercancías y de los servicios (IVA). Desde ese mismo año, un único Consejo de Ministros y una sola Comisión están a la cabeza de las tres Comunidades (CECA,, CEE , y Euratom). Posteriormente **el 1 de julio de 1968 se realizó la unión aduanera.**

Durante los años 70's, 80's y 90's, la Comunidad Europea se amplió, pasando de seis a quince miembros, siendo hasta el momento Austria, Finlandia y Suecia los últimos en unirse en 1995.<sup>4</sup> La UE parece que va a seguir ampliándose, ya que aspiran a incorporarse a ella antiguos países comunistas de Europa Central y Oriental: Bulgaria, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Polonia, la República Checa y Rumania, además de Turquía, Malta y Chipre (13 en total). No obstante, ello exigirá a estos países la concordancia de sus circunstancias políticas y económicas con los actuales miembros de la UE.

## 2.- LOS CUATRO PILARES DE LA UNIÓN EUROPEA<sup>4</sup>

### 2.1. LA COMISIÓN

Es el máximo órgano ejecutivo e institucional guardiana de los tratados. Tiene como objetivos: Garantizar el funcionamiento y el desarrollo del mercado común; representar los intereses comunes de la UE en el interior y el exterior. Tiene su **sede** en **Bruselas** y está compuesto por 20 comisarios<sup>5</sup> y el "complejo aparato

---

<sup>4</sup> El proceso de integración de la Unión Europea ha sido de la siguiente manera: en 1951 fueron Bélgica, Alemania, Francia Italia, Luxemburgo y Holanda. En 1973 se amplía hacia Dinamarca, Reino Unido e Irlanda. En 1981 se adhiere Grecia. En 1986 se une Portugal y España. Austria, Finlandia y Suecia lo hacen en 1995, formando así la Europa de los 15.

<sup>5</sup> Eurostat. Op Cit, pág. 9.

<sup>6</sup> Los cuatro pilares (instituciones) que menciono a continuación, son las más importantes de la Unión Europea sin embargo, no quiere decir que sean las únicas; por ejemplo están también: El Consejo de Europa, el Comité de las Regiones, El Defensor del Pueblo Europeo, El Comité Económico y Social, El Tribunal de Cuentas, El Banco Europeo de Inversiones y el Banco Central Europeo.



administrativo que depende de ellos. Este aparato administrativo se divide en **26 Direcciones Generales**<sup>6</sup> y algunos otros servicios horizontales (Secretaría General, Servicio Jurídico, Oficina de Publicaciones Oficiales, Oficina Estadística, Servicio de Traducción, etc.) y en él encuentran cabida aproximadamente 20,000 puestos de trabajo fijos y temporales, de los cuales aproximadamente el 11% pertenecen al servicio lingüístico.

La Comisión se ha planteado una reforma administrativa muy ambiciosa<sup>7</sup>, el encargado de dicha reforma es el vicepresidente de la Unión Europea, el Sr. Neil Kinnock.

La estrategia de la reforma se centra en tres ámbitos principales:

- Equilibrar las tareas con los recursos a fin de lograr los mejores resultados posibles
- Modificar radicalmente las políticas de gestión y de recursos humanos para ser una organización más eficaz y utilizar mejor las capacidades de nuestro personal;

---

<sup>7</sup> Véase anexo #1 para ver los 20 comisarios de la Comisión Europea para el período 2000- 2005.

<sup>8</sup> El Director General de Desarrollo desde el 1 de octubre de 1999 es el Sr. **Philip Lowe**. Su dirección es: 200, Rué de la Loi B-1049 Bruxelles. Teléfono: (32-2) 29911111. Fax: (32-2) 2992872 ó 73.

<sup>9</sup> Véase el **Libro Blanco sobre el plan de acción de la reforma administrativa** en la **página:**  
**[http://www.europa.eu.int/comm/off/white/reform/index\\_es.htm](http://www.europa.eu.int/comm/off/white/reform/index_es.htm)**

- Mejorar la gestión financiera y la eficacia, aumentar la obligación de rendir cuentas y garantizar que el dinero del contribuyente se emplee de la mejor manera posible.

## **2.2. EL CONSEJO (DE MINISTROS) DE LA U.E.**

Es el órgano decisorio más importante de la UE. Está conformado por los ministros responsables de cada país según la materia inscrita en el orden del día: relaciones exteriores, agricultura, industria, transporte, desarrollo, etc. Cada país ejerce la presidencia rotativa del Consejo por un período de seis meses. En la actualidad (enero- junio del 2001) lo preside Suecia, posteriormente tocará a (investigar a quién).

El papel de la Presidencia (del Consejo de Ministros) ha tomado una importancia creciente al tiempo que las responsabilidades de la Unión se han ampliado y profundizado. La Presidencia debe:

- Organizar y presidir las reuniones;
- elaborar compromisos aceptables y encontrar soluciones pragmáticas a los problemas expuestos ante el Consejo;
- buscar la coherencia y continuidad en la toma de decisiones.

La principal función del Consejo es la de **representar los Intereses de los Estados miembros al nivel**

**comunitario.** En un principio, el Consejo tenía la facultad exclusiva de tomar decisiones en todos los ámbitos políticos de la Comunidad Europea<sup>8</sup> El poder ejecutivo estaba también fundamentalmente a su cargo. Aunque la posición del Consejo en el sistema institucional no se ha alterado en sustancia, ésta ha evolucionado entretanto, de manera que el Consejo debe ahora delegar sus poderes ejecutivos en la Comisión, al tiempo que, en lo que se refiere en la política de presupuestos y asociación, así como en los tratados de ampliación de la UE, ha de compartir sus competencias de decisión con el Parlamento Europeo.<sup>9</sup>

Las decisiones del Consejo se determinan por mayoría simple o cualificada según la importancia del asunto a tratar. En ciertas decisiones de importancia constitucional se precisa, además de la decisión por mayoría cualificada del Consejo, la ratificación de los Estados miembros, conforme con sus disposiciones constitucionales.

En las votaciones por mayoría cualificada, los votos de los Estados miembros se ponderan de la siguiente manera:

---

<sup>10</sup> Se hablará de Comunidad Europea previo a los acuerdos de Maastricht de 1992 y como Unión Europea a partir de esta fecha, cuando oficialmente queda constituido el Tratado de la Unión Europea.

<sup>11</sup> Weidenfeld, Werner y Wessels, Wolfgang. *"Europa de la A a la Z; guía de la integración europea"*. Pág. 46. Comisión Europea, Bélgica, 1997.

**TABLA 1. VOTOS EN EL CONSEJO**

<i>PAÍS</i>	<b>VOTOS</b>
<i>FRANCIA</i>	10
ALEMANIA	10
RE NO UNIDO	10
ITALIA	10
ESPAÑA	8
PORTUGAL	5
GRECIA	5
BÉLGICA	5
HOLANDA	5
AUSTRIA	4
SUECIA	4
DINAMARCA	3
FIN-ANUIA	3
IRLANDA	3
LUXEMBURGO	2
TOTAL	87

Alcanza la mayoría cualificada cuando al menos 62 **votos** del total de 87 apoyan la propuesta. Las sesiones del Consejo son todo un acontecimiento: en ellas los Ministros están acompañados de asesores especialistas que los apoyan y pueden concurrir más de cien personas. Con frecuencia sus distintos comités organizan reuniones informales en las cuales sólo están presentes los Ministros.

Para resolver problemas de especial importancia se celebran algunas veces los llamados consejos ampliados o consejos "jumbos", en los que toman parte dos o más Ministros de cada Estado miembro. Como fruto del debate sobre la transparencia abierto a Maastricht, desde 1993 empezaron a celebrarse sesiones públicas del Consejo.

En 1994, el Consejo celebró alrededor de cien sesiones ministeriales formales durante las cuales adoptó unos 300 reglamentos, 50 directivas y 160 decisiones<sup>10</sup>.

## 2.3 PARLAMENTO EUROPEO

El Parlamento Europeo (PE) está compuesto por 626 diputados formando 9 grupos parlamentarios<sup>11</sup>. Los dos principales partidos son el **Partido de los Socialistas Europeos (PSE)**, con 216 votos (datos

---

<sup>12</sup> [Http://www.europa.eu.int/inst/es/cl.htm#presid](http://www.europa.eu.int/inst/es/cl.htm#presid)

<sup>13</sup> Véase anexo #2 sobre composición del Parlamento Europeo por grupos parlamentarios y nacionalidades.

de octubre de 1996) y el **Partido Popular Europeo**, con 173 votos. La sede del PE está en Estrasburgo, Francia.

Representa a 374 millones de ciudadanos de la Unión<sup>12</sup> y sus objetivos básicos son, como los de cualquier Parlamento, aprobar leyes y controlar al poder ejecutivo.

Desde 1979, se elige por sufragio directo con legislaturas de 5 años de duración. A cada Estado corresponde un número de diputados, la cual no es estrictamente proporcional al número de habitantes (formula denominada de representatividad regresiva).<sup>13</sup> Alemania con 99 y Francia con 87 son los países que mayor número de representantes cuentan.

El número de representantes elegidos en cada Estado es: Bélgica (25), Dinamarca (16), Alemania (99), Grecia (25), España (64), Francia (87), Irlanda (15), Italia (87), Luxemburgo (6), Holanda (31), Austria (21), Portugal (25), Finlandia (16), Suecia (22) y reino Unido (87).

---

<sup>14</sup> Cifra del 1 de enero de 1997, equivalente al 6.4% de la población mundial.

<sup>15</sup> Roberto González Ibán y Quintillán Ahijado, *Unión política europea, ¿Laberinto, puzzle o mosaico?*, pág. 120, Ediciones Pirámide, España, 2000.

Con el **Tratado de la Unión Europea**, firmado en Maastricht, que entró en vigor en noviembre de 1993, el PE pudo reforzar su papel considerablemente. Consiguió el derecho de aprobar el nombramiento de la Comisión Europea, que en el futuro desempeñará su cargo en el mismo período que el Parlamento, y de participar en mayor medida en la legislación mediante el nuevo procedimiento de codecisión. Según la nueva normativa, el PE puede constituir comisiones de investigación para examinar asuntos de importancia. Un **Defensor del Pueblo**<sup>14</sup> atiende las reclamaciones de los ciudadanos. No obstante, siguen siendo poco satisfactorios los derechos del PE en los sectores de política exterior, de seguridad común, justicia y asuntos del interior.

## 2.4 EL TRIBUNAL (DE JUSTICIA) EUROPEO

El Tribunal Europeo (TE) es la única **institución de control jurídico** de la aplicación de los tratados. Está compuesto por 15 jueces y 8 abogados generales. También le asiste un *tribunal de primera instancia* con una función típica de este tipo de tribunales: disminuir la carga de trabajo del tribunal de Justicia europeo permitiéndole así concentrarse en su labor esencial, garantizar el respeto a la interpretación y aplicación

---

<sup>16</sup> Todo ciudadano de un Estado miembro (de la Unión Europea), es al mismo tiempo ciudadano europeo y, uno de sus derechos es el de recurrir al Defensor del Pueblo Europeo, en caso de que fuera víctima de un acto de mala administración por parte de los órganos comunitarios.

uniforme del Derecho comunitario. El tribunal de primera instancia lo forman de igual manera quince jueces; y tanto éstos y los jueces del Tribunal de Justicia, así como los abogados generales son designados de común acuerdo por los Gobiernos de los estados miembros por un período de 6 años. Los jueces elegirán de entre ellos al presidente del Tribunal de Justicia por un período de tres años.

Del tribunal de Justicia se ha dicho que es, entre las instituciones comunitarias, el que más lejos ha ido en la limitación de las autonomías nacionales de gobierno, al reafirmar en su actuación los principios de prevalencia jurídica de la norma comunitaria y obligación de su ejecución (acatamiento) por los Estados miembros. De ahí la afirmación de que el Tribunal ha contribuido a dar forma a un entramado de tipo federal para la Unión Europea.

En 1993, la Comisión inició 1 206 procedimientos; en 44 casos, se llegó a una demanda ante el TE y, en total, se fallaron 35 sentencias por incumplimiento de las obligaciones derivadas del Derecho comunitario. Desde 1993, el TE puede imponer multas coercitivas a un Estado miembro si éste no cumple las obligaciones que le incumben en virtud de una sentencia. El TE tiene su sede en Luxemburgo.



### 3. LAS RELACIONES EXTERIORES DE LA UE

#### 3.1 INTRODUCCIÓN

En el lenguaje de la UE, se designan como relaciones exteriores las que la UE mantiene en los ámbitos de la **economía y el comercio** con los Estados no miembros y con las organizaciones internacionales. A pesar de su sustancial importancia para la política exterior, se diferencian, en los aspectos tanto prácticos como políticos, de la Política Exterior y de Seguridad Común (**PESC**), que se ocupa de las auténticas **relaciones políticas** de la UE con los terceros países y las organizaciones internacionales.

En este sentido el servicio exterior de la Comisión se organiza a través de **cuatro direcciones generales** y un servicio especializado que tratan de relaciones con terceros países y que se coordinan a través del denominado Grupo Relex:

**DGI:** Relaciones exteriores, Política comercial y Relaciones con Norte América, Lejano Oriente, Australia y Nueva Zelanda;

**DGIA:** Relaciones exteriores con países de Europa Central y Oriental, Política Exterior y de Seguridad y Misiones externas;

**DGIB:** Relaciones exteriores con los países del sur del Mediterráneo,  
Latinoamérica, Asia del Sur y Este y Relaciones Norte-Sur;

**DGVIII :** Desarrollo, Relaciones con los países de África, Caribe y Pacífico, Convenio de Lome; Oficina Humanitaria de la Comunidad Europea (**ECHO**).

Esto no es todo pues hay otras direcciones generales de la Comisión Europea que se ocupan de cuestiones que tienen gran incidencia sobre el tercer mundo: Energía (DG XVII), Medio Ambiente (DGXI), Comercio, etc.. La Comisión ha abierto Delegaciones en casi cien países<sup>15</sup>.

La UE tiene además una responsabilidad especial en el ámbito de la cooperación al desarrollo y la ayuda humanitaria, ámbitos en los que lleva a cabo una política complementaria de la de los Estados miembros, que coordina. Este apartado, de cooperación al desarrollo, lo tocaré más adelante de manera amplia.

---

<sup>15</sup> Granell Francesc, La cooperación desde la unión Europea, pág. 44, en: *Los agentes sociales en la cooperación al desarrollo*, Unión General de Trabajadores (UGT), España, 1997.

### 3.2 LAS RELACIONES CON EUROPA CENTRAL Y DEL ESTE

El hundimiento del comunismo ha llevado a un incremento de las relaciones entre la UE y la mayoría de los países de Europa central (PEC). Este proceso está conduciendo a la meta de la adhesión a la UE<sup>16</sup>. La estrategia de preadhesión de la UE tiene tres elementos clave: Acuerdos Europeos, diálogo estructurado y el programa PHARE<sup>17</sup>.

Los Acuerdos Europeos enmarcan las relaciones entre la UE y sus socios de Europa central y preparan a éstos para la adhesión. El Consejo Europeo acordó que "los países asociados de Europa Central y Oriental que lo deseen se conviertan en miembros de la Unión Europea. El acceso, eso sí, deberá cumplir

---

<sup>16</sup> Recientemente el presidente de la Comisión Europea, **Romano Prodi**, presentó su programa de trabajo para el 2001. Acelerar la polémica adhesión de Turquía a la UE, junto con los 12 países del este son una de sus prioridades. Prodi presenta básicamente cuatro ejes de acción en su programa: 1) la promoción de nuevas formas de gobierno, 2) La estabilización del continente europeo, 3) El refuerzo de la voz de Europa en el mundo y, 4) La nueva agenda económica y social y la consecución de una mejor calidad de vida para todos. (La Razón, 28 de enero del 2001).

<sup>17</sup> Dicho programa se crea en 1989, con la finalidad de ayudar en la creación de pequeñas y medianas empresas de los siguientes países: Albania, Bulgaria, Hungría, Polonia, Rumania, Rep. Checa, Eslovaquia, Estonia, Letonia, Lituania, Eslovenia, Macedonia y Bosnia y Herzegovina. En un principio sólo comprendía, Hungría y Polonia.

previamente las condiciones económicas y políticas exigidas.

En una reciente publicación en el periódico de noticias europeas "EUR-OP NEWS"<sup>18</sup>, se afirma que el crecimiento del PIB en los once países candidatos a la adhesión (sin contar Malta y Turquía) superó en 1999 al de la Europa de los Quince. La evolución media en los 13 países candidatos, que presenta grandes diferencias, se debe a la tasa de crecimiento de Turquía y al gran peso de este país a causa de su PIB. Además, sigue habiendo grandes variaciones de crecimiento entre los distintos países, que van desde el -0,5% en Lituania al +6,3% en Malta.

El **programa PHARE** proporciona dinero destinado a ayudar a estos países socios en su proceso de transformación económica y de consolidación de la democracia hasta el momento en que puedan asumir las obligaciones de la entrada a la UE. Las principales prioridades de PHARE son la reestructuración de las empresas públicas, incluidas las agrícolas; el desarrollo del sector privado; la reforma de las instituciones, la legislación y la administración pública. Ésta será la sexta ampliación de la UE en su historia.

Con respecto a los nuevos Estados Independientes de la ex Unión Soviética,<sup>10</sup> la UE tiene el llamado **programa TACIS** (Programa de asistencia técnica a la Comunidad

---

<sup>18</sup> EUR-OP NEWS, 2, 2000.

<sup>10</sup> Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Georgia, Kazajstán, Kirguizistán, Moldavia, Rusia, Tayikistán, Turkmenistán, y Ucrania.

de Estados Independientes) estimula el desarrollo de vínculos económicos y políticos armoniosos y prósperos entre la UE y estos países. Proporciona dinero para apoyar su transformación en economías de mercado y sociedades democráticas. De todos los países TACIS, Rusia es la que posee la mayor población con el 52% y el 80% del PIB de los NEI; sin embargo hará falta más recursos que los casi 3.000 millones de ecus<sup>19</sup> que la UE destinó entre 1991-1996 para mejorar las precarias economías de todos estos países.

### **3.3 LAS RELACIONES CON LOS PAÍSES DEL MEDITERRÁNEO**

Los países mediterráneos<sup>20</sup> constituyen una región prioritaria de importancia política y económica estratégica para la UE. Aparte de ser unos socios comerciales clave, mantienen lazos históricos y culturales con algunos Estados miembros de la UE. En la actualidad, la UE está vinculada con casi todos los países mediterráneos por una red de acuerdos de cooperación o asociación.

---

<sup>19</sup> La unidad de cuenta europeo (ECU) era el principal componente del Sistema Monetario Europeo (SME) desde 1979. Desde el 1 de enero de 1999 lo ha sustituido el euro a razón de un euro por ECU. A partir del 1 de enero del 2002 se trabajará únicamente en euros. Con objeto de utilizar un solo término, de ahora en adelante se hablará exclusivamente en euros (€). †

<sup>20</sup>Estos son: Argelia, Chipre, Egipto, Israel, Jordania, Líbano, Malta, Marruecos, Siria, Túnez, Turquía, Cisjordania y Gaza.

La conferencia de Barcelona<sup>21,5</sup> de noviembre de 1995, por ejemplo sentó las bases de un proceso fundado en el respeto de "s principios esenciales del derecho internacional y en la construcción de una zona de prosperidad.

Egipto y Marruecos son los dos países que han recibido más dinero de la UE según cifras de *Eurostat* de 1999<sup>22</sup>, en conjunto suman casi €1.900 millones.

Recientemente se llevó a cabo la **III Conferencia Ministerial de Cooperación del Mediterráneo Occidental**. En dicha conferencia, se reunieron los ministros de exteriores de Portugal, España, Francia, Italia, Malta, junto con sus cinco colegas del *Magreb Árabe* (UMA): Marruecos, Argelia, Túnez, Libia y Mauritania. De esta manera se reanuda el proceso interrumpido en 1991. Los contactos se centraron en el control de los flujos migratorios y las relaciones económicas. A dichos encuentros se les denomina, el grupo de los "cinco más cinco"<sup>23</sup>.

---

<sup>21</sup> En dicha conferencia se acordó una asignación de 4.685 millones de euros para el período 1995-1999, que financiaría toda una gama de proyectos (entre ellos, ayuda a la pequeña y mediana empresa, transferencia de tecnología, consolidación de instituciones, redes financieras y otras formas de cooperación económica).

<sup>22</sup> Op. Cit, pág. 209

<sup>23</sup> Periódico ABC, 27 de enero del 2001, Madrid, España.

### 3.4 LAS RELACIONES CON LOS PAÍSES DE ASIA, CARIBE Y PACÍFICO (ACP).

En la actualidad son 71 Estados (los últimos en agregarse han sido Eritrea y Sudáfrica) que conforman esta asociación de países. La UE tiene una serie de acuerdos de cooperación con todos estos Estados. El último acuerdo (aparte de las prioridades tradicionales de seguridad alimentaria, desarrollo industrial y recursos humanos) da mayor importancia a la promoción de los derechos humanos y la democracia, a la mejora de la situación de la mujer, a la protección del medio ambiente, a la cooperación descentralizada y al sector privado.

Las relaciones con estos países<sup>24</sup> es sumamente interesante y a la vez complicada dado que ha sido la más antigua y ha sufrido numerosos cambios a través de los años. El instrumento financiero es el famoso **Fondo Europeo de Desarrollo**, pero no quisiera abordar este tema por ahora dado que se hablará de ello más adelante. Lo que podemos adelantar es que ha habido 8 fondos FED hasta el año 2000, que en su conjunto suman una cantidad de alrededor de € **43,453 millones**, (ver acuerdos de Cotonou entre países ACP-UE del 23 de junio 2000).

---

<sup>24</sup> Ver anexo 4 "Relación cronológica del fondo europeo de desarrollo. Incorporaciones de países beneficiarios" (lloro azul). Pag. 39

### 3.5 LOS LAZOS CON LATINOAMÉRICA

Desde el primer acuerdo de cooperación sobre el uso pacífico de la energía nuclear, en 1961, las relaciones de la UE con Latinoamérica se han ampliado considerablemente.

Al principio, los acuerdos eran simples y se dirigían a fomentar la cooperación en sectores tales como la energía, la ciencia y el medio ambiente. En la actualidad tienden a dotarse de una dimensión política complementaria basadas en declaraciones conjuntas sobre la democracia, los derechos humanos, la paz y el orden internacional.

Sin duda, la adhesión de **España y Portugal** a la Comunidad en **1986** añadió una nueva e importante dimensión a las relaciones de la UE con Latinoamérica.

El presupuesto asignado por la UE a la ayuda y la cooperación con Latinoamérica en 1990-1994 fue de € 935 millones. El de **1995-1999 asciende a € 1.343 millones**. Esta cifra es aún poco si la comparamos con la zona mediterránea; tan sólo Egipto y Marruecos recibieron más dinero entre 1990-96 (€ 1.870 millones) que lo que recibió en su conjunto Latinoamérica entre 1995-99 (€ 1.343 millones).

De los 18 países que integran la región latinoamericana, destacan por el monto recibido entre 1990-96, los siguientes países: Bolivia, € 318 millones; Perú, € 235; Argentina, € 230; y México, € 222.



A través del documento *Actualidad y Perspectivas del Fortalecimiento de la Asociación 1996-2000*. La comisión Europea definió las **nuevas orientaciones plurianuales para**

**la cooperación** con América Latina -sin considerar ya a Asia, objeto de un tratamiento separado-. Según la Comisión, esa asociación debe estar basada en el "estrechamiento de los vínculos políticos" incluyendo temas como **la paz, la democratización** y los **derechos humanos**, el **libre comercio** y la **integración regional**, y una **cooperación coherente y eficaz**.

La Comisión ha definido **tres "ejes prioritarios"**^ tres "temas transversales" para la cooperación con América Latina. Los tres ejes son<sup>2</sup> :

- La **consolidación democrática**, incluyendo el fortalecimiento del poder legislativo y el judicial, el estímulo del "buen gobierno" y la reforma del Estado.
- **La lucha contra la pobreza** y la exclusión social, "integrando a la población en la economía del mercado".
- El apoyo a la **reforma económica** y la mejora de la competitividad internacional, mediante el apoyo al sector privado y el fomento del comercio y la inversión. Dentro de este aspecto cabe destacar el programa **AL-INVEST**. Este programa nace en 1993 ante el interés de las empresas europeas en desarrollar relaciones a largo plazo de colaboración económica con las empresas

latinoamericanas exclusivamente (a diferencia del European Community Investment Partners -ECIP- que es más global).

Los **temas transversales u horizontales** comunes serán:

- La integración regional;
- La educación y la formación;
- La "gestión de las interdependencias Norte-Sur: drogas, medio ambiente, energía y migraciones.

Para el período de 1995-2000 el programa **AL-Invest** contó con un presupuesto de € 41 millones. Ofrece a las empresas de las dos orillas del Atlántico la oportunidad de incrementar su competitividad mediante una ampliación recíproca de sus mercados.

Los principios que rigen el funcionamiento del programa AL-INVEST son los siguientes:

- Es un programa descentralizado donde los proyectos son iniciativa de los agentes que actúan de parte de las empresas concernidas.
- Los actores del sector privado participantes deben proporcionar al menos el 50% de la financiación. La Comisión Europea participa financieramente hasta un máximo del 50%.
- Todos los proyectos deben estar en un sector concreto de actividad económica bien definido.

- Los proyectos están sujetos a seguimiento.
- Los proyectos que se presenten a la Comisión Europea deben involucrar a agentes de al menos tres países europeos.

Su campo de aplicación está **restringido** a los **15 estados miembros** de la Unión Europea y a los **18 de América latina** (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela).

Toda empresa interesada en una financiación de tipo AL-INVEST se deberá dirigir, en América Latina, a la Cámara de Comercio correspondiente, u a la representación de la UE y preguntar por dicho programa. Por parte de empresarios en Europa, los interesados en algún acuerdo de este tipo deberán dirigirse a la red de Cooperación Económica (COOPECO)<sup>25</sup>.

## ***MODUS OPERANDIS DEL PROGRAMA AL-INVEST***

Los instrumentos utilizados para hacer efectiva la comunicación entre los operadores de las dos regiones son como lo mencioné anteriormente las redes Bcnet y BRE (Bureaux de Rapprochement des

---

<sup>25</sup> Los operadores, afiliados a las redes europeas de cooperación empresarial son: BRE y BCNet. Estas dos operadoras, son los encargados de representar a las empresas europeas en las acciones del programa AL-INVEST.

Entreprise) originalmente concebidas para estimular la cooperación entre PYMES europeas.

Los asesores BCNet y BRE atienden las peticiones de las empresas que buscan un acuerdo de cooperación con América Latina, o viceversa. Las propuestas de las empresas recibidas por el consejero BCNet son enviadas, previo análisis positivo, a la unidad central BCNet en Bruselas, allí se comparan con miles de demandas de cooperación, comunicando finalmente al consejero BCNet interesado el resultado de la investigación. Finalmente este informará a la empresa solicitante, poniendo a su disposición las mejores respuestas a sus necesidades de cooperación empresarial<sup>26</sup>.

### **3.6 LAS RELACIONES CON ASIA**

Las relaciones de la UE con los países en vías de desarrollo de Asia están menos estructuradas que con los países ACP y los países mediterráneos. Las relaciones bilaterales toman la forma de acuerdos de cooperación con países concretos o con bloques nacientes.

La cooperación financiera y técnica entre la UE y Asia remonta a 1976. Ya en el documento aprobado por el

---

<sup>26</sup> Alonso, Guzmán y Liersrh, Susana (et al). *"Nuevas tendencias en la cooperación internacional"*, pág. 178, CIDEAL, Madrid, España, 1994.

Consejo Europeo de Essen se señala que el **desarrollo agrícola** debe continuar siendo un sector importante entre ambas zonas, gran parte de las Conclusiones del Consejo Europeo destacan una cooperación consecuente con el rápido crecimiento económico experimentado por Asia. Así, cabe destacar:

- La intensificación de la **cooperación comercial**. Sin embargo, no es probable que con esta zona se aborde la posibilidad de firmar una zona de libre comercio en el futuro. Únicamente se señala el deseo de extender los acuerdos de cooperación existentes.
- Promoción de un clima para el desarrollo de la pequeña y mediana empresa.
- Cooperación en materia de propiedad intelectual, normas, controles de calidad y barreras no arancelarias.
- Cooperación para la protección de inversiones.

Durante mucho tiempo se ha dado prioridad al desarrollo rural y, en especial, a la mejora de la oferta de alimentos. La prioridad actual se centra en el desarrollo humano (salud, educación, etc.) y, en el

caso de Asia sudoriental y China, en el desarrollo económico.

De los 17 países asiáticos, **destacan** por el monto recibido entre 1990-96, los siguientes países: **China**, €1.041 millones; **India**, 995; **Indonesia**, 842 y **Vietnam**, 303.

## 4.- LA AYUDA EUROPEA AL DESARROLLO INTERNACIONAL

### 4.1 DEFINICIÓN DE AYUDA AL DESARROLLO

Dentro de la ayuda internacional, el capítulo más importante es el de la ayuda oficial al desarrollo (AOD), es decir, aquella que se promueve y financia con fondos públicos.

Básicamente, la AOD está compuesta por tres tipos de acciones<sup>27</sup>:

---

<sup>27</sup> Alonso, José Antonio, et al. *"La cooperación internacional para el desarrollo: ámbito y configuración"*, pág. 226, Centro de Comunicación, Investigación y Documentación Entre Europa y América Latina, (CIDEAL), Madrid, 19994. <sup>31</sup> En la actualidad, la ayuda de la UE, conjuntamente con los 15 Estados miembros,

En primer lugar, la ayuda de tipo *no reembolsable* que cada país, de modo bilateral, destina a los países en desarrollo, de forma de ayuda alimentaria, ayuda de emergencia, cooperación técnica y, en general, el conjunto de proyectos y programas de asistencia.

En segundo lugar, los *flujos financieros de carácter concesional* que los» países industriales, de modo igualmente bilaterales, destinan a los países en desarrollo. Estos flujos adoptan la forma de créditos altamente concesionales, a los que caracterizan, además de su naturaleza pública y su objetivo de promover el desarrollo, tener un elemento de liberalidad mínimo del 25%.

En tercer lugar, la ayuda que los países despliegan a través de las cuotas y fondos con los que contribuyen a los organismos de tipo *multilateral*. En este caso los países donantes hacen la ayuda de forma intermediada, siendo instituciones como el Banco Mundial, los Bancos de Desarrollo Regionales, o las agencias no financieras

---

supone un 53% de la ayuda pública mundial al desarrollo frente al 20% de la ayuda de los E.U o el 18% de Japón. Commission Européen: *Livre vert sur les relations entre l'Union Européen et les pays ACP a l'aube du 21 eme Siecle*, Bruxelles, 20 de noviembre de 1996, P-<sup>8</sup>

<sup>2</sup> No obstante este incremento de la ayuda en términos absolutos, la realidad es que, en términos del porcentaje con respecto al PIB de cada país, éstos han sufrido una caída (en promedios entre los 15 estados miembros) considerable, como se verá más adelante.

las encargadas de llevar a efecto los proyectos de cooperación.

»

Además de este tipo de acciones, forman parte de la ayuda Internacional, aunque no de la AOD, la transferencia y acciones realizadas con cargo a los fondos de instituciones privadas (ONGs), así como la realizada por otras instituciones de carácter no público. Así pues, la AOD es una parte de la ayuda internacional al desarrollo -la realizada con fondos públicos y con unos criterios de concesionalidad establecidos-; y esta última forma parte de la política de cooperación al desarrollo, que incluye, además de la ayuda, otras acciones que no necesariamente comportan transferencias directas de recursos al país receptor.

Fue a mediados de la década de los 70's cuando la Unión Europea empieza a ocuparse de manera creciente de labores vinculadas a la ayuda al desarrollo.

Sin disponer de competencias claramente definidas, paso a paso, fue elaborando un conjunto de instrumentos de ayuda al desarrollo y un marco financiero proporcional a su capacidad financiera de esa época.

Pese a no contar hasta comienzos de la década de los noventa con competencias propias en cuanto a la política de ayuda al desarrollo, la UE desplegó todo



un abanico de actividades en el terreno de la cooperación Norte-Sur.

**La UE, conjuntamente con las aportaciones de los Estados miembros, es el principal donante de Ayuda Pública al Desarrollo (APD),** y su política de cooperación ha constituido uno de los ejes principales de su acción en el exterior.<sup>31</sup>

La ayuda exterior total de la UE y sus estados miembros aumentó de € 3,300 millones en 1990 a € **8,600 millones en 1999**<sup>32</sup>. En el ámbito del desarrollo, la UE dispone de tres medios principales de acción, expuestos en las recientemente concluidas negociaciones posteriores a Lomé: el comercio, la cooperación para el desarrollo y el diálogo político.

La **política comercial** es una palanca clave para impulsar el desarrollo, la UE intenta ayudar al establecimiento de un sistema comercial multilateral justo y equitativo, teniendo en cuenta los intereses de los países en desarrollo (por ejemplo, en la Organización Mundial del Comercio) , y facilitándoles el acceso a su mercado. La UE ofrece también apoyo a las políticas generales y sectoriales, así como a los programas y los proyectos en los Estados socios.

Al igual que otros donantes internacionales, la UE se enfrenta al reto de mejorar la calidad y el impacto de su contribución al desarrollo.

La Comunicación que, sobre "*La política de cooperación al desarrollo en el horizonte del año 2000*", presentó la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo en septiembre de 1992, supuso un paso más en el nuevo enfoque de la política de cooperación comunitaria.

Se ha subrayado a menudo la falta de una estrategia comunitaria global, así como el hecho de que los objetivos de la política de desarrollo de la UE son demasiados numerosos e imprecisos. Además hay que señalar que el desembolso que se efectúa a gran escala no conlleva una influencia proporcional.

Por ello el Consejo Europeo de Helsinki pidió a la Comisión que en junio del 2001 preparara una nueva estrategia de desarrollo. La estrategia se presentará en Góteborg y su tema principal en relación con la intervención de la UE es la erradicación de la pobreza. Incluye un apoyo institucional ligado a la **responsabilidad política de los gobiernos locales**, la integración de los objetivos sociales, ambientales y de género en los programas de reforma macroeconómicas, la seguridad alimentaria y un desarrollo rural sostenible.

La Comisión defiende que la política de desarrollo de la UE podría seguir progresando si (entre otras cosas) se garantizara una mejor **coherencia** de las posturas políticas comunitarias respecto a los países en desarrollo y si la UE tuviera mayor presencia e influencia en los foros internacionales de debate de políticas para el desarrollo.

## SITUACIÓN GENERAL ACTUAL DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL AL DESARROLLO; COMITÉ DE AYUDA AL DESARROLLO (CAD).

En los últimos años, los países miembros del Comité de Ayuda al desarrollo (CAD), han venido experimentando una caída significativa en el volumen (en porcentaje con respecto a su PIB) de los recursos que éstos destinaban a la cooperación para el desarrollo. El coeficiente que mide el esfuerzo financiero a favor de la ayuda -el coeficiente de ayuda oficial al desarrollo (AOD) sobre el PIB-, que a lo largo de la década de los 80's representaba, como promedio, el 0.34%, se situaba en el último año de 1998, en el 0.23%. Queda lejos, y cada vez más distante, aquel compromiso que los países desarrollados habían asumido en el seno de las **Naciones Unidas** de dedicar un **0.7%** de sus recursos públicos a las tareas de promoción del desarrollo en los países más pobres.

Esta senda recesiva de la ayuda es tanto más importante cuando generalizada está la tendencia en el seno de la comunidad de donantes. Basta recordar que, ***de los 21 países que componen el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE, en el 18 de ellos el coeficiente de AOD sobre el PIB es hoy inferior al que regía a comienzos de los noventa.*** Dicha regresión afecta, incluso, a comienzos de este nuevo siglo-milenio.

Pese a esta tendencia, aquellas causas que motivaron el nacimiento del sistema de ayuda -el subdesarrollo y la

pobreza- siguen subsistiendo; y a estos problemas tradicionales se unen otros - crisis humanitarias o deterioro ambiental, por ejemplo- que reclamarían una más activa y eficaz cooperación internacional. Y es la presencia simultánea de estos aspectos contradictorios - **mayor necesidad de cooperación, pero menores recursos**- lo que caracteriza el **momento actual** que vive el sistema internacional de ayuda al desarrollo.

En esta situación crítica influyen factores de muy diversa entidad, algunos estrechamente asociados con las circunstancias del momento, otras de carácter más duradero. Entre los primeros, quizá hay que resaltar la situación económica de los países donantes, que se encuentran más ocupados en restaurar un más holgado equilibrio en las cuentas del Estado; los procesos de reforma y reordenación del sistema de ayuda que acometieron algunos de los países donantes a finales de la década de los 90"s -Italia, Finlandia, o Japón- , que condujeron a un reajuste a la baja de los recursos movilizados; o, en fin, la exclusión de la lista de elegibles de alguno de

los países tradicionalmente receptores de cooperación: es el caso de la exclusión de Israel, por ejemplo, tradicional receptor de recursos de Estados Unidos<sup>28</sup>.

Por otro lado, no hay que olvidar el importante aspecto político, con la disolución del mundo bipolar

---

<sup>28</sup> Israel, país de renta alta, con un índice de Desarrollo Humano de..

de la posguerra, que ha obligado a una reconsideración de las finanzas de la ayuda, que para algunos donantes ha estado muy vinculada a la dinámica de confrontación entre los bloques. **La ayuda ya no puede desempeñar como en el pasado su función como mecanismo de cohesión en el seno de cada bloque**, porque tales bloques -y la dinámica de confrontación que los definía- han desaparecido.<sup>29</sup> •

Así pues, dado este panorama (desalentador) de la situación de la cooperación internacional, existen aún mecanismos rescatables que alientan a centenas de Organismos No Gubernamentales (ONGs), y gobiernos "benevolentes" a seguir en la lucha por una sociedad más justa y con esperanza.

Analícemos ahora el marco legal que rige actualmente al mayor donante de ayuda a la cooperación al desarrollo (la Unión Europea).

---

<sup>29</sup> Alonso, José Antonio, *La eficacia de la cooperación internacional al desarrollo: evaluación de la ayuda*, pág. 11, Editorial Civitas, Madrid, 1999.

## 4.2 MARCO LEGAL DE LA POLÍTICA DE AYUDA AL DESARROLLO DE LA UNIÓN EUROPEA (Maastricht, 1992).

El Tratado de la Unión Europea firmado en **Maastricht** en 1992, introduce en su Título XX (antes XVII) "**Cooperación al desarrollo**" (capítulos del 177 a 181- antes 130-U a 130-Y) las directrices en el ámbito europeo de cooperación al desarrollo.

En su artículos 177 nos dice:

1. - *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 desarrollo económico y social duradero de los países en desarrollo y, particularmente, de los más desfavorecidos;*
  - *La inserción armoniosa y progresiva de los países en desarrollo en la economía mundial;*
  - *La lucha contra la pobreza en los países en desarrollo.*
2. *La política de la Comunidad en este ámbito contribuirá al objetivo general de desarrollo y **consolidación de la democracia** y del Estado de derecho, así como el objetivo de respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales.*

En su artículo 180, menciona:

*La Comunidad y los Estados miembros **coordinarán** <sup>30</sup> sus políticas en materia de cooperación al desarrollo y concertarán sus programas de ayuda, también en el marco de organizaciones internacionales y de conferencias internacionales. Podrán emprender acciones conjuntas. Los miembros contribuirán, si fuere necesario, a la ejecución de los programas de ayuda comunitarios.*

En su artículo 181, nos habla de la cooperación con terceros países, por ejemplo los países miembros del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD):

*En el marco de sus respectivas competencias, la Comunidad y los Estados miembros cooperarán con los terceros países y las organizaciones internacionales competentes. Las modalidades de la cooperación de la comunidad podrán ser objeto de acuerdos entre ésta y las terceras partes interesadas,*

---

<sup>30</sup> A partir del Tratado de Maastricht, numerosas declaraciones e informes del Parlamento y la Comisión (*Horizonte 2000*), reconocen el déficit de coherencia entre las diversas políticas de la Unión que inciden en los países del Sur. Numerosas ONGD han señalado cómo los objetivos de la Política de Cooperación, recogidos en el artículo 177 del Tratado, chocan de forma flagrante con numerosas orientaciones y acciones de las Políticas Comerciales, Agrícola, Pesquera, Exterior, de Inmigración, de Inversiones o Medioambiental. El déficit de coherencia es también aplicable a las actuaciones comunitarias en organismos internacionales, financieros y no financieros. La falta de coherencia se debe no tanto a la complejidad de las políticas, sino a la falta de voluntad política para superarla.

*los cuales serán negociados y celebrados de conformidad con lo dispuesto en el artículo 300.*

Por otro lado, la UE se relaciona con los países en vías de desarrollo (PVD) a través de cuatro ámbitos diferentes:<sup>31</sup>

- El establecimiento de relaciones políticas con todos los países en desarrollo y áreas regionales;
- Cooperación económica con los países de rentas intermedias;
- Ayuda al desarrollo como instrumento de lucha contra la pobreza y la desigualdad y.
- Ayuda de emergencia en situaciones excepcionales

#### **4.3.- PRESUPUESTO DE LA UNIÓN EUROPEA A LA AYUDA OFICIAL AL DESARROLLO (AOD)**

Los recursos asignados a la **política** comunitaria de cooperación ha ido experimentando una ligera evolución ascendente. En 1973 fue el 1.3% del presupuesto global, mientras que en 1986 ya representaba el 3.5%. En 1992 se produjo una caída

---

<sup>31</sup> Fundación de Cooperación para el Desarrollo. *La Cooperación al Desarrollo, Informe 1995*. Madrid, España, 1996.



en la participación al 2.7%. Para 1995. el total de las ayudas destinadas a Países en Desarrollo ascendió a un 3.4% del presupuesto global comunitario, es decir unos € 2 651 millones <sup>32</sup>, (sin contar las aportaciones que cada estado miembro aporta al Fondo Europeo de Desarrollo).

Los dos principales fuentes de recursos provienen de:

- *El presupuesto anual de la UE* que reserva una parte de sus recursos a la aplicación de los recursos con los países de la cuenca del Mediterráneo, a la cooperación con los PVD de Asia y América Latina y a los programas generales de carácter horizontal.<sup>33</sup>

---

<sup>32</sup> Para más información, ver: Eurostat, "La Europa de los quince: cifras clave", pág. 37, Bruselas, 1997.

<sup>33</sup> Serie de instrumentos de carácter mundial, unos de corte asistencial y otros dirigidos a campos específicos. Los diferentes tipos de ayuda de carácter horizontal son: El sistema de preferencias generalizadas, la ayuda alimentaria, la ayuda humanitaria de emergencia, La cofinanciación de proyectos de cooperación a través de ONGD, protección al medio ambiente, lucha contra las drogas, lucha contra el Sida, respeto a los derechos humanos e igualdad de género.

• ***El Fondo Europeo de Desarrollo (FED)*** <sup>34</sup>

Fundado en 1957 por la CE y sus Estados miembros, el Fondo Europeo de Desarrollo (FED), puede definirse como el instrumento financiero del que dispone la Comisión Europea, formado por las aportaciones económicas voluntarias de los estados miembros de la UE y destinado a la financiación de los proyectos de Cooperación al Desarrollo a ejecutar en el ámbito geográfico de los países África, Caribe y Pacífico (ACP). Se rigen bajo los convenios de Lomé. En el último convenio de Lomé (1990) se acordó una duración de 10 años, sin embargo los fondos FED siguen programados para cinco años.

La ayuda financiada con cargo al FED se divide en dos categorías en función de si existe o no una previsión reglamentada de los destinos de la ayuda. Se distingue así entre la ayuda programable, que se refiere especialmente a los Programas Indicativos Nacionales (PIN)<sup>35</sup> y la ayuda no programable, que es decidida de

---

<sup>3</sup> No confundir con fondos FAD (Fondos de Ayuda al Desarrollo). El FAD Es bilateral - de país a país- y sin personalidad jurídica que destina sus fondos a promover la realización de proyectos de empresas en el exterior. El FED Se contabiliza como Ayuda Oficial al Desarrollo pues tiene un elemento siempre superior del 35% de concesionalidad (por arriba del 25% como mínimo establecido por el CAD). España destinó en el 8º FED, 750 millones de euros. Los dos países más importantes fueron Francia y Alemania con €3,120 y € 3000 millones cada uno. El total del 8º FED (1995-2000) fue de € 13,307 millones.

<sup>35</sup> El Plan Indicativo Nacional (PIN), sería algo así como el Plan Nacional de Desarrollo en México. En este caso de cada país ACP

manera puntual en función de las necesidades y de las circunstancias y para las que existen unos mecanismos concretos como son STABEX<sup>36</sup>, y el SYSMIN<sup>37</sup>, los capitales de riesgo y las ayudas humanitarias, de urgencia y para los repatriados cuyo crecimiento es una constante en el FED.<sup>38</sup>

Además de estos tipos de financiación también cabe la vía de la cofinanciación, que puede realizarse con los propios Estados ACP o bien con otros donantes nacionales o internacionales e incluso con ONG. Desde los años 80's esta vía está teniendo mucho éxito y constituye una prueba de la credibilidad en la política de desarrollo de la Unión Europea y una forma beneficiosa de perfeccionar la cooperación de los Estados miembros.

Pero si cada estado miembro aporta cantidades diferentes al FED entonces, ¿de qué manera se toman las decisiones para saber a que país ACP otorgar recursos?. Pues bien, el control se ejerce dentro de un Comité de financiación del FED, donde cada país cuenta con una serie de votos. La distribución es de la siguiente manera:

---

<sup>36</sup> Sistema de compensación de precios por concepto de algunos productos agrícolas.

<sup>37</sup> Sistema de compensación de precios por algunos productos mineros.

<sup>38</sup> AECI, *Nuevas perspectivas en la Política de Cooperación al Desarrollo de la Unión Europea*, pág. 49, AECi, España, 1996

## REPARTO DE VOTOS EN EL 8º FED (95-2000)

Luxemburgo.....	1
Irlanda.....	2
Portugal .....	3
Finlandia .....	4
Grecia .....	4
Dinamarca .....	5
Austria .....	6
Suecia.....	6
Bélgica.....	9
Países Bajos.....	12
España .....	13
Italia .....	27
Reino Unido.....	27
Alemania.....	50
Francia.....	52
<b>Total .....</b>	<b>236</b>

## **LA AYUDA PROGRAMABLE**

La ayuda programable, responde a las obligaciones prevista en el propio convenio (Lomé) según la cual la Comunidad debe ofrecer a cada Estado ACP una indicación clara de la ayuda programable indicativa total de la que puede disponer, se le debe notificar el primer tramo de recursos destinados al ajuste estructural y se debe transmitir una indicación global del BEI (Banco Europeo de Inversiones) de los recursos tanto propios como de capital riesgo de los que se podrían beneficiar.

Esta información inicial es la que permitirá elaborar los Planes Indicativos nacionales (PIN) y constituye una asignación primera de carácter automático a través de una completa fórmula matemática en donde se incluyen elementos objetivos de naturaleza geográfica, demográfica y macroeconómica, tales como: infraestructura, población, renta per cápita, crecimiento económico, exportaciones, así como otros factores más difícilmente cuantificables (insularidad, falta de salida al mar, etc.)

## **CONTENIDO DE LOS PLANES INDICATIVOS NACIONALES (PIN)**

Aunque los PIN's deben ser flexibles para asegurar que se pueden realizar una adecuación de los mismos, lo

cierto es que ya establecen una programación concreta y en ellos se incluye<sup>39</sup>:

Los objetivos prioritarios de desarrollo del Estado ACP;

»

Los sectores de concentración de la ayuda y los recursos que se movilizarán para ello, con atención especial a la **disminución de la pobreza** y a un desarrollo sostenible, estos sectores absorberán el 70% de los recursos programados en la mayoría de los casos;  
Los posibles campos de inversión del sector privado, financiables por el BEI;

Líneas generales de apoyo a las políticas adoptadas por el Estado ACP;

La parte dedicada al apoyo al ajuste estructural en aquellos países que sean elegibles para estos programas de ajuste;

Programas regionales; «

Un calendario de ejecución del PIN.

Es importante señalar que, al no existir una Política Común de cooperación al desarrollo (como existe para la agricultura, la pesca, los transportes, el

---

<sup>39</sup> AECl, Op. Cit. Pág. 52.

medioambiente..) cada estado Miembro intenta introducir en los PIN's la mayor cantidad de sectores de actuación complementarios con sus programas de cooperación bilaterales en cada país, para después, en la fase de ejecución, cofinanciarlos o realizarlos mediante las empresas y ONGs de su nacionalidad que habrán quedado espléndidamente bien situados para ello.

## TASA DE RETORNO

La proporción entre lo que aporta un país al FED y lo que ejecuta, a través de empresas privadas, es lo que determina si un país tiene mayor o menor tasa de retorno. De España, por ejemplo se dice que tiene una tasa de retorno baja comparado a la proporción de dinero que da al FED. En el 7º FED España aportó un 5.89% y obtuvo como retorno el 3.19 %. Italia fue en cambio, -en ese mismo FED- ei que mayor tasa de retorno obtuvo, del 13% de contribución al casi 30% de tasa de retorno<sup>40</sup>.

Las causas que explican las bajas tasas de retorno pueden ser varias:

*Por parte de las empresas:*

---

<sup>40</sup> AECl, "Nuevas Persp\_ jtivas en la Política de Cooperación al Desarrollo", pág. 60, AECl, Madrid, 1996.

-Existe una **desinformación** del funcionamiento de los procedimientos de ejecución de los proyectos. Esto trae como consecuencia que apenas se muevan por Bruselas buscando ofertas (licitaciones).

-Una **inexperiencia** de trabajo en los países ACP, al provenir ésta de los países de Iberoamérica o el Mediterráneo principalmente.

-Un **desinterés** de las empresas a participar en proyectos lejanos que implica una fuerte dosis de adaptabilidad a países muchas veces complicados de trabajar o vivir.

*Por parte de la Comisión:*

-La rígida **estructura burocrática** comunitaria no facilita la comunicación a las empresas que comienzan en estos mercados difíciles de acceder.

-La existencia de poderosos **grupos de presión** ya consolidados que dificultan el acceso a nuevas empresas. Aquí tal vez convendría formar un **lobby español** alrededor del Comité de financiación del FED para promover a las empresas españolas y mantenerlas bien informadas de toda licitación posible, inclusive antes de que éstas se den a conocer.

*Por parte de las administraciones de los países miembros:*

-Básicamente una **falta de voluntad política** para realizar reformas administrativas claras y definidas con respecto a todo lo que tiene que ver con, la cooperación



al desarrollo. Aunque si bien es cierto que la **Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI)**, no es nueva, fue creada en el año de 1988, sí está muy por detrás de otras agencias europeas en cuanto a experiencia y trabajo en éste ámbito.

## **LA AYUDA NO PROGRAMABLE**

La ayuda no programable, por tanto es dedicada caso por caso en función de las necesidades que impongan las circunstancias. Los mecanismos previstos para ello son los siguientes:

-El STABEX

-El SYSMIN

-El capital riesgo: préstamos reembolsares dirigidos al sector privado y gestionado por el BEI que son estudiados en un capítulo diferente.

-Las ayudas humanitarias, de urgencia, para refugiados y repatriados, que son objeto de nuevos Reglamentos comunitarios.

## **EL STABEX**

El STABEX es el sistema de estabilización de ingresos de exportación de productos básicos agrícolas y constituye el primer sistema en las relaciones Norte-Sur que rompe con las reglas comerciales clásicas.

Este mecanismo de apoyo tiene una vocación exclusivamente agrícola y su finalidad es compensar, mediante ayudas financieras directas, la disminución de ingresos como consecuencia de un descenso en la producción o una disminución de las exportaciones.

Las ayudas del STABEX<sup>41</sup> están pensadas para un total de 50 productos básicos de carácter agrícola y pesquero. No obstante, en la práctica entre el 40 y el 60% de los fondos son desembolsados a favor de una decena de productos tales como el **café**, el **cacao**, el **algodón**, el **té**, el **cacahuete** o el **plátano**. Las ayudas alcanzan a más de cuarenta países de los que la mayoría son países menos avanzados para los que existen previsiones de trato más favorables en el propio Convenio.

Las condiciones de adjudicación de las ayudas se han suavizado y el principio de reembolso ha sido abandonado convirtiéndose la total de la transferencia del STABEX en donaciones desde 1990.

Entre las actividades previstas en el procedimiento el Estado ACP debe aportar a la Comisión un análisis sobre el sector afectado por la disminución de ingresos, las políticas que las autoridades persigan al respecto, así como los proyectos, programas y acciones a los que el estado beneficiario se compromete a asignar los recursos que reciba. En los doce meses siguientes a la

---

<sup>41</sup> El 8º FED ha previsto la cantidad de € 1,800 millones hasta el año 2000 para la financiación de las transferencias del STABEX.

recepción de los fondos elaborará un **informe** sobre el uso que haya hecho de los mismos.

## EL SYSMIN

El mecanismo de financiación especial para los productos **mineros** fue introducido por el 5° FED de Lomé II y funciona con los mismos principios del STABEX, introduciéndose desde Lomé IV la condición de donaciones para las ayudas otorgadas. El SYSMIN protege al Estado exportador de los ciclos de superproducción y depreciación de las materias primas, con el objetivo de mantener su capacidad de producción y viabilidad a través de programas de recuperación y racionalización<sup>42</sup>

Un Estado ACP es elegible si alguno de los siguientes minerales: **cobre** (incluido el **cobalto**), **fosfatos**, **manganeso**, **bauxita**, **alúmina**, **estaño**, **hierro** y **uranio** constituyen un **15%** de sus ingresos de exportación **o al menos un 20%** de todos los productos mineros (exceptuando los minerales preciosos distintos del oro, el petróleo y el gas) durante, **al menos, dos de los cuatro años anteriores al de la solicitud** de la intervención (en el caso de los estados ACP menos desarrollados, sin litoral e insulares los porcentajes se reducen al 10% y 12% respectivamente).

---

<sup>42</sup> El volumen financiero asignado al SYSMIN ha aumentado considerablemente, pasando de € 253 millones en el 6° FED a € 575 millones en el 8° FED.

- Además, el **Banco Europeo de Inversiones (BEI)** otorga préstamos para financiar actividades de cooperación y actúa en todas las áreas geográficas. El BEI, no tiene ánimo de lucro: los intereses de los préstamos concedidos, reflejan los costos de los empréstitos contraídos por él, más un margen del 0.5%. Su principal zona de actuación es en los estados más "débiles" de la Comunidad. En el exterior, el BEI financia a un total de 130 países, incluyendo a países de Europa Central y Oriental.

#### 4.4 LOS RESPONSABLES DE LA AYUDA OFICIAL AL DESARROLLO DE LA UNIÓN EUROPEA (Europe-Aid Office)

Desde 1995, las responsabilidades sobre la política de cooperación son ejercidos por dos comisarios básicamente:

- El Comisario de Desarrollo y Ayuda Humanitaria, responsable de Cooperación ACP (Asia, Caribe y Pacífico), es el danés **Poul Nielson**.
- El Comisario de Relaciones Exteriores, el británico **Christophen Patten** Con competencias en la cooperación con América Latina, Asia y países mediterráneos con nivel más alto de desarrollo que países ACP .

Las labores de gestión de ayuda al desarrollo, es decir los que llevan la "parte pesada" del trabajo se

encuentra repartida en dos Direcciones Generales de la Comisión en Bruselas:

- *La Dirección General de Desarrollo (Philip Lowe)* que se encarga de las acciones derivadas de los acuerdos de Lomé (*países ACP*), la ayuda alimentaria, la cofinanciación con las ONGD y la evaluación de programas y proyectos con Países en Vías de Desarrollo.
- *La Dirección General de Relaciones Económicas Exteriores, Dirección Relaciones Norte-Sur* que realiza actividades de cooperación en Asia, América Latina, países del Mediterráneo, países de Europa del Este y los antiguos Estados de la URSS.

#### **4.5.- LA COOPERACIÓN EUROPEA POR DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA**

La cooperación europea está enfocada a **cuatro áreas geográficas** bien diferenciadas:<sup>43</sup>

- Países ACP que es la de más larga tradición y la que recibe mayor cantidad de recursos (fondos FED);
- Países Mediterráneos (excepto Libya).
- En tercer lugar los PECOS (Países de Europa Central y Oriental) y, en último lugar,

---

<sup>43</sup> Véase anexo #3 para la distribución geográfica de la ayuda europea al desarrollo.

- Los Países en Vías de Desarrollo (PVD) de América Latina y Asia que en 1997 recibieron tan solo el 5.5% del presupuesto total de AOD de la UE.

## **4.5.- PRINCIPALES INSTRUMENTOS DE CANALIZACIÓN DE LA AYUDA**

### **4.5.1.- INSTRUMENTOS FINANCIEROS**

La ayuda europea cuenta con una gran variedad de instrumentos para la canalización de su ayuda. Entre los instrumentos de *carácter financiero* se encuentran:

- Los recursos provenientes del Presupuesto Comunitario de Cooperación.
- El Fondo Europeo de Desarrollo (FED).
- Los préstamos del Banco Europeo de inversiones (BEI).
- Sistema de estabilización de ingresos para los ACP: STABEX y SYSMIN.
- La cofinanciación a Organizaciones no Gubernamentales (ONG's). A este tipo de financiamiento también se le conoce como "cooperación descentralizada", de la cual hablaré más adelante.

### **4.5.2.- INSTRUMENTOS NO FINANCIEROS**

Algunos instrumentos *no financieros* son:

- La Ayuda Humanitaria y Alimentaria para paliar situaciones extremas.

- Cooperación económica dirigida a los países de mayor desarrollo.
- Cooperación en materia de medio ambiente, Sida, mujeres.
- Cooperación regional para países que están en proceso de integración.
- El Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG)

## **5.- LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA DE LA UNIÓN EUROPEA**

La cooperación descentralizada es una de las innovaciones del Convenio de Lomé I \ firmado en 1989 entre la Comunidad Europea y 69 Estados ACP. Dicha política está incluida en los artículos 20 a 22 del Convenio, que abren la posibilidad de presentar un proyecto de desarrollo y de recibir un apoyo financiero de la Comunidad a toda una gama de agentes locales distintos de la administración nacional.

La cooperación descentralizada representa una nueva etapa en la búsqueda de una mayor implicación de las poblaciones directamente afectadas en los programas de desarrollo (desarrollo participativo). Toma en cuenta principalmente la experiencia adquirida por las intervenciones de las organizaciones no gubernamentales (ONG's) en la implicación de colaboradores locales representativos y directamente responsables.

Este nuevo enfoque de las relaciones de desarrollo tiene por objeto entrar en contacto directo con organismos locales representativos y fortalecer sus capacidades de concebir y llevar a cabo acciones de desarrollo que impliquen directamente a las poblaciones afectadas y representen sus intereses y su enfoque con respecto al desarrollo.

### **5.1.- MARCO LEGAL (REGLAMENTO CE 1659/98)**

Las directrices de la política europea sobre la cooperación descentralizada la podemos encontrar en el **Reglamento (CE) n° 1659/98 del Consejo de 17 de julio de 1998 sobre la cooperación descentralizada**<sup>44</sup>. El reglamento consta de 13 artículos y es vigente a partir del 20 de julio y hasta el 31 de diciembre del 2001; trataré de resumir cada uno de ellos:

#### **Artículo 1 y 2**

Estos dos primeros artículos tratan de las acciones e iniciativas en las que la UE promoverá la cooperación descentralizada, estos son: el desarrollo sostenible, participativo y democrático de la sociedad civil; el desarrollo de los recursos humanos y técnicos; desarrollo local, rural o urbano en los sectores social

---

<sup>44</sup> Dicho reglamento se publicó en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* n° L 213 de 30/07/1998 P. 0006



y económico en los países en desarrollo; apoyo al refuerzo institucional y al refuerzo de la capacidad de acción de dichos agentes.

### **Artículo 3**

Los operadores de dicha cooperación serán los agentes de la cooperación descentralizada de la Comunidad y de los países en desarrollo, a saber: poderes públicos locales, organizaciones no gubernamentales, agrupaciones profesionales y grupos de iniciativas locales, cooperativas, sindicatos, organizaciones de jóvenes, instituciones de enseñanza y de investigación, iglesias y todas las asociaciones no gubernamentales que puedan aportar su contribución al desarrollo.

### **Artículo 4**

La financiación abarcará un período de tres años (1999-2001). El importe para la ejecución del presente programa será de €18 millones (6 millones por año).

### **Artículo 5**

La financiación podrá cubrir los gastos de inversión y gastos recurrentes (que incluyen los gastos de administración, de mantenimiento y de funcionamiento), pero NO gastos de adquisiciones de bienes inmuebles.

Para cada acción de cooperación se tratará de obtener una contribución financiera de los operadores definidos en el artículo 3.

Se procurará la coordinación de todos los actores involucrados mediante reuniones regulares e intercambio de información.

### **Artículo 6**

La ayuda financiera adoptará la forma de Subvenciones.

### **Artículo 7**

La Comisión se encargará de la tramitación, aprobación y gestión de las acciones. A las acciones cuya financiación supere la cifra de €1 millón, así como cualquier modificación que suponga un incremento de más de 20% del importe inicialmente aprobado para dicha acción, deberán adoptarse según el procedimiento establecido en el artículo 8.

En la evaluación de los proyectos se tendrán en cuenta la eficacia y la viabilidad de las acciones, la igualdad entre hombres y mujeres y con el medio ambiente, grado de desarrollo institucional y experiencia adquirida.

### **Artículo 8**

La Comisión estará asistida por el Comité geográfico competente en materia de desarrollo. El representante de la Comisión presentará al Comité un proyecto de las

medidas que deben tomarse. El Comité emitirá su dictamen sobre dicho proyecto en un plazo que el presidente podrá determinar. El dictamen se emitirá según la mayoría prevista en el apartado 2 del artículo 148 del Tratado para adoptar aquellas decisiones que el Consejo deba tomar a propuesta de la Comisión. Con motivo de la votación en el Comité, los votos de los representantes de los Estados miembros se ponderarán de la\* manera definida en el artículo anteriormente citado. El presidente no tomará parte en la votación.

### **Artículo 9**

En el marco del Comité, se procederá una vez al año a un intercambio de opiniones para acciones futuras.

### **Artículo 10**

La Comisión presentará al Parlamento Europeo y al Consejo un informe anual de las acciones financiadas, así como una evaluación de la aplicación del presente Reglamento. Dicho informe proporcionará detalles sobre los agentes de la cooperación descentralizada con los que se hayan celebrado contratos. La Comisión informará trimestralmente a los Estados miembros de las acciones y los proyectos aprobados, indicando el importe y el país beneficiado. Se anexará también los proyectos o programas que excedan de € 1 millón.

### **Artículo 11**

La Comisión realizará periódicamente evaluaciones de las acciones financiadas con el fin de determinar si se han alcanzado los objetivos y mejorar la eficiencia de las futuras acciones.

### **Artículo 12**

La Comisión presentará al Parlamento y al consejo europeo una evaluación de conjunto de las acciones financiadas antes de que finalice el año 2000, junto con sugerencias sobre el futuro mismo.

### **Artículo 13**

El presente Reglamento entrará en vigor el tercer día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas y se aplicará hasta el 31 de diciembre del 2001.

Lo firma el presidente del Consejo en ese entonces, el Sr. W. Ruttenstorfer, el 17 de julio de 1998.

## **6. ÁREAS PRIORITARIAS PARA LA COFINANCIACIÓN A LAS ONGD.**

Cualquier proyecto de desarrollo puede ser susceptible de financiamiento por parte de la Unión Europea, sin embargo hay algunas áreas prioritarias a las que se apoyan con mayor fuerza como son:

- El refuerzo de la sociedad civil y el desarrollo participativo mediante proyectos productivos y ecológicamente sostenibles.
- La promoción y defensa de los derechos humanos y la democracia
- El papel de la mujer en el desarrollo
- El desarrollo de las culturas indígenas amenazadas
- La protección y mejora de la situación de los niños de los países en vías de desarrollo

### **6.1.- PAÍSES BENEFICIARIOS DE LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA**

Los países beneficiarios de la cooperación descentralizada son:

- Los 71 países de África, Caribe y Pacífico.
- Los países en desarrollo de América Latina y Asia
- Los países del sur y el este del Mediterráneo (Magreb<sup>SO</sup>- Mashrek ).

El instrumento financiero es el presupuesto de la Unión Europea. Asimismo, el presupuesto de la UE contiene una serie de dotaciones de finalidad sectorial para el conjunto de los países en desarrollo, ya se trate, por ejemplo de medio ambiente, la promoción de los derechos humanos o bien, precisamente, de acciones piloto en materia de cooperación descentralizada.

## 6.2.- SOCIOS IMPLICADOS DE LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA.

Los protagonistas locales para la cooperación descentralizada son muy diversos y se pueden reagrupar en tres categorías:

- Los poderes públicos locales (colectividades locales), a saber, las ciudades y municipios, las regiones o cualquier nivel de organización local dotado de competencias definidas, de una autonomía relativa y de medios más o menos potentes;
- Las asociaciones y **agrupaciones locales principalmente las ONG's**, siempre y cuando sean representativas, dotadas de un mínimo de competencias técnicas y de organización para llevar a cabo una acción de desarrollo;
- Los organismos y redes derivados de las empresas o de los medios productivos, principalmente los sindicatos y cooperativas libremente constituidos.

Puede darse un contexto favorable a acciones de cooperación descentralizada en sectores muy diversos (vivienda, sanidad, ecoturismo, desarrollo artesanal, desarrollo educativo...etc.). Igualmente los proyectos pueden estar situados tanto en zonas rurales como en zonas urbanas.

## 7- LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES DE DESARROLLO (ONGD); DEFINICIÓN Y CARACTERÍSTICAS

Las **Organizaciones no gubernamentales (ONGs)**, son entidades con una amplia estructura nacional o internacional y con objetivos que pueden cumplirse mediante la influencia sobre los gobiernos y medios de comunicación, pero que no están constituidas como partidos políticos. Las Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) han estado presentes en los asuntos internacionales desde la segunda mitad del siglo XIX. En 1840 se reunió la Convención Mundial contra la Esclavitud que provocó la movilización internacional para acabar con el comercio de esclavos. Ahora las ONGs se ocupan de una gran variedad de cuestiones y causas: principalmente el desarrollo social (escuelas, clínicas, vivienda, etc.), pero también hay ONG que se dedican al intercambio científico, la religión, la ayuda de emergencia y los asuntos humanitarios.

Intermón, Ayuda en Acción, Manos Unidas, Solidaridad para el Desarrollo, Green Peace, WWF, la Cruz Roja Internacional son tan sólo algunos ejemplos de este fenómeno en crecimiento. Si en 1909 había unas 200 ONGs internacionales registradas, a mediados de 1990, favorecidas por el rápido desarrollo de las comunicaciones globales, había bastante más de 2.000.

Las ONGs tienen ahora un papel más oficial que nunca en cuerpos internacionales como las Naciones Unidas (ONU), la Organización para la Seguridad y el Desarrollo y la Unión Europea.

El artículo 71 de la Carta de las Naciones Unidas encarga al Consejo Económico y Social de la ONU (ECOSOC) que "adopte las medidas necesarias para la consulta con las organizaciones no gubernamentales". Las ONGs son militantes, efectivas y disponen de un amplio apoyo económico. Su actividad permite los contactos y los acuerdos transfronterizos sin que los gobiernos se vean involucrados. Son aceptadas como parte de las relaciones internacionales y, al influir sobre las políticas nacionales y multilaterales, adquieren cada vez un mayor protagonismo. Sin embargo, también han recibido algunas críticas en ocasiones acusándolas de estrechez de miras y de contabilidades poco claras.

•

En España y América Latina el desarrollo de las ONGs en la última década ha sido espectacular. En España su insistencia y el apoyo de la opinión pública ha obligado al Estado y a los gobiernos regionales (Comunidades autónomas) y locales (Ayuntamientos y Diputaciones) a prometer un aumento hasta el 0,7% de sus presupuestos (sin embargo nunca lo han cumplido), a la Ayuda Oficial al Desarrollo <sup>2</sup>.

En el presupuesto español del 2001, se han asignados a la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), la cantidad de **40.520 millones de pesetas;**



esta cantidad es por ejemplo sustancialmente inferior al gasto presupuestado en I+D (investigación y desarrollo) militar, que asciende a 241.000 millones de pesetas. El presupuesto del ministerio de defensa supera el billón de pesetas; el incremento en este año - 43.000 millones- fue superior a todo el presupuesto de la AECI. **España** destina a su política de AOD el **0.23% de su PIB**, lo que le sitúa en los últimos lugares de los países donantes de la OCDE (puesto 19 entre 22 donantes)<sup>45</sup>.

Entre los elementos que caracterizan a una ONGD son los siguientes:

1. - Debe de ser una **organización estable** con un grado mínimo de estructura. No se trata ni de organizar campañas, ni de actividades espontáneas.

---

<sup>45</sup> Díaz-saizar Rafael. "Neoliberalismo y cinismo en la política de cooperación", El País, 12 de febrero de 2001. Gómez Manuel y Sanahuja José Antonia, *El sistema internacional de cooperación al desarrollo, una aproximación a sus actores e instrumentos*, pág. 137, CIDEAL, Madrid, España, 1999

<sup>50</sup> Marruecos, Argelia y Túnez.

<sup>51</sup> Egipto, Jordania, Líbano y Siria.

<sup>52</sup> "Organizaciones no gubernamentales (ONG's)", *Enciclopedia Microsoft Encarta, 1993- 1999, Microsoft Corporation.*

2. - Poseer **personalidad jurídica** propia y capacidad legal de acuerdo con la normativa vigente.
3. - No poseer ánimo de lucro.
4. - Trabajar activamente en el campo de la **cooperación al desarrollo** y la solidaridad internacional.
5. - Tener **voluntad de cambio** y transformación.
6. - Ser independiente de identidades públicas o grupos empresariales y capaz de fijar libremente sus objetivos.

Poseer recursos, económicos y humanos (solidaridad, donaciones privadas, trabajo voluntario).

8 - Actuar con mecanismos transparentes y participativos de elecciones o nombramiento de sus cargos.

9.- Ser transparente en su política, en sus prácticas y presupuestos.

10.- - La faceta más conocida de su trabajo deberá ser los proyectos de desarrollo, pero también prestan ayuda humanitaria o de emergencia, llevan a cabo programas de sensibilización de la opinión pública y de educación para desarrollo. Otras realizan investigaciones y promueven el debate y la reflexión,

participan en incidencia política o en actividad de comercio justo.

Para que una ONGD no perteneciente a un estado miembro de la Unión Europea pueda beneficiarse de recursos financieros es necesario que primero, se ponga en contacto con algunas ONGD europea<sup>46</sup>, será ésta la que reciba y posteriormente entregue los fondos a la ONGD no comunitaria.

## **8. CÓMO DIRIGIR UNA SOLICITUD DE APOYO FINANCIERO A LA UNIÓN EUROPEA**

La Unión Europea dispone, en todos los Estados ACP y en muchos otros países en desarrollo, de una Representación, compuesta por un Jefe de Representación y varios colaboradores. El primer paso es entablar contacto con dicha representación y hacer

---

<sup>54</sup> Tan sólo en España existe una coordinadora de ONG's, que aglutina unas 250 Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo (ONGD) que trabajan en África, América y Asia, su dirección en internet es: <http://www.congde.org>

llegar un plan de trabajo cuyos elementos de presentación se describirán más adelante.

Las representaciones, en medida en que sus medios se los permitan, garantizan la acogida y el asesoramiento de los proyectos. A escala local, podrán contribuir a reforzar la calidad de los proyectos (estudios de viabilidad). En su caso, podrán ayudar, en relación con los servicios de la sede, a buscar socios (ONG's europeas).

## **9.- ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DE UNA SOLICITUD DE FINANCIACIÓN A UNA ONG LOCAL**

La Comisión Europea ha adoptado un enfoque coherente, denominado enfoque integrado<sup>47</sup>, para la preparación, presentación y evaluación de los proyectos sometidos a su financiación.

Por consiguiente, una solicitud de financiación deberá contener los elementos de presentación siguientes, que

---

47

permitan poner en práctica los criterios de apreciación del proyecto<sup>48</sup>:

1. Resumen de la acción prevista.
2. Análisis del contexto: características del sector o de la región, problemas por resolver.
3. Justificación del proyecto, objetivos y resultados esperados.
4. Realización del proyecto: medios físicos y no físicos, modalidades y calendarios de ejecución, presupuesto previsto y plan de financiación.

- En caso de existir una colaboración con un organismo europeo, la aportación de este último en medios humanos, técnicos y financieros deberá estar claramente indicada.

5. Factores de viabilidad del proyecto en términos económicos y no económicos (especialmente, en relación con el medio ambiente, la participación de la comunidad, las capacidades institucionales y las capacidades de gestión).

---

**Una herramienta muy útil para la planificación de un proyecto de desarrollo es el libro (manual) que publica la Agencia Noruega para la Cooperación para el Desarrollo (NORAD), "El Enfoque del Marco Lógico; manual para la planificación de proyectos orientada mediante objetivos". Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, Madrid, 1997.**

6. Modalidades de seguimiento y de evaluación propuestas<sup>49</sup>.

## **10.- RELACIONES BILATERALES UNIÓN EUROPEA-MÉXICO**

Los primeros contactos formales entre la Unión Europea y México se dan hasta 1975 cuando se firman los primeros acuerdos, llamados de primera generación. Argentina (1971), Uruguay (1973) y Brasil (1974) fueron sin embargo los primeros en entablar este tipo de relación.

La característica general de este primer acuerdo son, en primer lugar, que la Comunidad Europea los firma exclusivamente con los países latinoamericanos de mayor potencial económico en aquellos momentos; segundo su exclusiva orientación país por país, que responde a la política que la Comunidad Europea seguía en relación a América latina de huir de planteamientos regionales o subregionales, y tercero, el estar basado en el artículo 113 del Tratado CEE, relativo a la política

---

49 Un manual imprescindible para el aspecto de la evaluación de proyectos es: "Evaluación de Proyectos de Ayuda al Desarrollo; manual para evaluadores y gestores". Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, Madrid, 1997.

comercial comunitaria, lo que supone que tiene un carácter estrictamente comercial no preferencial. En este sentido, su principal objetivo era la expansión de los intercambios comerciales.

Sin embargo dicho acuerdo con México, no significó ninguna mejora de sus productos más allá de la aplicación del Sistema de Preferencias Generalizadas, que la comunidad acabaría de aplicar unilateralmente a todos los países en desarrollo no asociados. Deja eso sí, la posibilidad de futuros acuerdo más avanzados en una " cláusula evolutiva", según la cual la Comisión Mixta asume la tarea de buscar posibilidades para una cooperación más intensa que pueda ir más allá de los meramente comerciales.

En la actualidad las relaciones entre la Unión Europea y México atraviesan por un muy buen momento. Un claro ejemplo de ello es que desde el 1 de julio del año 2000 entró en vigor el Tratado de Libre Comercio<sup>50</sup> entre

---

50 Aún no se ha publicado el libro del Tratado de Libre Comercio entre la Unión Europea y México, pero se puede ver ésta en internet: [http://www.europa.eu.int/eur-lex/es/com/pdf/2000/es aet0739/com2000\\_0739es01\\_2.pdf](http://www.europa.eu.int/eur-lex/es/com/pdf/2000/es aet0739/com2000_0739es01_2.pdf) Recientemente, el Presidente Fox, señaló en el foro económico de Davos, que "defendería vigorosamente" el reciente acuerdo. Recordémos que dicho acuerdo fue firmado por su antecesor Ernesto Zedillo, del entonces Partido Revolucionario Institucional (actual oposición). (El País, 27 de enero del 2001).

ambas partes, por lo que en un plazo de 7 años el intercambio comercial entre estos será liberalizado en su totalidad.

Para México representa una oportunidad única de diversificar su mercado, ampliamente dependiente de los Estados Unidos (un 80% de su comercio exterior se desarrolla con este país).

Para Europa significa un acceso amplio de consumidores (de más de 350 millones ) en el llamado triángulo del norte (México, Canadá y Estados Unidos).

México pues, a diferencia de otros países latinoamericanos tiene con la Unión Europea un "modelo" de cooperación singular. Se trata de un modelo de "cooperación avanzada"<sup>51</sup> basado fundamentalmente en la promoción del comercio y la inversión, que intenta responder a las exigencias de economías en desarrollo relativamente más adelantadas y con mayor capacidad de inserción en la economía mundial (dejando que el grueso de la cooperación al desarrollo tradicional se destine a países con menor nivel de desarrollo, como puede ser Centroamérica o los países andinos).<sup>52</sup>

---

51 Llamada de "Quinta Generación" , a partir del Acuerdo de Libre Comercio firmado el 1 de julio del 2000, en la ciudad de Lisboa, Portugal. Fue en los acuerdos de Cuarta Generación de 1997, donde finalmente México acepta la cláusula democrática.

52 De la Rocha, Manuel: "Las relaciones entre México y la Unión Europea ante la perspectiva de una liberalización comercial bilateral", pág. 68, en: "La Cooperación Unión Europea-América



Un dato significativo es que, en términos generales, la cooperación económica representó el 69% de toda la cooperación europea a México en el periodo 1991-95, frente al 23% de la cooperación al desarrollo o al 4 % de la cooperación ambiental y la ayuda humanitaria. Este tipo de cooperación (económica) se ha basado fundamentalmente en encuentros empresariales, proyectos de fomento de las exportaciones mexicanas hacia Europa o de las inversiones europeas en México y proyectos de transferencia de tecnología<sup>53</sup>.

Todo ello no significa que México ya no necesite de cooperación para su desarrollo en términos concesionales; lo que sucede es que, dado sus niveles macroeconómicos<sup>54</sup>, éstos se encuentran ligeramente

---

Latina"; Revista Española de Desarrollo y Cooperación, #3, 1998-99; Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, Madrid, España.

53 Un instrumento financiero de cooperación económica es el European Community Investment Partners (ECIP). En su reglamento CEE n° 319/92 señala que el objetivo es mejorar el tejido empresarial e industrial de los países en desarrollo proporcionando las ayudas a proyectos tipo joint ventures. Para el período de 1995-1999 el ECIP contó con una dotación financiera de € 250 millones. Los países susceptibles de dicha ayuda son los de América Latina, Asia, Mediterráneo, Oriente Medio y Sudáfrica, en total unos 53 países.

54 México está en el lugar 55 (renta media) en la clasificación del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en cuanto al índice de Desarrollo Humano (IDH). Tiene un PIB per capita de 4400 USD. La economía creció en 1999 5.2%; en el primer

por encima de los "standards" internacionales para ser susceptibles de dicho financiamiento. De echo las desigualdades socioeconómicas en México son de las más grandes de América Latina.

Según datos de GEM, de los 19.4 millones de hogares en México en 1999, el 10% más prospero percibía 41 veces más que el 10% más atrasado. Al Igual que en otros países, los más pobres de los pobres son las mujeres.

Existe una parte Norte del país comparativamente "desarrollada" con una parte Sur bastante menos desarrollada.

Un aspecto que favorece el mayor desarrollo del norte de México tiene que ver con el número de empresas maquiladoras<sup>55</sup> instaladas.

---

semestre del 2000 lo hizo en un 7.6%. Sus exportaciones en 1999 ascendieron a la cifra récord de 136,391.1 millones de dólares, 16% más que en 1998. El desempleo se situó en agosto del 2000 en 2.58%. Su inflación en 1999 fue de 12.32%, para agosto del

2000 era del 5.38%, por lo que se piensa que a final de año no rebasará el 10%. Fuente: <http://www.shcp.gob.mx/ieo/index.html>

55 Empresas extranjeras de ensamblaje y exportación (en su gran mayoría de origen norteamericano) que aprovechando grandes incentivos fiscales y bajo costo de mano de obra, se empiezan a

Un dato significativo es que, en 1994 (año de la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio con Norte América), los flujos de Inversión Extranjera Directa (IED) hacia México aumentaron en un 150 % con respecto al año anterior, lo que permitió que México fuera, después de China, el segundo país receptor de IED entre los países en vías de desarrollo.

La Unión Europea en este apartado ocupó en 1997 la segunda plaza como inversor extranjero en México, con el 18.4 % del Stock de IED acumulado entre enero de 1994 y abril de 1997 con un valor de 4,440 millones de dólares.<sup>56</sup>

Según datos del World Investment Report 2000, México recibió en 1998 Inversión Extranjera Directa equivalente al 14% de su Producto Interno Bruto (PIB).

## **11.- COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA DE LA UNIÓN EUROPEA; EL CASO DEL GRUPO DE EDUCACIÓN POPULAR CON MUJERES.**

---

instalar fuertemente a principios de los años 80's en la franja norte de México. Es importante indicar que dichos incentivos fiscales terminarán en el 2002 y la totalidad de su producción podrán ser vendidos en el interior de México.

56 De la Rocha, Manuel; Op. Cit.

## **11.1.- ¿QUÉ ES EL GRUPO DE EDUCACIÓN POPULAR CON MUJERES? (GEM)**

El Grupo de Educación Popular con mujeres, A.C.<sup>57</sup>, tiene más de 15 años como una institución no lucrativa, que trabaja con mujeres organizadas de los sectores populares, con el fin de contribuir en la transformación y mejoramiento de sus condiciones de vida. Tiene su sede en la ciudad de México.

En los últimos diez años de trabajo (1990-2000), GEM ha trabajado con más de 250 grupos, organizaciones y redes. Ha llevado a cabo más de 50 proyectos en 24 Estados de la República México, lo que significa una presencia en el 72% del país. **11.2.-**

## **OBJETIVOS Y ÁREAS DE TRABAJO DE GEM**

GEM tiene tres áreas de trabajo o programas<sup>58</sup>:

---

57 A.C. significa asociación civil de carácter no lucrativa.

58 Grupo de educación Popular con Mujeres-Cuesta Sanz, Matilde; "Empleo, Desarrollo y Equidad: experiencias de Mujeres en Microfinanzas", pág. 27, Impretei S.A. de C.V., México, 1999.

- El Programa de Empresas Sociales de Mujeres
- La formación con trabajadoras y,
- Vida cotidiana y participación política

Dado la importancia para esta investigación, por ahora sólo se explicará el Programa de Empresas Sociales con Mujeres.

En su búsqueda para que las mujeres cuenten con el poder de decisión sobre su vida, economía y participación política, GEM se ha trazado como propósitos u objetivos contribuir en:

1.- La conformación de una fuerza política nacional que elimine todas las formas de discriminación y violencia hacia las mujeres y transforme sus condiciones de vida.

2.- La elaboración de una agenda de política social que apunte a la construcción de una sociedad más justa, equitativa y democrática y el fortalecimiento de la ciudadanía.

3.- La consolidación de espacios y proyectos colectivos de mujeres para la formulación de propuestas de género, democracia y calidad de vida, que incida en sus

organizaciones y en la sociedad, con demandas y reivindicaciones que las aglutinen y favorezcan.

¿De qué forma logra sus objetivos GEM?

GEM logra sus propósitos mediante:

- Formación
- Capacitación y asesoría
- Fortalecimiento de las organizaciones de las mujeres
- Investigación de la realidad de la mujer y su difusión
- Elaboración de propuestas de políticas públicas y leyes, frente a las vigentes Presión y generación de alianzas con otros grupos y redes para incidir en la sociedad
- Elaboración, realización e impulso de metodologías con perspectiva de género

El Programa de Empresas Sociales de Mujeres tiene como gran meta fortalecer a las empresas sociales de mujeres y a las instituciones que contribuyen a fomentar el empleo y el desarrollo con equidad y sustentabilidad. Apoya procesos educativos, canaliza, gestiona recursos y elabora propuestas de política pública que genera cambios favorables para las mujeres, un mayor empoderamiento y una mayor oportunidad de desarrollo.

Este Programa trabaja con la Red de Centros Regionales de Capacitación a Mujeres<sup>59</sup>, con otras redes, con grupos e instituciones que promueven el empleo e impulsen alternativas que contribuyan a la defensa de los derechos de las mujeres y del cambio democrático del país.

## **12.- EMPRESAS SOCIALES DE MUJERES, (FUENTE DEL DESARROLLO COMUNITARIO)**

Estoy plenamente convencido de que, Las Empresas Sociales son una alternativa de empleo que generan para sí mismos los sectores más pobres de la población en México y en especial en Chiapas. Esto se debe a que la gran empresa no está generando los empleos necesarios para la mayoría de la población ni los beneficios esperados.

Según datos del censo industrial de 1994, la pequeña empresa concentra al 97% de las unidades económicas,

---

<sup>59</sup> GEM tiene cinco redes nacionales, uno de esas redes es el Grupo de Investigación, Asesoría y Acción para el Desarrollo Comunitario S.C. (GIAADEC), a la cual GEM financió para el proyecto de los municipios de Palenque y Pijijapan. De ellos hablaré más adelante.

contribuye con el 47% a la generación de empleo y aporta el 31% del ingreso nacional.

## Características que distinguen a las Empresas Sociales

**Origen.** Las Empresas Sociales las promueven programas de gobierno, organismos civiles y organizaciones sociales. Las conforman grupos de hombres, mujeres y jóvenes que se organizan en el campo y en la ciudad. Llegan a un sector de la población excluido del empleo, con rezagos o falta de oportunidad y de participación en los diferentes ámbitos de la sociedad.

**Propósitos.** Surgen para enfrentar la pobreza, generar empleos, salarios, utilidades y prestaciones. Además de los fines económicos, pretenden que quienes participan en ellas se desarrollen como sujetos con capacidad de propuesta, para resolver problemas relacionados con lo político, social, económico y cultural, dentro de su comunidad, municipio, región, etc. Las personas que participan en éstas son sujetos de su propio desarrollo.

**Financiamiento.** Son financiadas con créditos, programas de microfinanciamiento, fondos revolventes (rotatorios), cajas de ahorro que provienen de fondos gubernamentales, organismos de cooperación internacional, multilaterales, civiles y sociales. Estas



empresas pocas veces acuden a la banca comercial, porque no son sujetos de crédito; no pueden cumplir con los requerimientos o debido a que la banca comercial, en el caso de comunidades rurales, no opera en la zona.

**Capacitación.** Requieren de capacitación, ya que por lo general el nivel de escolaridad de sus participantes es bajo. Conocen generalmente el manejo productivo o comercial de su empresa, pero desconocen cómo planificar y llevar una buena administración de sus recursos financieros, materiales y humanos.

**Organización.** Por lo general l@s soci@s de las empresas son al mismo tiempo sus trabajador@s. La organización se define con base en una división del trabajo, las habilidades propias de sus participantes y el trabajo desarrollado por cada un@ de ell@s. Buscan estructuras más democráticas, flexibles y eficientes, rotan puestos y funciones según lo determinan sus estatutos y con acuerdo de la asamblea de soci@s.

**Mercado.** Las empresas sociales atienden, en su gran mayoría, necesidades de clientes locales. Sin embargo, algunas de ellas por el tipo de producto o servicio que ofrecen, se vinculan también a mercados nacionales y de exportación.

**Marcos Jurídicos.** La mayoría de las Empresas Sociales se registran como Cooperativas de Producción o de Consumo, Sociedades de Solidaridad Social o Sociedades de Producción Rural. Estas figuras cuentan con algunos beneficios fiscales. La constitución legal de la empresa es un requerimiento para el acceso a los créditos y la facturación de sus productos o servicios en el mercado. El patrimonio que se construye es colectivo y las aportaciones son individuales.

## **Empresas Sociales de Mujeres**

Las Empresas Sociales de Mujeres<sup>60</sup> son el centro del quehacer del programa que lleva su nombre. A través de las mismas se busca generar empleos para las mujeres y mejorar sus condiciones laborales, teniendo en cuenta la posición subordinada con respecto a los hombres. El Programa parte de la idea de que el empoderamiento económico acompañado de un proceso de reflexión y

---

60 Los orígenes de estos grupos solidarios, se» remontan en la década de 1970, cuando su fundador Mohamed Yunus comenzó a prestar cantidades muy pequeñas de dinero a unas pocas mujeres pobres de Bangladesh. El banco se llama Grameen Bank y en la actualidad es una institución financiera con más de dos millones de clientes. Esta metodología fue trasladada no mucho después a América Latina. El primer programa de microcrédito que introdujo este sistema de trabajo en la región fue FEDECREDITO en El Salvador, a finales de los años 70.

participación, contribuirá a una posición más justa y equitativa para las mujeres.

La propuesta es generar Empresas con las siguientes características:

- En dónde las mujeres tengan acceso a la capacitación, a la Investigación e información sobre los mercados, a los estudios de factibilidad y al manejo de recursos financieros.
- Que estén constituidas legalmente para que la propiedad de la empresa sea de las mujeres, con procesos permanentes de formación y actualización.
- Que den respuesta a las necesidades de las mujeres y establezcan mecanismos que rescaten y desarrollen sus habilidades.
- Que incorporen nuevas tecnologías como un factor, entre otros, para alcanzar la rentabilidad.
- Que den posibilidades a las mujeres empresarias de participar activamente en los espacios donde se toman las decisiones políticas, económicas, legales y financieras.
- Con una organización propia que les facilite el manejo de su empresa, con participación plena en su creación, desarrollo y mantenimiento.
- Que generen ingresos para que las mujeres construyan nuevas condiciones de vida en lo económico, educativo y social.

- Que sean impulsadas y respaldadas desde una perspectiva de género, que permita a las mujeres su empoderamiento.

El trabajo del Programa de Empresas Sociales de Mujeres se ha centrado principalmente en la elaboración de programas educativos sobre el fortalecimiento de las empresas. En ellos se abordan temas que responden a las necesidades que tienen las mujeres para salir adelante con sus empresas. La reflexión que ha acompañado este trabajo es que las mujeres que se organizan con el fin de generar sus propios ingresos requieren de una capacitación empresarial con perspectiva de género, que les permita acceder a nuevos conocimientos y relaciones con los que sus empresas puedan ser competitivas y se mantengan en el mercado.

La transferencia de conocimientos a través de programas de capacitación, asistencia técnica y la realización de talleres y seminarios han resultado las condiciones necesarias más ampliamente probadas para el desarrollo exitoso de las actividades del sector. Junto a esto, interesa al programa de Empresas Sociales que las mujeres tomen sus propias decisiones, en lo personal, social, económico y político, con el objeto de contribuir a eliminar la discriminación o falta de oportunidades que la mujer vive en la familia y en la sociedad.

A partir de este quehacer, se ha rescatado las distintas estrategias de acción local y regional que los Centros y grupos de mujeres empresarias vienen impulsando, de cara a construir y plantear propuestas de política social y económica que incida en los programas de desarrollo.

### **13.- CONVENIO DE COOPERACIÓN UNIÓN EUROPEA-GRUPO DE EDUCACIÓN POPULAR CON MUJERES.**

La Unión Europea realizó junto con la ONG alemana Lateinamerica Zentrum (LAZ) una cofinanciación al proyecto presentado por GEM "Fortalecimiento y Capacitación para el Empleo y Desarrollo de Mujeres Necesitadas de seis Estados de México".

En una carta fechada el 26 de junio de 1999<sup>61</sup>, Lateinamerika Zentrum comunicaba a GEM de la aceptación del proyecto y su financiación:

El Lateinamerika-Zentrum e.V. tiene el placer de comunicarle que su proyecto "Fortalecimiento y capacitación para el empleo y desarrollo de mujeres

---

61 Véase anexo 7 "Carta aprobación de LAZ-UE al proyecto GEM".

necesitadas de seis estados en México<sup>62</sup> " fue aprobado por la Comisión Europea para un cofinanciamiento.

Así mismo en esa carta tan importante, el Dr Hoffmann - presidente de LAZ- indicaba que enviaba una hoja con las obligaciones del solicitante -de las cuales hablaré en seguida,- de igual forma hace saber a GEM el primer envío de dinero para el proyecto, que fue de DM 215.000,00 (marcos alemanes).

#### • **Obligaciones del solicitante (GEM)**

El Lateinamerika-Zentrum e.V. (LAZ) con el apoyo de la Comisión de la Unión Europea, contribuirá, a título de ayuda voluntaria al desarrollo, con una cantidad equivalente a DM 423.760 la cual será enviada en varios plazos, conforme las necesidades del proyecto.

Las obligaciones del solicitante son:

---

<sup>62</sup> Los seis estados de México beneficiados son: Coahuila, Guanajuato, Puebla, Oaxaca, Chihuahua y el de Chiapas. El proyecto que analizaré será el que se realizó en Chiapas.

- Realizar el proyecto plenamente de acuerdo con la solicitud presentada en abril de 1997.
- Observar el plazo de ejecución establecido en ese proyecto para 2 meses desde que él se inicia.
- Aportar los costos mencionados como propios en el presupuesto definitivo de abril de 1997
- Informar a LAZ siempre e inmediatamente sobre dificultades eventuales, atrasos y modificaciones necesarias con justificación plausible.
- Después de haber sido recibida la subvención, enviar informes claros y objetivos sobre el desenvolvimiento del proyecto a más tardar seis meses al haberse terminado el plazo para la ejecución. En el caso de envío de la subvención a plazos, la aprobación del informe constituye condición previa para pagar la cantidad siguiente.
- Presentar relación de gastos con todos los comprobantes en fotocopias.

\*

- Enviar a su tiempo fotografías comprobatorias de los beneficios alcanzados.
- Recibir a cualquier hora a nuestros representantes en visitas ocasionales de consultoría.

- Posteriormente a cada dos años elaborar un informe evaluativo sobre los resultados obtenidos, comparándolos con la solicitud presentada.
- Dado el caso, colocar una placa inaugurativa de aspecto sencillo, en la que figure el Lateinamerika-Zentrum e.V., y la Unión Europea (UE) como órganos cofinanciadores.

El convenio señala que deberá cumplirse dichas obligaciones, de lo contrario se podrá retener el financiamiento y la imposibilidad de contar con el apoyo de LAZ para futuros proyectos y, "en último caso hasta la devolución del dinero ya enviado.

La hoja de obligaciones termina diciendo que "la entidad solicitante tomó conocimiento que no existe ninguna obligación jurídica por parte del LAZ para el financiamiento del proyecto mencionado por tratarse de un apoyo voluntario del LAZ a título de ayuda al desarrollo.



## 14.- IGUALDAD DE GÉNERO; UNA POLÍTICA TRANSVERSAL DE LA UNIÓN EUROPEA

No está de más señalar que La Unión Europea apoya decididamente las políticas con respecto a la Igualdad de género. En la resolución del Consejo del 20 de noviembre de 1995, se aprueba un documento titulado **"Integrar las cuestiones de género en la cooperación al desarrollo"**. En este documento se entienden por género "los papeles diferentes e interrelacionados, responsabilidades y oportunidades del hombre y de la mujer, que son culturalmente concretos y socialmente estructurados y que pueden sufrir modificaciones en el tiempo como resultado de las intervenciones políticas".

Los principios que guían a las acciones de cooperación de la Comunidad y de los Estados miembros son los siguientes<sup>63</sup>:

- **Los análisis de género** en todos sus niveles deben ser centrales en la concepción, diseño y puesta en práctica de todas las intervenciones y políticas de desarrollo, así como en el seguimiento y la evaluación.

---

63 Gómez Galán y Sanahuja José Antonio, El sistema internacional de cooperación para el desarrollo, pág. 172, CIDEAL, España, 1999.

- Hombres y mujeres deben participar y beneficiarse del proceso de desarrollo en un plano de igualdad.
  
- Reducir los desequilibrios de género es una prioridad para la sociedad en su conjunto
  
- El análisis de las desigualdades entre hombres y mujeres debe ser un criterio clave a la hora de valorar los fines y los resultados de las intervenciones y políticas de desarrollo.
  
- La cooperación al desarrollo debe fomentar y apoyar cambios en actitudes, estructuras y mecanismos a los niveles políticos, legal, comunitario y doméstico en orden a reducir desigualdades de género y en particular:
  - Debe promover en todos los niveles una participación completa e igualitaria en el proceso de toma de decisiones y en la distribución del poder político.
  
  - Debe promoverse el empoderamiento (empowerment) económico y el acceso y control igualitario sobre los recursos económicos.

- Debe ser fomentado el acceso igualitario y el control sobre las oportunidades de desarrollo social.

La dotación de la línea B7-611 promueve y apoya la aplicación de la citada resolución. En el presupuesto de 1998, recibió la cantidad de € 5 millones.

## **15.- EL GRUPO DE INVESTIGACIÓN, ASESORÍA Y ACCIÓN PARA EL DESARROLLO COMUNITARIO S.C. (GIAADEC)**

GIAADEC es la ONG que recibió fondos de parte de GEM (con financiamiento de UE- LAZ), para un proyecto de mejoramiento de vivienda. Dicho proyecto fue gestionado por las mismas mujeres amas de casa. Antes de iniciar a hablar del proyecto, quisiera dar algunos datos sobre GIAADEC.

GIAADEC es una Sociedad Civil, integrada por un grupo mixto de profesionistas con experiencia de más de quince años de trabajo de campo en proyectos productivos y sociales constituida formalmente en septiembre de 1997.

El trabajo de GIAADEC lo realizan desarrollando proyectos, proporcionando asesoría y seguimiento a los mismos, para que los grupos se fortalezcan en torno a la solución del problema que eligieron para iniciar su trabajo; digamos que realiza las mismas funciones que GEM pero a nivel local (en Chiapas).

Crear en las personas o grupos una conciencia y cultura de responsabilidad en el uso de recursos, optimizando su uso para sí mismo y los demás, es una de las misiones de GIAADEC, por lo que una parte fundamental del trabajo es que todo proyecto se constituya en un Fondo Revolvente.

## **CAMPO DE TRABAJO; CHIAPAS**

GIAADEC trabaja en el estado de Chiapas, uno de los Estados de México con mayores riquezas naturales, económicas y culturales pero, también con la mayor desigualdad de distribución y disfrute de sus recursos entre sus habitantes; con altos índices de marginación y analfabetismo (como veremos más adelante), con una población mayoritariamente indígena, y todo eso agravado por la situación de guerra que se vive desde el 1 de enero de 1994.

Veamos algunos datos básicos sobre el estado de Chiapas:

# **ESTADO DE CHIAPAS; CARACTERÍSTICAS GENERALES**

## **INTRODUCCIÓN**

Chiapas, Estado situado en el sureste de México<sup>64</sup>, al este del istmo de Tehuantepec, dentro de la región Pacífico Sur. Limita al norte con el estado de Tabasco, al este con Guatemala, al sur y sureste con el océano Pacífico, y al oeste con los estados de Veracruz y Oaxaca. Ocupa el octavo lugar en el conjunto del país en cuanto a extensión territorial.

## **GEOGRAFÍA**

El relieve del estado es bastante heterogéneo, pues se distinguen dos zonas montañosas: la sierra Madre de Chiapas y las montañas del norte, conocidas como sierras de la Independencia y de San Cristóbal. Al sur de estas últimas se encuentra la meseta de San Cristóbal y, entre ella y la sierra Madre, la depresión por donde corre el río Grande de Chiapa. La parte sureste de la sierra Madre, la más elevada, se llama sierra del Soconusco. El

---

64 Véase anexo 8 "Estado de Chiapas".

pico más elevado es el volcán Tacaná, localizado a 4.030 m de altitud.

Una llanura angosta se ha formado entre la sierra y el litoral. Los recursos hídricos de la entidad son muy abundantes. Los ríos de la vertiente del golfo de México tienen un régimen regular; los dos más importantes son el Grande de Chiapa o Grijalva, sobre cuyo cauce está instalada la presa de Malpaso, fuente importante de generación eléctrica y configurador del cañón del Sumidero (importante centro turístico); y el Usumacinta, el más caudaloso del país. Por su parte, los ríos de la vertiente del Pacífico son de cursos más cortos y crecidas en verano: Suchiate, Huixtla, Cintalapa, Novillero y Pijijiapan. Las lagunas más importantes son las de Montebello, que suman más de 200 y poseen aguas de diversos colores y tonalidades que cambian dependiendo de la luz del día; dentro de la selva hay numerosos lagos y lagunas, el mayor es el lago de Miramar, famoso porque fue cenote (fosa acuífera) sagrado de los antiguos mayas.

El clima es cálido en las partes bajas y templado en las mesetas y en las montañas, recibe la influencia de los vientos alisios, los nortes y los ciclones tropicales. Junto con los estados de Veracruz y Tabasco, cuenta con la mayor superficie de bosques y selvas tropicales.

## **ECONOMÍA**

Es considerado como el granero del sureste del país; sus cultivos principales son: maíz, sandía, café, mango, plátano, aguacate, cacao, algodón, caña de azúcar y frijol, entre otros. Muchos de estos productos son de exportación. La ganadería es importante; el ganado bovino destinado a la producción de carne y leche es el de mayor peso, incluso a nivel nacional. Existe una explotación relevante de bosques de maderas preciosas y comunes, como pino, encino, cedro rojo, caoba y parata. También destaca la explotación de azufre y el desarrollo de la industria manufacturera, azucarera, despepitadoras de algodón, textil, aserraderos, beneficios de café, elaboración de quesos, química, curtiduría, hule y tabaco. Son numerosos los talleres artesanales. En la ciudad de San Cristóbal de las Casas existen gran número de tiendas que se dedican a la venta de ámbar.

De interés turístico son las zonas arqueológicas de Palenque, Yaxchitlán y Bonampak, enclavadas en la selva. Además de las lagunas de Montebello y las cascadas de agua azul. Lugar muy interesante de visitar es el cañón del Sumidero, cercano a la capital del estado, Tuxtla Gutiérrez.

Tiene 2.290 km de carreteras pavimentadas y 547 km de vías férreas. Son dos las carreteras principales que unen a la entidad con el resto del país: la Panamericana y la Costera; además, cuenta con dos aeropuertos de mediano alcance: Tapachula (internacional) y Tuxtla Gutiérrez, y dos de corto alcance, así como con un puerto marítimo y pesquero, Puerto Madero.

## **HISTORIA**

A la llegada de los españoles, en el siglo XVI, el territorio estaba habitado por varias etnias: tzotziles, tzeltales, choles y coxoh (todos ellos de ascendencia maya), zoques, mixes- zoques y chiapanecas. Se constituyó como estado en 1824, después de incorporarse a México. Chiapas ha sufrido, a lo largo de su historia, una considerable conflictividad social fruto del escaso grado de inserción en el marco político-institucional de su población indígena, así como del nivel de extrema pobreza a la que ésta ha sido sometida por los sucesivos gobiernos con que ha contado México. Debido a todo ello, en 1994 se inició un levantamiento de campesinos indígenas dirigido por el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en demanda de unas mejores condiciones de vida (ver página 83).

## **POBLACIÓN**

Los principales centros de población son: la capital, Tuxtla Gutiérrez, con 289.626 habitantes; Tapachula, con 138.858 habitantes; San Cristóbal de las Casas, con 73.883 habitantes; Comitán de Domínguez, con 48.299 habitantes y Tonalá, con 26.919 habitantes.



**Tabla 1. Grados de Marginación por municipios  
(México-Chiapas)**

	Muy Baja	Baja	Media	Alta	M
<b>México</b>	132 5.5%	656 27.3%	462 19.2%	812 33.8%	
<b>Chiapas</b>	0 0%	5 4.5%	12 10.8%	56 50.4%	

Fuente: Agenda estadística de Chiapas. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1998. Citado en el Informe Alternativo de Organizaciones Civiles, presentado ante el Comité de las Naciones Unidas sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Como se puede observar en esta tabla de "Grado de Marginación por Municipio", Chiapas no tiene ningún municipio con grado de marginación baja, en cambio el 85% se encuentra entre alta y muy alta. Cuenta con un médico por cada 1,178 habitantes; lo que representa un poco menos de la mitad del promedio nacional. Ocupa el primer lugar de mortalidad infantil a nivel nacional en los casos reportados de cólera, enfermedades diarreicas y tuberculosis; el tercer lugar en fallecimientos de mujeres por complicaciones de parto, 117 por cada 100,000 mujeres mueren por esta causa al año.

Actualmente GIAADEC trabaja en un proyecto de mejoramiento de vivienda y equipamiento del hogar en dos municipio del estado: Palenque<sup>65</sup> y Pijijlapan<sup>66</sup>.

En Palenque, se trabaja en tres comunidades: Nueva esperanza, Emilio Rabasa y Pakal-Nah.

En el municipio de Pijijlapan se trabajan en las comunidades de: Hermenegildo

Galeana, Miguel Alemán, Guanajuato, Benito Juárez y Santa Virginia.

\*El total de mujeres atendidas entre las ocho comunidades es de 436, distribuidas de la siguiente manera:

---

65 Palenque, municipio de Chiapas. Se cultiva maíz, frijol, café y caña de azúcar; además practican la ganadería y la explotación de maderas finas. Cuenta con unas ruinas mayas extraordinarias 10 minutos del centro de la ciudad. Población (1995), 63.209 habitantes.

66 Pijijlapan, municipio de Chiapas. Relieve montañoso y clima cálido. Actividad ganadera y forestal. Elaboración de productos derivados de la leche. Población (1995), 43.248 habitantes.

MUJERES ATENDIDAS	
Palenque	276
Pijjiapan	160
Total	436

En los últimos años se ha incrementado el gasto público y los programas de desarrollo tendientes a subsanar el atraso y la pobreza en que viven la mayoría de los habitantes del estado<sup>67</sup>; sin embargo muchas veces estos recursos han sido entregados como dádivas paternalistas o clientelares, fomentando en la población una actitud de dependencia y exigencia hacia las instancias de la responsabilidad de su participación en su realización humana y la construcción de su propia sociedad.

## OBJETIVO DE GIAADEC

GIAADEC pretende incidir en la transformación de las condiciones de vida de hombres y mujeres, no solo en el sentido económico, sino humano de género y social. De igual forma promueve su organización a partir de

---

67 El gobierno de México presenta en internet "La lucha contra la pobreza 1995-1998", una serie de avances en educación, salud, agua potable comunicaciones, etc. (<http://www.ser.gob.mx/cniapas/español.htm>).

problemas concretos que los convoquen y que sean ellos los protagonistas de su propio proceso de superación.

La diversidad de sus etnias<sup>68</sup> es un rasgo característico de este Estado mexicano. Muchos de estos pueblos indígenas pudieron conservar sus tradiciones, no porque fueran reconocidas y apreciadas, sino por su ubicación geográfica, que los hacía prácticamente inaccesibles, además de las resistencias que han manifestado estos pueblos en la defensa de sus propias culturas.

Durante los últimos decenios, Chiapas es ya considerada por la política nacional, debido a que la economía del país necesitaba con urgencia de la explotación de sus recursos. Así, se construyeron las grandes presas hidroeléctricas y los complejos petroleros. Este "enganche" violento, forzado, apresurado y la forma de explotación de los recursos, realizado en función de las necesidades externas, impacta brutalmente en la naturaleza y la vida social, cultural y económica de las comunidades chiapanecas.

Como parte de esta dinámica, la población del estado ha aumentado también de forma considerable: de 907,026 habitantes en 1950 a 3,584,786, de acuerdo con el

---

68 En el estado de Chiapas, se hablan además del español, las siguientes lenguas: Tzeltal, Tzotzil, tojolabal, lacandon, mam, chuj, y zoque.

censo de 1995. Con respecto a la participación de la población en el conjunto nacional se incrementa del 2% en 1950 al 4% en 1995. El mayor número de habitantes se ubica en los rangos hasta los 35 años, lo cual nos indica que es una población muy joven. El 49.5% de las mujeres se encuentra entre los 15 y 49 años, y es en este rango de edad en el que se integra el mayor número de mujeres con las que trabaja GIAADEC.

## **Distribución de la población en Chiapas**

La distribución de los habitantes es muy desigual. El 60% vive en localidades o ejidos<sup>69</sup> de menos de 2,500 habitantes y el 25% lo hace en poblaciones de 15,000 y más habitantes, lo cual indica que la mayoría de la población se distribuye en estos dos polos. Por otro lado,

---

El ejido es una institución creada por la Ley agraria del 6 de enero de 1915 que, toma algunos elementos de la organización colectiva prehispánica y los adecúa al México posrevolucionario. Se trata de una comunidad campesina formada inicialmente por solicitantes de tierra que se beneficiaron con la expropiación de las haciendas (ejidatarios). El Artículo 27 Constitucional garantizaba (hasta 1992) la tenencia ejidal en la que los productores tenían el usufructo de parcelas de labor, mismo que estaba amparado por un certificado de derechos agrarios. Con la reciente reforma a dicho artículo, el gobierno se declara incompetente de distribuir más tierras al no haber nada más que repartir y permite a los ejidatarios la posibilidad de vender o rentar sus tierras.

la población rural representa casi un 56% frente a un 44% de la urbana.

## **Ingresos**

De acuerdo con las cifras oficiales, más del 80% de la población económicamente activa se encuentra entre los que no reciben ingresos o ganan menos de dos salarios mínimos. Debemos tener en cuenta que el salario mínimo en Chiapas es alrededor de-\* 30 pesos (3 dólares) diarios. La gente cobra por semana y únicamente le pagan seis días, el séptimo no se incluye; ganan 180 pesos semanales (18 dólares).

Si analizamos la distribución del ingreso de la población en Chiapas, encontramos que el 83.4% de la población en 1999 ganaban hasta 2 salarios mínimos (60 pesos = 1.000 pesetas) o de plano no recibían ingresos. El promedio nacional de personas que ganan hasta 2 salarios mínimos es 65.6%.

Si relacionamos el salario con el costo aproximado que tienen los productos de la canasta básica tenemos que, por ejemplo, un Kg de tortilla cuesta 3.5 pesos; de arroz, 5.5; de frijol, 6; el litro de aceite 13.5; 1 kilo de carne 32; 1 de pollo 22, etc. Esto da una idea de la situación de pobreza en la que vive la mayor parte de la población.

## La Población económicamente Activa

La Población Económicamente Activa en 1995 representó el 54.1%. 80% son hombres y el 20% mujeres, lo cual indica que la mayor parte de las mujeres en edad de trabajar no tiene un trabajo contractual o son asalariadas. Esto no quiere decir que las mujeres no trabajen, ya que son ellas las que, en la mayoría de los hogares, aportan gran parte de la manutención de la familia.

Estas cifras hablan de la discriminación de género existente, ya que la mayoría de las mujeres realizan actividades de economía informal y de trabajo doméstico, no consideradas por las estadísticas como trabajo.

Tabla 2, estructura del Ingreso de la Población Chiapaneca

	Población ocupada	
	Nacional	
No recibe ingresos	14.65%	
Menos de dos salarios mínimos	51.0%	
De 2 a 5 salarios mínimos	24.0%	
Más de 5 salarios mínimos	6.9%	
No especificado	3.5%	
<b>TOTAL</b>	<b>100%</b>	

Fuente: Ibidem.

## Servicios de salud y vivienda

Existen deficiencias severas en servicios de salud, agua potables, electricidad, vivienda, etc. Con respecto a la vivienda, tan sólo el 13% tiene la cocina en el dormitorio; el 48.6% son viviendas con piso de tierra; el 40.51% no cuenta con agua entubada y la tercera parte-33.14%- no tiene aún energía eléctrica<sup>70</sup>

## Educación

Respecto a la educación, el Estado de Chiapas está muy atrasado con respecto a la media nacional. Representa el último lugar en cuanto a eficiencia terminal en primaria y secundaria con el dato exacto en ambos casos, 67.7%

Los datos son alarmantes sobretodo cuando analizamos el índice de deserción en la primaria. Veamos la siguiente tabla con respecto a la primaria y secundaria<sup>71</sup>.

**TABLA 3. EDUCACIÓN PRIMARIA**

PRIMARIA	NACIONAL	CHIAPAS	LUGAR NACIONAL
----------	----------	---------	----------------

70 INEGI, censo de población y vivienda, 1995, Op. Cit.

71 Según la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; la educación es obligatoria hasta la secundaria; son 6 años de primaria y tres de secundaria.



DESERCIÓN	2.3%	4.9%	1°
REPROBACIÓN	6.4	11.5%	2°
EFICIENCIA TERMINAL	84.5%	66.7	32°

Fuente: INEGI, indicadores sobre educación, Chiapas, 1999/00

**TABLA 4. EDUCACIÓN SECUNDARIA**

SECUNDARIA	NACIONAL	CHIAPAS	LUGAR NACIONAL
DESERCIÓN	8.5%	8.9%	14°
REPROBACIÓN*	20.7%	13.7%	32°
EFICIENCIA TERMINAL	84.5%	66.7	32°

Fuente: Ibidem.

\*Reprobación de final de curso de un ciclo escolar.

En cuanto a la distribución de la población de 15 años y más por sexo según nivel de instrucción, se puede observar las desigualdades entre hombre y mujeres en todos los niveles de instrucción. Las niñas tienen menor acceso a la enseñanza debido a que desde muy pequeñas se ocupan de las tareas domésticas y el abandono (deserción) de los estudios básicos es algo más del doble que el promedio nacional (2.3% frente al 4.9%).

## **16.-EL CONFLICTO DEL EJERCITO ZAPATISTA DE LIBERACIÓN NACIONAL Y LOS ESFUERZOS PARA LA PAZ**

En 1994 salió a la luz pública la existencia en Chiapas de un movimiento armado, el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), cuyo líder es el Subcomandante Marcos (Salvador Guillén, su nombre real). Este movimiento, junto con otros sectores de la población, se ha declarado en contra de un orden político y económico que ha sido incapaz de responder a los intereses de los sectores más necesitados de la población. Desde que comenzó el conflicto armado se han producido una multitud de desplazamientos forzados de población Indígena, que ha perdido total o parcialmente sus medios de subsistencia.

Actualmente el nuevo presidente Vicente Fox, del Partido Acción Nacional (opositor al PRI) ha mostrado voluntad política clara de firmar un acuerdo de paz, para tal motivo a nombrado al distinguido luchador social Luis H. Alvares como Comisionado para la Para la Paz en Chiapas.

Por el momento las pláticas no se han vuelto a presentar, sin embargo se prevé un posible acercamiento de los zapatistas con el gobierno para una acuerdo futuro de paz basado en la aprobación de los

Acuerdos de san Andrés<sup>72</sup> en derecho indígena, por parte del Congreso mexicano. Por ahora una de las exigencias de los zapatistas para sentarse a dialogar era el de que el gobierno retirara al ejército de la zona, así como la liberación de todos los presos políticos. Esto se ha hecho en algunos puntos de Chiapas, pero no en su totalidad, pues el gobierno ha declarado que el ejército tiene además de garantizar el orden social, otras tareas: controlar el narcotráfico y la emigración ilegal procedente de Centroamérica.

## **FORMA DE TRABAJAR DE GIAADEC**

Como ya decía anteriormente, GIAADEC centra su trabajo en dos municipios del estado de Chiapas. Palenque y Pijijiapan. Cada municipio y cada grupo tiene

---

72 El 16 de febrero de 1996 fueron firmados los primeros y únicos acuerdos entre el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) y el Gobierno Federal. Hasta el día de hoy, los acuerdos no se han aplicado, a pesar de que hubo una contrapropuesta por parte de la Comisión de Concordia y Pacificación (COCOPA), basada en dichos acuerdos y avalada por el EZLN - el Gobierno argumentó "dudas constitucionales". Seis meses después de la firma de los acuerdos el EZLN ordenó a la delegación zapatista de no presentarse en la sesión del dialogo programada para el 4 de septiembre de 1996. Los zapatistas se quejaban que el gobierno solo esperaba el momento oportuno para implementar la solución militar.

sus peculiaridades; sin embargo, algunos elementos le son comunes, tales como<sup>73</sup>:

- Todos los grupos se han constituido por mujeres alrededor de un fondo.
- Con todos los fondos se han creado tres tipos de proyectos:
  - A) Proyectos de desarrollo social: mejoramiento de vivienda y equipamiento del hogar.
  - B) Empresas Sociales de Mujeres; tortillerías, etc.
  - C) El micro banco de los Grupos Semilla, con diferentes tipos de préstamos:
- **Préstamos con interés:** presta dinero a las personas de la comunidad (generalmente hombres) a un Interés menor que el del mercado y de los prestamistas particulares. Este tipo de préstamo tiene por objeto circular el dinero y rescatar el interés para cubrir los costos de operación de los otros proyectos.
- **Préstamos de emergencia,** generalmente a 10 días, cuando la gente necesita el dinero de

---

73 GEM, Op. Cit. Pág. 128.

inmediato. Por ejemplo: si el clima es el adecuado para sembrar y la persona necesita comprar semilla, y en ese momento no cuenta con todo o parte del dinero.

- El otro tipo de préstamo que todavía no se está operando es el "Fondo para Empresas Sociales de mujeres". Se prestará a un interés favorable y a plazos adecuados, con el fin de que las mujeres cuenten con el tiempo necesario para capitalizar su proyecto. El reglamento para su operación será en función del apoyo al trabajo productivo de las mujeres, para que ellas se capitalicen . También se tendrán mayores medidas de supervisión respecto a que el dinero se invierta realmente en rentables empresas sociales de mujeres, evitando con ello el riesgo de que las mujeres pidan el préstamo sólo como prestanombres de sus maridos.
- Las mujeres que integran los grupos tienen gran interés por crecer, desarrollarse, aprender, tener una mayor participación en la vida familiar y social, que su participación en las actividades económicas sea reconocida, efectiva e independiente de las de sus compañeros, capacitarse para desempeñar nuevas actividades y mejor remuneradas, mayor participación en las decisiones, y en general, en la vida de su comunidad.

## **17.- EL CRÉDITO COMO ESTÍMULO DE AHORRO<sup>83</sup>**

Por lo que se refiere al análisis macroeconómico, hay que señalar que desde hace mucho tiempo existe consenso sobre la importancia que tiene el ahorro para una economía. El ahorro es la fuente que permite la realización de las inversiones, y sin ahorro no hay forma de lograr un crecimiento sostenido de la economía. Sin embargo, de manera paradójica, a nivel microeconómico la importancia del ahorro ha sido sensiblemente menor, y casi marginal cuando se trata de la prestación de servicios financieros en los sectores de menores ingresos.

La razón de esta omisión tenía como base el supuesto de que los microempresarios no tenían capacidad de ahorrar y no sabían ahorrar. Como el ahorro es la diferencia entre el consumo y el ingreso, los microempresarios, que muchas veces no llegan a cubrir las necesidades básicas, mucho menos podían tener capacidad de ahorrar.

La consecuencia lógica de este diagnóstico era que lo importante para los microempresarios era la provisión de crédito y no de servicios de ahorro. Sin embargo, en la actualidad, cada vez es mayor la evidencia de que dicho

diagnóstico ha estado equivocado; hoy día se reconoce que para los microempresarios la prestación de servicios de ahorro es tanto o más importante que la de crédito<sup>74</sup>.

Respecto a la conjunción de ahorro y crédito que normalmente se suelen dar juntos en los programas de microfinanciamiento, la experiencia de los Grupos Semilla de Chiapas es diferente. Por un lado, debido a las condiciones de vida, los excedentes son escasos y por otro lado, hay poca costumbre de ahorrar.

Lo que ocurre con los Grupos Semilla es que el crédito que se recibe para el mejoramiento de la vivienda o equipamiento de su hogar<sup>75</sup>, es el estímulo para ahorrar. Si se pusieran a ahorrar para comprar, por ejemplo, las láminas para el tejado de su vivienda, según lo afirman ellas mismas, sería prácticamente imposible conservar ese ahorro. Siempre se presenta alguna necesidad. En

---

74 Por ejemplo, una institución llamada FINCA-Honduras ha organizado más de 500 bancos comunales y ha logrado generar un ahorro de sus miembros de más de 400,000 dólares (Carpintero, Samuel).

75 En los Fondos "semilla" se maneja entre el 2 y el 5% de interés, la moda regional es entre el 10 y 15%, además de que los prestamistas lo descuentan por anticipado del dinero que están entregando. Los pagos siempre se hacen de manera escalonada, los tiempos de pagos son acordados (generalmente mensuales) y se establece en el reglamento y en el pagaré. También están pagando una pequeña cantidad para los gastos de asesoría.

cambio con la modalidad de este crédito (el crédito se otorga en especie - materiales para construcción- ), disfrutan de inmediato del bien que adquieren y para ellas es más estimulante. De esta forma tienen la motivación de ahorrar para pagarlo y seguir teniendo derecho a ese beneficio. Así el ahorro-crédito es vigente para este trabajo, aunque invertido. El crédito estimula el ahorro para el pago de dicho crédito.

En Chiapas ha habido tal derrame de recursos de estilo dádiva que la gente, en general, sólo espera que se les dé, pero no que un fondo pueda ser la base para algo más. Lo expresan con toda claridad: "Si no nos van a regalar nada en este proyecto, entonces no es ayuda". El cambio de esta concepción ha sido la base del éxito en los grupos que atiende GIAADEC.

Veamos con más claridad cómo funcionan los Grupos Semilla para el Microfinanciamiento en Chiapas. Éstos:

- Se constituyen, a partir del interés que un grupo de mujeres manifiesta por organizarse y dar respuesta, desde ellas mismas, a alguna de las necesidades comunes. GIAADEC parte de esta demanda y con base en ella realiza con los grupos dos tareas:

A) Trabajar la solicitud original por medios de talleres



B) Buscar los recursos para construir el fondo. Por lo general se elabora un proyecto y se presenta en varias partes para conseguir su financiamiento<sup>76</sup>.

- El capital base para crear el fondo revolvente<sup>77</sup>, que es lo que va a permitir desarrollar los proyectos propuestos. Hasta la fecha, los recursos con los que se han formado los fondos provenientes de dos fuentes: el dinero recuperado del programa gubernamental y lo financiamiento externos.
- La organización de las mujeres. El fondo lo administran y operan las propias mujeres. Los Grupos Semilla están formados por las socias y la junta directiva. Las mujeres son las principales protagonistas quienes aprenden con la práctica y van ganando espacios de participación.

---

Ver más adelante "Principales instituciones multilaterales que apoyan a la microempresa".

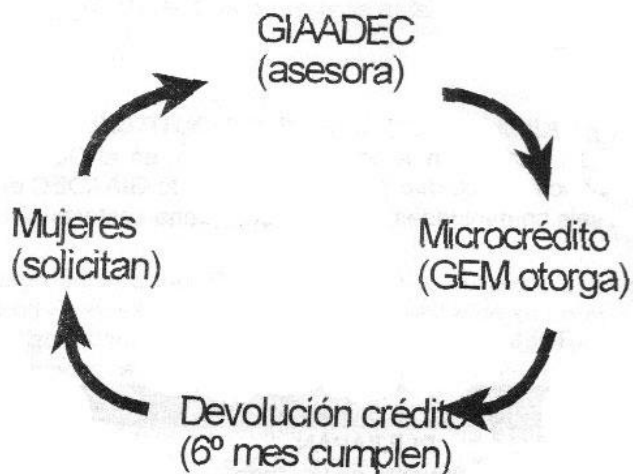
<sup>77</sup> La expresión "fondo revolvente o rotatorio" no significa nada distinto de una cartera de crédito, pero refuerza la idea de que la cartera se autoalimenta con la devolución de los créditos y con los intereses para futuros (micro) créditos.

- El papel de las juntas directivas: la mayor parte del trabajo recae sobre las juntas directivas. Éstas son elegidas democráticamente por las socias y se componen de: presidenta, secretarias y tesorera. De acuerdo con las necesidades de cada grupo, se nombran también vocales auxiliares. Por ejemplo, en los proyectos de mejoramiento de vivienda y equipamiento del hogar, la junta, con base en el dinero del fondo, recibe las demandas de préstamo de las socias, realiza las compras de materiales de construcción y otros, entrega las mercancías y lleva un control riguroso del pago de las cuotas establecidas, de acuerdo con los tiempos y las cantidades asignadas.
- La dinámica de confianza: GIAADEC capacita, asesora y orienta para que los grupos trabajen sobre la base de la confianza. Las socias depositan la confianza en su junta directiva y se comprometen a supervisar el manejo del programa y a pagar los préstamos. Las integrantes de la junta, a su vez, confían en las mujeres porque saben que son responsables y necesitan pedir nuevos préstamos, ya que para obtener un nuevo préstamo deben de haber liquidado el anterior. Los grupos de mujeres tienen una gran confianza en las asesoras de GIAADEC.

- La mujer se siente revalorizada y con autoestima. Una vez que se ha dado respuesta a la necesidad concreta (mejoramiento de la vivienda) y sobre la base de los éxitos alcanzados con el proyecto y al aprendizaje que les da a las mujeres la práctica de la participación, se va generando cambios importantes en la situación de las mujeres en cuanto a:
  - La percepción que tienen de sí mismas. Se produce una revalorización y aumento de la autoestima.
  - Cambios en la familia, ya que las mujeres tienen que hacer negociaciones sobre las responsabilidades que asumen en el ámbito doméstico, para poder participar en los proyectos.
  - Cambios en las comunidades: las mujeres están desarrollando proyectos de beneficio social, sentando las bases de una cultura de responsabilidad en la utilización y manejo de los recursos. Empiezan a relacionarse con diferentes autoridades y personas de la comunidad, informan a la comunidad sobre la marcha de sus proyectos, etc. Todo esto genera que la comunidad empiece a visualizar a las mujeres en otro papel más activo y que reconozcan y valoren más su trabajo

## CICLO DEL MICROFINANCIAMIENTO DE LOS GRUPOS SEMILLA

En la medida en que el fondo se pueda incrementar, se beneficia cada vez a más mujeres y los grupos crecen en cuanto al número de sus participantes. Sobre los cimientos de la experiencia y del éxito, GIAADEC acompaña y desarrolla los trabajos de asesoría, capacitación, educación para el crecimiento y expansión de los Grupos Semilla de Microfinanciamiento.



## LOS GRUPOS DE PALENQUE

Como se observa en el cuadro siguiente, en el municipio de Palenque funcionan cuatro Grupos Semilla de Microfinanciamiento (financiados por Lateinamerika-Zentrum-Unión Europea-GEM-GIAADEC) que están ubicados en tres comunidades o ejidos. Tres grupos han desarrollado un proyecto de mejoramiento de vivienda y equipamiento del hogar y uno de ellos maneja una tortillería.

Actualmente en el fondo, el cual prestan cada seis meses. La última columna es el dinero que ya está invertido en la comunidad en materiales de construcción y mobiliario del hogar a precios de compra, en el semestre que se compró. Si se calculara esta inversión a precios actuales y se incluyera el precio del transporte - que no cuesta porque los proveedores proporcionan el flete gratis por compras al mayoreo- y el costo del tiempo que invierten las mujeres que realizan las compras y entregan los materiales, así como el trabajo de la construcción, esta cantidad se elevaría considerablemente.

## **TABLA 5. Los proyectos de Palenque**

Comunidad	Proyecto	Nº de Socios	Monto del Fondo
Nueva Esperanza	Tortillería, mejoramiento de Vivienda y equipamiento del hogar, Banco Comunal	6	
Pakal-Nah	Mejoramiento de vivienda y equipamiento del hogar	100	92,000.00
Emilio Rabasa	Mejoramiento de vivienda y equipamiento del hogar	80	
Total	7 Proyectos	90	40,000.00
		276	185,000.00

Fuente: GEM, Op. Cit.

## LOS GRUPOS DE PIJJIAPAN

El municipio de Pijjiapan se localiza en la costa de Chiapas, en el Océano Pacífico. Los grupos Semilla de Microfinanciamiento que actualmente atiende GIAADEC en esta zona, se encuentran repartidos en seis comunidades ubicadas en la zona costera.

**Tabla 6. Los grupos de Pijjiapan**

COMUNIDADES	PROYECTOS	DE SOCIAS
<b>PIJJIAPAN</b>		
H. Galeana	Mejoramiento de vivienda	45
Miguel Alemán	Mejoramiento de vivienda	20
Santa Virginia	Mejoramiento de vivienda	45
Guanajuato*	Mejoramiento de vivienda	14

Benito Juárez	Mejoramiento de vivienda,	13
	Molino de nixtamal	23
La Central	Hato de ganado	7
	<b>Total</b>	<b>167</b>

\* Esta comunidad fue duramente afectada por las lluvias del huracán Mitch (1998). El Gobierno Federal y del Estado de Chiapas tienen un proyecto para la reconstrucción de vivienda para la costa que se llama Nuevo Milenio. Las casas que entregan no tienen baño, ni cocina, sólo tres cuartos pequeños. Las mujeres quieren su proyecto para completar las casas.

Estas comunidades tienen una **economía de subsistencia** que se basa, principalmente, en la pesca de camarón, jaiba, tiburón, etc., también existen algunas granjas para la cría de camarón. Cuentan con ganadería, en general ganado vacuno, que venden como carne en pie (animales vivos) y para elaborar productos lácteos: crema de leche, quesos, etc. Que se venden en la Ciudad de México. Además, se cultivan maíz, frijol y frutas para el consumo doméstico.

Las mujeres trabajan en la comercialización del marisco: despulpan el camarón, venden los productos en el comercio local, elaboran y venden comida a base de pescado y marisco. Algunas mujeres reciben el pescado directamente de los pescadores y después lo venden al exterior. Son mujeres campesinas, todas hablan castellano, y un alto porcentaje no sabe leer ni escribir.

Los grupos de Pijijiapan tienen características comunes con los de Palenque, como es el origen, pero a su vez, manifiestan características propias. Son comunidades más pobres, con mayor vulnerabilidad, ya que su economía depende de la pesca y la agricultura, con muchas dificultades para la comercialización. Las mujeres han demostrado mucho interés por organizarse y buscar alternativas a la difícil situación en la que viven.

En un principio estuvieron dentro del programa gubernamental Mujeres en Solidaridad (MUSOL), al finalizar este programa a finales de 1994, los grupos pasaron por las mismas dificultades que los de Palenque, con el agravante de que, debido a las distancias, se dificultó mucho más el seguimiento. Pijijiapan se localiza a 350 km de San Cristóbal de las Casas; el trayecto en automóvil tarda de seis a siete horas. La distancia de Pijijiapan a Santa Virginia es de 27 km, pero pueden transitar vehículos pequeños, por lo que es necesario esperar a que un camión los acerque a la comunidad. La distancia a Joaquín Gutiérrez es de 20 km; 12 son de carreteras asfaltada y ocho de terracería en muy malas condiciones.

## **17-PRINCIPALES INSTITUCIONES MULTILATERALES QUE APOYAN A LA MICROEMPRESA**



## **El Banco Interamericano de Desarrollo (BID)**

El Banco Interamericano de Desarrollo es la institución que más ha apoyado a la microempresa en América Latina. El BID ha ido variando su criterio para el desarrollo de la microempresa, abandonando el énfasis inicial en transferencias únicas de recursos financieros y técnicos a beneficiarios individuales, y pasando a hacer hincapié en el fortalecimiento de instituciones intermedias que pueden ofrecer esos servicios al grupo beneficiario sobre una base sostenible. Asimismo, ha evolucionado desde centrarse casi exclusivamente en la falta de acceso al crédito del sector, hasta una estrategia encaminada a resolver la gran variedad de obstáculos con los que se enfrentan las microempresas.

El apoyo del BID al desarrollo de la microempresa ha ido aumentando lentamente. Entre 1978 y 1989 el Banco invirtió un promedio de 8.2 millones de dólares cada año. Entre 1990 y 1993 amplió sus inversiones por medio de nuevos instrumentos, como son los préstamos globales a la microempresa<sup>78</sup> y la combinación de múltiples operaciones de proyectos pequeños. Desde 1990, cuando el Banco aumentó considerablemente su apoyo al sector de la microempresa, se han aprobado 471 operaciones por un total de 452 millones de dólares.

---

78 Véase página del BID, su apartado de créditos a microempresas. [http://: www.bid.com](http://www.bid.com)

## **PROGRAMA DE PEQUEÑOS PROYECTOS (BID)**

El objetivo del programa de pequeños proyectos es permitir el acceso al crédito a aquellas personas o grupos que desean ejecutar proyectos que les permitan mejorar sus condiciones de vida y que, por lo común carecen de acceso al crédito comercial en condiciones ordinarias. Para recibir financiación de este programa, los proyectos deben centrar sus beneficios directamente en grupos marginales que carezcan de acceso a crédito (por ejemplo en las comunidades donde trabaja GIAADEC). Las instituciones intermediarias deben ser organismos públicos de desarrollo o privados sin fines de lucro, entre cuyos objetivos básicos debe figurar el mejoramiento económico de personas y grupos marginales.<sup>79</sup>

## **PRÉSTAMOS GLOBALES PARA LA MICROEMPRESA**

El mismo BID ha estado participando activamente en la creación de proyectos para establecer un suministro sostenible de crédito a la microempresa mediante los programas de préstamos globales, normalmente canalizados, a tipo de interés de mercado, por medio de

---

79      Carpinteiro, Samuel, Op. Cit.

un servicio de descuento o una línea de crédito en el Banco Central de un país o en un banco de desarrollo de segundo piso. Los préstamos globales están diseñados de manera que los intermediarios financieros formales puedan servir a una nueva clientela en el extremo más bajo del mercado. El coste de los fondos para participar es similar al de recursos disponibles en el mercado local. Se ofrece asistencia técnica para ayudar a los intermediarios a desarrollar la capacidad necesaria para servir a microclientes, con costes administrativos más bajos. Las autoridades supervisoras también pueden recibir asistencia para diseñar marcos reguladores apropiados para las microfinanzas

Aunque los préstamos globales para microempresas tienden a beneficiar a clientes de mayor tamaño que los de los pequeños proyectos del BID, éstos pueden modificar considerablemente la manera de hacer banca en la región.

## **EL FONDO MULTILATERAL DE INVERSIONES (FOMIN)**

Éste es un instrumento nuevo e importante para apoyar el desarrollo de la microempresa, establecido en 1992 y administrado por el BID. La meta fundamental del FOMIN es promover el sector privado para que apoye el proceso de modernización en la región, ayudando así a aliviar los costes humanos y sociales del ajuste económico, y mejorar la competitividad y productividad del sector. El

FOMIN puede suministrar financiación bajo varias modalidades: para la reforma política y reglamentaria (ventanilla I), para el desarrollo de los recursos humanos (ventanilla II) y para el apoyo directo al desarrollo de las pequeñas empresas y la microempresa (ventanilla III). La ventaja comparativa del FOMIN en el último campo radica en su capacidad para usar mecanismos de financiamiento innovadores, como inversiones de capital, cuasi-capital y garantías.

### **CONSULTIVE GROUP TO ASSIST THE POOREST (CGAP) (GRUPO CONSULTIVO DE AYUDA A LOS MÁS POBRES)**

Consultive Group to Assist the Poorest (CGAP)<sup>80</sup> es una iniciativa promovida por el Banco Mundial que comenzó en junio de 1995, a través de un foro consultivo que fue seguido por unas 100 personas aproximadamente, de los cuales la mitad eran expertos y la otra mitad donantes. CGAP fue formalmente constituido el 27 de junio de 1995 con la participación de 10 miembros donantes. Los miembros fundadores fueron: Canadá, Francia, Países Bajos, Estados Unidos, El Banco de Desarrollo Africano, el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, el Fondo de Desarrollo de Capital de las Naciones Unidas y el Banco Mundial.

---

80      Página en internet: <http://www.cgap>.

El CGAP concede ayudas a instituciones legalmente registradas que presten servicios financieros a los microempresarios y que reúnan los criterios de calificación. Se da prioridad a instituciones microfinancieras que concedan créditos o servicios de ahorro a los más desfavorecidos con criterios financieros sostenibles o que puedan llegar a ser sostenibles.

**Los objetivos específicos de CGAP son<sup>81</sup>:**

- A) Fortalecer la coordinación en el campo de la micro financiación.**
- B) Incrementar el aprendizaje y la difusión de mejores prácticas para prestar.**
- C) Ser una corriente de microfinanciación con operaciones del Banco Mundial.**
- D) Crear un ambiente adecuado para las instituciones de micro financiación.**
- E) Apoyar a las instituciones de microfinanciación que den crédito y/o**

---

81 Op. Cit. Pág. 115

## **servicios de ahorro a los pobres con unas bases de financiación sostenibles.**

CGAP desempeña un papel de catalizador en la consecución de estos objetivos mediante las siguientes líneas de acción:

- Establecer una corriente micro financiera para influir en las políticas de ayuda.

- Difundir el know-how entre los gobiernos y las instituciones participantes.

- Promover programas e instituciones para ayudar a crear servicios financieros sostenibles.

Además de los 10 primeros miembros originarios, otros 15 se han unido para apoyar la iniciativa de CGAP. Éstos son: Australia, Bélgica, Suecia, Gran Bretaña, La Unión Europea, el Banco Interamericano de Desarrollo, la Organización Internacional del Trabajo y la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Comercio y el Desarrollo.

El Banco Mundial contribuye con 30 millones de dólares, que son la base de un fondo para instituciones de microfinanciación. Tres millones de dólares son usados para cubrir los costos de la Secretaría del CGAP. Por otra parte, cada miembro donante tiene sus propios programas de microfinanciación, que son directamente

administrados por ellos y están dentro de la cartera del CGAP para compartir experiencias e identificar las mejores prácticas:

## **ESTRUCTURA DEL CGAP**

-El Grupo Consejero (miembros donantes).

-El (PGA) Grupo Consejero de la Política.

-La Secretaría del CGAP: es responsable de la administración del programa, se encuentra establecida en el Departamento del Sector Privado de Desarrollo del Banco Mundial.

### **18.- EXPERIENCIAS NARRADAS POR MUJERES ACERCA DEL PROYECTO DE MEJORA DE VIVIENDA Y EQUIPAMIENTO DEL HOGAR, CHIAPAS,<sup>82</sup>**

Se han identificado 3 diferentes opiniones acerca del proyecto de mejora de vivienda y equipamiento del hogar en Chiapas: Experiencias personales, Experiencias

---

<sup>82</sup> Sacadas por el propio personal de GEM y publicadas en el libro: "Empleo, Desarrollo y Equidad: Experiencias de Mujeres en Microfinanzas", Op. Cit. Pág. 178.

grupales o de género y las experiencias comunitarias. Veamos lo que dicen las propias mujeres acerca de cada una de estas experiencias.

## **EXPERIENCIAS PERSONALES**

- Una mayor valoración de sí mismas: "Hemos despertado, ahora somos más mujeres; servimos para algo. Las mujeres sentimos que somos alguien en la vida y que somos válidas"
- aprender a hablar en público: "Primero temblaba cuando me tocaba hablar en público o con alguna persona no me salían las palabras. Ahora ya es más fácil, cuesta menos"
- Aprender a hacer las compras y a hablar con los proveedores.
- Haber sido elegida como secretaria ya por tres períodos consecutivos.
- Participar por primera vez en un taller. (Griselda es una de las participantes en el taller que se realizó el 8 de marzo en Palenque, en donde los



grupos de esta zona y un grupo de mujeres de Guanajuato intercambiaron experiencias acerca de cómo está trabajando cada grupo en torno a los fondos o cajas de ahorro).

- Tener una mayor participación y salir del ámbito doméstico.
- Saber el manejo de los bancos.
- Tener nuevas aspiraciones
- Establecer un manejo de fondos transparente y contabilidad clara.

## **EXPERIENCIA GRUPAL**

- Saber resolver conflictos: "Las dificultades nos enseñaron mucho. Antes cada problema nos parecía grande y lo vivíamos mal. Ahora los problemas no se hacen tan pesados, somos más valientes y sabemos enfrentarlos".
- Mayor participación de las mujeres: "Por lo general las mujeres del ejido tienen muy poca

participación. Atienden la casa, a sus hijos, trabajan mucho en el campo u otros trabajos, pero nada más. Ahora las mujeres que están participando en los proyectos están aprendiendo a desenvolverse. Si no salimos no podemos aprender".

- Aprender a trabajar en grupo y a asumir responsabilidades de dirección y representación ante las otras mujeres del grupo.
- Contar con una fuente de recursos propia.

## **EXPERIENCIA COMUNITARIA**

- La comunidad reconoce el beneficio que las mujeres de este proyecto están aportando: "Ahora hay muchos ejidatarios que están alegres porque ven que hay un fondo y con este fondo se están beneficiando muchas personas".
- Se está haciendo un trabajo con responsabilidad, respondiendo a las necesidades de la gente y cambiando la idea de que las cosas son (deben) ser regaladas.

- A través de las empresas sociales de mujeres se está creando empleo y fuentes de generación de recursos.
- Las mujeres, a través de la participación, van teniendo nuevas expectativas de educación para sus hijos, lo cual incide en la comunidad.
- Las mujeres ven ahora problemas de la comunidad que antes no veían y participan en su solución.

## CONCLUSIONES

De manera de conclusión, podemos decir que el Sistema Europeo de Desarrollo Internacional abarca muchas zonas geográficas, prácticamente todo el mundo subdesarrollado. Esta amplitud de la cobertura de acción nos lleva indudablemente a una dispersión de la ayuda siendo no muy eficaz en aquellos países en donde en realidad la necesitan.

Por otro lado cabe resaltar el proceso de reforma administrativa que al interior de la Unión Europea se está llevando a cabo a partir de la entrada del Presidente Romano Prodi. Un claro ejemplo de ello es la recientemente creada Oficina Europea de Ayuda (Europe-Aid Office). Con la firme voluntad política para la ayuda sea realmente eficaz; dicha oficina tendrá de ahora en adelante la responsabilidad de procurar que la ayuda al desarrollo tenga impactos tangibles y eficientes a los países más necesitados. Coordinar todas las políticas que tengan que ver con la cooperación al desarrollo de la Unión Europea. Anteriormente había una dispersión de los esfuerzos en esta materia; por un lado el Comisario de desarrollo tenía una fuerte responsabilidad, más sin embargo en otros aspectos ligados al desarrollo como el comercio, el encargado era otro comisario que en ocasiones no le importaba mantener una buena coordinación con su homólogo en todo lo concerniente al desarrollo.

Estoy convencido de que si en verdad queremos erradicar la pobreza en el mundo, nos , hace falta sí, la ayuda financiera de terceros países, - en este caso el importante papel de la Unión Europea es vital- , pero también estoy convencido de que dicha ayuda no será eficaz y eficiente -por más que los Estados donantes se coordinen- sin que los propios países receptores de la ayuda hagan un esfuerzo por solucionar sus propios problemas estructurales del rezagos sociales.

El potencial de cooperación es hoy mayor que nunca. Ha desaparecido la división entre el Este y el Oeste y el enfrentamiento entre el Norte y el Sur.

El nuevo desafío económico y social ya no es el enfrentamiento, sino la divergencia: la diferencia cada vez mayor entre los países desvalidos que necesitan la cooperación de la comunidad internacional.

Por todo ello, me parece oportuno señalar algunos de los puntos que de ahora en adelante se deberán poner en marcha, tal y como se planteó en la Cumbre Mundial Sobre Desarrollo, en Copenhague, 1995, con el objetivo de que toda persona logre los más elementales derechos como son la alimentación, la vivienda o salud digna.

- Aplicar políticas macroeconómicas y microeconómicas que tengan en cuenta antes que todo resolver los problemas del desarrollo.
- Reducir los gastos militares y las inversiones en compra de armamento a fin de aumentar los recursos para el desarrollo social y económico
- Mejorar la administración de los recursos públicos erradicando de lleno el doloroso lastre de la corrupción que afecta a todos los países en mayor o menor grado.
- Fomentar las ONG en cada país para de esta manera gobierno y Sociedad Civil formemos una cruzada contra la pobreza de los pueblos.
- Esforzarse por lograr lo más pronto posible el objetivo convenido del 0.7% del producto nacional bruto para la ayuda oficial para el desarrollo social.
- Convenir con todos los países asignar en promedio, como mínimo el 50% de la AOD y el 50% del presupuesto nacional, respectivamente, a programas sociales básicos.

- Aumentar al máximo la eficiencia de los proyectos y programas manteniendo al mínimo los gastos generales.
- Animar a los gobiernos receptores a fortalecer sus mecanismos de coordinación nacional para la cooperación internacional en materia de desarrollo social y garantizar el uso efectivo de la ayuda internacional a fin de ayudar a los donantes a garantizar los compromisos de otorgar mayores recursos para los planes de acción nacionales.
- Invitar a los donantes multilaterales y bilaterales a celebrar consultas, con miras a coordinar sus políticas de financiación y sus procedimientos de planificación, a fin de mejorar los efectos, la complementariedad y la eficacia en función de los costos de sus contribuciones al logro de los objetivos de los programas de desarrollo social de los países en desarrollo.
- Debido al peso que la deuda externa tiene en los países que impide su debido desarrollo, propongo que los países no caigan en un absurdo endeudamiento más allá de sus reales posibilidades de pago. Además de exortar a la comunidad internacional, incluidas las instituciones financieras que apliquen medidas adicionales e innovadoras para mitigar de manera importante la carga de la deuda de los países en

desarrollo, a fin de ayudarles a lograr un crecimiento económico sostenido sin que caigan en el círculo vicioso de la deuda impagable.

- Fomentar las posibilidades de canjear deuda por actividades de desarrollo social, de manera que los recursos liberados por la cancelación o reducción de la deuda se inviertan en programas de desarrollo social, sin perjuicio de que se hallen soluciones más duraderas como la reducción o cancelación de la deuda.
- El Sistema de las Naciones Unidas debe fomentar y aprovechar la cooperación Norte-Sur en todos los niveles, como instrumentos importantes para el desarrollo social



## **BIBLIOGRAFIA**

Alonso, José Antonio (et al). "La cooperación internacional para el desarrollo: Ámbito y configuración". Centro de Comunicación, Información y Documentación entre Europa y América Latina (CIDEAL), Madrid, 1995.

Alonso, José Antonio y Mosley Paul. "La eficacia de la cooperación internacional al desarrollo: Evaluación de la ayuda". Instituto Complutense de Estudios Internacionales- Agencia española de Cooperación Internacional, Madrid, España, 1999.

Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI). "Nuevas perspectivas en la política de cooperación al desarrollo de la Unión Europea", AECI, Madrid, 1996.

Agencia Noruega para la Cooperación y el Desarrollo (NORAD). "El enfoque del marco lógico; manual para la planificación de proyectos orientada mediante objetivos", Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, Madrid, 1997.

Agencia Noruega para la Cooperación y el Desarrollo y la Unidad de Evaluación del Ministerio Noruego de Asuntos Exteriores (UD). "Evaluación de proyectos de ayuda al desarrollo; manual para evaluadores y

gestores", Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación- Centro Español de Estudios de América Latina, Madrid, España, 1997.

Carpintero, Samuel. "Los programas de apoyo a la microempresa en América Latina", Deusto, Bilbao, España, 1998.

Comisión Européen. "Livre vert sur les relations entre l'Union Européen et les pays ACP a l'aube du 21 eme Sicie. Bruxelles, 20 de noviembre de 1996.

Eurostat. "Europa en cifras; conocerla Unión Europea", Comisión Europea, Quinta Edición, España, 1999.

Freres, Christian. "La cooperación al desarrollo bilateral de la Unión Europea con América Latina", Asociación de Investigación Y Especialización sobre Temas Iberoamericanos, SÍNTESIS-AIETI, Madrid, España, 1997.

Fundación de Cooperación para el Desarrollo. "La Cooperación al desarrollo, Informe 1995", Madrid, España, 1996.

Grupo de Educación Popular con Mujeres (GEM). "Empleo, desarrollo y equidad: Experiencias de mujeres en microfinanzas", Impretei, México, 1999.

Gimeno, Juan Carlos y Monreal, Pilar. "La controversia del desarrollo; críticas desde la antropología", Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, Madrid, España, 1999.

Gómez Galán, Manuel y Antonio Sanahuja, José. "El sistema internacional de cooperación al desarrollo; una aproximación a sus actores e instrumentos", CIDEAL, España, 1999.

González Iban, Roberto y Ahijado Quintillán, Manuel. "Unión Política Europea; laberinto, puzzle o mosaico", Pirámide, Madrid, España, 2000.

Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación. "Evaluación de proyectos de ayuda al desarrollo; manual para evaluadores y gestores", Instituto Universitario de desarrollo y Cooperación (IUDC), Madrid, España, 1997.

Merlín, Marco (et al). "Productos financieros éticos para la cooperación al desarrollo; la experiencia

internacional", Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, Madrid, España, 1997.

Naciones Unidas. "Declaración y Programa de Acción de Copenhague; Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, 6-12 de marzo de 1995" Naciones Unidas, Nueva York, Estados Unidos, 1996.

Naciones Unidas. "World Investment Report 2000".

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). "informe Sobre Desarrollo Human 2000", Mundi Prensa, Madrid, 2001.

Rosell, Mauricio y Aguirre, Pedro. "La Unión Europea, evolución y perspectiva", Editorial Diana, México, 1994.

Tshimpanga Matala, Kabangu. "La política de desarrollo de la comunidad europea en África en el marco de los convenios de Lomé: Sus límites y su incompatibilidad con el plan de acción de Lagos". Tesis Doctoral, Editorial Universidad Complutense de Madrid, 1988 (verificar año).

Unión General de Trabajadores (UGT). "Los agentes sociales en la cooperación al desarrollo, primeras jornadas ISCOD", Consuldis, Madrid, España, 1997.

Weidenfeld, Werner y Wessels, Wolfgang. "Europa de la A a la Z, guía de la integración europea", Comisión Europea, Bélgica, 1997.

## **PERIÓDICOS Y REVISTAS**

Periódico "El Mundo". Madrid, España, 29 de enero del 2001.

Periódico "El País". Madrid, España, 27 de enero del 2001. Periódico

"El País". Madrid, España, 12 de febrero. Periódico "ABC". Madrid, España, 27 de enero del 2001. Periódico "La.Razón". Madrid, España, 28 de enero del 2001.

Periódico "EUR-OP NEWS", #2/2000, Centro de Documentación de la Unión Europea, Universidad Complutense de Madrid (UCM), enero, 2001.

Revista Española de desarrollo y Cooperación #?. "La cooperación Unión Europea-América Latina". Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, Madrid, España, (fecha).

Revista Española de desarrollo y Cooperación #1. "Política de desarrollo de la Unión Europea en perspectiva 2000". Instituto Universitario de desarrollo y Cooperación, Madrid, España, 1997.

Revista Española de Desarrollo y Cooperación #4. "La evaluación de la ayuda al desarrollo". Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, Madrid, España, 1999.

## **FOLLETOS**

Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI). "Información genera", Ministerio de Asuntos Exteriores, Madrid, España, 2001.

Coordinadora de ONG para el Desarrollo España (CONGDE). "Espacios de participación 1998/1999", Coordinadora ONG-España, Madrid, España, 1999.

## PÁGINAS EN INTERNET

<http://europa.eu.int/comm/scr>

<http://www.congde.org>

<http://www.sep.gob.mx/ieo/index.html>

<http://europa.eu.int/comm/scr/news/2000128.htm>

<http://www.eu.int/comm/commissioners/index.es.htm>

<http://www.europa.eu.int/inst-es.htm>

<http://www.europa.eu.int/inst/es/cl.htm#presid>

<http://europa.eu.int/comm/role.htm>

<http://europa.eu.int/eur-lex/es/com/cnc/20000212es01.pdf>

[http://europa.eu.int/eur-lex/es/com/pdf/2000/es/aet0739/com20000739es01\\_2.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/es/com/pdf/2000/es/aet0739/com20000739es01_2.pdf) (TLC México- UE)

<http://europa.eu.int/comm/dqs/development/index.es.htm>  
(política de desarrollo de la UE en línea)

<http://europa.eu.int/comm/eurostat/> (estadísticas europeas)

