

**ENSAYOS DE  
COOPERACIÓN  
INTERNACIONAL  
PARA EL DESARROLLO**  
CUADERNOSCANTABRIACOOPERA



CUADERNOSCANTABRIACOOPERA

Edita: Oficina de Cooperación al Desarrollo  
Dirección General de Asuntos Europeos y Cooperación al Desarrollo  
Gobierno de Cantabria

Depósito Legal: SA-XXXX-xx

1ª Edición, enero 2011

Estilismo Gráfico: Vía Flavia Comunicación

**ENSAYOS DE  
COOPERACIÓN  
INTERNACIONAL  
PARA EL DESARROLLO**

CUADERNOSCANTABRIACOOPERA



CUADERNOSCANTABRIACOOPERA





# Índice

<b>■ Consideraciones sobre la importancia del Enfoque Psicosocial en la Acción Humanitaria</b>	<b>11</b>
<b>Mariana Gaspar García</b>	
<i>Introducción</i>	15
<i>1. Crisis y acción humanitaria: consideraciones clave</i>	16
<i>1.1. Consideraciones iniciales sobre crisis humanitarias</i>	16
<i>1.2. Reflexiones preliminares sobre la acción humanitaria</i>	19
<i>2. Enfoque psicosocial en la acción humanitaria: ¿complementario o esencial</i>	23
<i>2.1. Las relaciones humanas en la acción humanitaria: donde nace la fuerza que rompe fronteras</i>	24
<i>2.2. Interacciones transculturales: el arte de quitar las “gafas culturales”</i>	26
<i>2.3. Grupos de mayor vulnerabilidad y el enfoque de género</i>	27
<i>2.4. Los impactos psicosociales en las crisis humanitarias</i>	28
<i>Conclusiones</i>	31
<i>Bibliografía</i>	32
<b>■ La deuda de los medios de comunicación. El tercer partido en la democracia nicaragüense</b>	<b>35</b>
<b>Raúl Gutiérrez García</b>	
<i>Introducción</i>	39
<i>1. Radiografía de los Medios de Comunicación Nicaragüenses</i>	40
<i>1.1. Contexto histórico</i>	40
<i>1.2. Televisión, Radio, Prensa e Internet</i>	41
<i>2. Medios de comunicación como promotores de la democracia en Nicaragua</i>	44
<i>2.1. Historia de un pacto</i>	45
<i>2.2. Los medios como garantes de los derechos políticos</i>	48
<i>2.3. La censura, privación de derechos civiles que debilitan a la democracia</i>	51
<i>3. Los medios de comunicación y su relación con los derechos sociales y el desarrollo en Nicaragua</i>	56
<i>Conclusiones</i>	62
<i>Bibliografía</i>	64

■ **Biocarburantes y alimentos ¿un equilibrio productivo para la agricultura?** 67  
**José Manuel Madrazo Revuelta**

<i>Introducción</i>	71
<i>1. Biocarburantes: definición y retos de las políticas</i>	72
<i>2. Agricultura y energía: mercados relacionados</i>	74
<i>3. Impactos económicos</i>	75
<i>4. Impactos ambientales</i>	77
<i>4.1. Emisión de gases a nivel local</i>	79
<i>4.2. Emisiones de GEI a nivel global</i>	79
<i>4.3. Cambio en el uso de la tierra</i>	82
<i>4.4. Fertilizantes y pesticidas</i>	84
<i>4.5. Agua</i>	84
<i>4.6. Un ejemplo de crítica ambiental</i>	86
<i>5. Impactos sociales</i>	88
<i>6. Proyectos de mecanismo de desarrollo limpio en el área de biocarburantes</i>	89
<i>7. España, Cantabria y los biocarburantes de primera generación</i>	90
<i>8. ¿Esperanzas en biocarburantes de segunda generación?</i>	93
<i>9. Relación de las políticas bioenergéticas con las políticas de desarrollo de la Unión Europea</i>	94
<i>Conclusiones</i>	96
<i>Bibliografía</i>	98

■ **El apoyo presupuestario como instrumento de desarrollo: principales implicaciones y aplicación a un caso senegalés** 101  
**Lara M<sup>o</sup> Ruiz Campo**

<i>Introducción</i>	105
<i>1. El apoyo presupuestario como instrumento de desarrollo</i>	105
<i>1.1. ¿Qué es el apoyo presupuestario?</i>	105
<i>1.2. Orígenes conceptuales</i>	107
<i>1.2.1. ¿Cuál ha sido la aportación de los planes de ajuste estructural al actual concepto de apoyo presupuestario?</i>	107
<i>1.2.2. El principio de apropiación: una nueva concepción de la ayuda</i>	111
<i>2. Implicaciones del apoyo presupuestario</i>	113
<i>2.1. La estrategia de desarrollo como expresión de la soberanía del estado receptor</i>	113
<i>2.2. La fase de negociación</i>	114
<i>2.3. La elaboración de un Memorándum de Entendimiento como herramienta básica de implementación del apoyo presupuestario</i>	115
<i>2.4. La capacidad de absorción de la ayuda y la generación de capacidades</i>	118
<i>2.5. La participación de las ONGD en los procesos de apoyo presupuestario</i>	121
<i>3. Un estudio de caso senegalés</i>	122
<i>Conclusiones</i>	127
<i>Bibliografía</i>	129







**Consideraciones sobre la importancia del Enfoque  
Psicosocial en la Acción Humanitaria**

*Mariana Gaspar García*



## RESUMEN

La acción humanitaria es un terreno en construcción, compuesta por conceptos y principios dinámicos. La vinculación entre pobreza, desarrollo y desastres torna imperativo que la acción humanitaria reconozca su papel político y su amplitud, más allá de la ya tradicional ayuda de emergencia. Este trabajo tiene como objetivo hacer una breve revisión de conceptos y principios básicos de la acción humanitaria con el fin de entender la importancia del enfoque psicosocial en este campo. Para ello, inicialmente se presentan algunas consideraciones sobre las crisis humanitarias y la propia acción humanitaria en el contexto actual. Además, se destacan los aspectos psicosociales de los contextos de crisis humanitarias, reafirmando la importancia del papel del enfoque psicosocial, en tanto es imprescindible para asegurar la legitimidad y coherencia de las acciones de imperativo humanitario.

**Palabras-clave:** acción humanitaria, enfoque psicosocial.

*Humanitarian action is a field in construction consisting on concepts and dynamic principles. The link between poverty, development and disaster makes it imperative that humanitarian action to recognize its political role and scope beyond the traditional emergency aid. This work aims to make a brief review of basics concepts and principles of humanitarian action in order to understand the importance of psychosocial approach in this field. Therefore, initially some reflections on humanitarian crises and humanitarian action itself are presented in the current context. In the following section are highlighted the psychosocial aspects of the contexts of humanitarian crisis, which reinforces the importance of the role of the psychosocial approach, as long as this essential to ensure the legitimacy and coherence of the actions of humanitarian imperative.*

**Keywords:** humanitarian aid and psychosocial approach.



# Consideraciones sobre la importancia del Enfoque Psicosocial en la Acción Humanitaria

*Mariana Gaspar García*

## Introducción

Actualmente el contexto mundial está saturado de ejemplos de situaciones de crisis humanitarias como las de Somalia, Sri Lanka, República Democrática del Congo, entre tantas otras (IECAH, 2008). Ya sea por causa de factores humanos o por eventos naturales, dichas crisis ocasionan y refuerzan vulnerabilidades en las poblaciones, con consecuencias económicas, físicas, sociales y psicológicas que no sólo se manifiestan en la fase aguda del desastre, sino que pueden prolongarse en el tiempo. Las personas afectadas por estos tipos de fenómenos son numerosas. Según las estimaciones internacionales de la Organización de las Naciones Unidas, cada año más de 200 millones de personas son expuestas a algún tipo de desastre (EIRD, 2007).

En diferentes puntos del planeta suceden crisis humanitarias, independientemente del nivel de desarrollo económico. Sin embargo, es indudable que existe una relación directa entre la extensión de los daños y el contexto socioeconómico anterior a la catástrofe, así como con los potenciales recursos que un país pueda tener para su afrontamiento. Además, dentro de una misma comunidad, los impactos del desastre pueden ser mayores o menores en un grupo de personas que en otro. Así, por ejemplo, los niños, mujeres, mayores y discapacitados, suelen ser grupos más vulnerables a efectos de los desastres.

Al hablar de la acción humanitaria, dicho término evoca en el imaginario colectivo las imágenes de distribución de alimentos, atención médica, distribución de ropas y campamentos de refugiados. Sin embargo, más allá de garantizar la supervivencia a largo plazo y de manera más integral, la acción humanitaria abarca una serie de principios éticos y un compromiso para garantizar los derechos humanos, empezando por la dignidad de la gente.

Los objetivos de la acción humanitaria son la asistencia, la protección, defensa de derechos, testimonios y prevención. Para lograrlos, ésta se rige por unos principios básicos como la humanidad, orientación en función de las necesidades de las víctimas, imparcialidad, independencia, respecto de los gobiernos y rendición de cuentas, entre otros.

Sin embargo, varias controversias han sido generadas sobre el papel de la acción humanitaria como instrumento efectivo de ayuda a poblaciones victimadas por alguna crisis humanitaria. La literatura reconoce que en diversas ocasiones, la acción humanitaria ha empeorado la realidad socioeconómica de las poblaciones afectadas, no cumpliendo con su razón de ser, al ser instrumento de estrategias de políticas intervencionistas que se distancian de sus objetivos originales.

Con todo esto, la forma de ejecución de la acción humanitaria ha cambiado significativamente con el paso del tiempo, siendo estas modificaciones producto directo de nuevos retos impuestos por las características de las vigentes crisis humanitarias. La realidad mundial ha demandado que la acción humanitaria evolucione frente a los nuevos desafíos, en virtud de desastres naturales relacionados con el cambio climático y de conflictos armados que generan cada vez más un número mayor de desplazamientos de poblaciones.

En este contexto, la importancia del enfoque psicosocial para la atención humanitaria reside en diversos aspectos que afectan directamente la eficacia de las acciones y que pueden evitar que se produzcan daños en las comunidades afectadas, más allá de los producidos por las crisis en sí. Tradicionalmente, los efectos físicos son los primeros que se consideran como objetivos de

la acción humanitaria, especialmente la ayuda de emergencia. Pero hay que tener en cuenta que, por otro lado, los efectos emocionales de las crisis pueden tener consecuencias de sufrimiento de medio y largo plazo que acaban por inviabilizar la reconstrucción de las comunidades.

Además, hablar de un enfoque psicosocial en la acción humanitaria incluye el reconocimiento y respeto de la diferencias culturales e históricas, de las potencialidades de las comunidades afectadas, de las reproducciones de las estructuras de poder y de la interacción entre cooperantes y comunidades, todo esto dentro de un paradigma de la diversidad cultural.

La temática es bastante compleja. La inclusión de la visión psicosocial en la atención humanitaria es un dato relativamente nuevo en el escenario actual, que aún tiene mucho que aportar cualitativamente a la evolución de la acción humanitaria como un proceso profesional, respetuoso, justo y comprometido, basado en el marco de la garantía de los Derechos Humanos.

Por otro lado, no existen fórmulas universales aplicables a todo tipo de desastres que garanticen un estándar de procedimientos. Asimismo, hay que tener en cuenta la preocupación por la ética y la formación profesional de los actores humanitarios dentro de un marco crítico y con una lectura de las situaciones más integral, considerando el efecto que la ayuda tiene en las personas y de qué manera puede contribuir para la restauración de sus vidas después de la crisis y para evitar futuros desastres.

Este trabajo tiene como objetivo hacer una breve revisión de conceptos y principios básicos de la acción humanitaria con el fin de entender la importancia del enfoque psicosocial en este campo. Para ello, en el primer apartado se presentan algunas consideraciones sobre las crisis humanitarias y la propia acción humanitaria en el contexto actual. En el siguiente se destacan los aspectos psicosociales de los contextos de crisis humanitarias, reafirmando el papel del enfoque psicosocial, tanto para la eficiencia y eficacia de las acciones, como también como condición imprescindible para asegurar la legitimidad y coherencia de las acciones con el imperativo humanitario.

## **I. Crisis y acción humanitaria: consideraciones clave**

Antes de abordar directamente el enfoque psicosocial en la acción humanitaria, es necesario introducir de manera breve, algunas consideraciones sobre el terreno creciente y dinámico de las terminologías humanitarias. Éste es de prolíferos repertorios, definiciones, y por otro lado, desencuentros, debido a que casi toda organización humanitaria produce su propio esquema conceptual. De ahí que el consenso entre los actores humanitarios sea algo difícil de alcanzar.

Lejos de agotar el largo debate sobre su nomenclatura, se pretende dejar asentadas las ideas conductoras del trabajo humanitario, teniendo en vista que solo a partir de éstas se puede plantear el enfoque psicosocial en el espacio humanitario con claridad y coherencia.

En la primera parte se traza un panorama de los conceptos clave de las crisis humanitarias y en segundo lugar se revisita un poco de la historia, principio, objetivos y debates actuales de la acción humanitaria.

### **1.1. Consideraciones iniciales sobre crisis humanitarias**

*“Decidí huir de Burundi. Estaba sola con mis dos hijos. Había masas de gente en la frontera entre Burundi y Congo intentando huir de la guerra. La única manera de cruzar la frontera era en un taxibicicleta. Agarré a uno de mis hijos a mi espalda, y al otro por delante, para que pudiéramos caber en una bicicleta los tres. Con una mano sujetaba en mi cabeza el bolso con todas nuestras pertenencias.”*

*cias, y con la otra sostenía el manillar de la bicicleta. Cuando atravesamos la frontera tuve que tumbarme en el suelo para recuperarme, no podía casi abrir los ojos. Cuando llegamos a la aduana, cachearon y robaron todos nuestros objetos de valor, nos desnudaron para asegurarse que no escondíamos nada” (Relato de una refugiada de Burundi, en Fernández-Mattos y Miralles, 2000).*

Este relato es uno de los muchos que ejemplifica cómo una crisis humanitaria puede cambiar la rutina de un país, de una sociedad, y, principalmente, la realidad de la gente. Son numerosos los hechos y los relatos de personas que en un contexto de guerra o catástrofe natural han visto su historia, sus objetos cotidianos, sus identidades y su sentido de pertenencia alterados de manera crucial. Las crisis se transforman en una huella en sus vidas, un marco de referencia que apunta a un antes y un después. ¿Pero, qué significa una crisis humanitaria?

La palabra crisis tiene el origen etimológico griego, *krísis* κρίσις, que de manera sencilla significaba *juicio*, sin referirse exclusivamente a una calificación negativa. Con el pasar del tiempo, su significado, en la cultura occidental, evoca ideas como inestabilidad, situación delicada y conflicto. Cuando se habla de crisis humanitaria el término incluye una dimensión más amplia, como pérdidas de vidas humanas, afectaciones a familias enteras, pérdida del acceso a necesidades básicas y violación de derechos. Por otro lado, en la cultura oriental, crisis simboliza algo más que el sufrimiento y las pérdidas, siendo comprendida como sinónimo de riesgo y oportunidad, una invitación al cambio del estado actual de las cosas. Una ilustración de este tipo de lectura del significado de crisis ha sido la campaña en Centroamérica después del huracán Mitch: “Reconstruir Centroamérica pero no la pobreza” (Rey y Aristegui, 2005).

Sin embargo, la problemática que envuelve los daños provocados por terremotos, huracanes, desastres tecnológicos, conflictos armados, entre tantos otros, es compleja y provoca repercusiones a los espacios físicos, sociales, económicos y psicológicos de las poblaciones afectadas. Además, pone constantemente en juego los derechos humanos y la responsabilidad internacional en un mundo globalizado, y tiene una fuerte influencia tanto en la práctica como en la teoría de la acción humanitaria (Armiño, 2005).

Existen diversas definiciones para abordar el tema, pero una aproximación conceptual inicial propone que la crisis humanitaria “se entienda por aquella situación en la que existe una excepcional y generalizada amenaza a la vida humana, la salud, o la subsistencia” (ECP, 2009).

Según el diccionario de acción Humanitaria (2005), la comprensión de una crisis humanitaria pasa por el entendimiento de los conceptos de catástrofe y de desastre. De este modo, catástrofe sería un “evento extremo, de origen natural o humano, que al afectar a un lugar en un momento dado puede causar daños y perturbaciones tales que desencadene un proceso de desastre” (Armiño, 2005).

La vinculación entre catástrofe y crisis sería indisoluble de lo que se entiende por desastre. El desastre es caracterizado por ser una “grave perturbación del funcionamiento de la sociedad, que causa amplias pérdidas humanas, materiales o medioambientales, que exceden la capacidad de la sociedad afectada para afrontarla utilizando sólo sus propios recursos” (UNDHA, 1993 en Armiño, 2005).

A su vez, una catástrofe que provoca una crisis podría venir a converger en un desastre si las poblaciones afectadas no poseen los mecanismos esenciales para hacerle frente. En la literatura, se entiende por vulnerabilidad un estado, anterior a las catástrofes, de ausencia de capacidades o de estrategias de afrontamiento, que pueden ser de orden física y material, social y organizativa, psicológica y actitudinal. En este sentido, la ecuación que expresa de manera resumida el desastre, producto de una crisis humanitaria sería, de acuerdo con Armiño, (2005):

**Desastre = Vulnerabilidad + Catástrofe**



Esta ecuación sugiere que la magnitud de un desastre está influenciada también por las estrategias de afrontamiento, es decir, la capacidad de una persona, grupo, o comunidad, para reaccionar y resignificar el acontecimiento de una crisis. Así, los efectos de las crisis resultan de la dicotomía de las vulnerabilidades y capacidades de cada población afectada en ciertas circunstancias.

Además de las diversas conceptualizaciones sobre desastre, algunos actores humanitarios hacen clasificaciones para las crisis humanitarias con base en criterios como magnitud, cantidad de víctimas, origen, causa y duración. Una categorización muy frecuente, por ejemplo, es la distinción entre desastre de componente natural, como huracanes, ciclones, inundaciones, desertificación, epidemias, etc., y el de componente humano, como catástrofes tecnológicas, conflictos violentos y guerras. Otra distinción es de desastre de comienzo rápido tal como erupciones volcánicas, deslizamientos de tierra, tsunamis, y de comienzo lento, como hambrunas y sequías. (Rey y Aristegui, 2005).

La Organización de las Naciones Unidas, hace una distinción entre dos principales tipos de crisis humanitarias, las emergencias complejas y los desastres naturales. La emergencia compleja se refiere a crisis caracterizadas “típicamente por una amplia violencia y la pérdida de vidas, desplazamientos masivos de personas, daños generalizados a las sociedades y economías, y la obstaculización de la asistencia humanitaria por los riesgos de seguridad políticos y militares” (OCHA, n.d). No obstante esta definición de emergencias complejas, aun estando ampliamente difundida, según Armiño (2005), enmascara el hecho de que en este tipo de situación, las reglas de juego por el poder e influencia política violan masiva e intencionalmente los Derechos Humanos.

Añadido a esta discusión de énfasis conceptual, es imprescindible comprender las crisis humanitarias dentro de un contexto social, económico y político, yendo más allá del componente “natural”, fuera del control humano. Diversos son los autores que señalan que las crisis no son un fenómeno aleatorio, como se tiende comúnmente a creer, o como se entendía en gran parte de las civilizaciones históricas, en las que se solía atribuir a los designios de alguna divinidad (Rey y Aristegui, 2005).

Además, el contexto mundial apunta hacia un número significativo de países que en los últimos años continúan en crisis humanitaria, incluso después de que el evento catastrófico ha terminado, lo que exterioriza que las consecuencias se perpetúan por un largo plazo, incrementando la probabilidad de que vuelvan a ocurrir nuevos desastres. Por ejemplo, la Organización de las Naciones Unidas estima que “aproximadamente la mitad de los países que salen de una guerra vuelven a caer en la violencia en un plazo de menos de cinco años” (FRIDE y IECAH, 2008).

El patrón de repeticiones del mismo tipo de eventos en determinadas zonas, cuestiona el modelo de ayuda de emergencia como una acción aislada de todo un contexto histórico, político y social anterior, con el riesgo de tornarse una acción de carácter asistencialista y paliativa que no incide en las raíces de las problemáticas (Martín-Beristain, 1999).

Todo esto genera un debate en cuanto a la relación de la acción humanitaria y el desarrollo humano en situaciones de crisis. Hoy en día se cuestiona la concepción lineal (un continuum) entre una crisis, la ayuda ofrecida, la rehabilitación y la cooperación para el desarrollo, como fases distintas. Más allá de este modelo más tradicional se plantea un contiguum, en el que coexisten las diversas fases, el llamado VARD (vinculación entre la ayuda, la rehabilitación y el desarrollo) (Rey y Aristegui, 2005).

Tomando en cuenta estas consideraciones se propone un esquema de análisis en el que se prevén distintas fases en las crisis humanitarias, tales como: fase pre-crítica (antes del evento), en la cual engloba una fase de estado previo y una fase de advertencia o de alerta; y una fase crítica o de impacto (evento); una fase post-crítica o de post-impacto, compuesta de una fase de emer-

gencia y una fase de reconstrucción. Para cada una de estas fases hay que analizar las vulnerabilidades, necesidades y capacidades, produciendo modelos de intervención específicos para cada una (Martín-Beristain, 1999).

Teniendo en cuenta que las catástrofes generan crisis humanitarias y ocasionan a menudo desastres con repercusiones económicas y físicas graves, ellas exponen principalmente la condición de vulnerabilidad de la sociedad humana, como producto de la relación dialéctica entre los seres humanos y su medio físico y social. Además, se supone un intenso componente subjetivo que acompaña las crisis, ya que las mismas pueden ser generadoras de estrés colectivo, dado que la comunidad se encuentra frente a situaciones en las que sus repertorios adaptativos no incluyen conductas suficientemente eficientes para afrontar las nuevas condiciones físicas y sociales, generando sentimientos de intenso malestar, inquietud, indefensión, desamparo, miedo de la muerte y de la pérdida de gente cercana, estados emocionales predominantes mientras se intenta racionalizar los hechos sucedidos (San Juan, 2001).

El enmarañado de factores implicados en las crisis humanitarias ocasiona distintos efectos psicosociales en las poblaciones, en virtud de la exposición a situaciones en que se afrontan con escasa capacidad de control. Según Martín-Beristain y Donà (1997), “desde una perspectiva psicosocial, la guerra se diferencia de los desastres naturales o de las catástrofes tecnológicas, por el nivel de consciencia involucrado en el conflicto armado”. En la guerra hay siempre el factor de la intencionalidad de provocar daños. Las repercusiones subjetivas de la violencia contribuyen a generar una deshumanización de las relaciones sociales, degradando en especial la dignidad de la gente, mientras que en el caso de los desastres naturales, hay una mayor probabilidad de estrechar los lazos sociales por la solidaridad, aunque se incrementa la incertidumbre y la indefensión por no tener el control.

Adicionalmente, los impactos psicosociales de las crisis son dejados en un segundo plano, o a lo mejor, considerados sólo después de pasada la catástrofe. Se prioriza una concepción terapéutica en detrimento de la prevención, de énfasis en enfermedad en contraposición a la salud y de la atención individual en relación a la comunitaria.

Por último, el acompañamiento de las recientes crisis humanitarias pone en duda si la acción humanitaria desvinculada de una comprensión de los aspectos psicosociales involucrados es capaz de cumplir con su objetivo dentro de un paradigma de derechos humanos y de colaborar para que este período delicado sea un trampolín para que las comunidades afectadas ascendieren en sus procesos de reconstrucción del tejido social hacia el desarrollo humano.

## **1.2. Reflexiones preliminares sobre la acción humanitaria**

*“En esta colección de destrozos, una imagen destaca sobre todas. En efecto, mi atención se focaliza casi exclusivamente en la imagen de una mujer de edad indefinible sentada en lo que debió ser la puerta de algo (¿su casa, tal vez?), con una mirada perdida, sin palabras que decir, esperando, probablemente... nada. Puedo imaginar que la cara infinita de tristeza refleje la pérdida de prácticamente todos sus familiares. Pero su postura sentada con las manos en el regazo, mirando a alguna parte, sin ansiedad, no es solo de infinita tristeza. Es, sobre todo, una expresión de vacío, de falta de metas, de ausencia de horizontes. Una persona puede asumir la pérdida de sus familiares. Puede asumir la pérdida de su propio lugar, su propio espacio. Pero, ¿puede uno imaginarse perder todo y a la vez?” (Sobre las imágenes de destrozos de un terremoto en Centroamérica - Corraliza y Martín, 2001).*

Al leer estas reflexiones, uno se pregunta lo que es posible hacer para ayudar cuando nada más parece tener sentido y todo quedase en un vacío absoluto. Los sentimientos, reflexiones y ac-

ciones que situaciones como las descritas despiertan en la gente son el seno de movilización para las acciones humanitarias. Se perciben con esto los aspectos psicosociales tanto en los afectados por una crisis humanitaria, como en quien se moviliza para brindar asistencia.

Hoy por hoy, la acción humanitaria evolucionó como campo profesional más allá de la asistencia de emergencia. Sin embargo, muchas veces se ha alejado de sus principios éticos y de su razón de ser, funcionando como masa de maniobra para intereses políticos y económicos de países desarrollados y grupos minoritarios de países en desarrollo. En esta sección se revisita resumidamente la historia de la acción humanitaria, así como sus principales conceptos, marcos y cuestiones, para intentar hacer una aproximación a la importancia del enfoque psicosocial en esta área.

La acción humanitaria es un concepto amplio, que puede designar diversos procesos, tales como ayuda de emergencia, asistencia humanitaria, ayuda humanitaria, sistema humanitario, que suelen confundirse, aunque no sean siempre sinónimos. En la práctica, la acción humanitaria es una expresión que se refiere a un conjunto de operaciones que tienen como objetivo dar respuestas rápidas a las circunstancias de sufrimiento humano ocasionadas por una crisis o desastres de cualquier tipo (Rey y Aristegui, 2005).

La historia de la acción humanitaria como una acción profesional es más breve que los registros de la ayuda entre pueblos en situaciones críticas. Independientemente de la cultura, la movilización para la ayuda frente a situaciones de desastres es la expresión de lo que mejor se puede destacar de la humanidad, aunque muchas veces con motivaciones diversas e incoherentes. Además, los principios de ayuda al prójimo están presentes en gran parte de las religiones, y no por casualidad hasta hoy en la acción humanitaria hay organizaciones de base religiosa activas en el campo (Schweizer, 2004).

El hito de creación de la acción humanitaria como un proceso más reflexivo sobre sí mismo y diferenciado es el libro de Henri Dunant *Un recuerdo de Solferino*, publicado en 1859, tras su experiencia en la batalla de Solferino. En el libro, lanza las ideas de “ayuda o asistencia, guiado únicamente por el criterio de necesidad de la víctima, y por tanto imparcial e independiente” (Rey y Aristegui, 2005).

Han existido una serie de nomenclaturas y modalidades dentro de lo que hoy se entiende por acción humanitaria, hasta que llegase a esta visión actualizada y más integral de lo que es el espacio humanitario. Acompañando la evolución de la concepción de ser humano como sujeto de derechos, la definición de humanitario se distancia progresivamente de la caridad. Mientras que esta última acepta la realidad social sin cuestionamientos y como una obligación moral de los ricos con los pobres, la primera pasa a desarrollar un sentido de transformación social (Ferreira, 2007).

En el siglo XX, se comprende que la acción humanitaria no es una donación, sino una cuestión de derechos, reconociendo que hay poblaciones más vulnerables que otras a crisis de todas las ordenes y que necesitan de asistencia para afrontar graves problemas, sin limitarse a cubrir las necesidades básicas (Ferreira, 2007). En el cuadro I se ilustra la evolución histórica de la acción humanitaria.

**Cuadro I - Principales puntos de la evolución histórica de la acción humanitaria:**

<p><b>1859</b> <b>Batalla de Solferino</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Henry Dunant: “Recuerdo de Solferino”</li> <li>- Creación del Comité Internacional de la Cruz Roja (1864)</li> <li>- Tratados internacionales (Derecho Internacional Humanitario)</li> </ul>
<p><b>1949</b> <b>Convenios de Ginebra</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- CICR encargado de supervisión, encarna los “principios humanitarios”</li> </ul>
<p><b>1968</b> <b>Guerra de Biafra</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Denuncia del genocidio</li> <li>- Fundación de MSF (1971)</li> </ul>
<p><b>Década de los 80</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Hambrunas africanas: auge de ONG, que lideran la iniciativa</li> <li>- Operaciones de ayuda transfronterizas</li> <li>- Auge de humanitarismo apolítico, neutral</li> <li>- Remite la solidaridad política internacionalista</li> <li>- Sigue la evolución teórica e investigadora</li> </ul>
<p><b>Años 90</b> <b>Críticas a la ayuda humanitaria</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Deficiencias de las ONG:             <ul style="list-style-type: none"> <li>- Amateurismo, descoordinación, improvisación, ineficacia</li> <li>- La ayuda genera dependencia</li> <li>- La ayuda estimula el conflicto</li> <li>- Propuesta “Do no harm”(no hacer daño)</li> <li>- La neutralidad es imposible e inmoral</li> <li>- La ayuda paliativa no responde a las causas raíces</li> </ul> </li> </ul>

Fuente: Elaboración Propia con base en Pérez (2007)

La fundación de la Cruz Roja en 1864 es otro momento destacado para el proceso de construcción de una práctica humanitaria laica. La Cruz Roja (Comité Internacional Cruz Roja y Movimiento Internacional de la Cruz Roja y Media Luna Roja) ha desarrollado un trabajo pionero en el campo de la acción humanitaria. Sus principios tienen fuerte influencia en las discusiones éticas sobre las actuaciones del sistema humanitario. Aunque hay discordancias y críticas, una de sus recientes contribuciones ha sido el código de conducta en casos de desastres, propuesto en conjunto con otras organizaciones no gubernamentales, que responde a la carencia de directrices generales y persigue una actuación más coordinada y eficaz entre los numerosos actores humanitarios (Rey y Aristegui, 2005).

En el contexto más contemporáneo, la acción humanitaria ha recibido duras y diversas críticas alrededor de la década de los 90, no sólo por no cumplir con su misión de prestar socorro, sino también por hacer más daño en ciertas situaciones. Añádase a esto que la acción humanitaria gana cada vez más complejidad al tener que responder a situaciones en diferentes contextos culturales, sociales y políticos. Sólo responder ofreciendo ayuda de emergencia después de desastres no resuelve las necesidades reales producidas por estos, que pueden continuar causando daños, incluso después de que ha pasado un largo período de tiempo de la situación crítica en sí (Martín-Beristain y Donà, 1997).

Asimismo, al contrario de los siglos anteriores, el número de civiles afectados por los conflictos supera en muchas situaciones el número de combatientes, creando un proceso de vulnerabilización de las poblaciones. Especialmente después de la guerra fría, los conflictos ganan una dimensión de crisis permanentes o cíclicas con repercusiones de larga duración (IECAH y Oxfam, 2008).

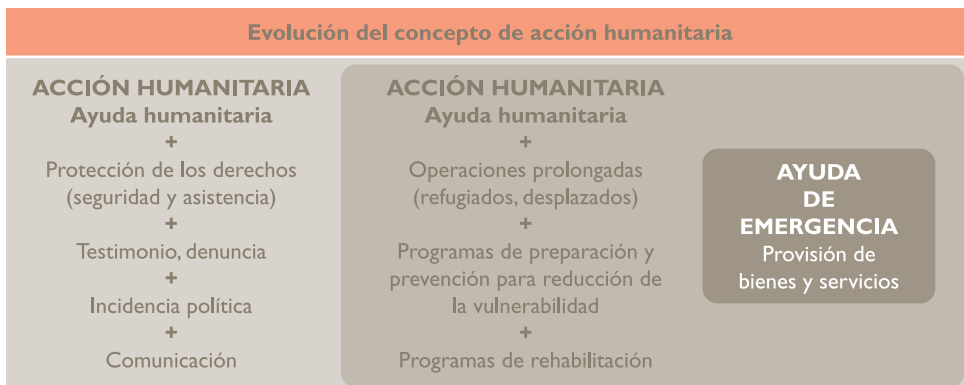
Uno de los retos actuales de la acción humanitaria es de la coordinación de la actuación de organismos internacionales, ONGs y gobiernos, a la hora de ofrecer asistencia. Además, la inclusión de ejércitos como un actor humanitario continúa siendo una gran interrogante. ¿Es una cuestión de cantidad de actores o una búsqueda por la calidad y compromiso de los derechos humanos?

En otro punto de la conjetura de actores actuales se encuentran los medios de comunicación, que, para lo bueno y para lo malo, influyen y tienen un papel decisivo en la presión política y relevancia social para la movilización de la asistencia hacia determinados contextos, mientras que otros se queden olvidados y son invisibles para el escenario internacional, las llamadas “crisis olvidadas”.

Desde el punto de vista jurídico, la acción humanitaria se apoya principalmente en el Derecho Internacional Humanitario, los Derechos Humanos, y, más recientemente (1997), en el proyecto Esfera (iniciativa de reafirmar las legislaciones ya existentes, con colaboración de 228 instituciones de 60 países). Este proyecto, con la carta humanitaria y normas mínimas de desastre humanitario, es producto del anhelo de tornar la acción humanitaria una respuesta efectiva en relación a sus objetivos, en la cual haya más coordinación entre los actores humanitarios, señalando la rendición de cuentas como un proceso necesario para aportar transparencia y compromiso, reafirmando en cada acción la responsabilidad con los principios humanitarios (Armiño, 2005; Restrepo, 2008).

El reto aquí reside en hacer valer las normativas en la práctica, ya que en la realidad el derecho a vivir con dignidad, la distinción entre combatientes y no combatientes, y el principio de no devolución de los refugiados a su país de origen. Los tres principios reafirmados con el proyecto Esfera no son siempre respetados por muchos países, cuestionando el valor de la acción humanitaria.

En concordancia con el proyecto Esfera surgen, en 2003, los principios de buenas Prácticas en la Donación Humanitaria, como iniciativa de 16 Estados y la Comisión Europea. La intención fue hacer valer los compromisos de la acción humanitaria con los principios de: humanidad, que establece que todo ser humano tiene derecho a la vida, independiente de sus orígenes étnicos, sociales, sexo, creencia y otros; de neutralidad, en el sentido de no tomar parte o favorecer un determinado grupo en particular; de independencia de objetivos políticos y económicos, con obligatoriedad de atender exclusivamente los objetivos humanitarios de salvar y aliviar sufrimiento, garantizando la dignidad humana, actuando siempre y cuando sea necesario en cualquier tipo de catástrofe. Para ello, cabe dentro de la acción humanitaria la ayuda de emergencia, asistencia a refugiados y desplazado, protección de víctimas, testimonio, preparación y prevención de desastres y la reconstrucción (FRIDE e IECAH, 2008).



Fuente: Intermon Oxfam

A partir de todo esto, una definición de acción humanitaria, según Rey y Aristegui (2005), sería que es un conjunto de actividades de protección y asistencia a favor de las víctimas de desastres de causa natural o tecnológica, de los conflictos armados y de sus consecuencias directas, orientadas a prevenir y aliviar el sufrimiento, garantizar la subsistencia, y proteger la dignidad y los derechos de las víctimas. Además, se diferenciaría de la asistencia humanitaria por su amplitud, yendo más allá de la distribución de servicios y bienes en crisis, es decir, por su compromiso con la garantía y protección de Derechos Humanos. Asimismo, trasciende el socorro por su dimensión ética, sobre todo por los principios de imparcialidad y neutralidad. En la figura 2 se presenta un esquema de todos los procesos que caracterizan la acción humanitaria. A partir de esta visión más global de la acción humanitaria, el enfoque psicossocial gana relevancia y pasa a ser objeto de preocupación por parte de actores humanitarios. Una acción comprometida, fiel a sus principios, no puede estar desvinculada de una perspectiva psicossocial, si no quiere reafirmar vulnerabilidades. En la práctica, la perspectiva psicossocial no es exclusiva de programas de salud mental, es un saber que amplía la acción en dirección a su humanidad.

## 2. Enfoque psicossocial en la acción humanitaria: ¿complementario o esencial?

*“Los servicios de salud, alimentación, vivienda y educación se pueden describir como necesidades físicas básicas. Pero la base de las necesidades humanas de los refugiados es la restauración de la dignidad. La dignidad es el ingrediente vital que falta cuando las necesidades físicas básicas se cubren de una manera mecánica e impersonal. Con mucha frecuencia, el respeto por la dignidad humana es la primera víctima de las respuestas de emergencia para ayudar a los refugiados” (Comentarios de Aegnus Finucane, director de una ONG irlandesa – Needham, 1994, en Martín y Doná 1997).*

Después de presentar un acercamiento a los conceptos de crisis humanitarias y de acción humanitaria, es posible ubicar la temática del enfoque psicossocial en el área. El tópico cada vez tiene más relevancia, no por eventualidad, en el escenario de las crisis actuales, aunque en la práctica aún esté en proceso de consolidación. La búsqueda de más eficacia de las acciones, rendición de cuentas y la propia evaluación de las acciones emprendidas han contribuido para el reconocimiento de que la acción no puede nunca ser mecánica y que para ser humanitaria tiene que garantizar el protagonismo de la gente afectada, como se subraya en el comentario inicial.

De esta manera, “es fundamental conocer cuál es la interpretación subjetiva que una persona hace de una situación si queremos entender su conducta en esta situación” (Ibáñez y otros, 2004 en Gutiérrez, 2009). Si no se consideran estos procesos subjetivos implicados, se incrementa la probabilidad de producir actuaciones estériles, por no reconocer de manera global y sistémica la experiencia de las poblaciones afectadas.

En este sentido, el relato del escritor ugandés refugiado James Appe, subraya la importancia de no confundir al refugiado con el contexto en que se sitúa, ya que a menudo se suele “ignorar el hecho de que los refugiados son personas normales en condiciones anormales. Su problema reside en las circunstancias, la sociedad en la que viven, la reacción de la gente, a su presencia y las leyes y el trato inhumano a que están sujetos” (RPN, 1994 en Martín y Doná, 1997).

Al no tomar en cuenta la dimensión psicossocial en todas las etapas del proceso de la acción humanitaria, los programas pueden no sólo no ser efectivos, sino también provocar el agravamiento de las condiciones psicossociales o el aumento de los daños, es decir, se puede producir una acción humanitaria incoherente con sus objetivos, aunque aparentemente todas las necesidades básicas estén satisfechas (Pérez, 2002).

Un primer punto a clarificar es por qué se utiliza el término psicosocial y no solo psicológico. La acción humanitaria no se desenvuelve en un espacio sin vida anterior a las crisis. Además, las crisis en sí, como fue mencionado anteriormente, no están desvinculadas de un contexto. Los contextos sociales y psicológicos, aunque constantemente aparezcan diferenciados, se encuentran en estrecha interrelación. Sujeto y sociedad son categorías indisociables, lo social modula la cosmovisión del individuo y el individuo a su vez actúa transformando lo social. (Martín y Doná, 1997)

Se añade a esto que ninguna crisis humanitaria es igual y no existen reacciones psicosociales universales. Se plantea que el enfoque psicosocial debe de estar inserido en todas las etapas de la acción humanitaria, desde la prevención hasta las etapas de reconstrucción, colaborando, desde un punto de vista individual, a la integración de la experiencia, y, desde el punto de vista social, fomentar las estrategias comunitarias para actuar frente a las crisis y atenuar la vulnerabilidad a posibles catástrofes en el futuro (Gutiérrez, 2009).

Hay en general dos líneas en la atención psicosocial en crisis humanitarias: una que prioriza el enfoque clínico y otra que se concentra en un enfoque psicosocial o comunitario. Estas formas de abordar las crisis suelen ser consideradas como excluyentes y, por lo tanto, todo trabajo de atención psicosocial tiene que optar situarse en una de ellas (Pérez, 2002). La primera estaría dentro de un marco de garantizar la salud y tendría una intervención direccionada a los casos más graves, que demandan una atención más personalizada y se aproximan de un modelo más terapéutico. En contrapartida la segunda prioriza la concepción comunitaria de los problemas, las vulnerabilidades y las fortalezas en el afrontamiento de las crisis (Pérez-Sales, 2002).

El enfoque psicosocial defendido está en la dirección de integrar estos dos líneas, por considerar que ambos son complementarios y esenciales. En esta orientación, hablar de enfoque psicosocial es ampliar la visión de las necesidades físicas de las poblaciones afectadas por catástrofes colectivas, y buscar “entender comportamientos, emociones y pensamientos de las personas y los grupos, sin aislarlos del contexto social y cultural en el que ocurren” (Martín y Doná, 1999). Otra idea destacable es que el enfoque psicosocial no es excluyente de la actuación en las fases pre-crisis, contrariando la tendencia a ser vinculado únicamente a la “curación” de los traumas. Por el contrario, se defiende que es posible y necesario que el enfoque haga parte de todas las fases, desde la prevención hasta la reconstrucción, en continuidad con el continguum (VARD), estableciendo la vinculación entre acción, rehabilitación y desarrollo.

Desde el principio, es crucial considerar los aspectos psicosociales para lograr entender comportamientos y reacciones de la población, desarrollar planes de acción y prevención de problemas, comprender mecanismos y acciones de apoyo mutuo de la gente en las situaciones de emergencia, tener una comprensión holística de la acción humanitaria, teniendo en cuenta las exigencias físicas, psicológicas y sociales de la población. (Martín y Doná, 1997).

### **2.1. Las relaciones humanas en la acción humanitaria: donde nace la fuerza que rompe fronteras**

*Hemos perdido mucho más que a nuestros familiares más cercanos, hemos perdido las amistades y las memorias que nos han llevado a construir toda una vida. Todo eso se ha destruido de una vez. Casi todos nuestros amigos han sido asesinados y tenemos que empezarlo todo de nuevo desde nuestros pedazos, todo, incluso nuestras amistades. Este aspecto de nuestras tragedias es muy difícil de soportar* (Relato de una mujer Ruandesa, African Rights 1994, en Martin-Beristain, 2001).

La victimización de poblaciones afectadas por crisis humanitarias presume un reto para los profesionales humanitarios, ya que no se puede actuar sin reconocer el contexto y las causas que hayan llevado a dichas circunstancias. Además, significa enfocarse en la situación en que se encuentra y no buscar rotular sus problemas como si fueran una condición inherente del grupo, arriesgando el volver a victimizar, atribuyendo la responsabilidad al individuo, cuando hay un fundamento social que requiere cambios. (Martín- Beristain, 1999).

Las crisis producen víctimas directas e indirectas de las catástrofes. En este contexto a menudo pasan a actuar, voluntarios, autoridades locales, ONGD, agencias humanitarias internacionales y otros actores. En la acción humanitaria existe un componente que no se altera con ninguna de las variaciones que hay de crisis a crisis: la importancia de las relaciones humanas. Estas son el instrumento de trabajo a través del cual se ofrece ayuda para necesidades básicas, se presta socorro médico, se reconstruyen ciudades. ¿Pero qué tipo de relaciones humanas son las que hay que establecer para acciones en contextos de desplazamientos forzados, pérdidas materiales y humanas?

Cabe destacar también que tener un enfoque psicosocial sobre la acción humanitaria es reconocer esta condición interrelacional, ya que la lectura psicosocial debe acompañar las reflexiones críticas de todos los que actúan en el campo humanitario y no exclusivamente a los profesionales de la salud mental. Al no reconocer el contexto, se pueden producir intervenciones sin sentido por no estar sensibilizado al hecho de que “la gente es parte de un contexto social, que tiene sus propios recursos y que existen diferencias culturales” (Martín- Beristain y Donà, 1997).

La separación entre físico, psicológico y social en la práctica es casi imposible y poco deseable si se quiere lograr los objetivos de la acción humanitaria. La tarea de reconstruir una casa después de un huracán puede satisfacer, al mismo tiempo, la necesidad física de abrigo, social de apoyo comunitario y psicológica de seguridad (Martín-Beristain y Donà, 1997).

Por un lado están las poblaciones afectadas en sus procesos de cambio, de encuentro con sus debilidades y el dolor, como en caso de la mujer ruandesa, pero simultáneamente es un periodo que puede ser de identificar sus fortalezas, a través del apoyo social mutuo y de compartir a través de las redes sociales ya existentes antes de las catástrofes. Las crisis son sucesos dentro de una historia personal, social y cultural previa, y las acciones producidas tienen el papel de garantizar la integración de graves disrupciones en estas historias. Al mismo tiempo, el hecho de que los equipos estén para ayudar, no significa que exista una relación de confianza inmediata. Por ejemplo, cuando un expatriado sirve la comida en un campo de refugiados, esta situación puede agravar los sentimientos de dependencia en relación a la ayuda (Martín-Beristain y Donà, 1997)-

Por otro lado se encuentran los actores. ¿Qué motiva a la gente a querer trabajar en situaciones críticas bajo ciertas condiciones estresantes? La representación social de lo humanitario desempeña un papel crucial en este sentido. No obstante, las motivaciones de actuar heroicamente suelen tener consecuencias negativas para las personas que eligen trabajar en el área humanitaria. Estos están bajo la amenaza de no ser conscientes de la magnitud de las repercusiones que su acción pueda tener, más allá de la ayuda que se presta, y también por las frustraciones frente a situaciones conflictivas y complejas (Martín- Beristain, 1999).

Según Martín Beristain, para las personas que trabajan en la acción humanitaria son necesarias distintas capacidades y habilidades tales como: capacidad de relación humana con la población afectada, capacidad técnica adaptada a la realidad social y cultural local, conocimiento sociopolítico de la situación y del sentido de la acción, capacidad de relación con autoridades y con otros grupos en un contexto difícil.



En esta línea, de acuerdo con Ehrenreich (2001), los profesionales y voluntarios envueltos en las acciones humanitarias tienen que enlazar el enfoque psicosocial con las demás acciones de asistencia. Por tanto, también necesitan estar concientizados de las reacciones emocionales y afectivas que las catástrofes puedan provocar y, además, lo que ellos mismos puedan sentir.

Solamente cuando se tiene en cuenta las relaciones humanas en el contexto de la acción humanitaria, se tendrá respeto hacia la dignidad de las poblaciones, pasando de víctimas a supervivientes, protagonistas de sus historias, como también los actores involucrados cumplirán su misión de empoderar a las poblaciones afectadas, reconociendo vulnerabilidades y fortaleciendo capacidades, contribuyendo para que puedan enfrentar pase lo que pase, sin reforzar sentimientos de dependencia (Ehrenreich, 2001). Cuando este tipo de actuaciones son puestas en práctica, “las intervenciones psicosociales reconocen y conviven en la diversidad, la agilidad, creatividad, utopística. Trabajan a partir de lo posible. Buscan los desafíos, caminan en ellos. No buscan el poder para abusar sino para crecer y avanzar. Tampoco usan el victimismo. Se trabaja desde el dolor buscando la vida. Su motor es la indignación” (Santiago, 2007).

## **2.2. Interacciones transculturales: el arte de quitar las “gafas culturales”**

*“Ahí hubo un conflicto entre nuestras explicaciones a los sueños y las suyas. Nosotros planteamos las pesadillas como un efecto normal de la tensión y los recuerdos traumáticos, que se avivaban en el tiempo del retorno. Pero algunos empezaron a contar sueños que habían tenido para ellos un componente premonitorio. Eso fue para nosotros un choque cultural. Gracias a esas premoniciones muchos dijeron que pudieron salvar la vida. En la cultura maya, los sueños son interpretados por los sacerdotes mayas o los ancianos y son una forma de hacer frente a las incertidumbres”* (Carlos Martín Beristain, 2001, sobre su actuación con Guatemaltecos en uno de los campamentos de refugiados en Méjico sobre volver a Guatemala)

Es en un entorno doblemente intercultural en que se lleva a cabo las acciones humanitarias. En parte porque a menudo las acciones son producidas por actores internacionales en regiones distintas de sus orígenes y en otra porque estos propios actores al actuar coordinados se encuentran en un ambiente de diversidad de orígenes y culturas. (Martín- Beristain y Donà, 1997).

El individuo, como centro de la vida, es una concepción históricamente construida característica de la sociedad occidental actual. “La concepción universal de la condición humana como un universo limitado, único, más o menos integrado en las emociones y en los pensamientos, y organizado respecto a un todo, es a pesar de lo incontestable que nos pueda parecer, una idea más o menos peculiar en el contexto de la culturales mundiales” (Geertz, en Martín-Beristain, 2001).

Con esto, se plantea que el trabajo en la acción humanitaria necesita ser sensible a las dimensiones culturales que modulan la experiencia de las poblaciones afectadas, si quiere estar resguardado de las consecuencias negativas de estereotipar, juzgar y discriminar las conductas de la gente. Además, “la interacción puede crear problemas de ambigüedad, problemas de comunicación y necesidad de aprender a desenvolverse en una nueva cultura” (Martín-Beristain y Donà, 1997).

La propia noción del tiempo y del espacio es percibida de diversas maneras, variando de cultura a cultura. Mientras en las culturas occidentales el tiempo es dado en función de criterios de rapidez y productividad y el espacio es centrado en la intimidad, en otras puede ser manejado con las necesidades de sociabilidad más “lenta” y con menos énfasis en el respeto a la privacidad. (Martín-Beristain y Donà, 1997)

La experiencia subjetiva de las emociones, la lenguaje, la forma de comprender y asimilar los hechos es mediada por la cultura, y por lo tanto no puede ser generalizada o subestimada, aun-

que se perciba similitudes en expresiones faciales asociadas a tristeza, alegría, rabia (Mesquita y Fridja 1992; Páez y Vergara, 1995 en Gutiérrez, 2009).

Con esto, el enfoque psicosocial permite una lectura contextualizada de cada realidad, de la comunicación verbal y no verbal, acercándose de la manera que la gente vive y significa sus pérdidas, validando sus procesos colectivos y rituales de duelo. Se evita la imposición de un modelo de actuación referente a cómo afrontar los hechos catastróficos, basado en la comprensión más individualista que marcan los países desarrollados. “El primer paso es ser consciente de que muchas de las cosas que damos por hecho son cuestiones implícitas que forman parte de nuestra cultura occidental” (Martín-Beristain y Donà, 1997).

### **2.3. Grupos de mayor vulnerabilidad y el enfoque de género**

*“si tú estás con los niños, preparando alimentos con nada, buscando agua, calentando sin gas ni electricidad, no tienes tiempo para los nervios”. (Ceric Jones, 1995 en Martín-Beristain y Donà, 1997).*

En un análisis más cercano de lo que pasa en las crisis humanitarias, cabe resaltar aún un elemento fundamental para que el enfoque psicosocial aporte todavía más a la acción humanitaria: la constatación de que las situaciones de catástrofes no afectan a todos los colectivos de la misma manera. De esta forma, sobre todo en los conflictos armados y en las llamadas emergencias complejas, se señalan que las mujeres, ancianos, niños y personas con algún tipo de discapacidad o enfermedad mental, tienen frecuentemente una vulnerabilidad mayor (Martín-Beristain y Donà, 1997).

En algunos casos emblemáticos, como el del tsunami en Asia, el efecto del desastre sobre los niños fue de una magnitud gigantesca, y millares pasaron a la condición de huérfanos de repente, sin soporte familiar inmediato delante de un caos instaurado (IFRC, 2005). Reacciones emocionales como pesadillas, apatía, regresión, retiro y miedo en contextos como estos son comunes. Otra situación se refiere a la de los niños soldados que tienen sus identidades forjadas en la violencia y para la violencia, con consecuencias trágicas para el desarrollo personal y social, cuestionando el futuro de toda una sociedad (McCallin, 1995, en Martín-Beristain y Donà, 1997)

La situación de los ancianos varía de cultura a cultura, pero suele ser delicada, aunque en algunas situaciones sus experiencias en conflictos anteriores conlleven a un papel de autoridad. En general es un grupo más vulnerable, pues supone una menor capacidad de adaptación a nuevas realidades por condiciones físicas, así como las personas con algún tipo de discapacidad que pueden tener el empeoramiento de sus condiciones como resultado de la catástrofe y de la mayor dependencia de familiares y de la comunidad para tener el apoyo necesario (Martín-Beristain y Donà, 1997).

En el caso de las mujeres, otro ejemplo trágico es del Kosovo, en el cual se constató un grande número de casos de violaciones de mujeres y adolescentes. Es éste un claro ejemplo de cómo la violencia de género amenaza la seguridad humana y en especial de niños y mujeres en situaciones de conflictos armados, añadiéndose la situación de desplazamientos forzados y la condición de refugiados (Martín-Beristain y Donà, 1997, COSUDE, 2006).

El análisis, específico en cada contexto, tiene que identificar las necesidades diferenciadas que las catástrofes suelen producir para cada grupo, como también las potencialidades que cada uno posee para hacer frente a las dificultades que se presentan. “Niños con debido soporte familiar y social pueden tener menos problemas y síntomas a corto plazo, aún cuando se enfrentan a situaciones de alto estrés” (Dawes, 1990, Martín-Beristain y Donà, 1997).

Una visión del desastre que focaliza únicamente las necesidades físicas, probablemente vaya excluir las dimensiones del género, lo que ocasiona que se reproduzcan o fortalezcan las relaciones de poder anteriores, que quizá favorezcan, como se muestra, más a los hombres en elaborar estrategias de supervivencia, empeorando las condiciones de vida de las mujeres (Pérez-Sales, 2005).

El concepto de vulnerabilidad, citado anteriormente, presenta profundas y claras implicaciones para el enfoque de género, ya que en la mayoría de las situaciones las mujeres no poseen, en la situación previa a un desastre, el control legal y efectivo de los recursos financieros, acentuando vulnerabilidades económicas, sociales y psicológicas ya existentes. (Pérez-Sales, 2005, COSUDE, 2006). Además, la propia división de recursos de la acción humanitaria puede encontrar en las normas culturales y en roles de género impedimentos para que se garanticen los derechos humanos de todos los colectivos en todas las etapas de una crisis humanitaria.

Asimismo, el acceso también es menor en las etapas de preparación y mitigación de desastres y son de forma frecuente expuestas a sobrecargas de trabajo y afectivas, a violaciones, y menos espacios sociales para participar. Paradójicamente, hay una tendencia a que reaccionen mejor por luchar por conservar las tareas cotidianas, como en el ejemplo con él en que se inicia esta sección. (Martín-Beristain y Donà, 1997). A este hecho se le añade la posibilidad de cambios de ciertos roles tradicionales que antes de la crisis no garantizaban la equidad de género, pero que no excluyen visitar la identidad de género de los hombres, también impactada por las crisis (Martínez, 2009).

Reconocer a los grupos más vulnerables e incluir el análisis de género en la perspectiva del enfoque psicosocial facilita que se “identifiquen los mecanismos a través de los cuales hombres y mujeres han recibido y siguen recibiendo poder y recursos en función de sus identidades de género” (Martínez, 2009). La acción humanitaria con esta perspectiva permite que se asegure que los derechos humanos no sean aun todavía más violados en los procesos de crisis y desastres, reconociendo que cada cual juega un papel importante en el tejido social.

#### **2.4. Los impactos psicosociales en las crisis humanitarias**

*“Desde hace un año que salí de África no duermo. Me acuesto y empiezo a pensar: África, la familia... el trabajo, los papeles... En cuanto me quedo solo en la habitación me pongo a pensar. Se me abren los ojos y ya no puedo dormir. Luego me levanto tarde. Y a la noche, claro no tengo sueño... no me puedo dormir... y otra vez a pensar...” (Abdulresak, Costa de Marfil, Díaz, 1998, en Martín-Beristain, 1999)*

En esta sección se comenta resumidamente algunos de los efectos psicosociales que las catástrofes pueden provocar. Delante de una crisis humanitaria son distintas las reacciones emocionales posibles como desamparo, ansiedad, depresión, angustia, miedo, desesperanza, inhibiciones y culpa entre otras. Estas varían de persona a persona, de comunidad a comunidad, y de acuerdo con la etapa en que se encuentra la crisis.

Los sentimientos atribuidos a los acontecimientos son mediados por la cultura, por los sistemas de creencias, por los recursos económicos y políticos que se disponen, por la realidad anterior al desastre, por el impacto de la crisis, las consecuencias visibles e invisibles que se adhieren a todo un complejo proceso de cambios bruscos en la vida de la gente (Beristain y Donà, 1999).

Así, según la guía práctica de salud mental en situaciones de desastre de la Organización Panamericana de la Salud (Rodríguez, 2006) “el impacto psicosocial de cualquier evento traumático depende de los siguientes factores:

- la naturaleza misma del evento,
- las características de la personalidad de las víctimas y
- el entorno y las circunstancias”.

Además, los momentos en que se manifiestan estas reacciones son de lo más variado. Hay personas que reaccionan de una manera en el auge de la crisis y después pueden verse sin ninguna expectativa o sin capacidades para afrontar las consecuentes transformaciones radicales en sus vidas posteriores a la crisis.

Según Ehrenreich (2001), aún con las variaciones de situación a situación, aproximadamente en el 90% de los casos, las víctimas de cualquier tipo de desastre presentan algún tipo de efecto psicológico inmediatamente después del desastre y transcurridos doce meses, entre el 20 y el 50% aún demuestran síntomas significativos de estrés emocional, y otras personas que antes no exhibían ningún indicativo relevante muestran respuestas retrasadas. Hay también fenómenos como cumpleaños de los eventos, de las muertes y pérdidas, que pueden ocasionar la reaparición de fuertes reacciones emocionales aún después del pasar de muchos años de los sucesos catastróficos. Además, la culpa de los supervivientes puede generar conductas y sentimientos que dificulten la futura integración de las experiencias traumáticas en sus vidas.

Aunque con estos indicadores se podría sugerir por un lado la necesidad de ofrecer cuidados de salud mental, por otro caracteriza la normalidad de las reacciones emocionales frente a las crisis humanitarias, no debiendo éstas ser generalizadas como patologías o enfermedades mentales. Sin embargo, hay algunos fenómenos que caben ser destacados, por su frecuencia en entornos de catástrofes, guardando las debidas proporciones del carácter de las crisis (ejemplo: si fueran intencionales, como conflictos o de componente natural), sin olvidar las diferencias culturales y entre los diversos colectivos, en aspectos intrapersonales.

El estrés quizá es el concepto que es utilizado con mayor frecuencia para describir la reacción de los supervivientes a catástrofes y al mismo tiempo como causa de algunos trastornos. Está caracterizado por “un estado de tensión psicológica y física como resultado de una amenaza, un desafío o cambio en el propio ambiente que excede los recursos de la persona o el grupo” (Martín-Beristain, 1999). Pese a que tenga varios modelos y que muchas veces agrupe vivencias muy distintas en un mismo concepto, es un modelo que permite obtener algunas ventajas al reconocer y valorar las estrategias de afrontamiento colectivas e individuales, de la importancia del apoyo social.

Un agravamiento del cuadro de estrés relacionado con hechos traumáticos, de implicaciones psicopatológicas es el trastorno del estrés pos-traumático (PTSD). A excepción de generalizaciones fuera de contextos culturales, de acuerdo con Paéz, Fernández y Martín-Beristain (2001), esta patología tiene una validez transcultural en su sintomatología. No obstante, estos autores resaltan que en culturas colectivistas es más frecuente somatizar las alteraciones psíquicas que en culturas de carácter individuales, como en el caso de los norteamericanos, por ejemplo.

Otro concepto psicosocial importante es el de trauma. De acuerdo con el COSUDE (2006), trauma es una palabra de origen griega que significa herida, “siendo que el trauma psicosocial es una respuesta a procesos sociopolíticos destructivos que superan el umbral de tolerancia del psiquismo humano. La crisis traumática puede resultar de un solo acontecimiento o de una serie de acontecimientos con efectos cumulativos”. Además, señalan en base a Kielson, que una sucesión de eventos influencia directamente la creación del trauma en sí, caracterizando seis fases (antes del proceso traumático, comienzo de la persecución, persecución aguda: terror directo, cronificación, período de transición tras la persecución).

Todas las etapas construyen el hecho traumático, pero la mayoría de las personas desarrolla

síntomas patológicos justo después de la persecución aguda. El trauma pasa a ser parte de la historia de la persona afectada, por supuesto afectando su entorno familiar, e influyendo decisivamente en la manera de relacionarse con la vida y con las personas. Por ejemplo, hijos de padres que fueran torturados pueden presentar síntomas patológicos también como ansiedad y miedo crónico entre otros.

La cura en un sentido médico no existe para hechos traumáticos, la intervención psicosocial, puede ocurrir en cualquier etapa y aporta un importante instrumento para que la persona integre la experiencia, individual y socialmente, llegando a poder vivir con normalidad aunque con “cicatrices” para el resto de sus vidas.

*“las víctimas reviven los eventos traumáticos una y otra vez en forma de imágenes, percepciones o pensamientos involuntarios o incluso alucinaciones (flash-backs/intrusive thoughts). Asimismo, evitan los estímulos asociados al evento traumático (estupor) y sufren de una hipervigilancia persistente. Después de cierto tiempo, los traumas graves pueden desembocar en síndromes depresivos” (COSUDE, 2006).*

Existe aún un proceso delicado que hace parte de la experiencia humana como un todo, y en especial, de un contexto de crisis humanitaria: el duelo. La palabra duelo es una referencia al proceso psicológico en que las personas afrontan las pérdidas significativas emocionalmente (Beristain, 1999). El proceso de duelo es comprendido en cinco etapas (Jacobson, 1986 en Gutiérrez, 2009):

- Negación
- Cólera
- Negociación
- Depresión
- Aceptación.

La posibilidad de vivencia el duelo a través de los rituales de cada cultura es un hecho crucial para la asimilación del proceso a nivel individual y social, en la perspectiva de reconstrucción de la comunidad y de construcción de paz en casos de conflictos armados. (COSUDE, 2006).

Por último, hay varios estudios que indican impactos psicosociales en los propios cooperantes y voluntarios, ya que estos no están inmunes y pueden ser afectados por las situaciones críticas en que van a actuar. Según OMS/OPS (2002) las personas que trabajan en contexto de crisis humanitarias pueden presentar algunas reacciones psicosociales que “no deben ser consideradas, necesariamente, como síntomas o expresión de enfermedad y requerirán, sobre todo, de apoyo y acompañamiento familiar y social. Algunos ejemplos son:

- Dificultad para reintegrarse a su hogar y/o conflictos con miembros de la familia.
- Tristeza y/o cambios repentinos del humor.
- Deseo de mantener contacto con otros compañeros(as) o víctimas del desastre.
- Sentimientos de inquietud, desilusión, aburrimiento y/o frustración al volver a su trabajo rutinario.
- Irritación o enojo, sobre todo si considera que no se le reconoce adecuadamente el trabajo realizado durante el desastre.
- Sentimientos de distanciamiento o aislamiento de las personas (miembros de la familia, compañeros de trabajo o amigos).
- Conflictos con algunos compañeros de trabajo.”

Hay aún algunas psicopatologías como el síndrome del Burn-out que también pueden afectar a los que trabajan en el terreno. Es a través de ellos, que las acciones se desarrollan. En este sentido hay que cuidar también de quien cuida... (Ehrenreich 2001; Martín-Beristain, 1999).

Cualquiera que sea el sufrimiento psíquico delante de las crisis humanitarias, independientemente del colectivo, cabe buscar estrategias integradas a las demás acciones humanitarias puestas en marcha, reconocer la diversidad cultural e intervenir a partir de las capacidades de la gente y con la gente, compartiendo las vivencias.

## Conclusiones

Las características de las crisis humanas en un escenario mundial con cada vez más conflictos armados, emergencias complejas, hambrunas, pandemias y catástrofes naturales, son un reto a los países y la comunidad internacional. Exigen una respuesta de forma coordinada, eficiente, eficaz y a largo plazo a problemas como desastres económicos, gran número de afectados por ausencia de programas de prevención de riesgos, desplazamientos masivos de poblaciones y crisis crónicas, como el caso de los refugiados saharauis, que llevan más de 30 años en campamentos sin una solución aparente.

La acción humanitaria es un terreno en construcción, compuesta por conceptos y principios dinámicos. La vinculación entre pobreza, desarrollo y desastres torna imperativo que la acción humanitaria reconozca su papel político y su amplitud, más allá de la ya tradicional ayuda de emergencia. Una visión de las crisis humanitarias inserida en un contexto económico, social y político, demanda otro tipo de actuación. Por esta razón, la acción humanitaria es definida no sólo pelas acciones en sí, sino también por el cómo se realizan.

Además el énfasis en las consecuencias físicas de las crisis humanitarias, dejando de lado las repercusiones psicosociales, refuerza debilidades y califica la acción como asistencialista, al no reconocer vulnerabilidades e ignorar capacidades de las poblaciones afectadas. El enfoque psicosocial no puede estar en un plano complementario de la acción humanitaria, por el contrario, es crucial que esté integrado en todas las fases de la misma, para que la palabra humanitaria tenga sentido real.

Señalar los aspectos psicosociales es hacer hincapié en la importancia de las relaciones humanas implicadas en las crisis y en las acciones consiguientes; en lo comunitario como marco actuación frente a una cultura del individualismo. Es valorar y respetar la diversidad cultural. Es reconocer las especificidades de colectivos tradicionalmente más vulnerables y roles de género que atraviesan las crisis. Es destacar los impactos psicosociales de las crisis humanitarias y de las acciones humanitarias para todos los involucrados.

Con todo esto, el enfoque psicosocial, como comprendido aquí, es, no sólo la intervención de salud mental pos desastre, sino un paradigma de comprensión integral que engloba todas las fases del proceso de una crisis. Pone el foco en cuestiones de extrema relevancia para que la acción humanitaria, además de salvar vidas, pueda ser un terreno de transformaciones sociales y garantía de Derechos Humanos, que asegure la dignidad de la gente. Los desafíos están puestos, y la pregunta que demanda una contestación del sistema humanitario como un todo, es ¿cómo transformar esto en realidad?

## Bibliografía

- ARMIÑO, K. P. (2005), Diccionario de acción humanitaria y cooperación al desarrollo. [www.dicc.hegoa.efaber.net/](http://www.dicc.hegoa.efaber.net/).
- CORRALIZA, J.A. y MARTÍN, R. (2001). "Desastres, Vulnerabilidad y sociedad de riesgo", en San Juan, C.(ed.) *Catástrofes y ayuda de emergencia* Icaria Editorial. Barcelona. pp.255-278.
- COSUDE (2006): *Género, transformación de conflictos y enfoque psicosocial*. Berna: Ministerio Suizo de Asuntos Exteriores.
- ECP (2009). "Barómetro 19 - Crisis humanitarias y acción humanitaria 93" (<http://escolapau.uab.cat/img/programas/alerta/barometro/crisis19.pdf>)
- EHRENREICH, J. (2001): *Coping with Disasters: A Guidebook to Psychosocial Intervention*. Old Westbury: Center for Psychology and Society.
- FERNÁNDEZ-MATTOS, J. y MIRALLES, F. (2001). *Sin lugar para ser humano: intervención psicológica en crisis humanitarias*. Editorial Madrid. Comillas.
- FERREIRA, J. (2007). "O Humanitário: uma história de ideologias e práticas face às populações vulneráveis". ([www.bvsmms.saude.gov.br/bvs/periodicos/saude\\_direitos\\_humanos\\_ano4\\_n4.pdf#page=89](http://www.bvsmms.saude.gov.br/bvs/periodicos/saude_direitos_humanos_ano4_n4.pdf#page=89)).
- FRIDE y IECAH. (2008). "Explorando concepto: Seguridad humana y construcción de la paz". ([www.fride.org/download/DAB\\_27\\_Seguridad\\_Humana\\_Paz\\_ESP\\_feb09.pdf](http://www.fride.org/download/DAB_27_Seguridad_Humana_Paz_ESP_feb09.pdf))
- GUTIÉRREZ, A. (2009). Clase impartida en el Máster Iberoamericano de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Trabajo no publicado.
- IECAH (2008). "Informe del Observatorio de Acción Humanitaria. *La acción humanitaria en 2007 ¿frenazo a la vista?*" (<http://www.iecah.org/publica.php>).
- IECAH e Intermón Oxfam (2008). "La buena donación humanitaria- propuestas para la cooperación española". (<http://www.iecah.org/novedad.php?id=41>).
- IERD (2007). "Marco de Acción de Hyogo 2005-2015: Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres." ([www.unisdr.org/eng/hfa/docs/HFA-brochure-Spanish.pdf](http://www.unisdr.org/eng/hfa/docs/HFA-brochure-Spanish.pdf)).
- MARTÍN-BERISTAIN (2001). "Reconstrucción del tejido social un enfoque psicosocial". en San Juan, C.(ed.), *Catástrofes y ayuda de emergencia*. Icaria Editorial, . Barcelona. Pp.255-278.
- MARTÍN-BERISTAIN, C. y DONÀ, G. (1997). *Enfoque Psicosocial de la Ayuda Humanitaria*. Universidad de Deusto. Bilbao.
- MARTÍN-BERISTAIN, C. (1999): *Reconstruir el tejido social: Un enfoque crítico de la ayuda humanitaria*. Barcelona: Icaria.
- MARTÍNEZ, E. (2009) Clase impartida en el Máster Iberoamericano de Cooperación Internacional para el Desarrollo. UNICAN. Trabajo no publicado.
- PAÉZ, D., FERNÁNDEZ, I. y MARTÍN- BERISTAIN, C. (2001). "Apoyo Psicosocial en las catástrofes: implicaciones prácticas", en San Juan, C.(ed.), *Catástrofes y ayuda de emergencia* Icaria Editorial. Barcelona. Pp. 177-199.
- PEREZ, K. (2007). "II Jornadas sobre los Agentes de la Cooperación al Desarrollo: Situaciones de Emergencia y Crisis Humanitarias Universidad de Cádiz". ([www.uca.es/web/servicios/uca\\_solidaria/contenido/cooperacion/agentes\\_cooperacion\\_ii/programa.pdf](http://www.uca.es/web/servicios/uca_solidaria/contenido/cooperacion/agentes_cooperacion_ii/programa.pdf)).
- PEREZ-SALES, P. (2002). "La concepción psicosocial y comunitaria del trabajo en catástrofes - Nuevas perspectivas en el marco de la elaboración de un programa internacional de formación de formadores".

([www.psicosocial.net/index.php?option=com\\_docman&Itemid=1&task=docclick&bid=169&limitstart=0&limit=10](http://www.psicosocial.net/index.php?option=com_docman&Itemid=1&task=docclick&bid=169&limitstart=0&limit=10)).

PÉREZ SALES, P. (2005): “Intervención en catástrofes desde un enfoque psicosocial y comunitario” en *Atopos*, vol 1, 5-18. ([www.atopos.es/pdf\\_01/intervencion](http://www.atopos.es/pdf_01/intervencion))

OCHA (n.d). United Nations Office for Coordination of Humanitarian Affairs.

(<http://ochaonline.un.org/AboutOCHA/ComplexEmergencies/tabid/4391/language/en-US/Default.aspx>).

Organización Panamericana de la Salud (2002). *Protección de la salud mental en situaciones de desastres y emergencias*. Washington, D.C., OPS/OMS. Serie de manuales y guías sobre desastres.

REY, R.M.Y ARISTEGUI, A.U. (2005). *Manual de gestión del ciclo del proyecto en la acción humanitaria- Introducción a la acción humanitaria*. Obra social “La Caixa”. Barcelona.

RESTREPO, N. (2008). *Clase impartida en el Máster Iberoamericano de Cooperación Internacional para el Desarrollo*. Trabajo no publicado.

RODRÍGUEZ, J. (2006): *Guía práctica de salud mental en situaciones de desastre*. OPS/OMS: Washington, D.C.

SAN JUAN, C. ( 2001). “La intervención en desastres: bases conceptuales y operativas”, en San Juan, C. (ed.), *Catástrofes y ayuda de emergencia* Icaria Editorial. Barcelona. Pp.7-27.

Santiago (2007). *La Mirada Psicosocial en un Contexto de Guerra Integral de Desgaste*.

([www.psysr.org/jsacp/santiago.v1n1.pdf](http://www.psysr.org/jsacp/santiago.v1n1.pdf)).

SCHWEIZER, B. (2004) “El humanitarismo enfrenta dilemas morales en la era de las intervenciones militares humanitarias”. ([www.icrc.org/WEB/SPA/sitespa0.nsf/htm](http://www.icrc.org/WEB/SPA/sitespa0.nsf/htm)).





**La deuda de los medios de comunicación.  
El tercer partido en la democracia  
nicaragüense**

***Raúl Gutiérrez García***



## RESUMEN

El desarrollo de los medios de comunicación en Nicaragua, y la disposición de éstos frente a los asuntos sociales y políticos, se ha convertido en un aspecto fundamental en la sociedad nicaragüense. Los medios han adquirido tal importancia en el devenir político del país, que suponen en la actualidad una alternativa a los dos grandes partidos nicaragüenses, el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) y el Partido Liberal Constitucionalista (PLC), transformándose en lo que se puede definir como “el tercer partido” en la democracia de Nicaragua. Los grandes cambios sufridos por el país que pasó de una dictadura que dirigió el país durante 4 décadas de la mano de la familia Somoza, a un régimen revolucionario durante la década sandinista de los 80, y la llegada de la democracia en los 90, no han pasado por alto para los medios, que en la mayoría de los casos han sido partícipes directos de estos cambios. Sin embargo, el papel político algunas veces excesivo, ha supuesto un doble coste, por un lado para los medios en forma de recorte de libertad de información, ejemplificado en la censura y los ataques a periodistas. Por otro, un “costo social” para los nicaragüenses que observan cómo los problemas que afectan a la sociedad son tratados en la prensa, radio o televisión. En sociedades donde aspectos como la desigualdad o la pobreza afectan a más del 50 % de la población, cuando se prioriza lo político, se olvidan otros derechos como los civiles o sociales para responder a los intereses de las élites. Por ello, es necesario que éstos reinventen su papel social y no se conviertan en meros voceros de los grupos políticos, para que los cambios y las demandas que exigen los ciudadanos puedan ser realmente escuchadas y ocupen actualidad.

**Palabras clave:** medios de comunicación, tercer partido, costo social, FSLN y PLC.

*The development of the mass media in Nicaragua and their position with regards social and political affairs has turned into a fundamental aspect of Nicaraguan society. The media have acquired such relevance in the political destiny of the country, that nowadays they are an alternative to the two bigger political parties, The Sandinista National Liberation Front (FSLN) and The Constitutionalist Liberal Party (PLC), turning into what we can call “the third party” in Nicaraguan democracy. The big changes that the country has had to face going from a dictatorship at the hands of the Somoza family who ruled the country for four decades, to a revolutionary regime during the Sandinista decade in the 80’s, and the arrival of democracy in the 90’s, haven’t been ignored by the media, who have taken part in the majority of the cases. Nevertheless; the sometimes excessive political involvement has meant a double cost. On one side to the media in terms of the reduction in freedom of information, exemplified in censorship and attacks against journalists, and on the other side it has meant a “social cost” to Nicaraguans that see how some problems that affect their society like poverty, inequality, etc, are not shown in the press, radio or television. In societies where aspects such a inequality and poverty affect more than 50% or the total population, when political aspects are prioritized and civil and social rights are forgotten to respond to the interests of the elite. Due to this fact it is necessary that the media reinvent its social role so as not to become solely speakers for the political parties, but to make the changes and demands of the citizens heard and be part of today’s news.*

**Keywords:** Mass media, third party, social cost, FSLN and PLC



# La deuda de los medios de comunicación. El tercer partido en la democracia nicaragüense

*Raúl Gutiérrez García*

## Introducción <sup>1</sup>

“Los medios de comunicación están asumiendo las direcciones políticas de la oposición neoliberal ante el fracaso de sus partidos”, sostienen los periodistas Ignacio Ramonet y Pascual Serrano (2009).

En el caso de Nicaragua” los medios comparten esa dirección con algunas organizaciones no gubernamentales”, Maite Rico, corresponsal de El País en Latinoamérica, la cual afirma que “ la disidencia sandinista, junto a la prensa y a los movimientos sociales, están llenando el vacío de la oposición política”.

La llegada al poder en Nicaragua de Daniel Ortega y el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) después de las elecciones de 2006, significó un cambio importante en la historia de la democracia del país centroamericano, tras 16 años de gobiernos liberales. La gestión democrática del presidente Ortega comienza a mirarse con preocupación por algunos grupos sociales nicaragüenses y la comunidad internacional, después del posible fraude electoral de las elecciones municipales de Noviembre de 2008.

Desde su entrada en el gobierno, algunos medios de comunicación, ex partidarios del FSLN, intelectuales y periodistas han tomado posiciones críticas con su administración. Lo que en democracia debiera haber generado un clima de debate político, en Nicaragua ha supuesto una mayor polarización de la sociedad y un enfrentamiento gobierno-medios en forma de censura y de “linchamientos” mediáticos a periodistas e intelectuales críticos con el gobierno.

Los medios de comunicación en su intento de fiscalizar al gobierno de Ortega, parecen estar generando una deuda como actores sociales, al centrar todos sus esfuerzos en su rol como agentes políticos. De esta manera se está otorgando especial incidencia a los derechos políticos y civiles, en detrimento de los sociales, lo que genera un déficit entre lo que los ciudadanos demandan y los medios reclaman.

El presente ensayo tiene como objetivo analizar el papel de los medios de comunicación y su nueva posición como actores políticos, olvidado de alguna manera su papel como agentes de cambio social en esta nueva situación política que afecta a los nicaragüenses. Para ello es necesario hacer una descripción de la realidad mediática y política de Nicaragua, que explique los déficits de gobernabilidad y democracia recientes desde la llegada al poder del presidente Daniel Ortega, del FSLN. Por lo tanto, se considera fundamental definir la posición de los medios de comunicación nicaragüense, y su papel como actores políticos frente a la conflictividad social creada, a los que se les puede denominar como el “tercer partido”.

De manera que durante este ensayo se dará recalada importancia al papel político de los medios y su peculiar distanciamiento de los partidos tradicionales nicaragüenses. Este distanciamiento de los dos principales partidos de Nicaragua, el FSLN y el Partido Liberal Constitucionalista (PLC), surge como alternativa al pacto parlamentario que Ortega y Arnoldo Alemán sellaron en el año 1999 y que ha supuesto que tanto el parlamento como el poder judicial estén bloqueados.

<sup>1</sup> A mis padres por creer en mí, a Uka por echarme de menos, a avellana por su apoyo, y a mis abuelos y tíos por su cariño, va por ustedes.

La estructura de este ensayo consiste en la siguiente organización: en el primer capítulo se analizará en profundidad las estructuras mediáticas, así como los contenidos y los principales actores de éstas. Se describirán los medios tradicionales como son la radio, prensa y televisión, dando mayor atención fundamentalmente a las principales cabeceras. Internet y en concreto *Facebook* y *Youtube* también serán analizados.

En el segundo capítulo se hablará del papel de los medios como garantes de los derechos políticos en democracia, haciendo mención a las elecciones municipales de noviembre de 2008 y el papel de estos como instrumentos de denuncia. Este hecho junto al pacto de 1999 mencionado, las denuncias por presunto abusos sexuales a Zoilamérica realizados por su padrastro, el presidente Ortega, así como el caso de corrupción de Alemán y el rol de denuncia de los medios ante estos delitos, compondrán el objeto de estudio en el segundo capítulo del ensayo. Asimismo, se hará un breve análisis del pacto parlamentario entre Ortega y Alemán considerado por la oposición y algunos movimientos sociales como el verdadero mal de la política en Nicaragua. Se considera que dicho pacto supone la concentración de los tres poderes en dos partidos políticos, lo que ofrece una oportunidad muy interesante para los medios de comunicación, ya que pueden convertirse en esa arena parlamentaria, e impulsar el diálogo político desde los mismos, si resisten a las intervenciones estatales y las presiones de los partidos políticos. Además, se conocerá el tratamiento de los medios respecto al presunto abuso sexual cometido por Ortega. Por último, en el tercer apartado de este capítulo se analizará la censura en Nicaragua, contextualizando con la normativa y las leyes sobre comunicación e información donde se ejemplificará esta censura en casos concretos. En este capítulo se hará referencia a figuras tan importantes dentro y fuera de los medios, censuradas por el régimen de Ortega como Sergio Ramírez, Carlos F. Chamorro, Sofía Montenegro, entre otros.

El último capítulo del ensayo tendrá en cuenta la pobreza y la desigualdad, con una descripción breve del contexto de ambas y de la situación y el tratamiento de los medios de estas problemáticas, cuya erradicación se incluye dentro de los derechos sociales. Además se realizará el análisis de dos casos propios el de los trabajadores de la caña de azúcar y el de los buzos miskitos.

## **I. Radiografía de los Medios de Comunicación Nicaragüenses**

### ***1.1 Contexto histórico***

Cuando en una sociedad existe una debilidad institucional, los medios se convierten en cimientos sólidos para la construcción de la democracia, pero si éstos son controlados por los partidos o el Estado, pueden ser silenciados y con ello impedir el debate político y la evolución de la sociedad entorno a los valores democráticos que impulsan la libertad de expresión y que entiende a los medios como herramientas con las que la ciudadanía se informa para auto-gobernarse, señala Dominique Wolton (1999). Asimismo, los más pesimistas creen que los ciudadanos asisten como meros espectadores ante los mensajes comunicativos de los políticos, lo que deja en manos de los medios el papel de oposición, ya que en muchas ocasiones parece que tanto ministros o presidentes de turno dan explicaciones solo a televisiones, radios, etc., mientras que el ciudadano asiste como mero televidente u oyente sin replicar.

En el caso de Nicaragua este aspecto parece estar más latente cuando se observa cómo los medios de comunicación denuncian las irregularidades y escándalos de los políticos. Y es que éstos al igual que la democracia en Nicaragua, han sufrido un sinfín de vaivenes presentes en la

esfera pública. Para el caso de este país situado en el istmo centroamericano, no podemos hablar de los medios como instrumentos de comunicación política o de construcción de la democracia hasta finales del siglo XX. Las experiencias comunicativas llevadas en el país habían estado orientadas a la propaganda política, como en el caso del periodo revolucionario (1979-1990) o como instrumento de entretenimiento para olvidar las penalidades del régimen durante el periodo somocista.

Con la llegada de Violeta Barrios (1990-1996) se establece una transición que supuso el fin de décadas de dictadura somocista y una década de gobierno sandinista, en la que el bloqueo y el conflicto armado no dejaron hueco a iniciativas comunicativas. Es una etapa de primeros pasos, en los que los medios se separan progresivamente del Estado, lo que exige una emancipación y reestructuración interna importante en cuanto a medios, profesionales, y otros colectivos. Sin embargo, algunos como el periódico Barricada adscrito al FSLN, no pudieron hacer frente y terminó desapareciendo en 1998.

Durante el gobierno de Arnoldo Alemán, esta figura fue a menudo acusado de utilizar la publicidad estatal para evitar que los medios difundiesen noticias que lo relacionaran con casos de corrupción, de esta manera los medios afines recibían más parte del “pastel” publicitario pagado por el Estado, mientras que aquellos críticos con su gestión se quedaban sin parte de él.

No sería sin embargo hasta el tercer mandato liberal con Enrique Bolaños (2002-2006) a partir del cual los medios nicaragüenses adquirirían un rol realmente activo como actores políticos, al denunciar estos la corrupción del ex presidente Alemán y el caso de abuso sexual de Ortega a su hijastra Zoilamérica, casos que se verán en el siguiente capítulo con más profundidad.

En la actualidad, los medios han implementado esta función y se han convertido en frente de oposición importante a las políticas de Ortega y a su pacto con Alemán en el parlamento. De esta manera Nicaragua representa un territorio hostil para aquellos que difieren de los intereses gubernamentales, llegando incluso a producirse actos de censura y hasta asesinatos de periodistas, algo impensable desde que La Guardia Nacional de Somoza asesinara al periodista Pedro J. Chamorro en 1979, hecho que aceleró la revolución sandinista.

Tras esta descripción, el siguiente apartado dará al lector una visión global y descriptiva de los medios de comunicación en Nicaragua, que le permita contextualizar el análisis de estos como actores políticos y garantes de la democracia que se llevará a cabo en el capítulo 2.

## ***1.2. Televisión, Radio, Prensa e Internet***

La televisión llegó a Nicaragua a finales de los años 50, en plena dictadura de la familia Somoza, con la creación del Canal 8 que más tarde se fusionaría con el Canal 6, creado por miembros también de la familia, y que juntos ofrecían productos televisivos de puro entretenimiento, caracterizados por contenidos extranjeros importados bien de México o EEUU. A éstos les seguiría el Canal 2, creado por Octavio y María Eugenia Sacasa, el Canal 12 (1965) con contenidos puramente comerciales, o el Canal 4 en 1970, también perteneciente a la familia Somoza.

Esta tendencia se invirtió con la llegada en 1979 del FSLN al poder, que estableció un modelo de televisión socialista y que se denominó Sistema Sandinista de Televisión (SSTV) conllevando a un retroceso tecnológico en la natural evolución de los canales televisivos, debido al bloqueo internacional que impidió la llegada de nuevos aparatos para la emisión y recepción de la señal televisiva.



Asimismo, se produjo una nueva centralización de la televisión, que pasó de las manos de la familia Somoza al FSLN, de manera que el Estado no solo gestionó, manejó y controló durante este periodo la televisión, sino que también generó su propia programación, utilizando como espejo el ejemplo cubano.

La llegada de Violeta Barrios, citada anteriormente, supone la liberalización de los medios, también conocido como retromercantilización, lo que supuso el regreso a los contenidos, programaciones y producciones de contenido comercial, en su mayoría extranjero, que caracterizó a la televisión durante el periodo Somocista. La mayoría de los canales regresó a las familias que los poseían antes de la llegada de los sandinistas, a excepción del canal 6 que pasó a ser un medio estatal, hasta su desaparición en 2002.

De esta manera la televisión ha venido satisfaciendo hasta hoy, la demanda de productos extranjeros en forma de series, documentales y películas, a los que los nicaragüenses no habían podido acceder por el ya mencionado bloqueo.

En la actualidad existen 10 canales de televisión en Nicaragua, de los cuales el Canal 2 es el único que alcanza toda la extensión del país. Se trata de un canal de ideología liberal, que cuenta con 4 noticieros de una hora cada uno, los cuales entremezcla con series, películas y deportes. Lo siguen en orden de audiencia, el canal 8 de corte sandinista y con un contenido altamente informativo, seguido del Canal 10 y 12, también informativos y que se sitúan en una ideología sandinista y liberal respectivamente.

La radio en Nicaragua surge en los años 30, con las primeras emisiones en onda corta producidas por radioaficionados, sin embargo no es hasta los años 40 cuando podemos hablar de la presencia de emisoras en el país de onda corta, Radio Nicaragüense (YNRS) fundada por Rodolfo Sengelman y La Voz de América Central (YNOW) de José Mendoza Osorno.

Hasta la década de los 60 la radio se entendió como un medio familiar y cultural, en el que no había contenido comercial, la mayoría de los programas eran musicales, informativos o culturales. Sin embargo a partir de los 60 el incremento de licencias radiofónicas tanto en FM como AM produjo el surgimiento de decenas de emisoras que abandonaron el anterior formato para centrarse en uno más mercantil con multitud de espacios publicitarios.

Durante la década sandinista, las radios se convirtieron en las trincheras de los combatientes, y elemento propagandístico de los partidos, como ya ocurriera en otros conflictos como el de la 1ª Guerra Mundial. En los 90 al igual que la televisión, la radio volvió a sus contenidos anteriores a los años 80, de manera que en la actualidad Nicaragua cuenta con 204 emisoras, y es el medio con mas audiencia debido a que los aparatos de radio son baratos, comparados con las televisiones y que sus ondas llegan a todos los lugares del país, sin necesidad de una infraestructura costosa.

Las emisoras que emiten en AM, un total de 50, abogan por un contenido informativo y más especializado en temas culturales, mientras que las de FM (154), tienen como objetivo entretener a la audiencia con contenidos mayoritariamente musicales.

En cuanto a las audiencias, la nueva Radio Ya (sandinista) es la primera en audiencia, se caracteriza por unos contenidos "amarillos" en los que la violencia de los sucesos es el contenido principal aparte de los políticos. Es fruto de la desaparición de la radio Ya, producto de la "piñata" o repartición de bienes sandinista en el 90. La radio Ya fue fundada como voz oficial del partido sandinista en 1990, cuando el FSLN perdió las elecciones frente a doña Violeta Barrios de Chamorro. Durante el periodo de traspaso de poder, los Sandinistas fundaron dicha radio apropiándose de equipos recién donados por los gobiernos de Hungría y Checoslovaquia al Estado de Nicaragua.

Originalmente nació como una sociedad anónima integrada por Carlos Guadamuz y cuatro testafieros militantes del partido sandinista. En 1994, la radio sufrió su primera crisis de lideraz-

go con la desintegración de La Dirección Nacional del Frente Sandinista y la ruptura de ese partido. Los supuestos dueños de la radio tomaron partido en el conflicto partidario y la junta directiva se desintegró y se convirtió en una sociedad integrada por Guadamuz y su familia.

Le sigue Radio Corporación (liberal), con contenidos claramente antisandinistas, ya que en su web podemos leer manifiestos de la oposición para con el caso de Zoilamérica por ejemplo. A estas dos cabeceras principales les siguen a su vez, Radio La Primerísima y Radio Sandino, sandinistas ambas. Como vemos a diferencia de la televisión el espacio radioeléctrico es copado en su mayoría por emisoras con una ideología sandinista.

La prensa escrita nicaragüense nace como un instrumento de fortalecimiento de la institucionalización del estado, es decir por medio de escritos que comunican normativas y leyes que los gobernadores promulgaban en el país. De esta manera en 1857 surge la “Gaceta Oficial”, posteriormente con la llegada de inmigrantes europeos, esta tendencia se invertirá y surgirán publicaciones en las que el comercio era el principal contenido como en “El Porvenir de Nicaragua”. Asimismo como apunta Miguel Ayerdis (1996), profesor de la Universidad Centroamericana, este hecho, el de la llegada de los inmigrantes europeos, explica la creación de más de 600 publicaciones desde finales del siglo XIX hasta 1930 en un país donde más del 50% de la población no sabía leer ni escribir.

Actualmente la prensa escrita continúa siendo un medio de información muy importante en Nicaragua, ya que sirve como contrapeso entre la televisión y la radio, es decir es donde se constata las informaciones vertidas en los otros dos.

El diario más leído es La Prensa, que a su vez es el diario nicaragüense más antiguo (creado en 1926). Es de ideología liberal y de posición antisandinista. El Nuevo Diario (1981) de corte izquierdista, surge como fruto de una división interna dentro de La Prensa. El Diario Hoy les sigue en tercer lugar, es un periódico donde las notas rojas, es decir las noticias sobre crímenes, representadas con imágenes algunas veces excesivas, ocupan la mayoría de su contenido. La Bolsa de Noticias sería el cuarto periódico con más tirada a nivel nacional, al ser utilizado entre la clase política, y estar presente en la mayoría de las instituciones públicas.

Por otro lado comienza a cobrar mucha importancia Internet como una fuente alternativa a los medios mencionados anteriormente, aunque sigue siendo un medio puramente minoritario y es que estaríamos hablando de un total de 150.000 usuarios en el país, lo que supone menos de 2,4 usuarios por cada cien habitantes. De esta manera según un informe de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), ente dependiente de las Naciones Unidas, Nicaragua se sitúa a la cola de los países latinoamericanos que integran el Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, América Central y EEUU, DR-CAFTA, en cuanto a usuarios de Internet. Dicho informe clasifica a la República Dominicana como el país con el mayor número de usuarios, 1,5 millones, sin embargo es Costa Rica la que presenta una mayor distribución ya que existen en territorio costarricense 21,32 usuarios por cada 100 habitantes, a pesar de que tiene menos usuarios, 922.500, que La República Dominicana.

Entre los elementos de Internet a destacar, el portal Youtube, presenta una importante fuente de información sobre Nicaragua, por ejemplo si se teclea la palabra “Nicaragua” aparecen 24.600 resultados, desde música popular, historia, religión, costumbres, indígenas, minorías, etc. En el aspecto político, existen un total de 275 videos relacionados con el FSLN, mientras que 62 corresponden al PLC, lo que hace presagiar una “victoria” de los sandinistas en Youtube, si bien es cierto muchos de esos videos son críticos con el FSLN.

Otra de las herramientas que cabe destacar es la de Facebook, como una de las redes sociales más importantes en Internet, que aparte de herramienta de entretenimiento sirve también en muchos casos como altavoz para pequeños grupos o minorías. En el caso de Nicaragua se esti-

man unos 30.000 usuarios dentro del país, de los cuales la mayoría son mujeres (56%), y la mitad tienen edades comprendidas entre los 18-25 años. En cuanto a los grupos sociales que pueden encontrarse aparecen 500 resultados, tanto PLC con 355 miembros y FSLN con 163 tienen su propio grupo, en cuyos dominios se generan interesantes debates políticos sobre la problemática nicaragüense. Asimismo existen decenas de asociaciones, de surf, moda, música, deportes, estudiantiles, religiosas, etc. que tienen su propio espacio.

Para terminar este apartado cabe señalar las fuentes y los principales contenidos de los medios en Nicaragua. Si bien es cierto que estas variables se ven modificadas según el medio, a la hora de elaborar la agenda de noticias las redacciones, dan más cobertura a las noticias relacionadas con los conflictos generados en los poderes estatales, seguido de temas de justicia, los pactos electorales y el narcotráfico, destacando como hechos poco noticiosos los relacionados con el colectivo de gays y lesbianas y las minorías. Esto limita la actualidad a las noticias de carácter político, olvidando otros conflictos sociales que afectan a la sociedad nicaragüense como son la pobreza y la desigualdad.

La gran mayoría de los medios se olvidan de importantes problemáticas sociales, póngase por caso la elevada accidentalidad de los buzos miskitos a consecuencia de la mala despresurización durante la pesca de la langosta, en las Regiones Autónomas del Atlántico Norte y el Sur (RAAN y RAAS). Durante el gobierno de Enrique Bolaños, el Nuevo Diario prestó algo de cobertura a esta problemática que hasta la fecha ha afectado a centenares de familias en la Moskitia nicaragüense y de Honduras. Esto ocurrió durante el 2005, con la llegada de Ortega no se han producido nuevas noticias, a pesar de que el problema continúa ahí. La Prensa fue el único medio liberal que bajo la presidencia de Bolaños ofreció una noticia en 2001, pero desde entonces no han vuelto a hablar sobre ello. Radio la Primerísima, más recientemente en 2007, dio cobertura a dicha problemática, donde se criticaba una falta de compromiso por parte del gobierno de Ortega. Con este ejemplo lo que se corrobora es la teoría sobre “el tercer partido”, es decir, la deriva de los medios hacia un rol político, olvidando su papel social de información y denuncia, hecho en el que se profundiza en los siguientes capítulos.

En lo referente a fuentes son los miembros del Estado los que más se citan, al tener éstos la soberanía de los ciudadanos, asimismo la policía o el ejército también son fuentes importantes, sin olvidar las ONGD y la Iglesia, un actor muy influyente en el quehacer político nicaragüense. De manera que en Nicaragua se constata como habitual la declaración de los políticos o miembros de la Iglesia a los medios, convirtiéndose estos en la principal fuente de información. Esta dependencia de los medios de organismos oficiales, resulta a veces contraproducente y se dan situaciones de autocensura, ya que el relato de noticias que puedan afectar negativamente a la imagen de estas instituciones, pueden suponer la negativa en siguientes ocasiones al acceso a nuevas informaciones. Asimismo el miedo a represalias se está extendiendo entre los periodistas nicaragüenses con los últimos casos de ataques a periodistas opositores al FSLN, y que se analizara en profundidad en el apartado sobre la censura.

Después de este análisis descriptivo de los medios de comunicación en Nicaragua se hace necesaria una profundización en el papel de éstos como actores políticos, e instrumentos fundamentales para la fiscalización de los políticos en las democracias, que se desarrolla en el siguiente capítulo.

## **2. Medios de comunicación como promotores de la democracia en Nicaragua**

*“La democracia es el orden político en el que la soberanía es ejercida por el pueblo. En ella todos los miembros adultos y capaces son ciudadanos con plenos derechos políticos... es el orden político más adecuado para el ejercicio de las responsabilidades y libertades del ciudadano” (Salvador Giner, 1967).*

De esta manera la democracia también es entendida como “una organización, que debe ser garante de los derechos de todos los ciudadanos” (Martínez, 2004) Entendiendo estos derechos no solo como políticos, sino también sociales y civiles.

Para comprender la democracia en Nicaragua, asimismo es necesario conocer las reglas de juego que rigen a su sociedad, es decir, la gobernanza, las instituciones formales e informales que rigen los patrones de comportamiento de “las interacciones entre actores estratégicos” (Strom y Muller, 1999) Estas reglas del juego se verán descritas en forma de pactos políticos, modificaciones de leyes, censura, etc. y que se analizarán en el presente capítulo.

Términos como gobernabilidad también aparecerán a lo largo de este capítulo. Es un concepto que genera grandes debates debido a la multitud de acepciones que se le da al término, “es difícil otorgar el estatus de concepto a una noción lo suficientemente confusa como para merecer, a lo más, ser clasificada como *Catch-all-word* (A.Camou, 1998). “La teoría de la Gobernabilidad nace como teoría de la ingobernabilidad” y se suscita en escenarios de países desarrollados; ahora bien, al trasladar el aparato conceptual a América Latina, hay una variante de fondo importante: en América Latina el problema de contexto político no es de “excesos de democracia” sino de “construcción de democracias”, dicho de otro modo no se trata de sobredemandas sociales, sino de subdemandas sociales, lo que esboza un panorama más dramático, generando un “Plus de ingobernabilidad”. (Habermas, 2000)

En este ensayo se utilizará el concepto de gobernabilidad como aquel que integra las fórmulas sugeridas en la democracia, es decir, la gobernabilidad democrática, en donde la satisfacción de esas subdemandas sociales de las que habla Habermas, están definidas por el cumplimiento y el respeto de los derechos políticos, civiles y sociales. Para la consecución de la misma se considera fundamental en este ensayo, el papel de los medios de comunicación como vectores transmisores de éstas a los gobernantes.

*“Los medios son caracterizados como un control sin control, que cumple funciones que exceden el derecho a la información. Forman a la opinión pública, determinan las encuestas y en consecuencia, son los que más influyen en la gobernabilidad. Asimismo, actúan como supra poderes, han pasado a tener un poder que excede al Ejecutivo y los poderes legítimamente constituidos y han reemplazado totalmente a los partidos políticos” (PNUD, 2004).*

Este hecho no es visto de igual manera por las sociedades latinoamericanas que en algunos casos ven este control, como un “descontrol” que puede llevar a la deslegitimación de personalidades públicas, respondiendo a puros intereses empresariales, ya que no debemos olvidarnos de que detrás de los medios existen empresas, dirigidas por personas con unos intereses políticos y económicos.

Los medios en este aspecto deben gozar de una independencia que les permita realizar un papel fiscalizador ante las instituciones públicas y políticas, así como de una autonomía económica que permita que intereses particulares se impongan sobre las necesidades reales de la sociedad.

Todas estas necesidades hacen necesaria una contextualización de la situación política del país que aborde los déficits democráticos que se han dado en Nicaragua en los últimos años y que se analiza en el siguiente apartado.

## **2.1 Historia de un pacto**

*“Pactar es establecer la alternancia en el poder de las cúpulas del FSLN y del PLC, con exclusión de todas las otras fuerzas vivas de la nación y de las fuerzas organizadas de la sociedad civil. Es negar a las minorías el derecho a expresarse, y sobre todo el derecho a existir, es crear un caldo*

*de cultivo para que, a la vuelta de diez o veinte años, tengamos nueva violencia política e insurrecciones." (Iniciativa Sandinista<sup>2</sup> del FSLN, 2000)*

En este apartado se va a hacer mención a lo que en democracia se conoce como pacto político, ya que suele surgir de un diálogo y un entendimiento político con el objetivo de mejorar la gobernanza para alcanzar así unos grados de gobernabilidad mejores en las democracias. En el caso de Nicaragua dicha premisa, desapareció con el pacto llevado a cabo en 1999 entre Arnoldo Alemán, presidente entonces y Daniel Ortega en la oposición.

Dicho pacto despierta gran interés por las consecuencias que éste ha supuesto posteriormente para la vida política nicaragüense y su sociedad.

Ambos partidos mayoritarios en la Asamblea Nacional reformaron la Ley Electoral y la Constitución Política con el propósito único y exclusivo de repartirse entre ellos cuotas de poder en las diferentes instituciones del Estado, preservar la inmunidad de sus dirigentes y, entre otros abusos de poder, excluir la participación de distintas fuerzas políticas en las elecciones municipales y presidenciales del 2000, según Cristiana Chamorro, hija de la ex presidenta del país Violeta Chamorro.

Estas reformas giraron hacia dos ejes fundamentales, la ley electoral, y la reforma constitucional con el reparto del poder judicial entre algunas modificaciones. Con la reforma de la ley electoral apoyada en su mayoría por el PLC y el FSLN, de los 208 artículos que poseía se eliminaron 86 y se reformaron 70. Si durante las elecciones de 1996 la ley electoral permitió la participación de más de 20 partidos con la nueva ley de 2000 esto se redujo a la mitad, además se imposibilitó que las asociaciones populares pudieran presentarse a las alcaldías, lo que chocó con principios como el municipalismo, la descentralización y el surgimiento de nuevos líderes locales. De esta manera el que no estuviera afiliado a un partido político no podía presentarse como candidato, a todo esto se le añadió la incorporación de las listas cerradas, anulando la elección de candidatos uninominales, lo que significó un grave retroceso en materia de pluralismo político.

A estas reformas se unieron otras relacionadas con el modo de contar residuos y establecer cocientes, el voto de los nicaragüenses en el exterior, la obligación -bajo sanción- de ejercer el derecho al voto, nuevas regulaciones para el uso de los medios y para el financiamiento estatal de los partidos -privilegiando a "los dos grandes" y permitiendo que fuentes extranjeras financiaran las campañas, etc., señalaba la revista nicaragüense Envío en 1999 antes del pacto.

En cuanto a las cuotas de poder, el PLC y el FSLN salieron reforzados con la reforma de las estructuras de La Corte Suprema de Justicia y el Consejo Superior Electoral (CSE). La primera pasó de 12 a 16 magistrados, que con el pacto estaría compuesta por 9 magistrados liberales y 7 sandinistas, de esta manera los magistrados pasan a ser elegidos por su adscripción ideológica y no por sus capacidades o trayectorias. Lo mismo ocurre con el CSE, que vio aumentado su número de 5 a 7, y cuya estructura se iba a componer a partir de entonces de 4 miembros del PLC y de 3 del FSLN.

En el marco constitucional, se produjeron cambios sustanciales en la reforma de 2000, en los cambios observados, estos son los más destacables:

En el Art 138, el cual hace referencia a las atribuciones de La Asamblea Nacional, aparece como novedoso, la elección del Consejo Supremo Electoral, ésta se supedita a una lista presentada por el Presidente de La República y los diputados de la Asamblea Nacional, con la consiguiente aprobación de más del 60% de los miembros del parlamento nicaragüense. De esta manera los partidos minoritarios no consiguieron representación en este órgano y solo los dos grandes, el FSLN y el PLC acabaron repartiéndose los miembros del CSE como se observó anteriormente.

<sup>2</sup> Extracto del artículo "El pacto es el principio del fin del FSLN", parte de las iniciativas de este sector sandinista en su oposición al pacto parlamentario entre Ortega y Alemán.

En el apartado 7 de dicho artículo, se menciona también la función de La Asamblea como órgano elector de los mandatarios de los bancos e instituciones financieras públicas, así como, y esto es hay que reseñarlo, la elección del Fiscal General de La República, quien esta a cargo del Ministerio Público y los miembros del Consejo Superior de La Contraloría General de La República. Todos ellos con la aprobación del 60% de La Asamblea, lo que explica el pacto entre FSLN y PLC para ocupar estos puestos con personas afines a sus intereses políticos.

Por último llama la atención la modificación del Artículo 133, que dice así “También forman parte de La Asamblea Nacional como Diputados, Propietario y Suplente respectivamente, el Ex Presidente de La República y Ex Vicepresidente electos por el voto popular directo en el período inmediato anterior, y, como Diputados, Propietario y Suplente los candidatos a Presidente y Vicepresidente de La República que participaron en la elección correspondiente, y hubiesen obtenido el segundo lugar”.

Con la inclusión de estos artículos, tanto Ortega como Alemán aseguraron no ser juzgados debido a la ley de inmunidad de la que gozan los diputados nacionales. De esta manera Arnoldo Alemán no fue juzgado por supuestos delitos de corrupción hasta que el presidente Enrique Bolaños así lo requirió, aunque nuevamente con Ortega como presidente, fue el turno de devolver el favor a Alemán y éste ha sido absuelto. Mientras que Daniel Ortega continúa impune a la denuncia por violación que su hijastra Zoilamérica Narváez lanzara sobre este en 1998.

Hay que recordar que la organización Transparencia Internacional, incluyó a Alemán en su lista de los 10 políticos más corruptos del mundo en los últimos 20 años. Asimismo el vicepresidente durante el mandato de Violeta Barrios, Virgilio Godoy, afirmó que el ex presidente había robado 250 millones de \$, entre blanqueo y saqueo de las arcas públicas. Sobre él pesaban además acusaciones de blanqueo de dinero por parte de Panamá y EEUU, que incluían además a miembros de su familia.

Por estos delitos, en el año 2003, Arnoldo Alemán fue condenado en Nicaragua a 20 años de prisión, hecho que coincidió con el gobierno de Enrique Bolaños, vicepresidente anteriormente con Alemán. Sin embargo con la llegada al poder de la administración de Ortega, el ex presidente gozó de un permiso domiciliario que le permitía vivir en su casa y viajar libremente por la capital, Managua. Asimismo en Enero de 2009, todo esto ha quedado eliminado, con una sentencia de La Corte Suprema de Justicia, por la que fue sobreseído de todos los cargos. Una corte suprema que como se observa está controlada por el FSLN en su mayoría y el PLC, ¿supone esto una compensación por el fraude electoral? Según el embajador estadounidense en Nicaragua, Paul A. Trivelli, Alemán ha utilizado al PLC como moneda de cambio para la obtención de favores judiciales. Asimismo el presidente Ortega podría obtener el desbloqueo de La Asamblea Nacional para una nueva reforma constitucional que permitiera presentarse a una nueva reelección siempre que lo desee.

Por su parte Ortega fue acusado de violación por su hijastra Zoilamérica en 1998, quien acusó al ahora presidente de violarla desde 1982 cuando el tenía 34 años y ella 15, aunque ya desde los 11 años ésta recibiera algún tipo de abuso sexual por parte de su padrastro. Esta denunció los constantes abusos que sufrió por parte de su padrastro, quien se justificaba ante ésta diciendo que aquello era necesario para la revolución.

La denuncia fue rechazada en diciembre de 2001 por la jueza Ileana Pérez Titular Segunda de Distrito del Crimen de Managua, lo que se explica según Borja Díaz autor de un trabajo sobre la justicia en Nicaragua, “La presencia de jueces simpatizantes del sandinismo permitió una salida airosa para Ortega con inusitada rapidez”, coincidencia o no, la jueza que absolvió al líder del FSLN, fue la misma que hizo lo propio con Alemán.

Sin embargo la denuncia no ha sido olvidada y el caso ha sido reabierto por La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), que en 2008, según la abogada Isabel Madariaga, portavoz de asuntos nicaragüenses en dicha institución, “la denuncia de Zoilamérica sigue su tramitación”.

Ante todo esto ¿Cuál es la posición de los medios? De lo analizado en las principales cabeceras de medios de comunicación, existe un aparente consenso entre éstos en cuanto a considerar a Alemán como corrupto.

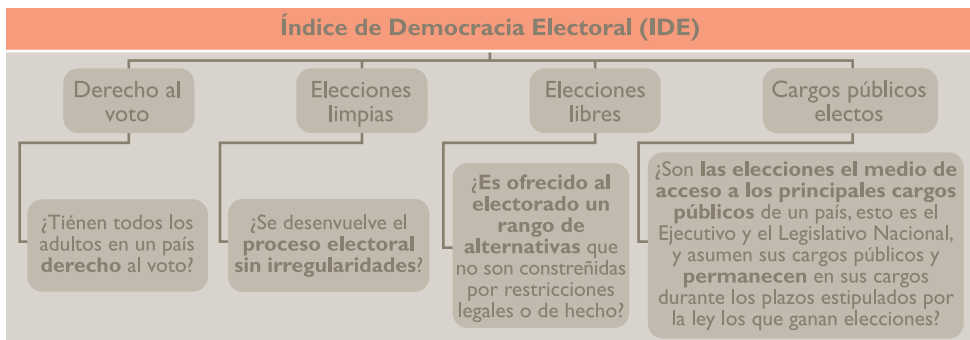
Por ejemplo el diario la Prensa, cercano a los liberales, incluye diversas noticias relacionadas con la actividad corrupta de Alemán. Resulta interesante una editorial de este medio, en la que se reclama que durante su arresto Alemán gozara de una libertad absoluta de movimientos, e incluso denuncia la asistencia de éste a actos públicos donde se le aplaude. Desde este medio se denuncia que se abucheara a los periodistas en dichos actos y se animara a un presidente que ha robado tanto de las arcas públicas. Si bien este pacto determina y define el devenir político nicaragüense, es necesaria una visión del papel de los medios en estas situaciones de déficit democrático, como garantes de los deberes políticos, civiles y sociales, y que se analizará a continuación.

## 2.2. Los medios como garantes de los derechos políticos

Los derechos políticos son aquellos que garantizan la participación de los ciudadanos en las decisiones públicas, bien como electores, bien como elegidos. Para que esto ocurra deben existir instituciones que los promuevan, no sólo durante las campañas electorales con la organización de éstas, la vigilancia de los partidos, la evaluación de los políticos o del gobierno, sino que además, según señala Gerardo Pérez Viramontes, profesor de Derechos Humanos en la Universidad de Granada, la democracia no se agota en estas acciones, una visión integral de los derechos políticos de todas y todos las ciudadanas y ciudadanos debe contemplar también cómo establecer nuevas modalidades de participación, cómo devolverle al pueblo su poder, cómo educar para que cada uno de los ciudadanos desempeñemos de manera consciente nuestra función pública.

Enlazando con lo que propone Pérez Viramontes, existe para Latinoamérica el Índice de Democracia Electoral (IDE), elaborado por el PNUD. Se trata de un índice compuesto por indicadores como son el derecho a voto, las elecciones libres, elecciones limpias, y los cargos públicos electos, como se señala a continuación.

**Cuadro I: Esquema explicativo del IDE**



Fuente: PNUD, 2004



De esta manera en Nicaragua algunos indicadores como el de derecho a voto, o el de unas elecciones limpias, se han visto alterados en las elecciones municipales celebradas en Noviembre de 2008. Estas elecciones han significado un punto de inflexión en la vida pública nicaragüense y han dejado visible la polarización política existente en el país. Los comicios electores con carácter municipal, de 2008, fueron vistos con preocupación por parte de algunos organismos internacionales como las Naciones Unidas, ya que no se permitió la presencia de observadores internacionales, como la Organización de Estados Americanos (OEA), el grupo cívico Ética y Transparencia o el Instituto Para el Desarrollo y la Democracia (IPADE). Todo esto estuvo acompañado de una polarización mediática que advertía del posible “pucherazo” electoral por uno u otro bando. Esta situación generó un clima de tensión que se tradujo en protestas y enfrentamientos antes y después de los resultados. Los pronósticos de fraude electoral se cumplieron cuando el Consejo Supremo Electoral (CSE), declaró vencedor en Managua a Alexis Arguello (FSLN) con un 52,21% de los votos frente al candidato del PLC Eduardo Montealegre (45,29%). Montealegre incluso se proclamó vencedor de las elecciones y llamó a la movilización social tras conocerse los resultados lo que se tradujo en una escalada de violencia por los enfrentamientos entre simpatizantes de diferentes partidos, que significó decenas de heridos y 2 muertos.

Ante este tipo de acontecimientos es fundamental el papel de los medios para evitar la crispación y el enfrentamiento, de esta manera se pueden evitar episodios como los vividos durante y después de las elecciones. Los medios deben ser garantes de los derechos políticos, pero nunca deben ejercer de lo que en Nicaragua se denomina “voceros” de los partidos políticos ya que entonces pierden su credibilidad y debilitan la democracia. Desde esta perspectiva del “tercer partido” que se presenta en este ensayo, en sociedades tan polarizadas ideológicamente como la nicaragüense, deben ser ellos quienes medien para evitar el conflicto, sin crispas. El diario La Prensa por ejemplo, denunció ferozmente lo que desde la oposición sandinista y algunos grupos sociales como los mencionados anteriormente había significado el robo de las elecciones. El Nuevo Diario de corte izquierdista dio voz a grupos como Ética y Transparencia que denunciaron y denuncian la falta de legalidad de las elecciones municipales de 2008.

En cuanto a las radios, Radio La Primerísima fue la que más se alineó con el FSLN incluyendo comunicados de parlamentarios sandinistas y miembros afines, que denunciaban a la derecha de intentar desestabilizar al país, e incluso advirtió de la posibilidad de que los liberales no reconociesen los resultados en caso de derrota, ya antes de las elecciones. Radio Corporación de ideología liberal y afín al PLC aun mantiene en su página web los resultados de las elecciones, en los que aparecen los oficiales y otros realizados por el PLC que dan la victoria a Montealegre. Asimismo esta radio también ofrece un especial denominado “El fraude paso a paso”, así como diversos escritos antisandinistas o de gran controversia para el FSLN y su principal figura el presidente Daniel Ortega.

Otro de los indicadores del IDE es el que hace mención a la elección de los cargos públicos electos, es decir, la garantía de que cualquiera cumpliendo unos requisitos legales puede acceder a las elecciones y de que todas las ideologías que no supongan un peligro para la democracia puedan participar en los comicios. En Nicaragua, esta garantía, se vio alterada con la reforma electoral del 2008 y que impidió que formaciones políticas como el Movimiento Renovador Sandinista (MRS), el Partido Conservador de Nicaragua (PCN, fundado hace casi 150 años), de ámbito nacional, y los partidos Multiétnico por La Unidad Costeña (PAMUC) y el Partido Indígena Multiétnico (PIM), no pudieran acudir a los comicios electorales de noviembre de 2008.

De este modo el MRS no acudió por motivos administrativos, ya que según el CSE no presentaron toda la documentación requerida para su participación electoral, lo que le impide presentarse incluso a las próximas legislativas generales, ya que la sentencia le inhabilita por los próxi-



mos 4 años. Este hecho no ha quedado aislado, ya que La Corte Interamericana de Derechos Humanos, se ha puesto a investigar el caso.

La nueva ley electoral incluye además que las formaciones debían presentarse en al menos un 80% de las alcaldías, lo que imposibilitó que partidos minoritarios como los citados anteriormente pudieran concurrir a las elecciones.

Se extrae por tanto que la nueva ley ha reducido el espectro de partidos, y la oferta para el electorado en la representación de sus intereses. Se observa por lo tanto una polarización en la vida política nicaragüense entorno a los dos grandes partidos, el FSLN y el PLC. De esta manera se consigue que los electores tanto de derechas, centro, izquierda, etc., tengan que concentrar sus votos en menos partidos, lo que se traduce en una menor participación, a pesar de la tendencia creciente en cuanto a participación electoral que se ha venido dando desde la transición en Nicaragua. Una mayor participación según señala el PNUD en su informe sobre las democracias en Latinoamérica (2004) fortalece el funcionamiento institucional, al existir un mayor control social sobre el Estado, además se coincide en los partidos como principal vector de participación.

Asimismo según dicho estudio del PNUD, las fuerzas armadas, poder fáctico fundamental durante la década de los 80 en la mayoría de los países latinoamericanos, ha perdido gran importancia. En contrapartida aparecen los medios de comunicación que son los que realizan esa función de control de manera pacífica. Sin embargo, no se debe obviar que no todos los medios son independientes, por lo tanto esa función de control puede quedar a merced de grupos de interés o lobbies, ya que como hemos visto en Nicaragua si bien en un primer momento la mayoría de los medios respondían a intereses partidistas en la actualidad tienen unos objetivos más mercantiles, que apoyan los intereses de los principales grupos económicos del país.

De esta manera, los partidos han ido perdiendo su confianza e interés por parte de los ciudadanos que ya no los ven como únicos vectores de la participación electoral, después de los numerosos casos de corrupción que han afectado a muchas de estas agrupaciones políticas en Latinoamérica en las últimas dos décadas. El surgimiento de nuevas formas de participación como el asociacionismo vecinal, o las juntas populares en algunos distritos, que podemos observar en lugares como Bogotá (Colombia), Bolivia, Perú, etc., suponen nuevas formas de participación que no se limitan exclusivamente al proceso electoral.

De manera que si los vectores de participación política, como son los partidos son eliminados o sustituidos por los medios surge de nuevo “el tercer partido”, los medios se convierten en la alternativa política y la presencia en la escena pública, que simboliza un voto que no se ha podido ejercer, véase el caso del diario El País, voz política en el exterior del MRS y más en concreto de Sergio Ramírez.

Ramírez, ex guerrillero, fue vicepresidente nicaragüense entre 1984 y 1990, con la derrota de los sandinistas y la posterior “piñata” fenómeno caracterizado por la apropiación de tierras, casas, etc. por parte de los políticos y funcionarios sandinistas salientes, se generó dentro del FSLN algunas voces críticas que se tradujeron en una escisión el MRS, en 1995 cuando el partido de Ortega decide presentar a este a las elecciones del año siguiente. Junto a él figuras importantes de la lucha sandinista como Mónica Baltodano, Herty Lewites o Dora María Téllez. Se convirtieron en la tercera fuerza política más importante del país, hasta su veto en las ya conocidas elecciones de noviembre de 2008. Desde entonces Sergio Ramírez ha denunciado el giro autoritario que ha dado la política nicaragüense desde la llegada de Ortega, al que compara con Somoza en muchas ocasiones. Su última denuncia a las malas prácticas de gobernanza por parte de los sandinistas, aparece reflejada en su libro “El cielo llora por mí” una novela con un claro contenido social que expresa el malestar en el que a su juicio se encuentra Nicaragua. El libro ha sido vetado por el gobierno de Daniel Ortega.

Si los derechos políticos no se cumplen, es necesario utilizar una serie de mecanismos de represión, como puede ser la censura, ya que actúa como opresor de aquellos que denuncian la falta de derechos políticos, civiles y sociales.

Asimismo el libre ejercicio de los derechos políticos y civiles permite una mejor y más eficaz demanda de los derechos sociales, que en sociedades como la nicaragüense con índices de pobreza y desigualdad elevados, se convierte en algo mandatorio, y que veremos en el siguiente epígrafe.

### **2.3. La censura, privación de derechos civiles que debilitan a la democracia**

*“El derecho a la información es una institución pública fundamental garante de la creación de la opinión pública libre en la sociedad, indisolublemente ligada con el pluralismo político que es un valor fundamental y un requisito del funcionamiento del Estado democrático” (Sofía Montenegro<sup>3</sup>, 2008).*

La censura se entiende como aquella “intervención por parte de un poder público que impide la libre difusión o circulación de una obra”. De este modo “todos los regímenes autoritarios se han caracterizado por tratar de limitar la difusión de las ideas; lo han llevado a cabo de muchas maneras, en algunos casos con “censuras previas” y en otros con “persecuciones posteriores”.

Si bien la dictadura supuso en Nicaragua un control estatal de los medios de comunicación, siendo estos utilizados como instrumentos para mantener controladas a las masas y evitar que éstas se levantaran contra el régimen, con la revolución de 1979, todos esos medios pasan a formar parte de las estructuras sandinistas.

Con la declaración del estado de emergencia en 1982 por el conflicto entre sandinistas y contras apoyadas por la CIA, los medios de comunicación se ven sometidos a una censura previa, llevada a cabo por el Ministerio del Interior a través del órgano llamado Dirección de Medios. Durante este periodo por ejemplo, el diario La Prensa, estuvo cerrado entre junio de 1986 y Octubre de 1987.

En 1988 el estado de emergencia fue levantado y un año más tarde se estableció la Ley General de Medios y Comunicación social, que sería derogada durante el gobierno de Violeta Barrios, lo que supuso la liberalización de los medios, la desmonopolización de la televisión, o la radio hasta entonces en poder del gobierno. Esta liberalización de los medios culminó en 1994 con el apoyo y firma a la “Declaración Hemisférica sobre la libertad de expresión”, de La Sociedad Interamericana de Prensa que garantizaba el libre ejercicio de la prensa y el acceso libre a información. Durante el gobierno alemán, el estado de la libertad de prensa se vio cercenado al hacer este un uso partidista de la publicidad estatal. Algunos medios denunciaron que el Estado solo se anunciase en medios afines (30% del total de la publicidad es estatal) o que presionase a entes privados para que no lo hicieran en medios independientes.

Asimismo durante la administración de Alemán, en 2001, se creó el Colegio de Periodistas de Nicaragua. Este tipo de instituciones, suelen velar por los derechos de los periodistas y la ética profesional en el sector, sin embargo en Nicaragua este ente fue visto como algo negativo por parte de muchos periodistas, ya que según Sofía Montenegro, esto supone un “instrumento de control cuyo propósito es reducir la competencia profesional, proveer beneficios a los que se afilien y cooptar a los periodistas”. Sin olvidar que esta ley prohíbe el ejercicio como periodista si se carece de dichos estudios.

<sup>3</sup> Periodista nicaragüense y presidenta del Movimiento Autónomo de Mujeres (MAM).

Durante el mandato del presidente Enrique Bolaños, la situación pareció mejorar y los medios volvieron a gozar de su papel de denunciantes de las malas prácticas políticas, como fue el caso de corrupción de Alemán. Sin embargo con la llegada de Ortega aunque no se habla ya de una censura previa como en la década de los 80, se están dando sucesos de censura a posteriori, represalias posteriores contra periodistas, escritores etc., que son críticos con el régimen.

La constitución política de Nicaragua señala en su título IV, los Derechos, deberes y Garantías del pueblo nicaragüense, y concretamente en su artículo 30 el derecho a la libertad de expresión. En Nicaragua, la libertad de prensa queda reflejada en los artículos 66, 67 y 68 de la Constitución. En ellos se garantiza que todos los nicaragüenses tengan acceso a una información veraz, que incluye la libertad de buscar, recibir, y difundir ideas o informaciones de cualquier ideología.

A lo ya citado, hay que añadir que La Asamblea Nacional aprobó “la ley de acceso a la información pública”, en Mayo de 2007, mediante la cual los órganos públicos y entes público-privados deben facilitar información sobre los mismos, siempre que sea requerido. Dicha ley tiene como objetivo la libertad de acceso a la información a todas aquellas instituciones que de alguna manera se beneficien de fondos públicos. Todas estas leyes no han conseguido que Nicaragua mejore su situación de libertad de prensa según Freedom House, que incluso señala cómo la situación ha empeorado entre 2007 y 2008 como se muestra a continuación.

## Cuadro 2: Indicador <sup>4</sup> de libertad de prensa para América Latina

Libertad de Prensa en América Latina según Freedom House		
País	2007	2008
Costa Rica	20	19
Chile	30	30
Uruguay	30	30
Bolivia	37	39
Rep. Dominicana	40	39
Ecuador	41	41
Brasil	42	42
El Salvador	42	42
Nicaragua	42	42
Perú	42	44
Panamá	43	44
Argentina	49	47
México	48	51
Honduras	51	51
Haití	59	56
Guatemala	59	56
Colombia	57	59
Paraguay	60	60
Venezuela	74	74
Cuba	96	94

Fuente: Centro para la Apertura y la Democracia en América Latina (CADAL), 2009.

<sup>4</sup> Países con indicadores próximos al valor 0, mayor libertad de prensa, países próximos a 100, escasa libertad de prensa.

Si existe alguna familia que la censura ha perseguido en Nicaragua, por enfrentarse a sus gobernantes, esa es la familia Barrios Chamorro, por eso en 1978 La Guardia Nacional de Somoza asesinó a Pedro Joaquín Chamorro, director entonces del diario La Prensa, por verter informaciones críticas a Somoza. Hoy le toca a Carlos F. Chamorro, ex miembro del FSLN, sufrir el acoso del gobierno, en este caso sandinista, por criticar la labor de estos en el poder. Chamorro que dirige dos noticieros televisivos, “Esta Semana y Esta Noche” (Canal 8) además de un semanario Confidencia y el programa de radio Onda Local es también director de La ONG Centro de Investigación de La Comunicación (CINCO).

En Junio de 2007, Chamorro denunció en el programa de televisión “Esta Semana” una supuesta extorsión por parte de Ortega a un empresario nicaragüense. El caso finalizó con el empresario que denunció al presidente en la cárcel y con el periodista en el punto de mira de las iras del FSLN.

CINCO, se ha convertido en un centro especializado en el estudio de los medios de comunicación, la política y los actores sociales. Desde esta ONG también se capacita a periodistas. En Septiembre de 2008 el Ministerio de Gobernación acusó a CINCO de triangulación y lavado de dinero. Estas acusaciones surgen de un convenio firmado en 2007 por CINCO, el Movimiento Autónomo de Mujeres (MAM) y La ONG Oxfam. El MAM al ser un movimiento social carece de personalidad jurídica, lo que le impedía acceder al Fondo Común para La Gobernabilidad Democrática, administrado por Oxfam (Gran Bretaña). Sin embargo dicho fondo permite alianzas como la dada entre MAM y CINCO para acceder al mismo, ya que la ONG como tal, tiene personalidad jurídica. El objetivo específico del convenio OXFAM-MAM-CINCO es financiar un proyecto para el "Fortalecimiento Organizacional y de La Acción Política del Movimiento Autónomo de Mujeres", con el propósito de promover "la ciudadanía plena de las mujeres". Ante esto hechos Chamorro acusó al gobierno de estar intentando armar un caso jurídico para justificar una acción de represalia política, que ya fue decidida en las más altas esferas del poder, contra CINCO y sus directivos, así como contra periodistas, medios de comunicación, y organizaciones de la sociedad civil, que en base a sus derechos constitucionales ejercen una labor crítica sobre la gestión del gobierno."

Esta acción del gobierno supone un doble atentado contra los derechos civiles, entendidos estos como aquellos que “encuentran su fundamento en la libertad, de tal manera que se impone una barrera a los poderes del Estado, impidiéndole que menoscabe ciertos derechos que se reconocen, en principio, como intocables” (Valcárcel Torres y González Serrano, 2008), y que para el caso de Nicaragua hemos seleccionado de entre estos, la libertad de prensa, de pensamiento y de asociacionismo, principalmente. Por lo tanto se impide el libre ejercicio de la libertad de prensa que se impulsa desde CINCO y el de asociacionismo, al negar la ejecución de proyectos sociales a aquellos grupos u ONGD que no simpatizan o comparten las líneas de gobierno.

Los ataques a Carlos F. Chamorro se constatan como una represalia ante este disidente sandinista que ya en 1994 sufrió un allanamiento parecido cuando criticó a Ortega como presidente del FSLN, promulgando una alternativa y un cambio en la dirección del partido, desde el periódico Barricada del que era director y el cual fue intervenido por miembros sandinistas que le expulsaron a él y otros miembros de la redacción.

Sus choques con el gobierno han supuesto que desde las filas oficiales se haya lanzado contra él una campaña de desprestigio en la televisión y radio afines a Ortega, en la que se acusa al periodista de asociación ilícita para delinquir, narcotraficante, agresor de campesinos y mafioso roba tierras”.

Ante todas estas acusaciones y amenazas de represalias, Carlos F. Chamorro continúa su ejercicio como periodista libre e independiente denunciando las irregularidades de Ortega y su gobierno.

Compañera de Chamorro en el FSLN y en Barricada, Sofía Montenegro, periodista, también denunció en 2008 una campaña de desprestigio contra su persona. Desde radio La Primerísima y otros medios sandinistas se le acusó de ser un agente infiltrado de La CIA, e incluso se pegaron carteles con su foto en algunas ciudades nicaragüenses. Además el Canal 4 y La Radio Ya utilizan anuncios propagandísticos en los que se dice que Montenegro recibe dinero para destruir al gobierno y que ejecuta una campaña de crímenes contra las mujeres nicaragüenses. Ante estos hechos algunos organismos como el Comité de América Latina y el Caribe para la defensa de los Derechos Humanos de La Mujer (CLADEM), se hicieron eco del caso y presentaron su preocupación al gobierno del FSLN.

La historia de Montenegro y Ortega se entrecruzan cuando ésta y el MAM se personan para apoyar a Zoilamérica Narváez, en su denuncia por violación a su padrastro el presidente Daniel Ortega. Asimismo la presión popular de movimientos feministas en Honduras y Paraguay ante la visita de Ortega en 2008 para que éste no entrara en el país por la presunta violación de su hijastra, y vinculados con el MAM, han puesto a este movimiento social en el punto de mira de las iras sandinistas.

“El gobierno tiene una actitud de venganza porque las mujeres hemos respaldado la denuncia de Zoilamérica contra el presidente, pero esta denuncia no la inventamos nosotras, fue su propia hija la que la presentó” (Montenegro, 2008).

Otro acto de censura con una repercusión más internacional ha sido el de la prohibición de la publicación de la antología del poeta Carlos Martínez Rivas, cuyo prólogo había sido realizado por Sergio Ramírez (MRS), y que iba a ser editado por el diario El País. La administración de Ortega se niega a que Ramírez, “enemigo” del presidente forme parte de este libro, por lo que exigió al diario español la reedición del prólogo si este quería publicar la antología, ante lo cual desde El País se negaron. Frente a este acto escritores como Gabriel García Márquez o Carlos Fuentes entre otros han firmado un escrito de apoyo para que la antología pueda publicarse, ya que los derechos pertenecen al estado nicaragüense y en consecuencia son los gobernantes los que deciden.

Otro aspecto muy criticado por organismos internacionales como la SIP, han sido las absoluciones de los culpables del asesinato de los periodistas María José Bravo (Diario La Prensa) y Carlos Guadamuz en 2004.

No solo el mundo de la prensa es atacado y difamado, sino que otras personalidades del mundo de las artes que en su día fueron importantes dentro de la cúpula sandinista, pagan su disidencia con la censura, como es el caso del poeta y sacerdote Ernesto Cardenal. Los hermanos cantautores Mejía Godoy, Sergio Ramírez mencionado a lo largo de este ensayo o el humorista Enrique Calderón entre otros pagan con su imagen su enfrentamiento crítico con el FSLN y la figura de Daniel Ortega.

No se debe olvidar el cierre en 2008 del programa de crónica política, de Canal 2, “El segundo en la Nación” dirigido por el periodista Jaime Arellano. Según su ya ex presentador los dueños del canal se vieron obligados a eliminar de antena su programa, por las presiones recibidas por parte de Ortega, cuya gestión política era criticada asiduamente en el programa de Arellano. La renovación de la licencia de emisión fue utilizada en este caso como elemento negociador para el despido del periodista, ya que si éste no era despedido la licencia para las emisiones de Canal 2 se verían en serio peligro.

Según Gilles Bataillon <sup>5</sup>, el pecado de todos estos artistas y periodistas ha sido el de criticar la deriva autoritaria que a su juicio a tomado el FSLN de la mano de Ortega, además de denunciar el reparto de tierras y propiedades entre los sandinistas “piñata” cuando estos perdieron las elecciones que dieron la victoria a Violeta Barrios. Otros como Sofía Montenegro por apoyar a Zoilamérica con su denuncia de violación. Además todos comparten su rechazo al pacto entre Alemán y Ortega que ha concentrado todos los poderes en manos del FSLN y Alemán, con el objetivo de obtener impunidad ante posibles delitos.

En este sentido la organización Transparencia Internacional, ha señalado en su informe anual correspondiente a 2008 sobre Nicaragua, que el secretismo y la centralización a la hora de acceder o manejar información pública supuso durante el año pasado un obstáculo para muchos periodistas a la hora de ejercer su trabajo, asimismo el informe también señala que algunos funcionarios públicos fueron despedidos de sus puestos de trabajo cuando decidieron ofrecer información a algún medio de comunicación. Esta situación queda ejemplificada en Margine Gutiérrez, directora del Instituto Nicaragüense de Cultura (INC) hasta 2007. La hoy exdirectora del INC denunció públicamente que el presidente Ortega había regalado al presidente de Venezuela, Hugo Chávez dos manuscritos inéditos del poeta Rubén Darío. Lo que para ella atentaba contra el artículo 128 de la Constitución de Nicaragua, que hace mención a la función del Estado como protector y garante del patrimonio cultural, histórico, lingüístico, etc. de la nación. Esto supone el uso privado, a juicio de Margine Gutiérrez, del patrimonio nacional. Su denuncia le supuso su despido del INC.

Asimismo según un informe de la embajada norteamericana en Nicaragua, han sido varios los actos de censura a posteriori, que se han contabilizado. Este organismo, incluye en su informe que periodistas del diario La Prensa, fueron agredidos por partidarios del presidente Ortega, y en algunos casos se cita a los Consejos de Poder Ciudadano (CPC) como responsables de estas agresiones.

Pero ¿qué son y qué suponen los CPC para la prensa y la democracia en Nicaragua?

*"Si bien los gobiernos necesitan conservar en su poder ciertas funciones y responsabilidades fundamentales, otras pueden ser derivadas satisfactoriamente, con tal que los servicios lleguen al ciudadano al lugar donde éste se encuentre. Tal situación y la necesidad de que haya contactos directos con el pueblo para promover el proceso de transformación social constituyen un poderoso argumento a favor de la descentralización"* (Henry Maddick <sup>6</sup>, 1966).

Comparados con los Comités de Defensa Sandinista (CDS), “ojos, oídos, espías y delatores de los que se oponían a la revolución”, los Consejos Comunitarios o Consejos del Poder Ciudadano (CPC), controlados por el Consejo de Comunicación y ciudadanía, que preside la primera dama, Rosario Murillo, surgen en 2007 como un modelo práctico de democracia directa, que desde el gobierno de Ortega son considerados como instrumentos eficaces para facilitar la participación y apoyo de los ciudadanos, se trata por tanto de organizaciones territoriales, urbanas y rurales, constituidas por núcleos pequeños de población (no más de 100 personas) de un mismo barrio, comarca o caserío, en los cuales participan, de modo libre y voluntario, todos los ciudadanos y ciudadanas, sin distinción de raza, ideología política, religión, situación económica o condición social.

Además según el catedrático de filosofía del derecho de La Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua (UNAM), sirven como mecanismo de fiscalización del gobierno, escuelas de paz y fraternización, contribuyen a que las necesidades de las comunidades se reflejen en las políticas de la administración etc.

<sup>5</sup> Sociólogo francés y experto en sandinismo.

<sup>6</sup> Autor del libro *Democracia, Comunidad y Desarrollo*.

Estas características que coinciden exactamente con lo que Maddick entiende por descentralización, olvidan analizar los efectos nocivos del uso de estas técnicas en sociedades tan polarizadas como la nicaragüense, donde estos métodos pueden ser utilizados como herramientas para la intimidación, la división y la persecución de aquellos considerados como enemigos, por el grupo social que controle esos CPC, en este caso partido político el FSLN.

Los CPC se han convertido por lo tanto en “enemigos” de algunos medios y organizaciones sociales opuestas a Ortega, lo que se constata con una carta enviada por la organización Reporteros Sin Fronteras (RSF) en la que se denuncia por medio de una carta al presidente nicaragüense los últimos ataques realizados por los CPC, “nos sentimos indignados, por la culpable pasividad mostrada por las fuerzas del orden, cuando algunos miembros de los Comités del Poder Ciudadano (CPC), instancia coordinada por su esposa la señora Rosario Murillo, agredieron delante de la fiscalía a representantes del Centro Nicaragüense de Derechos Humanos (Cenidh)” (RFS, 2008).

Asimismo Jean-François Julliard secretario general de RFS condena las agresiones sufridas por periodistas del Canal 2, 12, el diario La Prensa y El Nuevo Diario.

Como se ha observado anteriormente los derechos civiles y políticos, constituyen aspectos fundamentales de las democracias, sin embargo como se señalaba en la definición de democracia al principio del capítulo, ésta se da no solo cuando se cumplen estos, sino cuando también se dan los derechos sociales, considerados de segunda categoría por algunos teóricos. En el caso de un país en vías de desarrollo estos parecen obviarse de vez en cuando en detrimento de los anteriores, por lo que aquí es donde nace esa importancia de los medios como agentes sociales de cambio y que se analiza a continuación.

### **3. Los medios de comunicación y su relación con los derechos sociales y el desarrollo en Nicaragua**

*“Es fácil comprobar de qué manera una cobertura informativa activa y sin censuras contribuye a luchar contra el hambre. Aunque la hambruna rara vez afecta directamente a los gobernantes de un país, el estigma y la vergüenza que producen los reportajes adversos les imponen costos directos, y cuando se trata de un país regido democráticamente, éstos pueden encontrarse ante la imposibilidad de resistir a las condenas o de ser reelegidos.”(A. Sen, 1998)*

Los medios se han convertido en audiencias políticas, que demandan y exigen una buena gobernabilidad, olvidando en muchos casos que la soberanía emana del pueblo y que éste les guste o no, elige a sus representantes. Los medios han desplazado a los ciudadanos de ese papel de audiencias. Los espectadores, ciudadanos, observan como los medios demandan y denuncian contenidos en su mayoría políticos que dejan de un lado en muchos casos lo que la sociedad necesita y en el caso de Nicaragua, hablamos de déficits de pobreza y desigualdad superiores a la media latinoamericana.

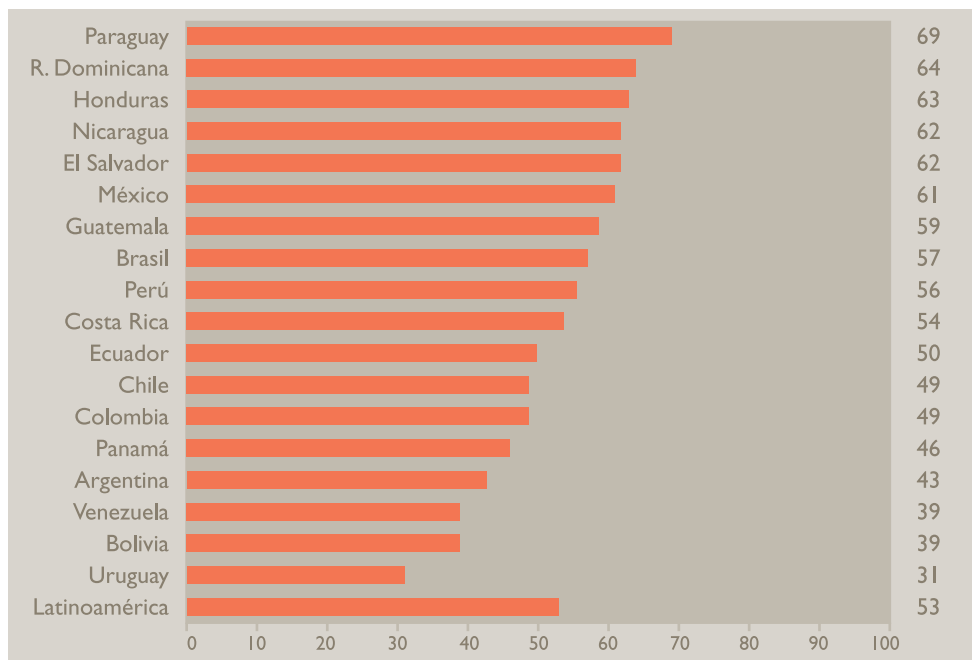
Estos olvidan a veces su papel como agentes sociales de cambio, que entiende a los medios como “las herramientas más importantes con las que cuenta el estado y la sociedad para enfrentarse a este tipo de realidades <sup>7</sup>. Los *mass media* tienen un papel teñido de responsabilidad en la formación de actitudes de cara a la mayoría de la población que les obliga a comportarse como adalides de la tolerancia, la igualdad y la convivencia en paz” (Núñez de Prado, 2002).

¿Por qué los medios olvidan estos supuestos? Como veíamos en apartados anteriores, los medios comenzaron como meros instrumentos de entretenimiento en La Nicaragua de Somoza,

<sup>7</sup> Entendidas estas como dificultades, tales como la pobreza, desigualdad, exclusión, etc.

para luego ser utilizados como vectores de propaganda política durante la época sandinista, emulando el modelo soviético. Con la derrota de los sandinistas los medios se decantan por un papel como actores políticos que desde entonces no han abandonado, si bien es cierto, no se trata que estos abandonen ese papel, lo que se plantea desde este ensayo es que no olviden su papel como actores sociales, y hagan llegar las demandas que la sociedad nicaragüense exige, a los gobernantes y partidos en la oposición. Los nicaragüenses saben que sus gobernantes hasta el momento no han solucionado ninguno de sus problemas más importantes, pobreza o desempleo, y de hecho mas del 65% no ve con malos ojos la llegada de un régimen dictatorial según el último estudio del latinobarómetro (2008), que se presenta en la siguiente gráfica.

**Gráfico I: Porcentaje de personas que no verían mal la llegada de un régimen dictatorial a sus países**



Fuente: Latinobarómetro, 2008.

Esto obliga a reflexionar sobre la poca confianza que los ciudadanos de Nicaragua tienen en sus políticos. Por lo tanto la prioridad no está en el quién gobierna, sino en el cómo, la gobernanza debe ser la clave, entendida ésta como el respeto a las reglas formales e informales del juego en democracia, ejemplificada anteriormente en el IDE.

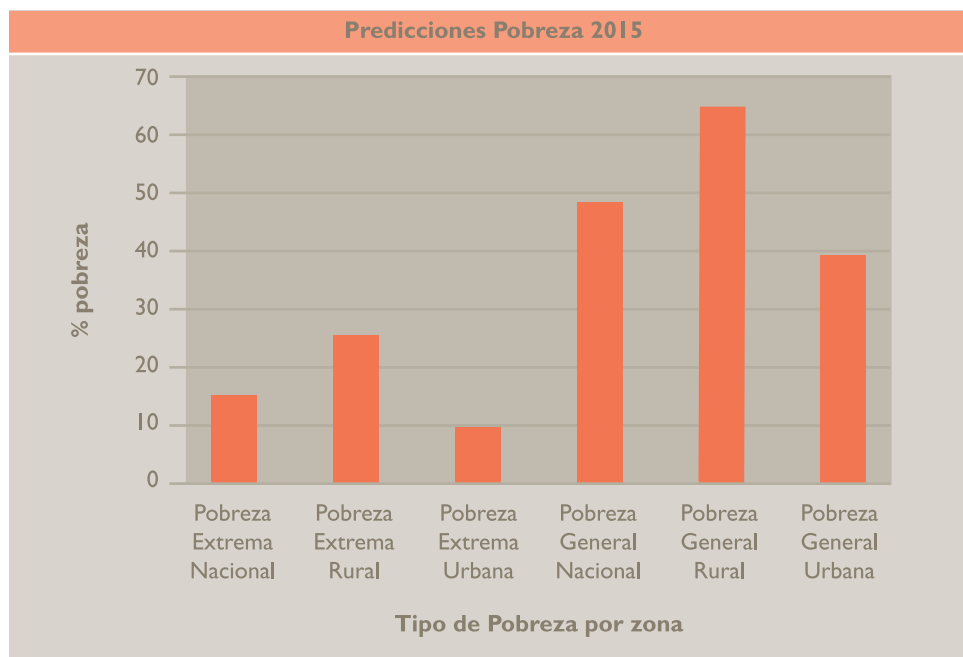
Los derechos sociales suponen aquellos aspectos de la vida que permiten a los ciudadanos desarrollar sus capacidades básicas, por lo que temas como la educación, la salud, la no pobreza, el empleo o una vivienda digna serían ejemplos de estos. De esta manera ¿Cual es la situación actual de algunos de estos derechos en Nicaragua?

Según las predicciones realizadas por Lykke E. Andersen en sus Proyecciones sobre Pobreza y Población en Nicaragua (2005-2015) de 2003, se estima que debido al aumento de la educación, el descenso de nacimientos y la movilidad social entre otros, la pobreza general y extrema



disminuirá hasta 2015 en el país. Se estima que la pobreza extrema en las áreas rurales afectará en 2015 el 24,9% reduciéndose en 6,4 puntos respecto al año 2005, mientras que a nivel nacional afectará al 14,8% reduciéndose 5 puntos. La pobreza general no presenta expectativas muy optimistas y se calcula que ésta aumente en las zonas urbanas como consecuencia del éxodo rural a las ciudades, por lo que pasará del 34,3% al 38,8%. A nivel nacional la pobreza general disminuirá 2,5 puntos, afectando al 47,9% de la población en el año 2015, mientras que en el ámbito rural esta disminuirá 5 puntos, para alcanzar el 64,5% en 2015.

**Gráfico 2: Predicciones de pobreza para Nicaragua 2005-2015**



Fuente: Elaboración propia con datos del *working paper*: Proyecciones de población y pobreza en Nicaragua (2005-2015), 2003.

De acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo Humano (PNDH) presentado por el presidente Daniel Ortega en Junio de 2008, la pobreza en Nicaragua (menos de 2\$ al día), teniendo en cuenta los datos del INIDE en Junio de 2007 y de la EMNV del año 2005, suponía un 75,8% de la población, lo que para una población de 5.603.241 habitantes supone un total de 4.247.257 de personas que viven con menos de 2\$ diarios. Mientras que un 39,4% de la población viviría en la pobreza extrema (menos de un dólar diario), lo que supone 2,208 millones de personas.

De esta manera desde 2007 y hasta 2008 la pobreza aumentó en Nicaragua en un 2,6%, siendo el aumento de 3,4 puntos en las zonas urbanas y de 2,1 en las zonas rurales, según el Banco Mundial. Asimismo según Radio La Primerísima se indica que en 2008 en Nicaragua de los 153 municipios “38 sufren de pobreza severa y 39 lo hacen de pobreza baja”, “resultado de una receta segura: carestía petrolera, efectos del cambio climático y de desastres naturales, políticas económicas erráticas y peor distribución de los ingresos”.

En cuanto a desarrollo humano, los sandinistas están llevando a cabo una campaña de gratuidad tanto de la educación primaria y secundaria, así como de la sanidad. Esto al igual que en la campaña de alfabetización llevada a cabo en la primera etapa sandinista, tras la revolución, supondrá una reducción considerable de las tasas de analfabetismo así como de un aumento de la esperanza de vida, que se espera alcance los 72,9 años de edad para 2015. Asimismo se espera que las tasas netas de escolaridad preescolar lleguen al 66% en 2012, las de primaria al 90% y las de secundaria al 49% lo que mejoraría los valores de desarrollo humano, según el gobierno.

Ante estos datos poco optimistas, el PNDH presentado por el FNLS tiene como objetivo reducir la pobreza y la desigualdad en Nicaragua, así como conseguir niveles más óptimos en la educación. Desde este programa se plantea que hay que desarrollar el país para acabar con la pobreza, pero que también hay que acabar con la pobreza para que ese desarrollo pueda llevarse a cabo.

Pero ¿qué información se ofrece en los medios sobre estas problemáticas? el posible fraude electoral de las elecciones municipales de Noviembre 2008, aparte de haber supuesto un ataque directo a los derechos políticos, ha generado una serie de reacciones políticas que pueden afectar a los derechos sociales de muchos nicaragüenses, entre ellas la cancelación y disminución de la ayuda por parte de EEUU y la Unión Europea respectivamente.

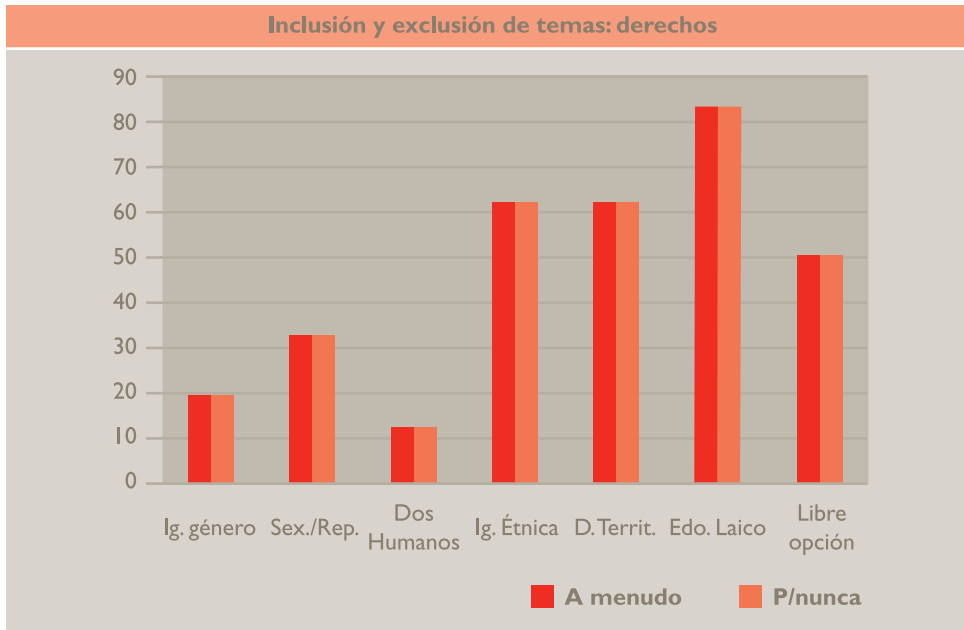
El diario La Prensa, ha informado sobre esta temática. De esta manera entre Mayo y Junio de 2009 se pueden leer multitud de noticias relacionadas con la cancelación de la Cuenta Reto del Milenio (CRM) por parte de EEUU debido a lo mencionado anteriormente. Esta cuenta se incluye en un programa de 5 años que consiste en una ayuda de 175 millones de \$ en materia de desarrollo de negocios rurales, infraestructura vial y fortalecimiento de los derechos de propiedad. De esta cantidad aun quedan pendientes 64 millones que podrían no llegar a recibirse. Aunque la pérdida de esta ayuda puede perjudicar seriamente a todos los proyectos relacionados con lo anterior, Ortega afirma que recurrirán a la ayuda venezolana por lo que no habría que preocuparse. La UE, por su parte continúa con su ayuda para erradicar la pobreza y que supone un total de 274 millones de \$ hasta 2013 en el marco para reducir esta lacra, dentro de los Objetivos del Milenio, una ayuda que se va a ver seriamente reducida. Esta decisión está basada según indica la UE "en la creciente preocupación de la evolución política del país, relacionada en particular, pero no exclusivamente, con la preparación y eventual desarrollo de las elecciones municipales del 9 de noviembre de 2008".

Desde Radio Ya, por ejemplo el tema es tratado desde la perspectiva política, dando voz a diputados sandinistas que acusan a EEUU y Unión Europea de intentar atentar contra la soberanía nicaragüense y de no respetar sus mecanismos democráticos. Desde los medios contrarios a los sandinistas se ataca al gobierno constantemente, convirtiendo esta grave situación en un debate político. Se observa como todo termina en el ámbito de la política, aunque sus consecuencias tengan gran repercusión en el ámbito de lo social. En la misma radio las noticias dedicadas a los derechos sociales contrarrestan con las que hablan de sucesos trágicos, homicidios, robos, etc. Por un lado se habla de construcciones de escuelas, acceso a agua potable, justificando los méritos del gobierno y por el otro se presenta una realidad trágica, en la que solo ocurren asesinatos y desgracias. En la mayoría de las noticias es el Gobierno o las autoridades los que hacen para los ciudadanos, olvidándose del papel importante de estos en su desarrollo. Se ofrece por tanto una visión asistencialista de las realidades sociales, donde el Estado cuida de sus ciudadanos, a los que se les deja en un papel secundario y pasivo.

Por ejemplo en un estudio realizado por Sofia Montenegro (CINCO), se observa en cuanto a los temas sobre derechos incluidos en los noticieros, como la igualdad étnica, de género, etc. de que se informa poco o nunca según casi el 70% de los informadores encuestados, aunque le su-

peran temas como la reproducción y el sexo (fundamentales en materia de VIH) y que podemos observar en el siguiente gráfico.

**Gráfico 3: Inclusión y exclusión de temas: derechos**



Fuente: CINCO <sup>8</sup>, 2007

El análisis global conduce a situaciones más específicas, de esta manera resulta interesante el análisis de dos casos particulares de silenciamiento de una problemática social, de los cuales los principales medios de comunicación no se hacen eco y que afectan a miles de nicaragüenses, como son los dramas de los trabajadores de la caña de azúcar y el de los pescadores miskitos.

Se trata de casos en los que está en juego la vida de miles de nicaragüenses y que esconden grandes deficiencias en los sistemas de atención sanitaria y las condiciones laborales. Los trabajadores de la caña de azúcar se han convertido como otros muchos sectores, en actores mudos, catalogados como “chatarra humana” por algunos políticos, son silenciados desde los medios de comunicación más importantes que no reflejan sus derechos sociales, en este caso el derecho a una vida digna que no les condene a morir cada día, hipotecando el futuro de sus familias, lo que genera aun más pobreza en el país. Por lo que se han convertido en un ejemplo de silenciamiento por parte de los medios que no ofrecen noticias sobre las miles de muertes que a lo largo de los años generan las plantaciones de caña de azúcar.

Por su parte los buzos miskitos son un ejemplo de cómo los derechos laborales no son respetados, lo que se traduce en condiciones laborales extremas, familias monoparentales y cientos de muertos en las dos últimas décadas.

El caso de los trabajadores de la caña de azúcar es llamativo ya que si bien Nicaragua es uno de los principales productores de caña de azúcar de Centroamérica, lo que muchas personas no

<sup>8</sup> Estudio titulado “Medios de Comunicación como actores políticos en Nicaragua”, elaborado por Sofia Montenegro.

saben es que tras esta materia prima de la que luego se obtendrán azúcar o la elaboración del conocido ron nicaragüense, es que miles de personas sufren los efectos negativos del cultivo de esta planta en forma de Insuficiencia Renal Crónica (IRC). La utilización de pesticidas para la protección de las raíces es fundamental para la protección de la caña, estos son rociados por los trabajadores que a menudo entran en contacto con ellos y en otros casos son pequeñas avionetas las que hacen esta misión mientras los agricultores trabajan la caña. El efecto de estos pesticidas es tan perjudicial que según La Asociación Nicaragüense de Afectados y Afectadas por Insuficiencia Renal Crónica (ANAIRC) entre Marzo de 2005 y Marzo de 2009 han muerto más de 2500 personas aparte de decenas de afectados. Lo que supone según ANAIRC una media de 46 muertes por mes. Son muchas las quejas que se han presentado al gobierno pero hasta el momento no se ha hecho nada por estos, al no crearse una ley que garantice su asistencia una vez enfermos, o que reconozca La IRC como una enfermedad profesional y por lo tanto puedan ser pensionados dignamente.

Toda esta información ha sido extraída de portales en Internet, mientras que en los medios más importantes de la nación no aparece ni siquiera mencionado, lo único relativo a la caña de azúcar son los acuerdos de cooperación con Brasil para la producción de etanol a partir de ésta. Se observa con este ejemplo como las prioridades de una parte importante de la sociedad no tienen cabida en los medios, aunque en este caso puede que pesen más los intereses en cuanto a la publicidad, ya que una mala imagen de estas empresas en los medios de comunicación, podría suponer la pérdida de ingresos importantes.

Otro caso destacable es el de los pescadores miskitos, la pesca es una de las principales actividades productivas de esta zona, que según datos del Banco Central de Nicaragua (BCN) genera cerca de 90 millones de dólares anuales en exportaciones. El año pasado, el país había exportado unos 49 millones de dólares en pesca, de los que aproximadamente el 50% correspondieron a langostas. Toda esta langosta se obtiene en las Regiones Autónomas del Atlántico Norte y Sur, (RAAN y RAAS).

Sin embargo estas cifras no se reflejan en las rentas de los pescadores, ya que consiguen pocos ingresos debido al descenso en la captura de langostas, provocado por la actividad de huracanes que azota habitualmente la costa pacífica de Centroamérica. A este hecho hay que añadirle la disminución de ventas, provocada por la aparición de nuevos competidores más fuertes (acuicultura) procedentes de Brasil, y de pescadores furtivos de Colombia, Honduras, etc.

Junto a los pocos ingresos, el principal drama que viven estas comunidades de pescadores es el de los accidentes laborales producidos por el mal de despresurización, lo que ha provocado más de 200 muertos en los últimos 10 años, así como 800 personas discapacitadas, principalmente en las localidades de Bilwi, Cabo Viejo y Prinzapolka. (El Nuevo Diario, 2007)

Los motivos de estas cifras se deben a que los pescadores de langosta para poder alcanzar este marisco, deben sumergirse a distancias muy profundas, porque la langosta a consecuencia de los últimos huracanes, se esconde a más profundidad para obtener alimento. Los pescadores sin nanómetros u otros métodos que los adviertan de la profundidad, al quedarse sin oxígeno emergen a gran velocidad, lo cual provoca una despresurización demasiado rápida que deriva en patologías hiperbáricas. Estas se traducen generalmente en parálisis, hemorragias cerebrales y en muchos casos la muerte.

Entre las causas de esta elevada accidentalidad se encuentran las malas técnicas de pesca submarina, debida a la carencia de equipos apropiados y el desconocimiento de técnicas seguras de pesca. Las empresas juegan también un papel importante en esta problemática, al no asegurar a los pescadores, y al obligarles a rebasar los límites de presión, realizando inmersiones con una frecuencia superior a la recomendada. Estos accidentados, derivados de una inadecuada despre-

surización carecen de cámaras o profesionales especializados en medicina hiperbárica, lo que agrava en muchos casos sus lesiones. Asimismo no existen en los barcos ni personal, ni material para los primeros auxilios, lo que unido a la inexistencia de patrullas de rescate, aumenta negativamente la gravedad de las lesiones producidas por patologías hiperbáricas. Una vez que se producen las lesiones, los buzos ya lisiados carecen de sistemas de atención física y psíquica para su correcta rehabilitación, así como de mecanismo de reinserción en la vida social y laboral.

Realizándose un análisis de La Prensa, entre 2008 y 2009 apenas se contabilizaron una decena de noticias relacionadas con esta problemática. En el Nuevo Diario apenas 5 mencionan el drama de estos pescadores. Por su parte Radio La Primerísima solamente presenta una noticia al respecto que data de 2007.

Por lo tanto toda la información sobre este caso hay que encontrarla en medios alternativos o en webs de movimientos sociales. Al igual que en otros países lo que no genera intereses políticos no tiene cabida en los medios, situación que se agrava en países como Nicaragua, que requieren grandes demandas sociales.

El drama miskito como se ha podido comprobar afecta a miles de familias, que lejos de los problemas de La Asamblea Nacional, necesitan soluciones de inmediato, es aquí donde el papel de los medios como agentes sociales de cambio es exigido, deben ser ellos quienes transmitan esas demandas sociales, hay que recordar que muchas de estas personas no saben leer ni escribir, y que muchas de ellas carecen de los mecanismos necesarios para conocer sus derechos. Es por tanto una buena oportunidad para los medios para impulsar ese papel olvidado y no centrarse tanto en las luchas políticas y partidistas que interesan a unos pocos.

A modo de conclusión reflexionando sobre la cifra anterior de Sen, la pobreza es cierto que no afecta a los ricos, a los que concentran el poder, un poder otorgado por una sociedad que cree que estos como representantes pueden resolver algunas de sus necesidades. Si bien los medios son fiscalizadores de los partidos y los gobernantes, si estos incluyeran en sus agendas casos como los estudiados anteriormente, que quizás gran parte de la sociedad desconoce, “la vergüenza” que producirían “los reportajes adversos”, legitimaría cambios en los gobiernos presionados por una sociedad que conoce sus males y deslegitima a los que no hacen nada por cambiar la situación, sin embargo en este punto habría que preguntarse si los medios estarían dispuestos a asumir el costo económico de enfrentarse a otros poderes fácticos, porque no se debe olvidar que los medios guste o no, también son empresas.

## Conclusiones

A lo largo del ensayo se ha transversalizado el papel de los medios de comunicación con conceptos como gobernabilidad, democracia o desarrollo en Nicaragua, y como estos se han desplazado de su posición de agentes sociales de cambio a actores políticos, con el déficit social que eso genera en lo referente a las demandas de aquellas necesidades que afectan a la sociedad.

La historia de los medios nicaragüenses ha estado inevitablemente ligada a la convulsa historia política del país. Como se ha podido observar, estos a lo largo de la democracia han jugado diferentes roles, como instrumentos para el entretenimiento de las masas con la dictadura de la familia Somoza, difusores de propaganda política durante la década sandinista, verdaderos actores sociales desde 1990 hasta ocupar en la actualidad un importante papel como actores políticos.

La transición política iniciada con el mandato de Violeta Barrios se tradujo en una liberalización y surgimiento de nuevos medios y cabeceras. Después del crecimiento y expansión del sector,

los esfuerzos se dirigieron a la lucha por la libertad de prensa y de acceso a información, deteriorada especialmente desde el gobierno alemanista y que ha continuado hasta la actualidad, donde se suceden los ataques a periodistas críticos con Ortega.

Por otro lado la radio sigue siendo el medio con más audiencia debido a la facilidad de las ondas para alcanzar los lugares más remotos de Nicaragua, mientras que Internet se está convirtiendo en un foro interesante para la divulgación de nuevas formas de comunicación y problemáticas sociales.

El contexto del pacto ha devuelto a los medios el papel de actores políticos. Estos han denunciado las constantes “violaciones” a la democracia en Nicaragua, y como cuarto poder y garantías de los derechos políticos, han denunciado el monopolio de los otros tres poderes, lo que ha supuesto en muchos casos “poner en juego” sus propios derechos civiles como la libertad de prensa y de información, atacados estos, por la censura oficial, que se enfrenta a aquellos críticos con Ortega y el FSLN, criminalizando en medios afines a intelectuales y periodistas.

Las alternativas políticas de partidos como el MRS o el Partido Conservador se han quedado sin identidad jurídica con la nueva reforma de la ley electoral, lo que ha facilitado más aun si cabe, la bipartición del voto, al no poder acudir estos partidos a las elecciones municipales de Noviembre de 2008.

Las elecciones de 2008, en las que no se permitió la presencia de observadores internacionales, han generado un clima de desconfianza internacional en cuanto a su legalidad que se puede traducir en la cancelación de la Cuenta Retos del Milenio de EEUU, lo que supone una cancelación 64 millones de \$ de ayuda en cooperación. Asimismo también la UE ha amenazado con reducir considerablemente el monto de la misma si no se aclara lo sucedido en los comicios electorales.

Además un nuevo frente parece abrirse a los medios con la llegada de los CPC que se han constituido como instrumento garante de una democracia directa, liderada por un presidente acusado de violación sexual y un ex presidente acusado de corrupción, ambos absueltos por las benevolencias que genera la concentración de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial.

Periodistas como Sofía Montenegro o Carlos F. Chamorro y los movimientos e instituciones que dirigen han sufrido las iras del sandinismo oficialista de Ortega por denunciar los abusos de poder y la presunta violación de su hijastra Zoilamérica.

Asimismo la polarización social de la sociedad se manifiesta en los medios, que parecen responder a intereses partidistas, convirtiéndose en foros para el debate político, en detrimento de una Asamblea Nacional, bloqueada por el pacto entre Ortega y Alemán. El coste de este papel se traduce en un déficit público en materia de demandas sociales como es el caso de los trabajadores de la caña de azúcar y los buzos miskitos, cuyas pésimas condiciones laborales no tienen repercusión en los principales medios nicaragüenses.

Por lo que a modo de resumen los medios se han convertido en lo que se ha planteado como tercer partido, intentándose alejar de las corrientes sandinistas del FSLN y de las alemanistas del PLC. Sin embargo esto se ha traducido como se ha visto en un cierto abandono de su papel como agentes de cambio, lo que en una sociedad como la nicaragüense con más de un 70% de pobres, no impulsa el desarrollo y hace que se olviden los males que acucian verdaderamente a este país centroamericano.

A manera de reflexión existe una fabula que dice que una vez un sapo fue introducido en una olla con agua hirviendo, al sentir el tremendo calor este saltó y escapó antes de quemarse. Sin embargo cuenta que al siguiente día el sapo fue introducido de nuevo en una olla, esta vez el agua estaba fría, por lo que el sapo se relajó y descansó en ella, lo que no sabía el sapo es que debajo de la olla había unos mandos que fueron regulando la temperatura del agua poco a po-

co, de manera que este fue perdiendo progresivamente los sentidos que lo alertaban del peligro. Con el calor estos se fueron anulando y el sapo no pudo reaccionar por lo que terminó cocinado.

La analogía entre esta fabula y el pueblo nicaragüense, se explica en que esta sociedad conoce los regímenes autoritarios, la familia Somoza les dio la clave, por eso han construido una democracia que evite cualquier retorno de nueva dictadura que pueda “quemarlos” y “huir de ella por lo tanto”. Sin embargo los regímenes autocráticos disfrazados con emblemas democráticos pueden funcionar como esa agua fría en la que relajarse. Por eso es fundamental que los ciudadanos conozcan los mandos que regulan la temperatura de ese agua, es decir que conozcan la gestión de su gobierno, de manera que éste no caliente el agua a su antojo y anule sus sentidos, es decir sus derechos políticos, civiles y sociales. De esta manera la sociedad no vivirá asfixiada como ya ocurriera bajo la dictadura. Por lo tanto deben ser los medios los que a su vez también contrarresten el giro erróneo de esos mandos por el bien de la sociedad, deben advertir al “sapo” de salir de esa agua, de movilizarse, antes de que sea demasiado tarde.

Solo si la sociedad nicaragüense reconoce cuáles son sus verdaderos males, los interpreta y los “combate” será posible un cambio y no de otra manera, como ya pasara en el 79, la sociedad con la ayuda informativa y formativa de los medios será la que actúe para desplazar del poder a aquellos que como afirma Bataillon, buscan hacer de Nicaragua “su propia finca”.

## Bibliografía

ANDERSEN, LYKKE E. (2003): “*Population and Poverty projections for Nicaragua 1995-2015*”, Working Paper, 03/2003, Instituto de Estudios Avanzados en Desarrollo.

(<http://econpapers.repec.org/paper/advwpaper/200303.htm>)

BATAILLON, G. (2008): “*Caza de brujas en Managua*”

(<http://www.letraslibres.com/index.php?art=13421>)

BORCHGREVINK, A. (2006): “*A study of civil society in Nicaragua*”, Working Paper, 699, Norwegian Institute of International Affairs.

Embajada de los EEUU en Nicaragua (2008): “*Reporte de los Derechos Humanos en Nicaragua*”

([http://spanish.nicaragua.usembassy.gov/rpt\\_derechos\\_humanos.html](http://spanish.nicaragua.usembassy.gov/rpt_derechos_humanos.html))

Ética y Transparencia (2009): “*Informe sobre las elecciones municipales de Nicaragua en 2008*”

(<http://www.elnuevodiario.com.ni/politica/41061>)

Freedom House (2008): “*Mapa de libertad en Nicaragua*”

(<http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=22&year=2008&country=7459>)

GINER, S. (2002): “*Diccionario de Sociología*”, Editorial, Madrid.

GUIDO, C. (2002): “*El Kupia-Kumi y el pacto Ortega-Alemán*”

(<http://archivo.elnuevodiario.com.ni/2000/agosto/17-agosto-2000/opinion/opinion6.html>)

Iniciativa Sandinista (1999): “*El Pacto es el principio del sandinismo*” (<http://www.envio.org.ni/articulo/948>)

LÓPEZ LÓPEZ, P. (2001): “*Derechos de Información, medios y democracia*”, Revista General de Información y Documentación 11, pp 61-92. Universidad Complutense.

MARTÍ, SALVADOR. (2002): “*La izquierda revolucionaria en Centroamérica: el FSLN desde su fundación a la insurrección popular*”, Working Paper, 203, Universidad Autónoma de Barcelona.

MARTÍ, SALVADOR. (1997): “*Nicaragua 1980-1996: ¿hacia qué tipo de democracia?*”, Working Paper, 131, Universidad Autónoma de Barcelona.

- MONTENEGRO, S. (2007): “*Los Medios de Comunicación como actores políticos en Nicaragua*”, CINCO, Managua.
- NARVÁEZ, Z. (1998): “*Testimonio de Zoilamérica Narváez en contra de su padre adoptivo Daniel Ortega Saavedra*” (<http://www.sandino.org/zoila.htm>)
- NÚÑEZ DEL PRADO, S. (2002): “*Minorías nacionales y medios de comunicación: una visión de Europa*”, Universidad Europea de Madrid.
- ORIOI PRATS, J. (2003): “*El concepto y el análisis de la gobernabilidad*”, Revista Instituciones y Desarrollo 14-15 pp. 239-269. Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya.
- PEDROSO HERRERA HUELVA, T. (2004): “*Los medios al servicio de la sociedad civil: algunos proyectos internacionales*”, Revista científica de comunicación y educación 23.
- PNUD (2004): “*La democracia en América Latina*” ([www.undp.org](http://www.undp.org))
- ROSTRAN, T. et al. (2009): “*La televisión en Nicaragua: génesis, desarrollo y actualidad*” (<http://roi-robo.wordpress.com/2009/03/14/la-television-en-nicaragua-genesis-desarrollo-y-actualidad/>)
- RUIZ, FERNANDO J. (2008): “*Indicadores de Periodismo y Democracia en América Latina*”, Centro para la Apertura y el Desarrollo de América Latina (CADAL).
- SEN, A. (1999): “*La democracia como valor universal*”, Journal of Democracy 10, N° 3, pp. 3-17, The John Hopkins University, Press and National Endowment for Democracy.
- SERRANO, P. (2009): “*Desinformación, cómo los medios ocultan el mundo*”, Península, Madrid.
- Transparencia Internacional (2009): “*Informe sobre los medios de comunicación en Nicaragua*” ([http://www.transparency.org/regional\\_pages/recrea/estudios/actores\\_no\\_gubernamentales/medios\\_nicaragua](http://www.transparency.org/regional_pages/recrea/estudios/actores_no_gubernamentales/medios_nicaragua))
- UIT (2008): “*Informe anual de la Unión*” ([http://www.itu.int/osg/csd/stratplan/AR2008\\_web.pdf](http://www.itu.int/osg/csd/stratplan/AR2008_web.pdf))
- Wolton, D. (1999): “*Pensar la Comunicación*”, Champs/Flammarion, Paris.





**Biocarburantes y alimentos  
¿un equilibrio productivo para la agricultura?**

*José Manuel Madrazo Revuelta*



## RESUMEN

En la actualidad las políticas de varios países desarrollados y otros en vías de desarrollo, que siguen su trayectoria, promueven el uso de biocarburantes como una solución al cambio climático, por reducirse la emisión de gases de efecto invernadero con su utilización. Esta premisa es discutible. Ejemplos reales demuestran que, en muchas ocasiones con el uso de los biocombustibles se obtienen resultados negativos desde el punto de vista ambiental, ya que teniendo en cuenta el cambio del uso de la tierra las emisiones pueden superar las provocadas con el uso de combustibles fósiles. Económicamente, el sector tampoco es viable en términos generales. Por otro lado, cabe plantearse si es ético utilizar las tierras con éstos fines, cuando el hambre a nivel mundial aumenta, y el uso de las materias primas para este sector puede influir en el precio de alimentos básicos, dificultando su acceso a las personas más desfavorecidas del planeta.

**Palabras clave:** biocarburantes, cambio climático, mercado energético, mercado agrícola.

*Nowadays, the politics of most developed countries and many developed countries that follow those politics as well, promote the use of biocarburants as a solution to climate change, for reducing the emission of winter effect gases with their use. This is an undiscussing premise. Real examples show that many times, with the use of biofuel, negative results are obtained from an environmentally focused point of view, regarding the change of the use of soil greenhouse gas emissions can surpass the level of those provoked with the use of fossil fuel. Economically, the sector is not a viable in general terms. On the other hand, it must be taken into account if its ethic to use soil with this ambitions when statistics show the level of hunger grows at a global scale: the primary materials used in the sector can alter the price of goods such as those for a basic diet dificulting their access to the most unfavored people of the planet.*

**Keywords:** biocarburants, climate change, power market, agricultural market.



# Biocarburantes y alimentos ¿un equilibrio productivo para la agricultura?

*José Manuel Madrazo Revuelta*

## INTRODUCCIÓN <sup>1</sup>

El uso de biocarburantes como sustituto de los combustibles fósiles es un tema de elevada controversia en la actualidad. Europa y USA, además de algunos países en desarrollo que siguen sus pasos, como India, Sudáfrica y Brasil, proponen su utilización en el transporte como una medida para reducir la cantidad de combustibles fósiles para este fin. En el caso de la UE, el consumo de los mismos se justifica sobre la base de que atenúan la emisión de gases de efecto invernadero, contribuyendo el uso de biocarburantes al cumplimiento de lo acordado en la firma del protocolo de Kyoto, como medida de mitigación del cambio climático. En el caso de USA, el principal motivo es la seguridad energética.

Estas razones han sido puestas en cuestión, ya que análisis recientes (como los llevados a cabo por la FAO y el Banco Mundial) plantean serias dudas, teniendo en cuenta las repercusiones ambientales, los costes de las políticas encaminadas a promoverlos, y la seguridad alimentaria de miles de personas del mundo.

En este contexto, el objetivo del presente trabajo es realizar un estudio minucioso de las emisiones provocadas por el uso de los mencionados carburantes, examinando descriptiva y cuantitativamente todas las etapas, desde la producción agrícola hasta el consumo de los mismos, así como los impactos sociales, ambientales, económicos y en el equilibrio productivo para la agricultura, tanto para los países productores, la mayoría países en desarrollo, como para los países importadores de la materia prima necesaria para su elaboración. Otro factor a considerar, son los efectos locales, a veces totalmente olvidados.

Para ello, la metodología utilizada es de documentalista siendo las fuentes datos oficiales e institucionales para argumentar adecuadamente la cuestión.

Tras esta breve introducción, en el segundo apartado se definen los biocarburantes y se detallan las políticas de las principales potencias mundiales, puesto que son las que, en mayor grado, demandan combustibles fósiles.

A continuación, en el tercer apartado, se relaciona el mercado energético con el agrícola ya que la mayor parte de las materias primas demandadas para los combustibles biológicos son productos agrícolas y, en muchos casos, de alimentación humana, planteándose si la agricultura será capaz de mantener un equilibrio productivo y de los precios para ambos mercados.

Después, en el apartado cuatro, se analiza la rentabilidad económica, el dinero recibido por los agricultores y agricultoras para entrar en el sector; los aranceles, los incentivos para consumo y en otras etapas, las políticas proteccionistas de los principales países impulsores y los efectos a nivel mundial.

En lo que se refiere a los posibles impactos en el medio ambiente, se detallarán el peso sobre la contaminación, pérdida de suelos, uso de agua, erosión, sustitución de cultivos, y otros efectos ambientales derivados de la producción y el consumo de los biocarburantes como fuente energética para el sector automotriz en los diferentes subapartados del apartado quinto. Se presta especial atención al cambio en el uso de la tierra (subapartado 5.3), puesto que es crucial para

<sup>1</sup> A tod@s l@s campesin@s del mundo que nutren el planeta.

calcular el balance de GEI (gases de efecto invernadero) durante el ciclo de la vida de los biocombustibles, y no se tiene en cuenta en la mayoría de los estudios realizados.

Desde un punto de vista social en el apartado 6 se explica cómo el monocultivo de las leguminosas y cereales necesarios para la obtención de los biocombustibles ha llevado a la pérdida de un montón de explotaciones familiares, además de la concentración de la tierra en menos manos, y, lo que es más importante, a una migración de la gente dedicada a estos menesteres del campo a la ciudad en las principales zonas productoras. También se valora su influencia en el estado alimenticio de las personas más pobres de la población mundial.

El apartado séptimo está dedicado a los proyectos del Mecanismo de Desarrollo Limpio, sus pros y contras, su planteamiento y aprobación.

Tal y como se explica en el apartado 8, el sector también avanza en España, y en la Comunidad Autónoma de Cantabria siguiendo las directrices europeas. Se muestran aquí las plantas en funcionamiento, en construcción y en proyecto, y se detallan algunos de la Comunidad Autónoma de Cantabria, aludiendo tipo de planta de la que se trata, la ubicación y también las materias primas que serán utilizadas para la fabricación de los combustibles, así como la cantidad estimada de producción.

Se continúa en el noveno apartado con una exposición sobre los biocombustibles de segunda generación, cuyos estudios se realizan de forma experimental en la actualidad.

Se mencionan también, en el mismo apartado, estudios recientes para producir micodiésel a partir de hongos de forma experimental en un medio agar y en condiciones microaerófilas, lo que podría llegar a ser un nuevo camino para la obtención de biocarburantes.

Un factor destacado es ver la relación de las políticas promotoras de los biocarburantes con la política de cooperación del Consejo Europeo, ya que, las políticas de cualquier otro ámbito deben guardar coherencia con la misma. En el apartado décimo se hará un análisis a ver si se cumple dicha premisa.

Finalmente, para terminar, unas reflexiones y conclusiones por parte del autor acerca del polémico tema de discusión en el último apartado.

## **I. Biocarburantes: definición y retos de las políticas**

Los biocarburantes son combustibles obtenidos a partir de biomasa. Pueden encontrarse en estado sólido, líquido o gaseoso y su procedencia es diversa. Este trabajo se centra en los líquidos utilizados para el transporte, teniendo que diferenciar entre dos productos que constituyen los llamados biocombustibles de primera generación, indicando también las principales materias primas de las que partimos para su obtención:

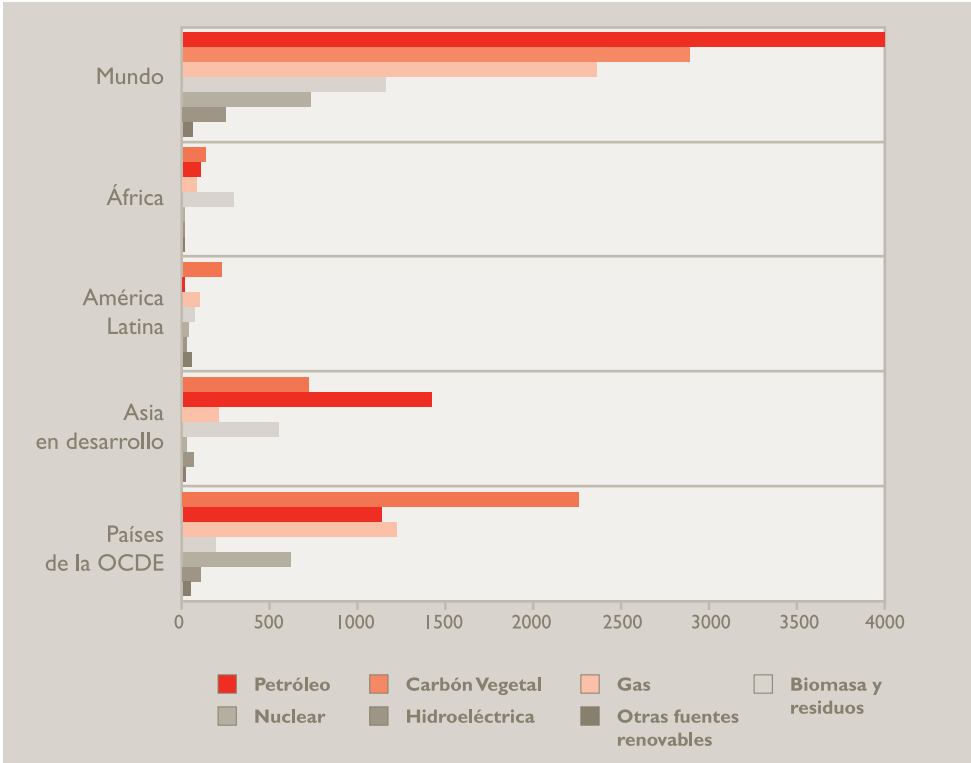
- Bioetanol: Reemplaza a la gasolina y se produce mediante la fermentación y procesado de productos ricos en azúcares, como son la remolacha, caña de azúcar y cereales, entre otros el maíz.
- Biodiésel: Para fabricarlo, productos oleosos como la colza, girasol palma, soja, jatropha y aceite usado de cocina, son esterificados y transformados. Sustituye al gasóleo.

Actualmente, se están llevando a cabo diversas investigaciones sobre su posible procedencia de lignocelulosa (biomasa procedente de pastos, árboles y residuos forestales), denominados biocarburantes de segunda generación, y también de hongos (micodiésel).

En Estados Unidos el Departamento de Energía tiene como meta desplazar con biomasa, principalmente etanol, el 30% de la gasolina que fue demandada en 2004 (Gómez *et al.* 2008) centrandose sus políticas en la pretensión de independencia energética.

En el caso de Europa, los objetivos son, además de la seguridad energética, contribuir a la disminución de los gases de efecto invernadero emitidos a la atmósfera por el transporte para cumplir los compromisos del protocolo Kyoto, así como apoyar a los productores/as agrícolas de todo el mundo, especialmente a los de los países en desarrollo. Para ello, la Comisión Europea (2008), mediante la Directiva 2003/30/CE establece el objetivo de alcanzar una cuota de mercado en el sector del transporte del 2% en 2005 y el 5,75% en 2010. La cuota media alcanzada fue menos del 2% en 2006, por lo que en el Mapa de Energías Renovables (parte de la estrategia de la política energética europea que tiene como objetivo la sustitución del 20% de la energía consumida por energías renovables para el 2020) se propuso la meta de alcanzar un 10% en el mismo año.

**Gráfico I. Demanda total de energía primaria por fuentes y regiones**



Fuente: FAO (2008a).

Algunos países en desarrollo siguen sus pasos. En el caso de Brasil, se pretende una sustitución de petrodiesel del 5% en 2014 a partir de aceite de etanol (Gómez et al. 2008). Por su parte, India y Sudáfrica también se suman, teniendo el primero propuestas obligatorias de mezcla de 5-10% etanol y 20% para biodiésel, y el segundo hasta el 8% para 2006, estando en examen el objetivo del 10% (FAO, 2008a).

La percepción sobre los biocombustibles ha cambiado en los últimos tiempos, y no está tan claro si lo promovido por este tipo de políticas será sostenible, teniendo en cuenta muchos efectos en la producción agrícola, en los costes para llevarlas a la práctica, en los daños ambientales



y también en la especulación de los precios de materias primas de alimentación humana. Es interesante, como se ve en el gráfico 1, la gran diferencia de energía fósil demandada por los países de la OCDE y de los países de América Latina y Asia, siendo varios de ellos los principales productores de la materia prima para la producción de los biocarburantes.

## 2. Agricultura y energía: mercados relacionados

Una vez definidos los objetivos políticos en cuanto a la energía, en el presente apartado se relaciona el mercado energético con el agrícola, puesto que la agricultura juega un papel fundamental en la fabricación de los biocarburantes.

La agricultura y la energía han estado vinculadas estrechamente a lo largo de tiempo. Desde la revolución verde, con la agricultura intensiva, la energía ha sido un insumo de la producción agrícola. En la actualidad, existe una relación muy estrecha entre los mercados agrícolas y los energéticos, potenciada por los biocombustibles (FAO, 2008b).

Puesto que el sector bioenergético tiene una contribución escasa a toda la oferta energética mundial en el sector transporte (el 0,9 según la FAO (2008a), y el 1% según el Banco Mundial (2008)), y la tendrá pese a que las políticas sobre biocombustibles podrían aumentar su participación (3-3,5% según la FAO (2008a) para 2030, 6% según el Banco Mundial (2008) para 2020), los precios de las materias agrícolas pueden considerarse endógenos en alto grado a las variaciones en los precios del crudo, siendo los efectos sobre los mismos poco significativos. Por el contrario, la relación a la inversa es considerable (la crisis en los mercados energéticos puede afectar a los mercados alimenticios tanto desde el punto de vista de la oferta como del de la demanda) estando los últimos totalmente a merced de los primeros, simplemente por su menor tamaño.

Desde el punto de vista de la oferta, el incremento del precio de los combustibles fósiles podría conducir a que el valor del producto marginal del mercado de los biocombustibles, fuera mayor al del mercado de alimentos, desviando al agricultor el cultivo a la producción de biocombustibles, lo que provocaría el que se cree un “precio energético mínimo” (y un “precio máximo”), cuya fijación tenderá a reflejar el sector energético. Además, el aumento de la intensidad de estos cultivos, puede, a su vez, provocar el descenso de la oferta de otros, con los cuales compiten, con los consecuentes incrementos en sus precios (FAO, 2008c).

Tomando la misma fuente, desde el punto de vista de la demanda, el alejamiento de los precios entre el petróleo y de los biocombustibles depende del grado de intercambiabilidad. Si este fuera alto (aunque según las previsiones no es muy probable), se equilibrarían los precios entre petróleo y biocarburantes, y, a su vez entre éstos y los productos agrícolas.

En cualquier caso, la implicación de los biocombustibles para la fijación de los precios agrícolas es considerable. El mejor ejemplo es el aumento del precio del maíz (un 60% entre 2005 y 2007) causado en gran medida por el programa de producción de etanol de EEUU (Banco Mundial 2008).

Las consecuencias del ascenso de los precios (explicadas detalladamente en los apartados quinto y sexto) están interrelacionadas entre sí y son las que se dictan a continuación:

Por un lado, la desviación de los cultivos a mercados energéticos podría dar lugar a una expansión de la frontera agrícola a expensas de bosques tropicales, puesto que, ya sólo para sustituir un 10% de los combustibles fósiles en USA, en Canadá y en 15 países de la UE, serían necesarias del 30% al 70% de las tierras de cultivo actuales en los países en desarrollo, siendo en este caso difícil el equilibrio productivo para la agricultura, según Gómez *et al.* (2008). Por tanto, la

expansión sería la forma más esperada de solucionar los problemas de competición de tierra y agua entre el mercado agrícola y el energético (y entre productos agrícolas entre sí).

Por otro, puesto que las materias agrícolas necesarias para producir biocombustibles (cereales y oleaginosas) son de consumo humano y animal, el incremento de precios podría comprometer la seguridad alimentaria de miles de personas directa e indirectamente, en concreto de las más pobres.

El grado de competitividad de los cultivos bioenergéticos y los cultivos agrícolas dependería del rendimiento del cultivo, de la eficiencia en la reconversión de piensos pecuarios y de mejorar las tecnologías, aumentando el grado de eficiencia de conversión.

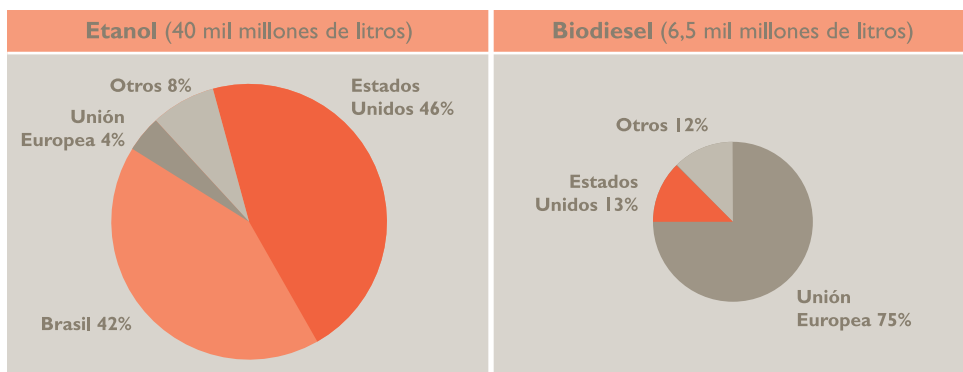
### 3. Impactos económicos

Tras exponer en el apartado anterior la estrecha y nueva relación existente entre la agricultura y la energía, en este cuarto apartado se describen las repercusiones del desarrollo del sector en la economía y se hace referencia a su viabilidad económica a corto y a largo plazo.

Una de las principales razones por las que las políticas promotoras del sector bioenergético han sido criticadas es porque la producción de biocombustibles no es viable en la mayoría de los casos desde el punto de vista económico sin subvenciones, contando con el precio actual de los productos agrícolas y del petróleo y las tecnologías actuales para la elaboración de los carburantes.

Las principales medidas de apoyo se traducen en subsidios o ingresos indirectos en la fase de producción, de comercialización y de uso. Como ejemplos claros están los subsidios a fertilizantes, el apoyo al consumo con incentivos fiscales, la bajada del impuesto de circulación al comprar vehículos híbridos, los aranceles altos en USA y UE como medida de proteccionismo (por la alta producción de etanol en USA y biodiésel en la UE como se observa en el gráfico 2), y el apoyo a la investigación de biocarburantes de segunda generación (FAO, 2008g). Dichas normativas tienen un coste entre 5.500 y 7.300 millones de dólares en Estados Unidos que es el mayor productor de etanol, 0,45 por litro equivalente de petróleo para el etanol según el Banco Mundial (2008). Dichos datos son similares a los aportados por la FAO (2008g), oscilando las cifras entre 5000 y 6000 millones de dólares sin tener en cuenta las ayudas destinadas a las materias primas.

**Gráfico 2. Lugares de producción de etanol y biodiésel.**



Fuente: Banco Mundial (2008).

Se argumentan varias razones para la justificación de las subvenciones. Así, por ejemplo, se dice que podrían tener lógica si los beneficios sociales resultantes del sector superan los costes privados. También el paliar el elevado coste de la inversión inicial con el fin de innovar tecnológicamente y así contribuir a la necesaria competitividad del sector parece ser un punto favorable.

No obstante, las normativas llevan consigo costes, con consecuencias no deseadas en muchos casos. Entre ellos están los directos para los contribuyentes, los costes de mercado a cargo del consumidor, y los de oportunidad por la desviación de recursos de otras inversiones sociales o privadas. Se plantea entonces si, en un sector no competitivo las subvenciones no servirían solamente para transferir las riquezas de un sector a otro (FAO, 2008g).

La viabilidad económica o eficiencia, depende del potencial de energía de cultivo, de los costes de conversión y transporte, y del valor de los coproductos, si bien las materias primas son en todos los casos la mayor parte del valor total, por lo que es importante conocer los rendimientos del cultivo, que dependen de varios factores como las prácticas agronómicas, clima y calidad del suelo. En el cuadro I se representa el rendimiento del cultivo en toneladas por hectárea (primera columna), la eficacia de la conversión en litros (segunda columna) y el rendimiento de los biocombustibles en litros por hectárea (tercera columna). Como se puede observar, en término medio, son la caña de azúcar y la remolacha los cultivos de primera generación con mayores rendimientos en lo que se refiere a intensidad de la tierra o litros obtenidos por hectárea.

**Cuadro I. Rendimiento de los diferentes cultivos, eficacia de conversión y rendimiento del biocombustible.**

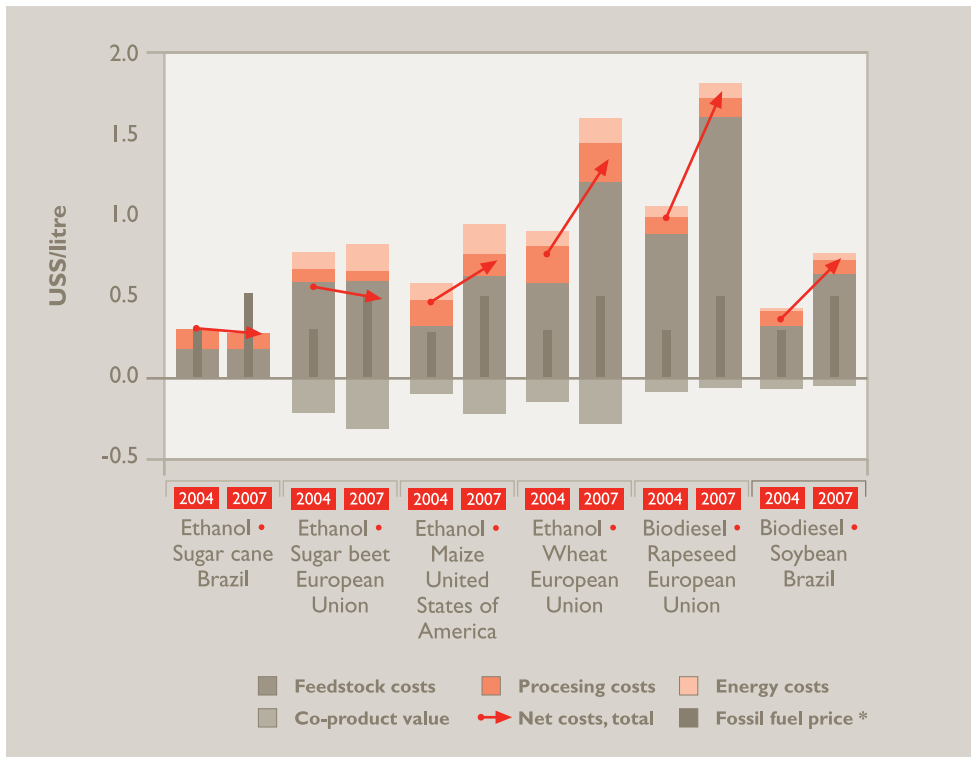
<b>Remolacha azucarera</b>	<b>Mundial</b>	Etanol	46,0	110	5060
<b>Caña de azúcar</b>	<b>Mundial</b>	Etanol	65,0	70	4550
<b>Yuca</b>	<b>Mundial</b>	Etanol	12,0	180	2070
<b>Maíz</b>	<b>Mundial</b>	Etanol	4,9	400	1960
<b>Arroz</b>	<b>Mundial</b>	Etanol	4,2	430	1806
<b>Trigo</b>	<b>Mundial</b>	Etanol	2,8	340	952
<b>Sorgo</b>	<b>Mundial</b>	Etanol	1,3	380	494
<b>Caña de azúcar</b>	<b>Brasil</b>	Etanol	73,5	74,5	5476
<b>Caña de azúcar</b>	<b>India</b>	Etanol	60,7	74,5	4522
<b>Palma de aceite</b>	<b>Malasia</b>	Biodiésel	20,6	230	4736
<b>Palma de aceite</b>	<b>Indonesia</b>	Biodiésel	17,8	230	4092
<b>Maíz</b>	<b>Estados Unidos</b>	Etanol	9,4	399	3751
<b>Maíz</b>	<b>China</b>	Etanol	5,0	399	1995
<b>Yuca</b>	<b>Brasil</b>	Etanol	13,6	137	1863
<b>Yuca</b>	<b>Nigeria</b>	Etanol	10,8	137	1480
<b>Soja</b>	<b>Estados Unidos</b>	Biodiésel	2,7	205	552
<b>Soja</b>	<b>Brasil</b>	Biodiésel	2,4	205	491

Fuente: FAO (2008b).

Sólo en el caso de Brasil (cuya producción de etanol es altísima como se aprecia en el gráfico 2), son mínimos los costes de producción para etanol a partir de caña de azúcar, porque un subproducto denominado bagazo es usado como combustible en la fase industrial.

En cuanto a los costes de producción netos, también son más bajos para el etanol brasileño. Como muestra el siguiente gráfico 3, es el único que mantiene regularmente precios menores en comparación con el combustible fósil, aunque, hasta hace poco, dependía también de las subvenciones (Banco Mundial, 2008). En otros casos, como el del biodiésel a partir de leguminosas, los costes no lo hacen rentable, y en un futuro lo será o no según evolucione el precio del petróleo (FAO, 2008g).

**Gráfico 3. Costes de producción netos en diversos países en 2004 y 2007.**



Fuente: FAO (2008g).

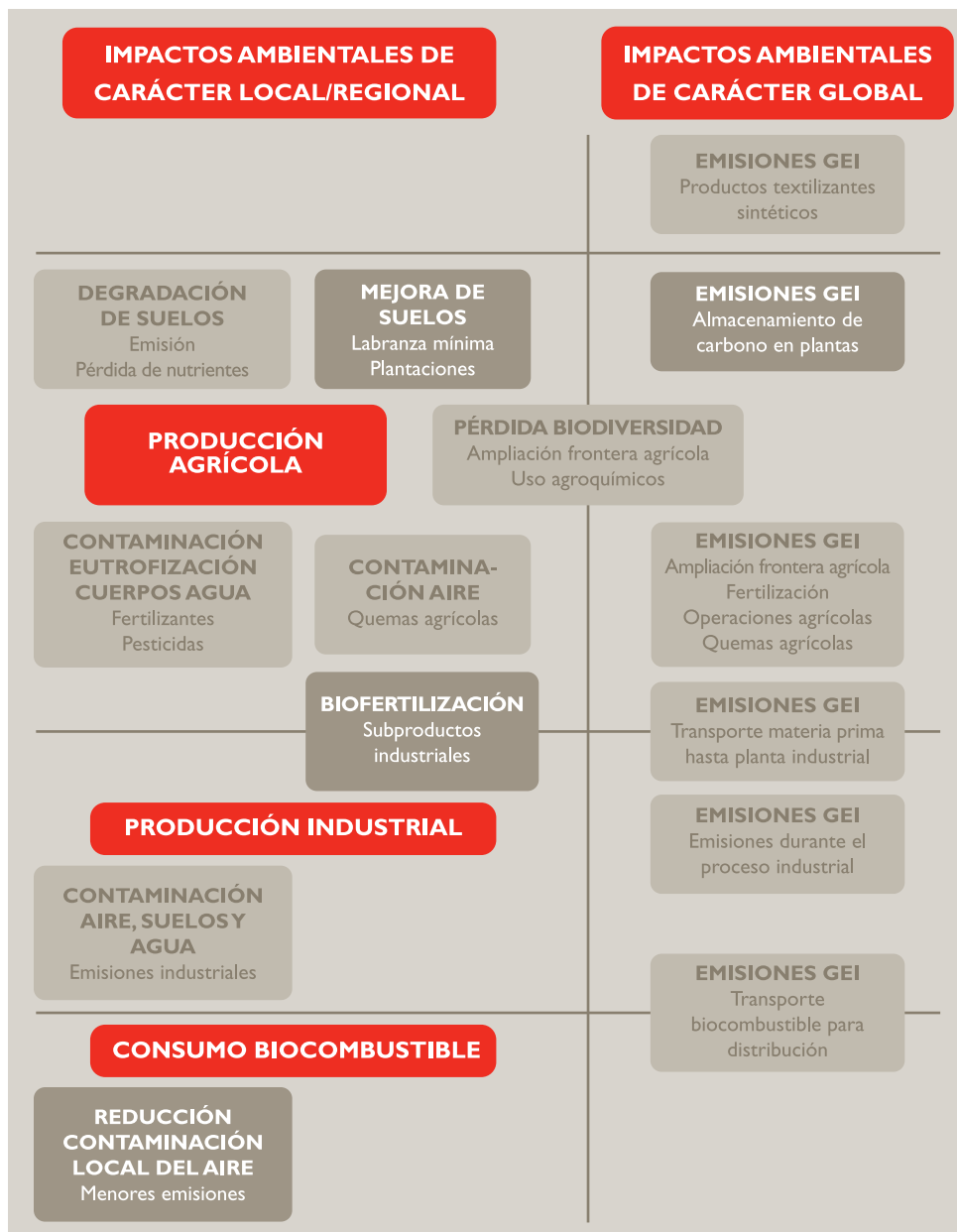
#### 4. Impactos ambientales

Una vez explicados los impactos económicos, en el presente apartado se detallan los posibles impactos ambientales.

Tanto la producción como la transformación y el consumo de los biocarburantes tienen como consecuencia una serie de impactos en el medio ambiente que hay que tener en cuenta en las estimaciones totales de los gases de efecto invernadero. Parte de ellos son incluidos en el cálculo, aunque no todos tal y como señala Gómez *et al.* (2008). Se explican uno por uno detalladamente a continuación: emisión de gases a nivel local, emisión de gases de efecto invernadero

(GEI) a nivel global, cambios en el uso de la tierra, uso de fertilizantes y pesticidas, agua, y se da un ejemplo de crítica a los biocombustibles por los efectos ambientales. El cuadro 2 proporciona una visión general.

**Cuadro 2. Impactos ambientales asociados a los biocombustibles.**



Fuente: Gómez et al. (2008)

#### **4.1. Emisión de gases a nivel local**

En este apartado, basándonos en Gómez *et al.* (2008) se detalla la incidencia del uso de los biocarburantes en la emisión de gases a nivel local.

Los principales contaminantes locales son debidos al transporte, responsable de la emisión de diversos gases y partículas nocivas y perjudiciales para la salud humana. Las zonas urbanas son las que albergan mayor número de vehículos, por tanto dicha emisión es mayor, afectando también el problema a un mayor número de personas. Estos gases son, entre otros, por orden decreciente de emisiones, el monóxido de azufre (que provoca daños pulmonares y mayor tendencia a infecciones respiratorias además de efectos ambientales como la lluvia ácida), el óxido nitroso (con los mismos efectos, monóxido de carbono que da problemas de sistema nervioso y respiratorio), el ozono, los compuestos orgánicos volátiles (cancerígenos...). El beneficio más claro del uso de biocarburantes es que están libres de sulfuros, por tanto, las mezclas reducen la emisión del óxido de azufre, atenuando la lluvia ácida y los problemas respiratorios y cardiovasculares de la población local. Dicho beneficio es tanto mayor cuanto más contenido en azufre posea el combustible fósil sustituido y más preparados estén los vehículos para estos combustibles biológicos.

A continuación, se detallan las consecuencias diferenciadas con respecto a la contaminación local según se trate del etanol o el biodiésel como carburante.

En el caso del biodiésel se reducen linealmente (el resultado varía según calidad del automóvil, el tipo de motor..) casi todos los gases contaminantes. En lo que respecta al dióxido de azufre elimina totalmente su expulsión a la atmósfera. Sólo el óxido nitroso se incrementa.

Las mezclas de gasolina con etanol también disminuyen en términos generales, la emisión de gases. Concretando con un ejemplo, en el caso de Brasil las producciones de CO disminuyeron un 50%. El inconveniente es el aumento de emisiones de aldehídos con las consecuencias pertinentes (sobre todo problemas respiratorios).

Sin embargo, no se pueden olvidar dos factores que compensan total o parcialmente estas menores emisiones. En primer lugar, el gran crecimiento del sector automotriz a nivel local y mundial determinaría que la sustitución por biocombustibles para apreciar los beneficios ambientales tendría que ser bastante mayor de la prevista. Además, en los países desarrollados, (mayores promotores) los estándares para controlar las emisiones son cada vez más rígidos, reduciendo este hecho los potenciales efectos favorables de los biocombustibles en la pureza del aire. Sería interesante por tanto el planteamiento de políticas de control destinadas a reducir el número de medios de transporte tal y como se propone en Gómez *et al.* (2008) y FAO (2008d).

#### **4.2. Emisiones de GEI a nivel global**

La UE apoya las políticas que impulsan el sector bioenergético como medida de mitigación del cambio climático, ya que su consumo, según los cálculos, emiten menos GEI a la atmósfera, siendo esto una externalidad ambiental positiva. Las estimaciones son variables, si bien, en la mayoría de los casos favorables, 20-60% según la FAO (2008d) y 40-80% según Gómez *et al.* (2008).

El Banco Mundial (2008) indica, en términos generales que la reducción de emisiones con el uso de etanol de Brasil sería del 90% (aunque varía dependiendo de la materia prima), siendo la de biodiésel variable entre un 50-60%. Según estudios mencionados por Gómez *et al.* (2008), el dato del biodiésel es aún más favorable, reduciendo las emisiones de dióxido de carbono en un 78%. En el caso de los biocarburantes de segunda generación según la FAO (2008d) decrecerían un 90%.

En el cuadro 3 se detallan los cambios en emisiones al sustituir crudo por diferentes biocombustibles, siendo los resultados muy variables (a veces con cambio de signo) según los supuestos adoptados en el estudio, en cuanto a la utilización de subproductos, técnicas de cultivo en la producción y eficiencia del combustible en el auto.

**Cuadro 3. Cambios en las emisiones de GEI (en ciclo de vida) por distancia recorrida sustituyendo crudo por biocarburos**

Materia prima	Cambio (%)	Fuente y año
<b>Derivado de azúcar</b>		
Caña de azúcar (Brasil)	[-87 a -96]	Macedo y otros - 2004 <sup>b</sup>
Caña de azúcar (Tailandia)	-79	Proyecto MDL - 2004
Remolacha	-50	Comisión Europea - 1994 <sup>a</sup>
Remolacha	-41	GM y otros - 2002 <sup>a</sup>
Remolacha	[-35 a -56]	Amstrong y otros - 2000 <sup>b</sup>
<b>Derivado de almidón</b>		
Maíz (E100)	[-20 a -40]	MarlandyTurhollow - 1991
Maíz (E100)	[+80 a -70]	Delucchi -1991
Maíz (E100)	[0 a -60]	Ahmed y Morris - 1994
Maíz (E95)	+21	Delucchi - 1996
Maíz (E85)	[-14 a -19]	Wang y otros - 1999 <sup>b</sup>
Maíz	-38	Levelton - 2000 <sup>a</sup>
Maíz (E85)	-68	GMC/Argonne - 2001
Maíz	+30	Pimentel - 2001 <sup>a</sup>
Maíz (E85)	[-20 a -30]	Brinkman y otros - 2005
Maíz (E85)	[-17 a -23]	Wang - 2005
Maíz (E100)	[-40 a -60]	Kim y Dale - 2005
Maíz (E100)	-12	Hill Y otros - 2006
Maíz (con cambio uso suelo)	+93	Searchinger y otros - 2008
Maíz	-13	Farrel y otros -2006
Trigo	-19	Comisión Europea - 1994 <sup>a</sup>
Trigo	-47	ETSU -1996 <sup>a</sup>
Trigo	-29	Levington -2000 <sup>a</sup>
Trigo	-47	Amstrong y otros -2002 <sup>b</sup>
<b>Derivado de celulosa</b>		
Madera	[-68 a -102]	Wang y otros -1999 <sup>b</sup>
Madera	-107	Wang - 2001 <sup>a</sup>
Madera (álamo)	-51	GM y otros - 2002 <sup>a</sup>
Madera	-79	Viewls - 2005
Madera (E85)	-70	Brinkman y otros - 2005

[Continúa en la página siguiente]

[Continuación]

Materia prima	Cambio (%)	Fuente y año
<b>Derivado de celulosa</b>		
Madera (E85)	-64	Wang-2005
Residuo de madera (E85)	-81	Beer y otros -2001 <sup>b</sup>
Residuo de madera	-83	Viewls - 2005
Pasto	-73	Wang -2001 <sup>a</sup>
Heno	-68	Levelton - 2000 <sup>a</sup>
Residuo de cultivo (paja)	-82	GM y otros - 2002 <sup>*</sup>
Residuo de cultivo (tallos y hojas)	-61	Levelton - 2000 <sup>a</sup>
Paja de trigo	-57	Levelton - 2000 <sup>a</sup>

### Cambios en las emisiones de GEI en ciclo vida por distancia recorrida sustituyendo diésel convencional por biodiésel.

Materia prima	Cambio (%)	Fuente y año
Colza	-56	ETSU -1996 <sup>a</sup>
Colza	-51	Levelton - 2000 <sup>a</sup>
Colza	-58	Levington - 2000 <sup>a</sup>
Colza	-54	Beer y otros - 2001 <sup>b</sup>
Colza	-49	GM y otros - 2002 <sup>a</sup>
Colza	-21	Amstrong y otros - 2002 <sup>b</sup>
Colza	-38	Novem - 2003 <sup>b</sup>
Soja	-78	Sheehan y otros -1998
Soja	-63	Levelton - 1999 <sup>a</sup>
Soja	-65	Beer y otros - 2001 <sup>b</sup>
Soja	-53	Novem - 2003 <sup>b</sup>
Soja	+173	Delucchi - 2003 <sup>b</sup>
Soja	-40	Hill y otros - 2006
Aceite de cocina usado	-92	Beer y otros - 2001 <sup>b</sup>
Aceite de cocina usado	-83	Proyecto MDL (2004)
Sebo	-55	Beer y otros - 2001 <sup>b</sup>
Palma	-50	Proyecto MDL - 2004
Girasol	-87	Proyecto MDL - 2004
Jatropha y otras semillas	-96	Proyecto MDL - 2004

Fuente: Gómez *et al.* (2008)

Destaca positivamente el caso del etanol a partir de azúcar de caña en Brasil, siendo las emisiones cercanas a cero, ya que parte de la electricidad del proceso de transformación procede de un subproducto de la caña, el bagazo.



Las estimaciones (se detalla posteriormente en los apartados pertinentes) pueden cambiar totalmente, si se considera el uso de la tierra y el uso de fertilizantes nitrogenados, pudiendo dar valores positivos.

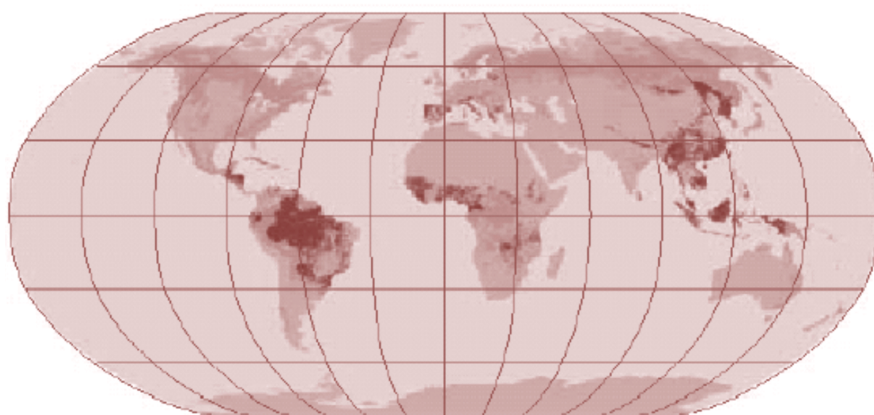
El caso más sorprendente es aquel en que, con el uso de etanol a partir de maíz las emisiones ascienden un 93% (Searchinger *et al.*, 2008) considerando la tala de árboles necesaria para llevarlo a cabo.

### 4.3. Cambio en el uso de la tierra

El cambio en el uso de la tierra, impulsado por el aumento de precios de las materias primas y la escasa definición de los derechos de propiedad, especialmente en los países en desarrollo, es un factor clave en el resultado de emisiones globales de dióxido de carbono, ya que, como se ha señalado en el apartado anterior, según se tengan o no en cuenta, las estimaciones son totalmente dispares, pudiendo ser hasta de signo positivo, por lo que es necesario establecer un método fiable y armonizado para el cálculo de las mismas.

Diversos estudios demuestran que la conversión de la tierra (sobre todo por quema) constituye la principal amenaza desde el punto ambiental. Según el informe Stern (2008), las emisiones por despoblación forestal se estima que son un 18%, porcentaje superior al producido por el sector transporte mundial, siendo la mayoría de los espacios sustituidos bosques tropicales (por buenas condiciones para la siembra de oleaginosas y caña de azúcar), situados en Latinoamérica y sureste asiático, principales productores de soja y palma. El gráfico 4 presenta una leyenda que indica la superficie en hectáreas pérdida.

**Gráfico 4. Superficie de bosques deforestada.**



Countries with largest annual net loss in forest area 2000-2005	Annual change (1000 ha/year)
Brazil	-3103
Indonesia	-1871
Sudan	-589
Myanmar	-466
Zambia	-445

Fuente: Stern (2008).

Así, por ejemplo, tal y como se señala en Gómez *et al.* (2008), en Argentina se pasó de 6 millones de hectáreas a 14 para producir soja a expensas de bosques y sabanas, y en Brasil, en la zona de Mato Grosso se duplicó el área de soja a expensas de selva, con respecto a la de pastos. Según datos del CLAES u Observatorio de Desarrollo (2004) la deforestación de la zona representaba el 43% de la deforestación total del país. En Guatemala se pretende incrementar la superficie cultivada en 32 mill. de hectáreas por expansión de frontera agrícola. En Asia, Indonesia también ha visto incrementada en un 1,5% anual la pérdida de bosques tropicales.

Un dato interesante aportado por los autores anteriores revela que el promedio de carbono en vegetación de una hectárea es de 120,4 toneladas, lo que sería análogo a la combustión de 177.000 litros de gasolina si se eliminaran por combustión. Relacionando este dato con el número de hectáreas deforestadas, se puede suponer el efecto. Tomando como ejemplo Brasil, las toneladas de dióxido de carbono emitidas serían 373.601,2 toneladas por año si se multiplican el número de hectáreas perdidas por las toneladas de dióxido de carbono eliminadas por hectárea.

También la FAO (2008d) apoyada en múltiples estudios científicos como el de Searchinger *et al.* (2008), afirma que, en función de la materia prima, y los métodos de elaboración, algunos cultivos pueden generar más gases de efecto invernadero que los combustibles fósiles. En otro estudio de Fargione *et al.* (2008) se afirma que:

*“La conversión de selva, pastizales y sabana en el sureste asiático y, Brasil y EEUU libera 17 veces más dióxido de carbono que lo que se ahorra anualmente al sustituir los combustibles fósiles. Se considera que serán necesarios 48 años para compensar la deuda de carbono, si la tierra perteneciente al Programa de conservación de reservas se volviera a destinar a la producción de etanol a partir de maíz en EEUU, más de 300 años si la selva lluviosa amazónica se destinara a la producción de biodiésel a partir de soja, y más de 400 años si las selvas lluviosas y tuberías tropicales de Indonesia o Malasia se destinaran a la producción de biodiésel y aceite de palma.”* (FAO, 2008d).

Sin embargo, si se parte de otras materias primas, como la jatropha (su semilla se usa para biodiésel), que se cultivan en tierras degradadas estabilizando suelos, el efecto es positivo según Gómez *et al.* (2008). La FAO (2008d), por el contrario, resalta que, pese a que dicha planta es tolerante a la sequía, crece bien en tierras marginales, y, se están llevando a cabo proyectos en diversos países (sobre todo en India) que promueven esta planta como biocombustible, no se puede afirmar tan rotundamente su beneficio al no existir datos científicos sobre la agronomía de dicha especie. Además, ha habido experiencias con plantaciones que han fracasado, como el proyecto “Tempate” de Nicaragua. De ahí el temor, parece que con cierto fundamento, de la difusión de la planta por América Latina y África.

Otras cuestiones a tener en cuenta asociados al cambio del uso de la tierra para cultivos energéticos son:

Por un lado, el monocultivo intensivo lleva asociado una pérdida significativa de biodiversidad, amenazando a diversas especies silvestres por pérdida de su hábitat. Además se pierden variedades de semillas tradicionales, atentando contra la diversidad genética. Las semillas menos diversas genéticamente, son de mayor susceptibilidad a nuevas plagas y enfermedades (FAO, 2008d), lo que podría derivar en un mayor uso de pesticidas cuyos efectos se detallan en el siguiente subapartado.

Por otro lado está la degradación de suelos, que depende de muchos factores siendo el tipo de cultivo uno de ellos. Según Gómez *et al.* (2008) la caña de azúcar, cultivo arbóreo y anual, además de permanecer varios años en el suelo y degradarlo en menor proporción que la soja o la palma (anuales) es reservorio de carbono, por lo que las pérdidas de suelo son bastante menos cuantiosas (12,5 ton/ha/año frente a una media de 30 ton/ha/año).

#### 4.4. Fertilizantes y pesticidas

El uso de los fertilizantes y pesticidas, común en los cultivos estudiados para que sean económicamente viables (FAO, 2008d), tiene efectos ambientales tanto a nivel del suelo como del agua, así como en la contribución a la emisión de gases de efecto invernadero.

Por un lado, los fertilizantes nitrogenados, pueden provocar la eutrofización del suelo, favoreciendo la proliferación de algas que disminuyen el oxígeno disponible en el mismo, por arrastre hacia cuerpos de agua de nitrógeno y fósforo. Los pesticidas también pueden contribuir a la contaminación del suelo, además de que pueden acumularse, con los riesgos que supone para la fauna y la población humana. Todo depende del modo de aplicación, del producto y las capacidades de asimilación del medio.

En relación al efecto invernadero, sobre todo los fertilizantes, incrementan los gases tanto en el proceso de producción como cuando se aplican, por liberación de óxido nitroso. Hay que tener en cuenta que dicho gas tiene 300 veces mayor potencial de calentamiento mundial que el dióxido de carbono (FAO, 2008d), y que, según sean realizadas las prácticas de producción y aplicación, pueden representar hasta un 30%-50% de las emisiones en la obtención de los biocarburantes (Gómez *et al.* 2008). Además todos esos productos son transportados para comerciar, lo cual también produce CO<sub>2</sub>. Hay que considerar también los posibles efectos por pérdidas.

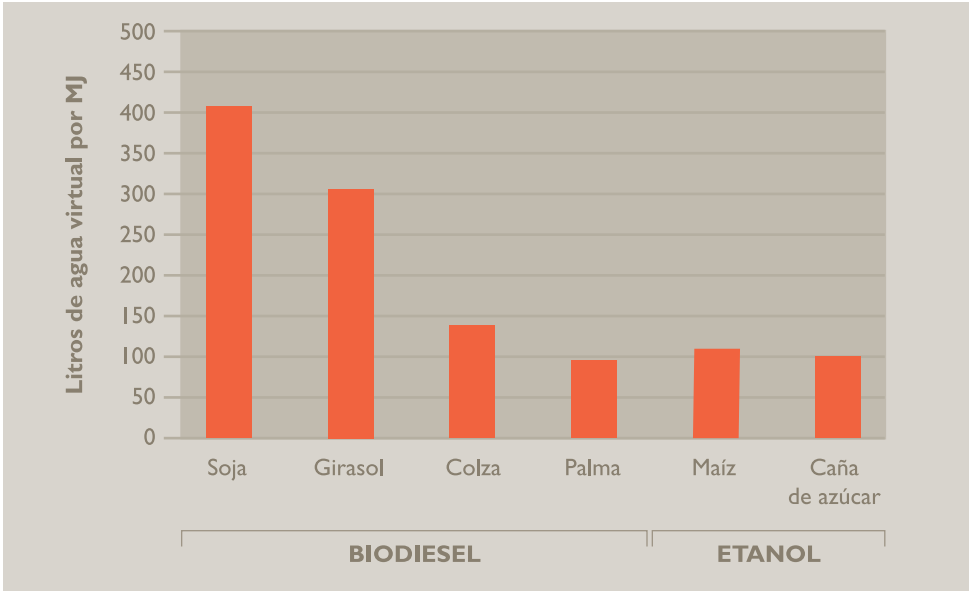
Por último, si los nitratos y fosfatos llegan a acuíferos pueden tener graves consecuencias de salud para la fauna, el ganado o para el ser humano si son estos acuíferos para su consumo (más detallado posteriormente en el subapartado 5.5)

Según el grado de eficiencia del cultivo para usar los macronutrientes del suelo, varía la cantidad de fertilizante adecuado. Según Gómez *et al.* (2008), los cultivos más eficientes son la caña de azúcar, por el reciclado de la vinaza (residuo resultante de la transformación), y la palma, siendo el maíz el que más necesita (FAO, 2008d).

#### 4.5. Agua

La escasez de agua también podría ser un factor limitador de la producción de semillas para fines energéticos en muchos casos, si bien es difícil establecer generalizaciones, puesto que la falta de agua depende de la demanda y disponibilidad en cada contexto (Gómez *et al.* 2008). Cada cultivo tiene distintas necesidades de agua, lo cual también es un factor a tener en cuenta. Los productos para el biodiésel, en especial la soja, necesitan más agua que el maíz y el etanol.

**Gráfico 5. Consumo de H2O virtual en la producción agrícola por unidad de energía generada (litros agua/MJ)**



Fuente: Gómez *et al.* (2008)

La agricultura necesita un 70% del agua dulce, compitiendo cada vez más con la industria siendo cada vez los recursos hídricos más escasos. Muchos de estos cultivos, el 76% de la caña de azúcar brasileña y el 70% del maíz de USA, se llevan a la práctica en secano (su medio adecuado son las zonas tropicales), lo que necesita de grandes cantidades de agua (FAO, 2008d). Además, incluso plantas como la jathropa cultivada en zonas semiáridas necesitarían ser regadas en veranos secos.

El problema del aumento de la demanda de materias primas para la fabricación de biocombustibles se puede intentar solucionar por dos caminos, sin ser excluyente el uno del otro.

El primero es intensificar la producción en la superficie existente transformando las tierras en regadío, lo que desestabiliza el equilibrio hídrico en ciertas zonas, como es el caso de parte de África y el Brasil nororiental, con las cuencas hidrográficas al límite (FAO, 2008d). Otra característica asociada al regadío es el requerimiento de altos insumos de agroquímicos que pueden tener como consecuencia la contaminación de acuíferos y aguas superficiales (Gómez *et al.* 2008). Hay varios casos descritos en la actualidad como el del golfo de México, en el que existe una zona en la que determinadas especies no pueden sobrevivir por carencia de oxígeno, que compite con el nitrógeno existente en el río Mississippi. También en Estados Unidos la sustitución de otros cultivos por el de maíz para la producción de etanol ha llevado a un aumento de nitrógeno aplicado a él, y a problemas de escorrentía. Lo mismo ocurre en Brasil en algunas zonas de producción de caña azucarera (FAO, 2008d).

Otras consecuencias asociadas son la salinización del suelo y la proliferación de vectores que transmiten enfermedades graves al ganado y a la especie humana, por ejemplo la malaria (Gómez *et al.* 2008).

En ciertas zonas, pese a que las posibilidades de expansión de regadío pueden ser elevadas, hay limitaciones por las infraestructuras necesarias para transportar el agua, y por los costes que supondría el almacenamiento de la misma, por la sencilla razón de que las tierras más económicas están ya ocupadas (FAO, 2008d).

La segunda vía de solución es consecuencia de que estas materias primas se dan bien en tierras tropicales, y consiste en sustituir cultivos o aumentar la frontera agrícola, lo cual tiene efectos hídricos, sobre todo si la sustitución es a partir de bosques, los cuales juegan un papel importante en el ciclo del agua. Su eliminación genera problemas de escorrentía, e incluso altera el régimen de lluvias de la zona si la superficie sustituida es de gran magnitud (Gómez et al. 2008).

#### 4.6. Un ejemplo de crítica ambiental

Por todos los efectos expuestos, los biocarburantes, pese a presentarse como una alternativa sostenible, también han sido duramente criticados por algunos científicos. Tal es el caso de Hartmut Michael (premio Nobel de química en 1988, por su explicación detallada del funcionamiento de la fotosíntesis).

Según este autor, con los biocombustibles no se ahorra CO<sub>2</sub>, y además se deforesta la Amazonia. Así lo manifiesta en una entrevista concedida al periódico El País (2007) afirmando: “No soy el único que dice esto, sólo hay que hacer cálculos. Sólo que los políticos no quieren escuchar esta idea”. A continuación, por su interés, se expone la entrevista completa:

**“Pregunta** Según una directiva de la Unión Europea, el 5,75% de todo el transporte basado en energías fósiles deberá ser sustituido por biocombustibles antes del 2010. ¿Es una estrategia equivocada?

**Respuesta** Recomendaría abolir esa directiva: con los biocombustibles no se ahorra emisiones de dióxido de carbono. Es evidente que tenemos que reducir las emisiones de dióxido de carbono si queremos frenar o reducir el calentamiento global, tenemos que cambiar de energías fósiles a energías renovables. Pero la producción y el uso del biogás o el biocombustible no son neutrales en cuanto a la producción de CO<sub>2</sub>, porque al menos el 50% de toda la energía contenida en el biogás o en el biocombustible procede de fuentes fósiles.

**P.** ¿Puede explicarlo un poco mejor?

**R.** Para producir algunos biocombustibles, como el etanol, hace falta invertir mucha energía en forma de fertilizante, de transporte... Y también en el destilado del alcohol. Lo que obtienes al fermentar el vegetal es algo como el vino, con un 10% de alcohol, y hay que convertirlo en alcohol 100%. Para eso hay que invertir casi tanta energía como la que hay en el etanol. Y si obtienes esa energía de combustibles fósiles, acabas emitiendo más CO<sub>2</sub> de lo que emitirías simplemente usando gasolina en el coche.

**P.** ¿No es algo que se pueda mejorar con nuevas técnicas de cultivo, con más investigación en general?

**R.** El problema de partida es que la eficiencia global de la fotosíntesis es muy baja. Menos del uno por ciento de la energía solar se almacena en forma de biomasa, y no hay muchas posibilidades de mejorar eso. El biocombustible que se puede producir por unidad de superficie y año contiene menos del 0,4% de la energía solar que ha recibido esa superficie en el mismo tiempo.

- P.** *O sea que habría que cultivar superficies enormes para obtener suficiente biocombustible...*
- R.** Incluso si no contamos la energía que hay que invertir en producir los biocombustibles, hay que tener en cuenta que cubrir la demanda de electricidad de Alemania con biocombustibles exigiría dedicar toda la superficie del país a cultivos energéticos. En comparación, las células fotovoltaicas son entre 50 y 100 veces más eficientes en lo que respecta a convertir la energía solar en eléctrica, y necesitan de mucho menos suelo. Los cultivos energéticos son una manera muy poco eficiente de usar el suelo.
- P.** *Ha hablado también del riesgo de deforestación asociado al uso de biocombustibles.*
- R.** Sí, los biocombustibles están fomentando la pérdida de selva tropical en Indonesia, Malasia, algunas zonas de África y en Brasil. En Brasil es la soja: cada vez se cultiva más y más soja en la selva. Y quemar selva para producir soja libera una cantidad enorme de dióxido de carbono a la atmósfera.
- P.** *En su conferencia ha dicho incluso que es más eficiente, y ahorra más emisiones, usar directamente los cultivos para calentarse.*
- R.** Sí, puestos a cultivar, el mayor ahorro lo obtendríamos usando la madera para calefacción, en vez de petróleo o gas natural. El petróleo se dejaría sólo para los coches. De esa manera triplicas o cuadruplicas la eficiencia, no pagas el impuesto de convertir la biomasa en biocombustible.
- P.** *Pero también ha dicho que producir biocombustibles es más barato energéticamente en algunos países que en otros. ¿Son los biocombustibles rentables al menos en algunos países?*
- R.** Si el biocombustible se produce a partir de la caña de azúcar en los países en que este cultivo crece como si fuera hierba, sin fertilizante, como Brasil, sí puede ser un proceso rentable. En Brasil se exprime la caña y los restos de la planta se usan para destilar el alcohol. Pero en Europa, con trigo o remolacha, no es rentable. Aquí no se da la caña de azúcar.
- P.** *Y ¿si se usan métodos biotecnológicos, enzimas, que digieran toda la planta -incluida la lignina- para aumentar la eficiencia de la producción de biocombustible?*
- R.** No se gana mucho. La eficiencia de la conversión de biomasa en biocombustible oscila entre el 0,15% y el 0,3%. Y las células fotovoltaicas tienen ya una eficiencia de entre el 15% y el 20%. Y también son interesantes las otras formas de aprovechar la energía solar, como la energía solar térmica.
- P.** *Así que en su opinión hay que fomentar la energía solar*
- R.** La mejor manera de resolver nuestro problema es con energía solar, lo malo es que las células fotovoltaicas son aún muy caras. Podríamos tener una *granja solar* en el Sáhara, por ejemplo, y convertir la energía que se obtuviera en alguna otra forma de energía que se pueda transportar, como el hidrógeno. Eso, hasta que se desarrollen cables superconductores a temperatura ambiente.
- P.** *Si está tan claro que los biocombustibles no son una opción, ¿por qué todo el mundo apuesta por ellos?*
- R.** Es que son una idea muy atractiva, el término *bio* vende mucho... Pero no soy el único que critica los biocombustibles. Basta hacer los cálculos."

## 5. Impactos sociales

Algunos actores de la Cooperación Internacional como el Banco Mundial (2008), señalan que, a largo plazo, la promoción del sector y su competitividad en el mercado tendrán como efecto un desarrollo rural y una generación de empleo en las zonas más pobres.

No obstante, a corto plazo los estudios dan resultados bastante desesperanzadores en términos generales (si bien depende del país estudiado) para los menos favorecidos/as. Este apartado del trabajo se centra en la seguridad alimentaria y el acceso a los alimentos, así como en el éxodo rural y pérdida de la soberanía alimentaria.

La FAO (2008 f) señala que el efecto inmediato neto de los precios (25% para 2025) será positivo para los vendedores netos de alimentos y negativo en la seguridad alimentaria de los compradores netos, sumándose 440 millones de personas subnutridas a los ya 850 millones existentes. Ello se debe a que la subida de los productos básicos dificulta el acceso de estas personas a los mismos. Además, al ser también, los cereales y las leguminosas, destinados a la alimentación del ganado, la desviación de las materias primas hacia el sector bioenergético, podrían tener como consecuencia el uso de otras más caras para fines ganaderos, trayendo consigo un incremento del precio de la carne y de la leche (todo ello se ve acentuado en hogares dirigidos por mujeres, ya que dedican mayor capital a la compra de alimentos y les es más difícil el acceso a la tierra).

Es interesante señalar que, en la mayoría de los países más pobres, como se aprecia en el cuadro 4, la totalidad de habitantes urbanos (normalmente el porcentaje más alto de la población) son compradores en su mayor parte de alimentos, y no todos los habitantes rurales son vendedores netos de alimentos (algunos incluso dedican una amplia cuantía a comprarlos), lo que muestra, en principio una amenaza para la seguridad alimentaria.

**Cuadro 4. Porcentaje de hogares vendedores netos de alimentos por países.**

PAÍS / AÑO	PROPORCIÓN DE HOGARES		
	Urbanos (Porcentaje)	Rurales (Porcentaje)	Todos (Porcentaje)
Bangladesh, 2000	3,3	18,9	15,7
Bolivia, 2002	1,2	24,6	10,0
Camboya, 1999	15,1	43,8	39,6
Etiopía, 2000	6,3	27,3	23,1
Ghana, 1998	13,8	43,5	32,6
Guatemala, 2000	3,5	15,2	10,1
Madagascar, 2001	14,4	59,2	50,8
Malawi, 2004	7,8	12,4	11,8
Pakistán, 2001	2,8	27,5	20,3
Perú, 2003	2,9	15,5	6,7
Viet Nam, 1998	7,1	50,6	40,1
Zambia, 1998	2,8	29,6	19,1
<b>Máximo</b>	<b>15,1</b>	<b>59,2</b>	<b>50,8</b>
<b>Mínimo</b>	<b>1,2</b>	<b>12,4</b>	<b>6,7</b>
<b>Media no ponderada</b>	<b>6,8</b>	<b>30,7</b>	<b>23,3</b>

Fuente: FAO (2008f).

Bolivia, Guatemala y Perú son los casos más destacados, con sólo un 10% de hogares vendedores netos de alimentos en el caso de los dos primeros y un 6,7% en el caso de Perú. Sólo Madagascar presenta cifras que superan el 50%. Incluso entre los productores netos, serán más perjudicados los pobres, ya que siempre van a obtener más ingresos los que más excedentes posean (FAO, 2008f).

Atendiendo a la cuestión del éxodo rural, de nuevo los pequeños productores/as son los más afectados. Se tomará como ejemplo la región de la Pampa argentina, donde, como afirma Young (2006), los granjeros y granjeras familiares han perdido control sobre la tierra y fuentes tecnológicas, debido a una intensificación de la agricultura asociada al monocultivo de soja, viéndose obligadas al éxodo rural por falta de apoyo de los gobiernos frente a las políticas económicas liberales.

Cuantitativamente, y poniendo como ejemplo la región de la Pampa Argentina, según los datos del Censo Nacional Agropecuario del Instituto de Estadística de Argentina, vemos que las explotaciones pasaron de ser 189.292 en 1998 a 134.794, correspondiéndose con un aumento de las hectáreas de soja de 5 millones en 1993 a casi 10 en 2001. Se observa también que la población del campo ha disminuido notablemente en 2001 con respecto a 1960. Ésta pasa de 2.362.000 en el primer año a 1.432.000 (Navarrete et al. 2005). A nivel nacional, extrapolando, parece que el fenómeno a tomado la misma línea directriz. Mientras que las hectáreas de soja aumentaban desde casi 7 millones en el 97 hasta los 13 millones en 2003, el número de explotaciones familiares disminuyó desde 421.221 en 1998 a 333.533 en 2002. Las migraciones del campo a la urbe también son cuantiosas pasando de ser cuatro millones de habitantes frente a los 32 millones residentes en el país en 1991 a ser algo más de dos millones (de 36 millones) en el año 2001.

Otro ejemplo es *Mato Grosso*, el primer estado productor de soja en Brasil. Ya en 2004 la superficie dedicada al monocultivo de soja era de un 21% para cubrir la demanda de la UE y de China, con impactos ambientales catastróficos, y un escaso aporte en la reducción de la pobreza. Los ingresos en este estado, representan el 25% del PIB, siendo el gobernador Blairo Maggi el principal cultivador de soja, y poseedor de un grupo agroindustrial. No obstante, en la capital del estado se mantienen altos niveles de pobreza, atendiendo a cifras, un 26% de indigencia (CLAES, 2004).

## **6. Proyectos de mecanismo de desarrollo limpio en el área de biocarburantes**

El MDL (Mecanismo de Desarrollo Limpio) es uno de los tres mecanismos flexibles del Protocolo de Kyoto (1997) cuyo objetivo es ayudar a los países desarrollados (Anexo I) a reducir sus emisiones en 2012 con respecto a 1990 en un 5,2%.

Así, puesto que es más barato descontaminar en países en desarrollo (países de no Anexo I) que en los propios países industrializados y los primeros no están sujetos a compromisos para la reducción de sus emisiones de GEI, se permite a los países industrializados invertir en proyectos de reducción de emisiones como medida de mitigación en los países en vías de desarrollo contabilizando esas reducciones como créditos de carbono, con los que se puede comerciar (Lasso, 2008)

Ello es posible porque se considera que la distribución de los gases es uniforme en la atmósfera por lo que el secuestro de gases es indiferente si se produce en un lugar u otro.

Una crítica fuerte en contra, según varios autores, es que el Norte así realiza proyectos que generan créditos de carbono barato, para cumplir rápidamente sus metas, estando traspasándose la contaminación de un lugar a otro.



Concretando, en lo que atañe a los biocarburantes, puesto que la legislación es menos restrictiva en los países en desarrollo como se citó anteriormente, se pretende obtener financiación para impulsar proyectos de fomento de biocombustibles a través de MDL.

Según Gómez *et al.* (2008), cinco proyectos han sido presentados, y de éstos solamente uno ha sido aprobado, puesto que se pueden presentar dificultades metodológicas para comprobar los efectos en el cambio de uso de suelo, y también por la doble contabilidad (verificar que los consumidores del biocombustible no sean países industrializados que pudieran registrar el consumo como reducción de GEI).

Cuatro de los proyectos son de producción de biodiésel, dos de ellos en Tailandia a partir de aceite de girasol y de palma, uno a partir del aceite usado de cocina en China, otro a partir de jatropha y semillas de árbol en India.

Frente a ellos sólo uno se presentó para la obtención de bioetanol en Tailandia (el primer caso reflejado en el cuadro 5).

### Cuadro 5. Proyectos de Mecanismo de Desarrollo limpio.

País	Proyecto	Producción (kl/año)	Reducción CO <sub>2</sub> t/año (% reducción)
Tailandia	Etanol caña de azúcar	22.950	40.196 (79%)
China	Biodiésel aceite de cocina	57.274	123.211 (83%)
Tailandia	Biodiésel girasol	17.182	44.217 (87%)
India	Biodiésel semillas árbol	10.206	26.798 (96%)
Tailandia	Biodiésel palma	103.093	145.044 (50%)

Fuente: Gómez *et al.* (2008).

Pese a que todos ellos presentan un resultado positivo, hay que destacar que sólo el de producción a partir de aceite de palma en Tailandia tiene en cuenta las emisiones y fugas.

Se plantean dos problemas a considerar. Por un lado que las exportaciones de biocombustibles hacia países industrializados no se pueden considerar dentro del MDL, lo que ha conducido a un debate en la UE respecto a la necesidad de asegurar las sostenibilidad de los biocarburantes en todo el proceso de producción hasta el consumo, pudiendo esto implicar un sistema de certificación para las importaciones que habría que implantar.

Otro factor a tener en cuenta, y difícil de contabilizar es la expansión de la frontera agrícola a áreas naturales, provocando tala de árboles, y pérdida de diversidad.

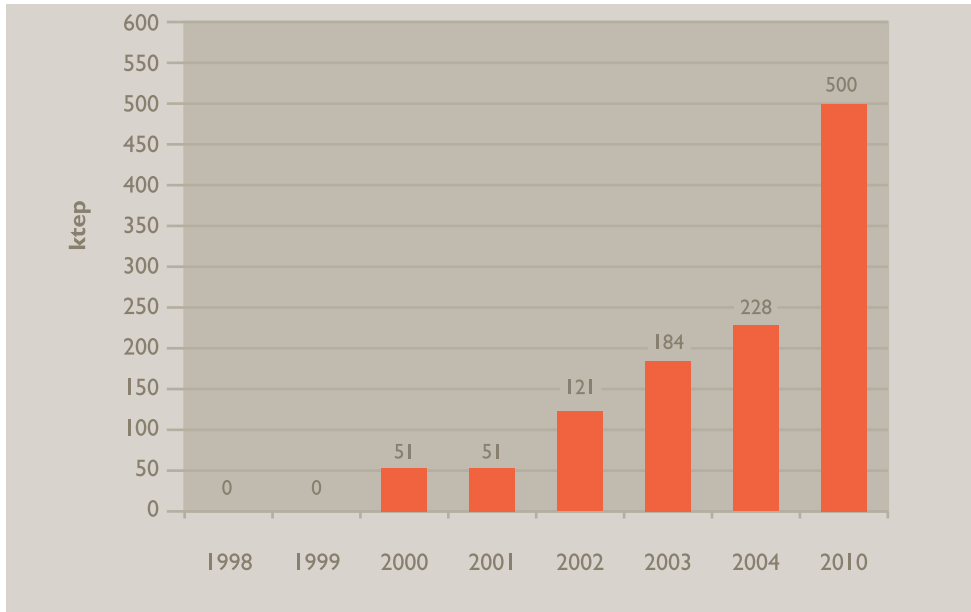
## 7. España, Cantabria y los biocarburantes de primera generación

Las normativas y objetivos de sustitución adoptados por España, y por ende Cantabria, siguen la línea directriz de la Unión Europea.

Según el Plan de Energías Renovables 2005-2010, los objetivos de la UE no se estaban cumpliendo debido a que pocos países estaban desarrollando el sector.

El gráfico 6 presenta la evolución de la producción de etanol en España. Como se puede observar, destacaba ya el país en el 2003, por ser el país líder en producción de etanol y experimentar un gran avance en el sector del biodiésel.

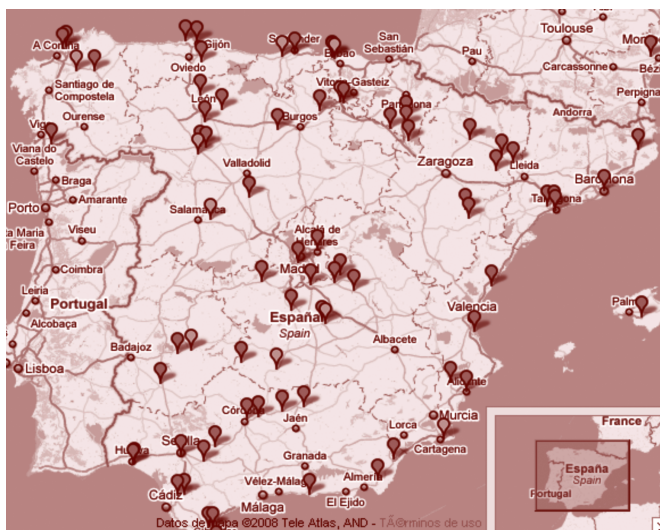
**Gráfico 6. Evolución de producción de etanol en España.**



Fuente: Plan de Energías Renovables 2005-2010.

En 2004, España ya tenía 8 plantas de Bioetanol produciendo 228.200 toneladas al año. En la actualidad hay más en construcción y varios proyectos, así como plantas para la producción de biodiésel, lo que se aprecia a continuación en el mapa I.

**Mapa I. Plantas de biodiésel y bioetanol.**



Fuente: Biodiésel-Spain (2008)

Sin embargo, la expansión del sector se encuentra con serias barreras, para las que se han planteado medidas, lo cual está gráficamente muy resumido en el cuadro 6.

**Cuadro 6. Barreras y medidas del Plan de Fomento.**

Barreras	Medidas	Responsable	Coste (€)	Calendario
Necesaria exención fiscal generalizada, durante un periodo de al menos 10 años.	Extender el esquema actual de incentivos fiscales al menos durante los diez primeros años de la vida de un proyecto.	Ministerio de Hacienda.	Calcular el coste durante el periodo.	2006
Necesario desligar la producción de la materia prima de los porcentajes variables de retirada obligatoria de la PAC.	Desarrollo de todas las posibilidades que ofrece la PAC, en particular las que se refieren a ayudas europeas y nacionales para producir cultivos energéticos.	Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Ministerio de Economía.	Sin coste adicional al actual.	2005-2010
Peores condiciones agronómicas para cereales y oleaginosas en España que en Europa Septentrional.	Desarrollo y selección de nuevas especies de oleaginosas, adaptadas a las características agronómicas de España.	Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Ministerio de Industria, Turismo y Comercio.	Pendiente de evaluar.	2007-2010
Necesario acondicionamiento de la red general de distribución de carburantes.	1. Desarrollo de una logística de distribución. 2. Desarrollos técnicos en lo relativo a las mezclas de biocarburantes con carburantes convencionales.	Ministerio de Industria, Turismo y Comercio.	Pendiente de evaluación.	2005-2010
Garantías necesarias de los fabricantes de vehículos.	Certificación y vigilancia de los estándares de calidad de los biocarburantes. Desarrollar una normativa que se dirija a la adecuación del parque automovilístico al uso de los biocarburantes.	Ministerio de Industria, Turismo y Comercio. Comunidades Autónomas.	Sin coste.	2007
Alto precio de mercado de los aceites para usos alimentarios, mayor que el que puede pagar la aplicación energética.	1. Desarrollo de una logística de recogida de aceites vegetales usados. 2. Desarrollo y selección de nuevas especies de oleaginosas, adaptadas a las características agronómicas de España.	Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Ministerio de Medio Ambiente. Comunidades Autónomas.	1. Sin coste. 2. Pendiente de evaluar.	2005-2010

Fuente: Plan de Energías Renovables 2005-2010.

La comunidad autónoma cántabra, también se interesó por diversos proyectos en el año 2004. En primer lugar, la “Sniace Biofuel” en Torrelavega, la cual, según datos de Biodiésel-Spain, pretende producir 100.000 toneladas de bioetanol para 2010, asegurándose el suministro de cereales por parte de la cooperativa palentina 150.000 toneladas de cereales al año (consumirá más de 300.000), entre los que se encuentran trigo cebada y maíz. Dicha planta está en construcción. Por otro lado, la de Gebiosa, en la localidad de Pontejos, planta de biodiésel, la cual está en construcción, y prevista para finalizarse a finales de este año. Se calcula que su producción será de 155.000 toneladas de biodiésel a partir de soja, palma y colza. Las dos primeras leguminosas, no se producen en España. El grupo Sniace, es promotor de una planta en Zamora y otra en Polonia.

El Gobierno Cántabro, ha destinado una inversión de 20 millones de euros para la planta de biodiésel y 50 para la de bioetanol según datos del Plan Energético de Cantabria (2005-2011). En la planta de Pontejos SODERCAN tiene una participación del 50%. Para la introducción de los biocarburantes en el sector transporte el Plan Energético propone diversas medidas, como son la participación económica en la inversión inicial, asesorar a las gasolineras y campañas de promoción, tanto en la población como entre los sectores del transporte público. Como ejemplo de esto último, el Gobierno el año pasado lanzó una campaña “ Deja que la naturaleza alimente tu motor”, apoyada por la Vicepresidenta, por el Consejero de Medio Ambiente, y el Consejero de Industria, para concienciar a la población del uso beneficioso de dichos combustibles, para cumplir los objetivos del protocolo de Kyoto. La campaña también está incidiendo en sectores estratégicos como la Asociación de Taxistas para su uso.

## 8. ¿Esperanzas en biocarburantes de segunda generación?

Una vez valorados pros y contras de los biocarburantes de primera generación, se exponen a continuación las ventajas e inconvenientes de los de segunda generación, ya que son objeto de estudio en la actualidad.

Los biocombustibles de segunda generación son aquellos que se obtienen a partir de masa lignocelulósica. Las tecnologías necesarias están en fase experimental o de demostración. Si bien es cierto que el uso de las mismas podría encarecer el proceso, no es menos cierto que la materia prima es inferior en precios a las de los carburantes de primera generación.

Se plantean varias ventajas, con respecto a los combustibles biológicos obtenidos a partir de leguminosas, cereales y caña azucarera (FAO, 2008b), por lo que las subvenciones dedicadas a la investigación de las mismas son bastante cuantiosas.

Por una parte, algunas plantas y pastos crecen en zonas de suelos degradados que no son aptos para cultivos destinados a soja, cereal, palma y caña de azúcar. Habría también una mayor variedad de materias primas, siendo algunas de ellas desechos de agricultura y silvicultura (hojas, paja) y otros desperdicios de la ciudadanía (cáscaras de nuez, aserrín), reduciéndose así la competencia por la tierra para la producción de alimentación humana y animal, lo cual a su vez influiría en los precios de los alimentos básicos teniendo, en principio, menos repercusiones sobre la seguridad alimentaria. Por otro lado, atendiendo a la emisión de gases de efecto invernadero diversos estudios muestran que las cantidades de GEI son menores que en comparación con los combustibles fósiles y los de primera generación, debido al mayor rendimiento, comentado anteriormente además de que la energía de su elaboración podría obtenerse de la lignina y otros desechos de las plantas, a diferencia de los anteriores que dependen del insumo de petróleo y otras fuentes energéticas fósiles. Como dato comparativo, la FAO (2008b) señala que mientras que el maíz para producción de etanol puede conducir a la reducción de 1,8 toneladas de dióxido de carbono por hectárea y año, un cultivo de segunda generación puede ahorrar 8,6.

Esta posible alternativa, sin embargo, no está exenta de riesgos (FAO, 2008b), ya que la descomposición de la biomasa es importantísima para mantener la textura del suelo, así como su fertilidad y el exceso de su uso podrían tener efectos negativos. También hay que tener en cuenta que la biomasa celulósica es más difícil de triturar, lo que podría encarecer el proceso. Es importante destacar también que varias de las especies planteadas como materia prima son invasivas o con posibilidad de serlo, pudiendo provocar un gran impacto en la biodiversidad, la agricultura y la disponibilidad de recursos hídricos.

Además, el riesgo de pérdida de espacios naturales, aunque podría disminuir, no sería eliminado, pudiendo favorecer a la sustitución, en algunas áreas de bosques naturales por plantaciones (Gómez et al. 2008).

Además de la posibilidad de producir combustibles a través de oleaginosas, caña de azúcar y cereales, así como de lignocelulosa, se está investigando sobre la posibilidad de la producción de Biodiésel a partir de hongos de forma experimental. Artículos científicos recientes así lo ponen de manifiesto. Según algunos profesionales de la Universidad de Montana y otras universidades (Strobel et al. 2008), un hongo, *Gliocladium roseum*, que crece sobre la planta *Eucryphia Cordifolia* podría ser materia prima en la producción de biodiésel.

Los científicos han observado que en medio agar y en condiciones microaerófilas, el organismo produce una serie de éteres derivados del ácido acético en cuantías importantes, los cuales se asocian normalmente con el combustible diésel, habiendo sido denominadas las sustancias volátiles producidas por este hongo “micodiésel”. A continuación se expone parte del artículo con información sobre la metodología y los datos numéricos más destacados del estudio:

“Un hongo, *Gliocladium roseum* (NRRL 50072), produjo una serie de hidrocarburos y derivados de los mismos sobre una base de harina de avena-agar bajo condiciones microaerófilas como fue analizado por microextracción en fase sólida (SPME)-GC/MS. Como ejemplo, este organismo produce importantes series de esteres del ácido acético de cadena simple incluyendo aquellos de penta, hexa, hepta, octa, nocta y deca alcoholes. También otros hidrocarburos fueron producidos por este organismo, incluyendo 2-6 dimetil-undecano, el 3-3,5 trimetil-decano, el 4 metil-cilohexano.... Hidrocarburos volátiles también fueron producidos en un medio de base celulósica, incluyendo el heptano, octano y benceno, además de algunos hidrocarburos ramificados. Un extracto de la planta hospedadora, *Eucryphia cordifolia* (olmo), soporta el crecimiento y la producción de hidrocarburos de este hongo. La cuantificación de las sustancias por espectrometría de “proton transfer mass” (PTR-MS), indican un nivel de sustancias orgánicas del orden de 80 partes por millón y por volumen, sobre el medio de harina de avena-agar en 18 días. Siguiendo la escala del sistema PTR-MS el ácido acético hepta fue cuantificado (500 partes por billón y volumen), pudiéndose, por tanto, estimar la cantidad mediante el sistema GC/MS (40 partes por millón y por volumen). Los hidrocarburos producidos por *G. roseum* contienen un número de compuestos normalmente asociado con el combustible diésel, por lo que se han denominado “micodiésel”. Extracción de cultivos líquidos del hongo revelaron la presencia de numerosos ácidos grasos y otros lípidos. Todos estos hallazgos tienen implicación en la producción de energía y su utilización”.

## 9. Relación de las políticas bioenergéticas con las políticas de desarrollo de la Unión Europea

El “Consenso Europeo sobre Desarrollo” (2006) es una declaración conjunta del Consejo y de los Representantes de los Estados miembros reunidos en el Seno del Consejo, del Parlamento Europeo y de la Comisión sobre Política de Desarrollo de la Unión Europea.

En toda la declaración, además de otras ideas importantes, se incide reiterativamente que tiene que haber una coherencia de las políticas a favor del desarrollo y se afirma que “la UE tendrá en cuenta los objetivos de cooperación para el desarrollo en todas las políticas que aplique que puedan afectar a los países en desarrollo” mediante los procedimientos, mecanismos y medios adecuados para llevarlo a cabo.

Ahora bien, varias incoherencias se observan si se relacionan con las políticas promotoras del sector bioenergético acorde a lo analizado en el presente estudio:

En primer lugar, la UE se centra en que el principal objetivo de la política de desarrollo es la erradicación de la pobreza, primer Objetivo de Desarrollo del Milenio. En el análisis de los impactos sociales, se ve, como el aumento de demandada de materias primas para el sector podría dar lugar a un incremento de los precios de los productos de consumo humano, afectando a los países más pobres, y dentro de ellos a las personas más pobres, por destinar mayoritariamente su salario a la compra de alimentos, aumentando el hambre y la subnutrición en el planeta. Aquí se viola la seguridad alimentaria de miles de personas, lo que es incoherente con el punto 84 de la política de cooperación de la UE, referente a la seguridad alimentaria.

En el punto 85, se habla del acceso a los recursos, cuando, en muchos casos es un problema para los propietarios/as de pequeñas explotaciones agrícolas, siendo en algunos casos expulsados/as de sus tierras.

Por otro lado, resulta interesante ver la relación de las políticas pro-sector bioenergético con las de desarrollo referidas al medio ambiente y gestión de los recursos naturales, expuestas en los apartados 75 y 76 del consenso:

75 “La Comunidad apoyará los esfuerzos de los países socios para integrar la dimensión ambiental en el desarrollo, y contribuirá a mejorar su capacidad de aplicación de los acuerdos multilaterales ambientales. La Comunidad dedicará especial atención a las iniciativas encaminadas a velar por la gestión sostenible y la conservación de los recursos naturales, en particular como fuente de ingresos y como medios de protección de empleo y creación de puestos de trabajo, de fuentes de ingresos en el medio rural y de bienes y servicios ambientales. Con tal propósito alentará y apoyará estrategias nacionales y regionales; además participará y colaborará en iniciativas y organizaciones a escala europea o mundial. Un apoyo más firme a la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas sobre la Diversidad biológica contribuirá a detener la pérdida de biodiversidad, del fomento de la seguridad biológica y a la gestión sostenible de la biodiversidad...

...En lo que se refiere a la gestión forestal sostenible, la Comunidad respaldará los esfuerzos de lucha contra la explotación de madera ilegal, y prestará especial atención a la aplicación de las leyes, gobernanza y comercio forestales”.

76 “Por lo que se refiere al cambio climático, la Comunidad centrará sus esfuerzos en la ejecución del plan de acción de la UE sobre el cambio climático y el desarrollo, en estrecha colaboración con los Estados miembros. El apoyo de la Comunidad... a los pequeños Estados insulares en desarrollo se centrará en la adaptación a los efectos negativos del cambio climático. Hará hincapié asimismo en la gestión sostenible de productos químicos y residuos, atendiendo en particular su relación con cuestiones sanitarias”.

En la política de desarrollo se habla de tomar iniciativas para velar por la gestión sostenible y la conservación de recursos naturales. Sin embargo, el impulso de las políticas promotoras de los biocarburantes, en muchos países tropicales de Latinoamérica, Asia y África está contribuyendo a la deforestación, a pasos agigantados, para extender la frontera agrícola. Dicha deforestación puede llevar a una desertización además de otros problemas asociados, tal y como se ha expuesto en el apartado 5 de este trabajo.

Por otra parte, normalmente se recurre al monocultivo para obtener materias primas con fines energéticos, lo cual es totalmente contrapuesto al objetivo de mantener la biodiversidad de la política de desarrollo. Otra característica del monocultivo es el uso de sustancias agroquímicas, lo que se contradice con el punto 76 en lo que se refiere a la gestión sostenible de productos químicos y residuos.

Para terminar, en cuanto al argumento de las políticas de la UE más importante para impulsar los biocombustibles como medio de transporte, la reducción de GEI a nivel mundial, en los estudios que se tiene en cuenta el cambio del uso de la tierra los resultados no son muy esperanzadores, y, como se ha demostrado hay casos en los que ese cambio está ocurriendo a costa de bosques que almacenan grandes cantidades de dióxido de carbono.

## Conclusiones

La alternativa de la bioenergía como sustitución a los combustibles fósiles es una cuestión de actualidad desde hace unos años, y lo será en el futuro. Los principales promotores son los países con mayor demanda energética, la UE, y USA, siguiendo sus pasos otros países como Brasil, Sudáfrica e India. Los principales productores serán países en desarrollo, cuya demanda energética es considerablemente menor. Sin embargo, varias son las cuestiones para poner en duda estos potenciales beneficios de reducción de gases, ya que, en muchos casos las consecuencias son efectos no deseados, principalmente para los países productores.

En cuanto a los efectos ambientales, las emisiones de algunos gases muy contaminantes serían reducidas, caso de los sulfuros, con una disminución de enfermedades, aire más puro y amortiguación del efecto de la lluvia ácida. Todo depende del tipo de auto, motor y carburante utilizado. Las personas más afectadas son las residentes en las zonas urbanas. No obstante estos efectos podrían verse paliados por el incremento de automóviles. Podría pues, ser muy interesante establecer políticas que controlen el sector automotriz además de promover tanto los biocombustibles.

La principal razón de la UE para impulsar las políticas relacionadas con el uso de bioenergía es la reducción de emisiones de GEI para así cumplir lo acordado en el protocolo de Kyoto. Los estudios sobre emisiones dan valores muy dispares, según las fases del ciclo de la vida que se tengan en cuenta, el biocombustible utilizado y las técnicas de producción e industrialización y transporte para su comercialización. Pero, no hay que olvidar que, considerando cambios en el uso de la tierra, como está demostrado ocurre en Brasil, Indonesia, Argentina, Malasia y otros países tropicales (por las condiciones climáticas óptimas para el cultivo), la deforestación ocasionada puede hacer que el balance sea totalmente positivo, pudiendo además compensar también los efectos locales de reducción de gases, al expulsarse a la atmósfera cantidades altas en este proceso. También el uso de fertilizantes y pesticidas asociado al modelo de agricultura intensiva utilizado en estos casos puede contribuir a incrementar las emisiones, además de las consecuencias de contaminaciones de agua. En muchas zonas, el agua también puede ser un factor limitante, por competencia para usos industriales, y de otra índole. La pérdida de biodiversidad también es una consecuencia ambiental, pudiendo desaparecer animales por pérdida de hábitat y decrecer la agrobiodiversidad, perdiéndose variedades locales. La menor diversidad genética predispone a las plantaciones a plagas y enfermedades, lo cual predispone al uso de agroquímicos. Por tanto, sería conveniente según el caso valorar todos estos factores para ver si los beneficios potenciales son mayores que los costes.

Adicionalmente, la estrecha relación entre mercados energéticos y agrícolas, y la supeditación del segundo al primero por su mayor tamaño, puede conducir a que el aumento de la demanda

de los biocombustibles (especialmente si sube el crudo), para cumplir los objetivos de sustitución, haga necesarias muchas de las tierras destinadas al cultivo, siendo el equilibrio productivo para la agricultura dudoso, y dando como posible solución extensión de la frontera agrícola a partir de espacios naturales, como se ha podido observar. La *Jatropha*, creciendo en suelos áridos, se ha planteado como una solución, e incluso se ha considerado el efecto positivo. Pero otros estudios no tan optimistas, basándose en experiencias anteriores, tienen temores por falta de conocimientos sobre dicha especie. La subida de precios podría beneficiar a los vendedores netos de alimentos, pero también perjudicar a los compradores netos de alimentos. El sector se plantea como una solución a largo plazo, dando empleo a gente de las zonas rurales, promoviendo así el desarrollo rural. Pero, a corto plazo, se vería comprometida la seguridad alimentaria de miles de personas, las más pobres, ya que, en la mayoría de los países la mayoría de compradores netos superan a los vendedores netos. El derecho a la alimentación se vería amenazado para muchas personas. Es difícil llegar a un equilibrio en cuanto a esto se refiere, puesto que el mercado del petróleo tampoco es para nada equitativo.

Por otro lado, la escasa definición del derecho de tierra en algunas zonas está llevando al éxodo rural de campesinos y campesinas por la expropiación de sus tierras, sin apoyo del Gobierno que les da la espalda frente a las políticas liberales.

Económicamente, sin subvenciones, tampoco el sector es sostenible en la mayoría de los casos. Sólo en el caso del etanol a partir de caña de azúcar en Brasil lo es, si bien, hay que tener en cuenta que tampoco el mercado del petróleo es competitivo y eficaz.

Los Mecanismos de Desarrollo Limpio, también han sido propuestos en este sector. La mayoría no han sido aprobados, por razones de cuantificación. Una fuerte crítica es que la contaminación se trasladaría de unos lugares a otros, por mayor permisibilidad de la ley. No obstante, hay un efecto positivo para las zonas de implantación del proyecto, creando nuevos puestos de empleo. Habría que valorar si los efectos negativos superan a los positivos.

España y Cantabria también promueven el sector. En el caso del Gobierno Cantabro, con la campaña “Deja que la naturaleza alimente tu motor”, pretende concienciar a la población de su uso, así como incidir en asociaciones de taxistas y otros sectores estratégicos, dando a conocer los beneficios del sector. Sería conveniente informar también de los riesgos a la población, para que ésta pudiera crearse una opinión más completa. También sería interesante en informar del crecimiento del sector automovilístico y encaminarse en políticas que regulen dicho proceso.

Los biocarburantes de segunda generación, parecen ser la solución a las trabas expuestas anteriormente, por considerar que no habrá competencia con los productos alimenticios, y que, además la reducción de emisiones es mayor que en los biocarburantes de primera generación. Pero, la tecnología está por desarrollar, y, además, podría darse la paradoja de sustitución de espacios naturales por plantaciones. Una vez más habría que ponderar bien cada caso.

Por último, existen varias incoherencias en las políticas bioenergéticas con respecto a la de desarrollo (quizá porque hay muchos sectores interesados en el tema). Por otro lado, a corto plazo se podría comprometer la seguridad alimentaria de las personas más pobres, cuando el principal objetivo de las políticas de desarrollo es reducir la pobreza y defender el derecho a la alimentación. Ambientalmente, la pretensión de reducir los gases efecto invernadero se puede ver comprometida, así como la pérdida de biodiversidad y la protección de espacios naturales.

Para terminar, cabe plantearse varias cuestiones: ¿el derecho a la alimentación no debería ser prioritario a los intereses energéticos, cuando la producción de las materias primas es paradójicamente, en los países que menos energía demandan? Por otro lado, ¿no se requerirían demasiada superficie de tierra para un sector que, en la mayoría de los casos no es viable económicamente, y con respecto a la demanda de energía fósil representa y representará una mínima



parte?;habría que descartar el sector como alternativa absoluta y proponerlo como alternativa parcial junto con otras energías que sustituyan al crudo?. La respuesta a esta pregunta no es fácil ni baladí y debería ser, en un futuro próximo, objeto de reflexión.

## Bibliografía

Banco Mundial (2008): “*Biocombustibles: Una promesa y algunos riesgos*”, *Informe sobre desarrollo mundial 2008*, ([http://siteresources.worldbank.org/INTWDR2008/Resources/2795087-1191440805557/4249101-1191956789635/02\\_biocombustibles.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTWDR2008/Resources/2795087-1191440805557/4249101-1191956789635/02_biocombustibles.pdf))

Biodiésel-Spain (2007)

([http://www.biodieselspain.com/plantas\\_listado.php](http://www.biodieselspain.com/plantas_listado.php)<https://vertebra.psoe.es/ambito/cantabria/news/index.do?action=View&id=105939>)

Comisión Europea (2008)

([http://ec.europa.eu/agriculture/bioenergy/index\\_en.htm#fuel](http://ec.europa.eu/agriculture/bioenergy/index_en.htm#fuel))

Consenso Europeo (2006)

(<http://eur-lex.europa.eu/JOHtm1.do?uri=OJ:C:2006:046:SOM:ES:HTML>)

FAO (2008a): “*Introducción y mensajes fundamentales*”

(<ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/011/i0100e/i0100e01.pdf>)

- (2008b): “*Biocombustibles y agricultura: Panorama técnico*”

(<ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/011/i0100e/i0100e02.pdf>)

- (2008c): “*Aumento de los precios de los alimentos: hechos, perspectivas, impacto y acciones requeridas*”

([http://www.inforural.com.mx/IMG/pdf/Aumento\\_del\\_precio\\_de\\_los\\_alimentos\\_FAO.pdf](http://www.inforural.com.mx/IMG/pdf/Aumento_del_precio_de_los_alimentos_FAO.pdf))

- (2008d): “*Efectos de los biocombustibles en el medio ambiente*”

(<ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/011/i0100s/i0100s05.pdf>)

- (2008f): “*Efectos en la pobreza y la seguridad alimentaria*”

(<ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/011/i0100s/i0100s06.pdf>)

- (2008g): “*Factores económicos y normativos impulsores de los biocombustibles líquidos*”

(<ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/011/i0100e/i0100e03.pdf>)

Gobierno de Cantabria. Vicepresidencia (2007): “*Gorostiaga presenta la campaña de fomento del uso de Biodiésel dentro del programa Cero de CO<sub>2</sub>*”.

(<https://vertebra.psoe.es/ambito/cantabria/news/index.do?action=View&id=105939>)

GÓMEZ, J.J., SAMANIEGO, J.L., ANTONISSEN, M. (2008): “*Consideraciones ambientales en torno a los biocombustibles líquidos*”, *Serie Medio ambiente y desarrollo*, N° 137, Santiago de Chile, (<http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/1/34201/LC-L.2915-P.pdf>)

HARTMUT, M. (2007): “*Con los biocombustibles no se ahorran emisiones de CO<sub>2</sub>*”, *El País* (12/09)

([www.elpais.com/articulo/futuro/biocombustibles/ahorran/emisiones/CO2/elpepusoc-fut/20070912elpepifut\\_4/Tes](http://www.elpais.com/articulo/futuro/biocombustibles/ahorran/emisiones/CO2/elpepusoc-fut/20070912elpepifut_4/Tes)).

INDEC (Instituto Nacional de Estadística)

- Censo Nacional Agropecuario 1988 y 2002. (<http://www.indec.mecon.ar/>)

- Censo población por provincia 1991-2001.

(<http://www.indec.mecon.gov.ar/censo2001s2/Datos/30000c22.xlsNDEC>)

LASSO M.A. (2008): “*¿Campeona en el mercado de carbono?*”, PNUMA

(<http://tierramerica.net/2004/1120/articulo.shtml>)

NAVARRETE, M. et al. (2005): *Análisis sistémico de la agriculturización en la pampa húmeda argen-*

*tina y sus consecuencias en regiones extrapampenas: sostenibilidad, brechas de conocimiento e integración de políticas.* CEPAL, Santiago de Chile.

Observatorio del desarrollo (CLAES). “*Los claroscuros de la soja en Matto Grosso*”. (2004). (<http://www.agropecuaria.org/observatorio/OdeDSojaMGrossoLapitzGudynas.pdf>)

Plan de Energías Renovables de España 2005-2010. Área biocarburantes. (<http://www.mityc.es/desarrollo/sección/energíarenovable/plan/documentos/>)

Plan Energético de Cantabria 2005-2011. Biocarburantes. ([http://www.energiasrenovables.ciemat.es/adjuntos\\_documentos/PlanEnCant.pdf](http://www.energiasrenovables.ciemat.es/adjuntos_documentos/PlanEnCant.pdf))

SEARCHINGER, T. et al. (2008). “*Use of U.S. of croplands for biofuels increases Greenhouses gases Through Emissions from Land-Use Change*”

(<http://www.sciencemag.org/cgi/content/abstract/319/5867/11238>)

STERN, R. (2008): “*Reversing emissions from land use changes*” *Stern Review: The economics of climate change.* ([http://www.hmtreasury.gov.uk/d/Chapter\\_25\\_Reversing\\_Emissions\\_from\\_Land\\_Use\\_Change.pdf](http://www.hmtreasury.gov.uk/d/Chapter_25_Reversing_Emissions_from_Land_Use_Change.pdf))

STROBEL, G. et al. (2008): “*The production of mycodiesel hydrocarbons and their derivates by the endophytic fungus *Gliocladium roseum* (NRRL)*”, *Microbiology.* (<http://mic.sgmjournals.org/cgi/content/abstract/154/11/3319>)

YOUNG, S. (2006): *Agriculturization as a syndrome: comparative study of agriculture in Argentina and Australia.* CEPAL, Santiago de Chile.



**El apoyo presupuestario como instrumento de  
desarrollo: principales implicaciones y aplicación  
a un caso senegalés**

*Lara M<sup>a</sup> Ruiz Campo*



## RESUMEN

Desde la implementación de los planes de ajuste estructural basados en el Consenso de Washington hasta la actualidad, la cooperación al desarrollo ha recorrido un largo camino. Es en dichos planes así como en el concepto de apropiación, donde la herramienta del apoyo presupuestario hunde sus orígenes conceptuales. En la actualidad, y con objeto de alcanzar un mayor grado de eficacia en la ayuda, el apoyo presupuestario ha devenido un instrumento esencial. Su aplicación, no obstante, se encuentra no exenta de retos. Algunos de los principales se refieren a la elaboración de estrategias de reducción de la pobreza de carácter operativo, al desarrollo de una visión estratégica durante la fase de negociación, a la depuración progresiva de los elementos constitutivos del memorándum de entendimiento, a la implementación de los mecanismos precisos que aseguren una efectiva absorción de la ayuda así como a la propiciación de un nuevo marco de entendimiento con las organizaciones no gubernamentales. La experiencia muestra como los diferentes niveles de madurez institucional entre donante y socio pueden incidir de forma negativa en la eficacia de la herramienta. Por ello, y ante el uso generalizado de la misma, es preciso realizar un ejercicio de reflexión que permita encontrar nuevos caminos en corrección de las dificultades detectadas, evitando, en última instancia, un progresivo incremento de la fatiga de la ayuda.

**Palabras clave:** apoyo presupuestario, plan de ajuste estructural, capacidad de absorción, eficacia de la ayuda.

*Since the beginning of the implementation of the structural adjustment programs based on the Washington Consensus, the development cooperation has run a long way. It is precisely in those plans, as well as in the appropriation principle, where the conceptual origins of budget support reside. At present, in order to increase the aid effectiveness, budget support has become an essential instrument. However, its application shows a certain number of challenges. Some of the most important are referred to the elaboration of operative reduction strategy papers, to the gradual improvement of the formative elements of the memorandum of understanding, to the implementation of the accurate measures that assure the effective aid absorption, and to the promotion of a new framework of understanding with the nongovernmental organizations. Experience shows how the different levels of institutional capacity between donor and partner may have a negative impact on the instrument effectiveness. Due to the latter, and to the widespread use of the instrument, it is necessary to reflect on all these questions in order to find new paths which may allow correcting the already detected difficulties and avoid an increasing aid fatigue.*

**Key words:** budget support, structural adjustment programs, absorption capacity, aid effectiveness.



# El apoyo presupuestario como instrumento de desarrollo: principales implicaciones y aplicación a un caso senegalés

Lara M<sup>a</sup> Ruiz Campo

## INTRODUCCIÓN <sup>1</sup>

Desde finales de los años noventa se viene registrando de forma creciente el uso del apoyo presupuestario como herramienta de desarrollo. El impulso que la modalidad directa de la ayuda viene recibiendo, especialmente desde la Declaración de París, para ser posteriormente reforzado en el último Foro sobre la Eficacia de la Ayuda celebrado en Accra, está planteando una serie importante de retos que se reflejan fielmente en esta herramienta.

El objetivo de este ensayo es analizar los principales puntos críticos de los que depende el éxito de la aplicación de un apoyo presupuestario, y que han sido detectados a lo largo del proceso de implementación. Para ello el trabajo se estructura en cuatro partes. En la primera parte, se repasan los orígenes conceptuales de la herramienta enraizados por un lado en los planes de ajuste estructural, y por otro lado en la influencia del principio de apropiación. En la segunda, parte central del trabajo y más extensa, se analizan detenidamente cada uno de los puntos críticos detectados a lo largo del proceso de implementación del apoyo presupuestario. Esos puntos son: la elaboración de una estrategia de desarrollo por parte del receptor; la fase de negociación, la elaboración de un memorándum de entendimiento, la capacidad de absorción de la ayuda y la generación de capacidades, y la participación de las Organizaciones no Gubernamentales de Desarrollo (ONGD) en los procesos de apoyo presupuestario. En la tercera parte, se realiza el análisis de un caso de apoyo presupuestario sectorial para el sector medio ambiente en Senegal. En él se observan algunas de las principales implicaciones analizadas en la segunda parte del trabajo, así como su trascendencia. En la cuarta y última parte se presentan las principales conclusiones fruto de este trabajo.

Las principales fuentes de información utilizadas son el Banco Mundial (BM), la Comisión Europea (CE), el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), de la que depende la anterior.

## 1. El apoyo presupuestario como instrumento de desarrollo

### 1.1. ¿Qué es el apoyo presupuestario?

El apoyo presupuestario es un instrumento de desarrollo que se encuadra dentro de la ayuda de tipo programática, es decir, pertenece a “aquella modalidad de ayuda orientada a financiar la balanza de pagos y el presupuesto nacional o sectorial de un país y no actividades concretas que, habitualmente, son ejecutadas por medio de proyectos” (AECID, 2008). Dentro del apoyo presupuestario se distinguen dos tipos: general o sectorial.

El apoyo presupuestario general consiste en la transferencia de recursos financieros por parte de un país o grupo de países donantes, a las cuentas del tesoro del país socio, con el fin de sufragar una política o estrategia de desarrollo nacional.

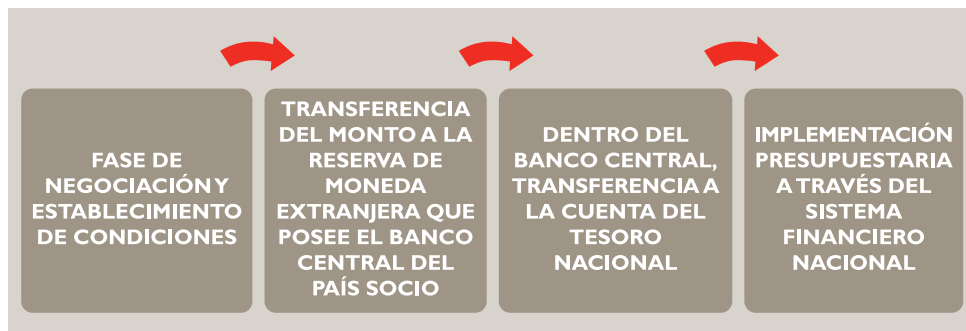
<sup>1</sup> La información para el estudio de caso analizado en el punto tres de este trabajo ha sido obtenida gracias a la colaboración de la Embajada de los Países Bajos en Senegal, y en concreto gracias a Jan Hijkoop, Primer Secretario de Embajada y Jefe Adjunto de Cooperación.



Por apoyo presupuestario sectorial se entiende la ayuda que, actuando de la misma forma que la anterior, financia planes o políticas adscritas a un sector determinado. Se trata, por tanto, de una cuestión de vinculación previa a unas determinadas materias o sectores.

Con el fin de adquirir una idea más precisa acerca de cómo son transferidos los fondos en el apoyo presupuestario, el gráfico 1 muestra el proceso desde la fase de negociación, hasta el momento en el que las cuantías son incorporadas al presupuesto nacional.

**Gráfico 1: Flujo de fondos en el apoyo presupuestario.**



Fuente: Elaboración propia a partir de CE 2007

En un primer momento, tal y como muestra el gráfico, se abre una fase de negociación. En ella se establecerán una serie de condiciones encaminadas a asegurar el éxito de la operación. Tales requisitos serán consensuados por ambas partes. A continuación se efectúa la transferencia de los fondos externos al Banco Central del país receptor; concretamente a sus reservas de moneda extranjera, para pasar, posteriormente, a la cuenta del tesoro nacional. Una vez allí, el dinero está listo para ser incorporado al presupuesto nacional, por medio del sistema financiero que el estado receptor posee.

El apoyo presupuestario comienza a utilizarse, de modo experimental, en el año 1989 en Mozambique por la Cooperación Suiza al Desarrollo (SDC, por sus siglas en inglés). En el año 1987, la SDC se encontraba en dicho país cofinanciando un programa de ajuste estructural. La implementación de dichos planes, y el recorte obligado de gasto público que suponían, había dejado al sector sanitario en una grave situación, ya que, por otra parte, los gastos militares debido a la guerra no habían sido reducidos. De esta forma, los gastos corrientes del sector salud (comida de enfermos, medicamentos, etc.) dependían de la financiación vía proyectos, la cual no era suficiente. Al parecer, en ese momento varias agencias que se encontraban en el país trataban de encontrar formas alternativas al modo tradicional de cooperar. La primera en hacerlo fue la SDC, que en 1989 concede al Ministerio de Salud (MISAU), la primera ayuda presupuestaria para los gastos corrientes de sanidad. Dicha ayuda fue canalizada según los procedimientos del sector público mozambiqueño. La actuación reveló la importancia de establecer criterios claros de distribución, así como la existencia de dificultades relativas a cuestiones cambiarias, que en última instancia retrasaban mucho las operaciones. Pese a ello, la operación ya poseía la esencia y forma de lo que actualmente denominamos apoyo presupuestario.

Los países que de forma más generalizada han comenzado a utilizar este instrumento son los países nórdicos, Países Bajos y Reino Unido. Entre ellos se registra un importante grado de afi-

nidad en cuanto a la forma en la que consideran que debe ser efectuada la cooperación, preferentemente por medio de estas vías. No es casual que sean denominados los *likeminded*. Dichos planteamientos comunes incluyen una crítica al uso interesado de la cooperación como medio para obtener información o ventajas económicas. En cualquier caso, lo que es un hecho es que en el uso de los nuevos instrumentos existen dos velocidades que diferencian a este grupo de los que han comenzado a utilizarlos de forma más tardía y que, principalmente, son los países de la Europa Mediterránea (Botella *et al*, 2006).

Es interesante plasmar el volumen de ayuda que es efectivamente transmitida actualmente vía apoyo presupuestario. Los datos más recientes no recogen cifras con tanta especificidad y engloban también a los enfoques sectoriales. En la actualidad, solamente un 47% de la ayuda se transfiere por medio de la modalidad programática (OCDE, 2008). La Conferencia de Accra había establecido que en el año 2010 la cuantía ascendiera a un 66%, meta que no parece que vaya a ser alcanzada.

## **1.2. Orígenes conceptuales**

El actual concepto de apoyo presupuestario no puede ser plenamente entendido sin hacer referencia a dos cuestiones fundamentales: los denominados planes de ajuste estructural y el principio de apropiación. Ambos elementos han determinado el contenido que actualmente se atribuye al instrumento. Un análisis más detallado de cada uno de esos factores, permitirá entender hasta qué punto han influido en la configuración actual de la herramienta.

### **1.2.1. ¿Cuál ha sido la aportación de los planes de ajuste estructural al actual concepto de apoyo presupuestario?**

Tal y como afirman Hasse, Hauk y Koppensteiner (2005), el apoyo presupuestario no es sino un instrumento macroeconómico de apoyo a la balanza de pagos del país receptor y, desde un punto de vista estrictamente económico, es básicamente igual al ajuste estructural, en tanto en cuanto ambos instrumentos pretenden alcanzar una estabilización de la balanza de pagos del país receptor. La novedad reside en la lógica de la aplicación de la herramienta. Así, los planes de ajuste estructural tenían como objeto implementar buenas prácticas económicas por parte del estado receptor y desconocían el concepto de apropiación, que es la base sobre la que se asienta el actual concepto de apoyo presupuestario. Una visión más detallada del contexto de aplicación de los programas de ajuste estructural puede permitir entender hasta qué punto ha variado la forma de comprender, concebir y aplicar un instrumento, en esencia idéntico.

A finales de los años 70 se producen una serie de factores económicos que derivan en una crisis cuyas consecuencias determinarían la adopción de una drástica serie de medidas económicas, de aplicación en gran parte de los países en vías de desarrollo, especialmente latinoamericanos. Dichas medidas, de corte neoliberal, fueron condensadas en los denominados planes de ajuste estructural.

En el ámbito latinoamericano, la estrategia económica anterior a dichos planes había sido la Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI). Dicha estrategia favorecía una alta intervención del estado en la economía y se basaba en la sustitución de las importaciones por medio de la producción interna. Es un hecho que esa estrategia provocó, entre otras cuestiones, la existencia de sistemas productivos altamente ineficientes en los ámbitos nacionales.

La crisis fue, sin embargo, debida a un cúmulo de factores, de entre los cuales el más agudo era el alto nivel de endeudamiento que afectaba no sólo a los gobiernos latinoamericanos de forma generalizada, sino también a otros países en vías de desarrollo del mundo. A este hecho se sumaron otras cuestiones tales como la subida de precios del petróleo, la caída de los precios de la exportación y la elevación de los tipos de interés de la Reserva Federal Norteamericana en otoño de 1979, generando una situación insostenible en términos económicos. Como consecuencia de dichos factores, los gobiernos latinoamericanos fueron progresivamente declarándose en bancarrota, debido a su incapacidad para hacer frente a sus pagos internacionales (Rodríguez, 2007).

Ante esa situación, los bancos acreedores de los países desarrollados se negaron a continuar financiando a los gobiernos latinoamericanos, cerrándoles de este modo el acceso al mercado privado de capitales. En tales circunstancias, los países no eran capaces por sí mismos de hacer frente al pago de la deuda. En ese momento y ante tales hechos, el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI) propusieron como solución otorgar financiación a cambio de una serie de reformas económicas, las cuales, en aquel momento, fueron consideradas como la estrategia más adecuada para paliar la grave situación (Sebastián, 1998).

Los países afectados de insolvencia económica no tuvieron más opción que aceptar las reformas propuestas y diseñadas desde Washington, ya que, en cualquier caso, la implementación de las mismas era condición inexcusable e innegociable para acceder al crédito. De este modo, y de forma progresiva, más de 120 países en vías de desarrollo y transición se vieron obligados a iniciar las reformas decididas desde Washington (Rodríguez, 2007).

Es fundamental señalar, además que, a pesar de que los programas de ajuste estructural fueron negociados país a país de modo bilateral con el BM y el FMI, dichos planes había sido concebidos como un todo que se aplicaba de forma común y uniforme, sin tener en cuenta las características o peculiaridades de cada contexto (Gigli, 1999).

Dichos planes supusieron la entrada de la corriente neoliberal en el subcontinente latinoamericano. Además, fueron la “receta” que de forma generalizada, impuesta y uniforme, se aplicó a los países que eran por sí mismos incapaces de hacer frente a la deuda externa. Por otra parte, tal y como afirma Gigli (1999), en ningún caso fueron concebidos como planes estratégicos de desarrollo, sino como un paquete de medidas comunes para alcanzar la estabilidad macroeconómica a corto plazo y adaptar la estructura productiva a la demanda del mercado mundial.

Pero, ¿cuál era el contenido exacto de dichas reformas? Para entenderlo con más claridad es necesario hacer referencia a otro concepto clave en este proceso que no es sino el denominado “Consenso de Washington”. Dicha expresión, acuñada por el economista J. Williamson, hacía referencia al conjunto de recetas políticas y económicas sostenidas por la mayor parte de los economistas de las instituciones de Bretton Woods y del Departamento del Tesoro de Estados Unidos (Rodríguez, 2007).

Diez eran los principios que articulaban este consenso. En primer lugar mantener la disciplina presupuestaria; En segundo lugar, reorientar el gasto público desde los subsidios indiscriminados a actividades eficientes como educación, sanidad o infraestructuras; En tercer lugar, realizar las actuaciones oportunas de reforma fiscal que permitieran la ampliación de la base imponible; En cuarto lugar, proceder a la liberalización financiera, especialmente en lo relativo a los tipos de interés; En quinto lugar, establecer un tipo de cambio competitivo; En sexto lugar, favorecer la apertura comercial; En séptimo lugar, liberalizar la inversión extranjera directa; En octavo lugar, proceder a la privatización de las empresas públicas; En noveno lugar, incrementar el nivel de desregularización de los mercados, y en décimo y último lugar, garantizar los derechos de propiedad (Casilda, 2004).

En el fondo, lo que subyace dentro de estas medidas es la propia idea de cómo en aquel momento, se consideraba que se promovía el desarrollo. En efecto, si actualmente predomina una concepción en la que la generación de capacidades es considerada un factor clave para tal fin (ONU, 2003), en aquel momento prevalecía una visión economicista, hasta el punto de considerar que, una vez las economías estuvieran saneadas y se hubiera producido una reducción de la deuda y del déficit público, así como un descenso de la inflación, el desarrollo sería “un resultado más o menos espontáneo de la estabilidad macroeconómica y de la apertura de la economía al mercado internacional” (Alonso, 2005).

Los planes de ajuste estructural tuvieron graves consecuencias en el ámbito social (Rodríguez, 2007) y no produjeron los efectos anhelados en referencia al crecimiento económico, tal y como lo reconoció el propio BM en 1995, momento en el que se planteó la necesidad de poner en marcha políticas de desarrollo de largo alcance (BM, 1996).

Por otro lado, y en términos estrictos de análisis de la eficacia de la ayuda, la misma lógica de imposición que los sustentaba generó un efecto perverso, impidiendo la identificación del país con la reforma a acometer, ya que ésta era sólo un medio inevitable para la obtención del crédito (BM, 1998).

De igual modo, esta condicionalidad ex-ante (ayuda a cambio de promesa de reforma futura) no eliminó en absoluto el problema de la fungibilidad (BM, 1998). Es decir, los planes de ajuste estructural no sirvieron tampoco para impedir la posibilidad de que el receptor pudiera reorientar la ayuda de acuerdo con sus propias preferencias, al margen del destino que inicialmente se le hubiera asignado a la misma (Alonso, 2006). En este sentido, algunos estudios cruciales, tales como *Assesing aid: What works, what doesn't and why*, afirmaron que, para la minimización de dicho problema, era mucho más determinante el marco institucional y político que poseyera el país beneficiario. Dicho planteamiento conllevó una recomendación a futuro: sustituir la condicionalidad ex-ante por una condicionalidad ex-post (ayuda ligada a la aplicación de políticas correctas por parte del país receptor) (BM, 1998).

Como consecuencia del reconocimiento de todos estos hechos, a finales de los años 90 el FMI y el BM comienzan a desarrollar un enfoque de desarrollo basado en la elaboración por parte del país receptor de una estrategia “propia” de lucha contra la pobreza. Esta estrategia sería inicialmente recogida en los denominados *Poverty Reduction Strategy Papers*, implicando el reconocimiento del principio de apropiación como vertebrador de cualquier estrategia de desarrollo. Además, la elaboración de dicha estrategia se convertía en el requisito fundamental para conseguir la condonación de deuda, aún de considerables dimensiones, la cual había comenzado a ser alentada por la iniciativa HIPC<sup>2</sup> (países pobres altamente endeudados, por sus siglas en inglés).

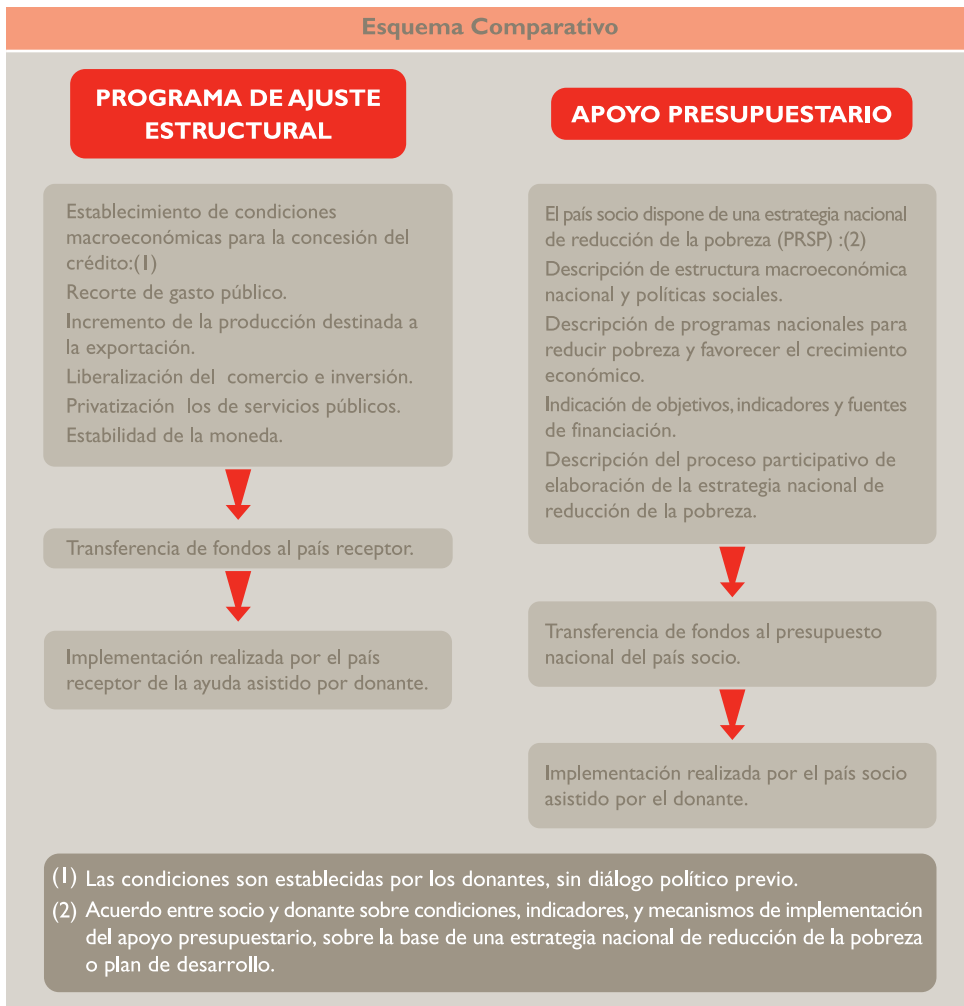
Sin duda la cooperación al desarrollo ha recorrido un enorme camino desde los años 80. Entonces se consideraba que el desarrollo sería la consecuencia natural de la adopción de una serie de drásticas medidas de corte neoliberal, que fueron impuestas en situación de extrema necesidad y sin ningún tipo de adaptación al contexto. Actualmente, a la vista de los costes que dichas medidas generaron y de su inoperancia en términos de mejora de la eficacia de la ayuda, se ha derivado progresivamente en la adopción un modelo distinto basado en el respeto, cuyo fundamento reside en la elaboración de una estrategia propia por parte del país en vías de desarrollo. Es decir, se ha evolucionado desde una lógica de imposición hasta una lógica de cooperación con el país receptor, apoyando la estrategia libremente diseñada por él. Al margen de los efectos beneficiosos que ese respeto suponga para el fortalecimiento de la soberanía del re-

<sup>2</sup> En 1996 el BM y el FMI acordaron, a instancias de los países miembros del grupo G-8, una iniciativa para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados, conocida como la Iniciativa HIPC. La iniciativa facilitó por primera vez una anulación coordinada de la deuda por parte de las instituciones financieras internacionales y los acreedores públicos bilaterales del Club de París.

ceptor (San Pedro, 2009), lo cierto es que los países donantes comienzan a mostrar en el uso de los nuevos instrumentos la interiorización paulatina del propio concepto de “cooperación” entendido como, “el obrar juntamente con otros, para la consecución de un mismo fin” (RAE, 2009).

El gráfico 2 muestra un esquema comparativo entre los planes de ajuste estructural y el apoyo presupuestario en la actualidad, con objeto de comprender hasta qué punto ha sido notable la evolución desarrollada.

**Gráfico 2: Comparación entre los planes de ajuste estructural y el apoyo presupuestario.**



Fuente: Elaboración propia a partir de Hasse et al 2005.

El gráfico 2 realiza una comparación entre el programa de ajuste estructural y el apoyo presupuestario actual, con el fin de aclarar las similitudes y diferencias entre ambos instrumentos. La principal similitud radica en que en los dos casos se trata de instrumentos de carácter macroeconómico destinados a estabilizar la balanza de pagos. La principal diferencia se encuentra en la lógica inspiradora de cada uno de ellos.

La columna de la izquierda muestra la filosofía subyacente en un programa de ajuste estructural. Éste englobaba una serie de reformas de carácter económico, que habían sido diseñadas por el FMI y el BM, sin diálogo político previo que permitiera una adaptación al contexto. La recepción de la ayuda se encontraba condicionada por la puesta en marcha de esas políticas macroeconómicas, entre las destacan, tal y como se observa en el gráfico, el recorte del gasto público, el incremento de la producción destinada a la exportación, la liberalización del comercio y la inversión, la privatización de la prestación de los servicios públicos y en último lugar, la estabilización de la moneda. Por lo que se refiere a la implementación efectiva de las mismas, el país receptor era asistido por el donante a lo largo del proceso.

La segunda columna por su parte, muestra el funcionamiento de la herramienta del apoyo presupuestario. Dicha herramienta se concibe como una forma de sufragar el coste de la estrategia de desarrollo que el país socio ha diseñado previamente en ejercicio de su soberanía y estableciendo las prioridades oportunas. Esta estrategia ha de contener, tal y como se observa en el gráfico, una descripción de la estructura macroeconómica nacional, así como de las políticas sociales que se llevarán a cabo en el país. En segundo lugar, es necesaria la descripción relativa a los programas nacionales establecidos con el fin de reducir pobreza y favorecer el crecimiento económico. En tercer lugar se han de indicar de forma expresa los objetivos, indicadores y fuentes de financiación. En cuarto y último lugar se ha de describir el proceso participativo de elaboración de dicha estrategia. Una vez que se ha acordado la ejecución del apoyo presupuestario, se abre un proceso de diálogo entre donantes y socios para alcanzar acuerdos relativos a condiciones, indicadores o mecanismos de implementación, trabajando siempre sobre la base del respeto y a partir de la propia estrategia de desarrollo elaborada por el país socio. Por lo que se refiere a las condiciones efectivas de implementación, el país socio cuenta con la asistencia del donante a lo largo del proceso, al igual que sucedía en el plan de ajuste estructural.

Desde el punto de vista procedimental, se observa que el proceso es bastante similar. En ambos casos existen una serie de requisitos previos necesarios para que se realice la transferencia. Sin embargo, la lógica es radicalmente distinta. Se ha evolucionado desde un modelo de imposición a un modelo de apoyo a una estrategia nacional libremente diseñada por el país socio. Esta dinámica configura al receptor como último responsable de su propio desarrollo, aún cuando disponga de la asistencia del donante a lo largo de todo el proceso para llevar a cabo la implementación.

### ***1.2.2. El principio de apropiación: una nueva concepción de la ayuda***

El principio de apropiación merece una especial atención, ya que ha tenido una influencia decisiva en el proceso evolutivo que viene siendo descrito. La primera vez que surge el concepto a nivel institucional, aún de forma embrionaria, es en el año 1996. En ese momento, el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) publica un documento llamado *Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Co-operation*. En él, se define el concepto de apropiación en el sentido de que son los países socios los últimos responsables de su desarrollo y a ellos compete el diseño de estrategias propias para alcanzarlo.



Se trata de un texto honrado, que sienta las bases conceptuales de la cooperación del futuro y que fue, posiblemente, redactado sin consciencia de la trascendencia que dicho principio tendría a medio y largo plazo.

La emergencia de tal principio dimana del reconocimiento de dos cuestiones fundamentales. En primer lugar, el hecho de que los mayores logros alcanzados en materia de desarrollo hasta esa fecha habían dependido de las propias políticas que los estados en vías de desarrollo habían llevado a cabo por y para sí mismos. En segundo lugar, el hecho de que la ayuda sólo es eficaz cuando se aplica adecuadamente, siendo su función específica el reforzar o catalizar las medidas o estrategias internas adoptadas por cada país en el ejercicio de su soberanía.

Este planteamiento lleva a reubicar la responsabilidad en manos del receptor y origina un cambio en las posiciones que tradicionalmente habían ocupado ambas partes. Así, el país socio donante un lugar central y el liderazgo de cuantas acciones sea preciso realizar, mientras que el donante pasa a ser un mero vector de apoyo.

Este nuevo marco de relación plantea retos importantes para ambos. Desde el punto de vista del donante, es imprescindible trabajar sobre la base del respeto y del diálogo profundo sin lugar a imposiciones (que en última instancia no llegan a enraizar) ni a concepciones más o menos paternalistas de la ayuda. También exige abandonar la lógica de imposición o “compra” en la que se habían basado los planes de ajuste estructural de los años ochenta y que, para el momento en el que se redacta este documento, ya habían revelado sus graves efectos.

¿Cuál será la función intrínseca del donante a la vista de estos nuevos parámetros? La nueva labor que se le asigna no es sino fortalecer las capacidades dentro del país receptor, para que éste por sí mismo alcance los objetivos de desarrollo que libremente ha definido en su estrategia. En este sentido, es importante señalar que depositar la mirada en las capacidades implica hacerlo sobre las personas y, necesariamente, reconocer la complejidad que tales procesos pueden entrañar.

Y es que, lejos de la visión economicista que se tenía del desarrollo en los años 80, éste pasa a ser expresamente reconocido como un fenómeno esencialmente humano que, como tal, expresa y refleja experiencias de personas y que no se realiza por medio de progresiones lineales o simples, si no que frecuentemente simultanea los avances en un sector con los retrocesos en otro distinto.

Por lo que se refiere al país receptor, éste debe asumir su función central en el propio proceso de desarrollo, el cual tiene que aspirar a liderar de forma progresiva, en el caso de no poder hacerlo desde un primer momento. Como punto inicial, ha de encargarse de realizar una estrategia propia de desarrollo de calidad.

Fruto de todas estas consideraciones, el apoyo presupuestario se comienza entonces a intuir como una herramienta de gran potencial, en tanto en cuanto puede sufragar el gasto público o coste efectivo de la estrategia de desarrollo, total o parcialmente (CAD, 1996).

A la vista de todos estos hechos es preciso matizar que la emergencia del principio de apropiación no determinó la desaparición automática de la condicionalidad en la ayuda. Sin embargo, en la práctica se viene registrando una progresión favorable: en el año 2005 la ayuda no condicionada representaba un 75% del total. En el año 2006 esa cifra alcanza ya un 88% (OCDE, 2008).

## **2. Implicaciones del apoyo presupuestario**

### **2.1. La estrategia de desarrollo como expresión de la soberanía del estado receptor**

La elaboración de una estrategia de desarrollo por parte del estado receptor es uno de los elementos esenciales para poder llevar a cabo un apoyo presupuestario. Además, supone una clara manifestación de la soberanía del estado, en tanto en cuanto éste expresa sus prioridades y ejerce su liderazgo a lo largo de todo el proceso de desarrollo en el propio territorio. Por ello, cabe afirmar que el uso de los nuevos instrumentos, y en concreto del apoyo presupuestario, fortalece la soberanía del estado receptor (San Pedro, 2009).

Si bien para la implementación efectiva de dicho apoyo es necesario abrir una fase de negociación con los donantes en la que, entre otras cuestiones, se establecerán indicadores, condiciones o mecanismos de aplicación, lo cierto es que la base de trabajo será la estrategia libremente diseñada por el país socio.

En este punto es conveniente determinar qué es lo que a nivel institucional se considera una buena estrategia de desarrollo. Hay una serie de elementos que han de estar presentes para la obtención de dicha calificación.

Desde un punto de vista de su fundamentación, la estrategia ha de responder a las necesidades de la población del país receptor; siendo los habitantes de éste los dueños últimos de la misma, esto es, ha de estar enraizada en las necesidades de la población, con una lógica realista de superación (CAD, 1996).

Asimismo es preciso que la estrategia:

- Enfaticé claramente el desarrollo social.
- Desarrolle estrategias que favorezcan el buen gobierno en el sentido más amplio del término.
- Recoja políticas sostenibles desde el punto de vista medioambiental.
- Establezca medidas para la prevención y resolución de conflictos y, en el caso de que sea necesario, también para la reconciliación social.
- Haya sido elaborada por medio de un proceso participativo, siendo de vital importancia la participación de las mujeres (CAD, 1996).
- Recoja objetivos, indicadores y fuentes de financiación (CE, 2005).

En la actualidad, se viene registrando una situación preocupante en referencia a la elaboración de estrategias por parte del país socio. En la práctica, aún son muchos los países en vías de desarrollo que carecen de las mismas. De hecho, según estimación de la OCDE (2008), sólo un 20% de los países en vías de desarrollo las poseen. Según la misma fuente, no parece posible que en el año 2010 se vaya a alcanzar la meta del 75% fijada en el último foro sobre la eficacia de la ayuda celebrado en Accra.

Uno de los principales problemas que presentan las estrategias existentes es su falta de operatividad. Esto se debe al hecho de que no se encuentran reflejadas en la asignación de recursos que realiza el presupuesto nacional de cada país. Es decir, la falta de voluntad política, determina que la estrategia sea un mero documento. En la actualidad, sólo un 25% de las estrategias existentes se encuentran efectivamente vinculadas al presupuesto nacional (OCDE, 2008).

Además, se ha detectado una dificultad en muchos países para traducir la estrategia a planes de acción bien priorizados, es decir, a bajar de nivel (OCDE, 2008).

De estos datos se desprenden varias conclusiones. Por un lado, el hecho de que muchos socios no están ejerciendo su función de liderazgo con respecto a sus propios procesos de desarrollo, paralizando la ausencia de estrategias la posibilidad de proceder a la modalidad directa de la



ayuda. Por otro lado, es preciso que la estrategia se encuentre refrendada por un compromiso expresado vía vinculación presupuestaria. Así, la mera existencia de una estrategia de desarrollo no es requisito suficiente para proceder a la ayuda programática.

## **2.2. La fase de negociación**

La fase de negociación previa entre donantes y receptores es uno de los puntos cruciales en el proceso de implementación del apoyo presupuestario. Su finalidad es consensuar las condiciones en las que éste se va a desarrollar.

La frecuencia con la que la posición del donante agrupa un grupo plural de actores da una idea de la complejidad del proceso y de la necesidad de trabajar con criterios claros a lo largo de toda la fase de negociación.

En el desarrollo de dicha fase van a intervenir dos factores cruciales. Por un lado, la postura que puedan ostentar los donantes de cara a la negociación y, más concretamente, de cara a incluir ciertas condiciones relevantes. Por otro lado, la precisa posición de poder que en la práctica posee cada receptor y hasta qué punto tal posición va a permitir o no la inclusión de tales condiciones por parte del donante.

El BM se muestra contrario a vincular la concesión del crédito al cumplimiento de condiciones que el país receptor no esté dispuesto a realizar. Ello se debe al reconocimiento de tres cuestiones fundamentales. La primera, de orden práctico, relativa al hecho de que probablemente esas reformas no se lleguen a ejecutar en su totalidad y mucho menos vayan a ser sostenidas en el tiempo. La segunda, de orden político, y relativa al hecho de que tales medidas sólo generen rechazo y suspicacia entre donantes y receptores, y por último la tercera, que, desde un punto de vista ético-metodológico, sostiene que la condicionalidad ha de ser un complemento de la apropiación del país, nunca un sustituto. Esto es, la voluntad del país puede complementarse, no sustituirse. En este contexto, aunque en determinadas circunstancias vincular la concesión de un crédito a ciertas reformas puede incentivar la efectiva realización de las mismas, carece de sentido pretender imponerlas y extralimitarse de la función intrínseca del donante, que no es sino acompañar en el proceso de desarrollo (BM, 2005).

En última instancia, el respeto a la voluntad del donante, o más bien a su soberanía, no excluye la posibilidad de asesorar a lo largo del proceso al país socio, en las diferentes cuestiones que puedan plantearse (BM, 2005).

El BM, principalmente a través de la implementación interna de las anteriores directrices, muestra una importante evolución en cuanto al principio de apropiación se refiere.

Por parte del país socio, hay una serie de factores que favorecen el ostentar o no, una determinada situación de fuerza en la negociación. Dichos factores son principalmente dos. En primer lugar, el grado de dependencia que el receptor posea con respecto a la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), es decir, la representación que dicha ayuda ostenta con respecto a su Producto Interior Bruto (PIB) y, en segundo lugar, los índices de crecimiento económico (Cox, 2006).

En la práctica, la escasa dependencia con respecto a la ayuda externa, unida a tasas importantes de crecimiento económico y reducción de la pobreza, ha favorecido que algunos países receptores pudieran sostener posturas tajantes con respecto a la incorporación de ciertas condiciones. Tal ha sido el caso de Vietnam, que de forma abierta ha manifestado su oposición a que la AOD sea un mecanismo de compra de reformas internas. Es un claro ejemplo de país con un fuerte "sentido de apropiación", que, apoyándose en su ritmo de crecimiento anual (superior a un 6% hasta el año 2006) y en los logros alcanzados en cuanto a la reducción de la extrema po-

breza (de un 58,1% en 1993 a un 19,5% en 2004), se ha negado a incorporar cuestiones relativas al respeto de los Derechos Humanos en su ámbito interno como condición a la concesión del apoyo presupuestario prefiriendo, en última instancia, no recibir dicho apoyo (Cox, 2006 y CAD ,2006).

Es necesario denotar la existencia de elevados grados de susceptibilidad por parte del receptor ante el tratamiento de determinadas cuestiones que en un principio, podrían parecer superadas. Si bien es cierto que la ayuda transferida debe poseer un contenido ético, la única vía de avance en ciertos casos puede ser la inclusión de una visión estratégica en la negociación que, con objeto de favorecer un desbloqueo paulatino, permita al donante de una forma respetuosa, ser coherente también con sus propios principios.

### **2.3. La elaboración de un Memorándum de Entendimiento como herramienta básica de implementación del apoyo presupuestario**

El memorándum de entendimiento (por sus siglas en inglés) es un elemento clave para la articulación del apoyo presupuestario. Se trata de “un acuerdo político, no vinculante jurídicamente, en el que se recoge el consenso entre el gobierno del país receptor y los donantes sobre todos los elementos del proceso de trabajo” (AECID, 2008). “En el MoU se reflejan los principios básicos imprescindibles para el establecimiento o continuidad de la ayuda programática, los mecanismos de consulta y toma de decisiones, así como los mecanismos de actuación (instrumentos de financiación, sistemas de desembolsos, matriz de resultados e indicadores, auditorías, justificaciones, seguimiento, evaluaciones, etc.)” (AECID, 2008).

Se trata por tanto, de un elemento clarificador en tanto en cuanto recoge de forma expresa, las obligaciones de cada una de las partes, así como las que competen a ambas.

Por otro lado, el hecho de que carezca de eficacia legal no reduce necesariamente su carácter vinculante, tal y como veremos a continuación.

El BM resalta su importancia como herramienta facilitadora de la coordinación entre donantes y de la armonización con los sistemas financieros del receptor para que, en última instancia, los costes de transacción puedan ser efectivamente reducidos y se cumpla una de las principales ventajas del uso de estos instrumentos (BM, 2005). Para ello es preciso que las acciones de armonización se encuentren acordadas para el momento en el que el MoU entre en vigencia.

Con respecto al país receptor, el MoU ha de recoger aquellas acciones políticas inexcusables para la concesión y permanencia de la ayuda programática. Dichas medidas pueden referirse no sólo a la garantía de unos ciertos niveles de transparencia en la gestión, sino también a actuaciones políticas más generales, conducentes, por ejemplo, a la estabilización y fortalecimiento interno del país receptor. Tal es el caso de Mozambique. En este país, y con motivo de la realización del MoU llevado a cabo dentro del enfoque sectorial (SWAP) del sector salud en el año 2004, algunas de las condiciones que se incluyeron fueron relativas al mantenimiento de la paz, al respeto de los derechos humanos y a la celebración de procesos electorales democráticos y transparentes (Botella *et al* 2006). No se trata de un documento que recoge solamente aspectos procedimentales, siendo ésta una de las dimensiones más interesantes que la herramienta posee. Por otra parte, el hecho de que el documento carezca de fuerza jurídica no significa que el país receptor, ante una posible retirada de la ayuda, no se sienta obligado a cumplir tales requisitos.

Lógicamente el país receptor ha de incluir también aspectos relativos al procedimiento, tales como todos los informes que ha de presentar, ante quien, su periodicidad y modalidad. De igual

modo, el receptor ha de establecer los resultados e indicadores oportunos para poder proceder a la evaluación. Este último aspecto es de tal importancia que el BM recomienda la elaboración de una matriz anexa al MoU que recoja indicadores y resultados de forma precisa, y que, por otra parte, dichos indicadores no se alejen de los establecidos en la propia estrategia de desarrollo. De esta forma se consigue trabajar sobre la propia estrategia, no suplantarla (BM, 2005), al tiempo que se refuerzan los compromisos del país socio.

Por parte del donante, en primer lugar ha de declarar de forma expresa en calidad de qué participa, esto es, como donante o mero observador<sup>3</sup>. Además, se han de establecer los mecanismos de armonización (aprovechando en la medida de lo posible la ventaja comparativa que cada donante pueda ofrecer). Junto a esto, es esencial la especificación de los mecanismos concretos de rendición de cuentas. En resumen, propiciar la utilización de un lenguaje común entre todas las partes a lo largo del proceso, pues las especificidades y necesidades de cada donante no deben hipertrofiar el buen funcionamiento de la herramienta.

Junto a todas estas cuestiones, el donante o donantes han de indicar de forma muy clara cuáles son los criterios determinantes de una eventual retirada de la ayuda o reducción de la misma. En ellos reside la verdadera fuerza vinculante del documento (BM, 2005).

En última instancia hay una serie de elementos que competen a ambas partes. Entre ellos figura el establecimiento de un calendario de desembolsos y su periodicidad, la celebración de las auditorías, el momento y forma en la que se van a efectuar éstas (internas por el estado receptor, externas por el donante o grupo de donantes), los seguimientos y su periodicidad, recomendándose, en la medida de lo posible, la anualidad. Por último, la fecha de entrada en vigor y cese del acuerdo (BM, 2005).

Por lo que se refiere a la predictibilidad de la ayuda, en términos generales ésta ha progresado, pero no al ritmo esperado. En el año 2005, un 41% de la ayuda se ajustaba a los calendarios establecidos, para aumentar hasta un 47% en el año 2007. La meta establecida para el año 2010 es de un 71%. Desde el punto de vista de los donantes, se han detectado dos causas determinantes de la falta de predictibilidad, las cuales transmiten un cierto grado de descontrol. El hecho de que la ayuda no sea predecible, se está debiendo bien a que los desembolsos no se llegan a efectuar, o bien a que estos se realizan en exceso, pero no de acuerdo a las condiciones previamente establecidas (OCDE, 2008).

Por otra parte, es preocupante el hecho de que en la actualidad solo un 7,5% de los países cuenten con la existencia de marcos sólidos de seguimiento de resultados. La meta establecida para 2010 es un 35%. Para lograrla, sería necesario un profundo cambio de ritmo que no parece factible a estas alturas (OCDE, 2008).

Este retraso debilita la capacidad de gestión interna del país socio y reduce la eficacia del apoyo presupuestario. Por ello, sería recomendable comenzar a sectorizar e intensificar el ritmo allí donde sea posible.

A continuación, la Tabla I muestra una matriz modelo que facilite el seguimiento de las operaciones a realizar. Como puede observarse, la matriz de planificación difiere en gran medida de las utilizadas para gestionar proyectos y programas, porque en ella se recogen los grandes pasos a dar a lo largo del proceso de manera orientativa e intuitiva y no tanto los pasos concretos desglosados actividad por actividad.

<sup>3</sup> España participó en calidad de observador en un primer momento en el Swap del sector salud de Mozambique, hasta su incorporación efectiva como donante en el año 2005.

**Tabla 1: Matriz modelo para procesos de seguimiento.**

Sector	Operación 1	Operación 2	Operación 3	Resultado
<b>1. Estabilidad macroeconómica.</b>				
	El Gobierno ha mantenido un marco de estabilidad macroeconómica. Año N+1	El Gobierno mantiene un marco de estabilidad macroeconómica. Año N+2	El Gobierno mantiene un marco de estabilidad macroeconómica. Año N+3	
<b>2. Mejora de la administración financiera.</b>				
Asignación presupuestaria no es totalmente coherente con objetivos de la estrategia relativos a crecimiento y reducción de la pobreza. Año N	Presupuesto reorientado hacia la consecución de objetivos estratégicos en el año N+1. Dos cuartas partes del presupuesto ejecutadas para la consecución de tales fines.	Aumento de asignaciones presupuestarias destinadas a la consecución de objetivos estratégicos con respecto al año 2009 en X cuantía. Dos cuartas partes del presupuesto ejecutadas para la consecución de tales fines en el año N+2	En el año 2011, aumento en X cuantía de las asignaciones presupuestarias destinadas a la consecución de objetivos estratégicos. Dos cuartas partes del presupuesto ejecutadas para la consecución de tales fines en el año N+3	El gasto directamente relacionado con la reducción de la pobreza ha aumentado de un 24% en el año N, hasta un 36% en el año N+3.
Falta de coordinación en las condiciones de seguimiento y evaluación. Año N	Gobierno aprueba en el año 2009 una estrategia común para cuestiones de seguimiento y evaluación. Año N+1	En el año N+2 el ministerio de finanzas acuerda el uso de esa estrategia común de coordinación. N+2	Efectiva implementación de la estrategia por parte del ministerio de finanzas. Con ella, el ministerio sigue la actuación del gobierno y de los donantes. Año N+3	Simplificados y racionalizados los mecanismos de seguimiento, control y evaluación, de los que dispone el Ministerio de Finanzas.
<b>3. Mejora de la gobernanza.</b>				
Actos de corrupción no suficientemente sancionados ni perseguidos. Año N	Propuesta al parlamento de un sistema más eficaz de seguimiento. Año N+1	Parlamento aprueba reformas y gobierno comienza aplicarlas. Año N+2	Se reduce de un 60% a un 40% el número de casos abiertos. Año N+3	Mejorado el sistema de persecución de casos de corrupción.
<b>4. Aumento de la productividad agrícola.</b>				
Agricultores tiene acceso limitado a servicios de asesoría agrícola. Sólo un 10% de ellos está satisfecho con el servicio. Año N	Ministerio de agricultura contrata servicio de asesoría agrícola para 10 distritos más. Año N+1	Ministerio de agricultura contrata servicio de asesoría agrícola para 20 distritos más. Año N+2	Ministerio de agricultura contrata servicio de asesoría agrícola para 30 distritos más. Año N+3	Mejorada la calidad y el acceso los servicios de asesoría. 65% de los agricultores, se muestran satisfechos con el servicio en la actualidad.

Fuente: Elaboración propia a partir de BM 2005.

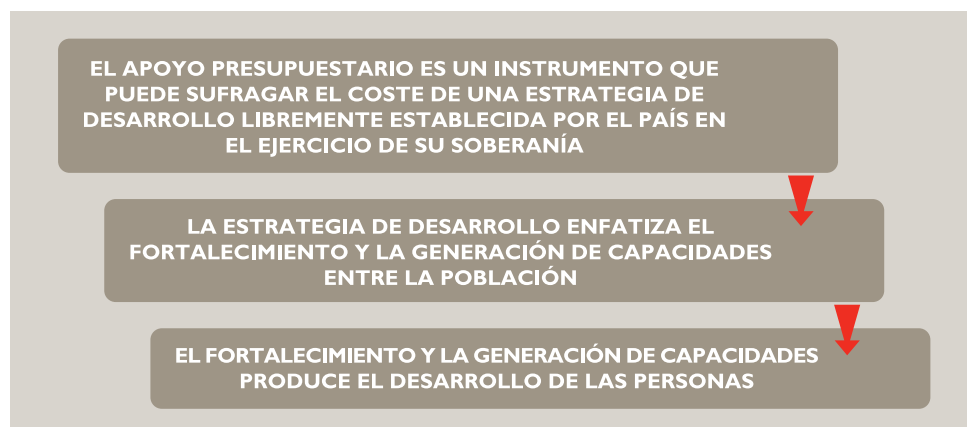
## 2.4. La capacidad de absorción de la ayuda y la generación de capacidades

La generación de capacidades se ha convertido en una cuestión clave para la promoción del desarrollo, en tanto en cuanto se encuentra directamente relacionada con el crecimiento económico, la reducción de la pobreza y el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) (OCDE, 2006).

Ya en el año 1996, el CAD afirmaba que el apoyo presupuestario podía ser una herramienta de enorme importancia porque puede sufragar el coste total o parcial de una estrategia que enfatice el fortalecimiento de capacidades (CAD, 1996).

En última instancia, esta idea lleva a vincular, tal y como refleja el gráfico 3, el apoyo presupuestario con el desarrollo de las personas, por medio del fortalecimiento de sus capacidades (CAD, 1996).

**Gráfico 3: Apoyo presupuestario y desarrollo humano.**



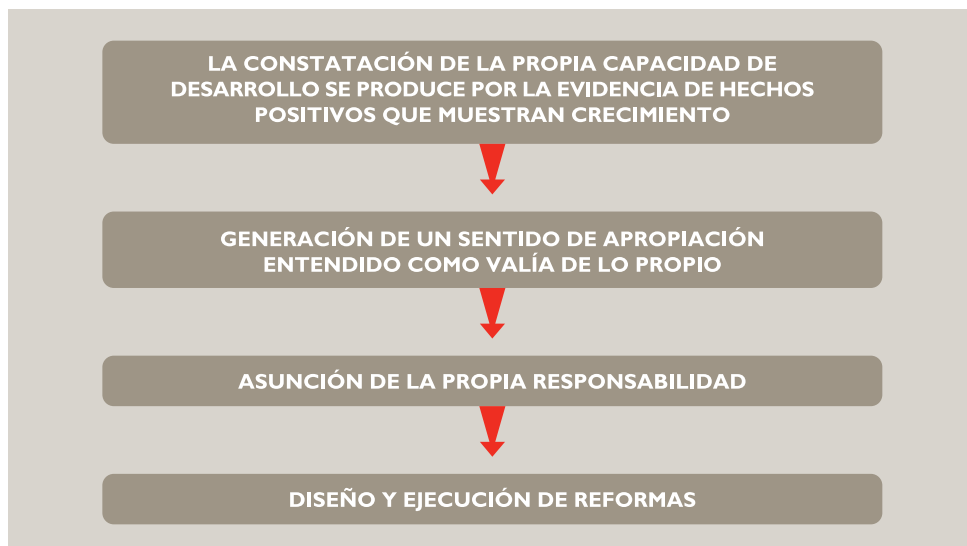
Fuente: Elaboración propia.

Tal y como muestra el gráfico 3, el apoyo presupuestario es una herramienta que, a pesar de ser diseñada al más alto nivel, se encuentra vinculada al desarrollo de las personas, pudiendo incidir positivamente en la vida de las mismas. Dicha incidencia positiva se produce por medio del fortalecimiento de las capacidades.

¿Qué se entiende entonces por desarrollo de capacidades? Dicho concepto hace referencia a procesos de carácter endógeno mediante los cuales las personas, las organizaciones y la sociedad crean, adaptan y mantienen su habilidad para gestionar exitosamente sus propios asuntos a lo largo del tiempo (OCDE, 2006).

El adjetivo endógeno posee una importancia fundamental. Hace referencia al hecho de que la generación de capacidades se origine o nazca en el interior, esto es, a que las transformaciones sean motivadas desde dentro. A continuación, el gráfico 4 muestra el proceso endógeno de generación de capacidades, desde el momento en que dicha capacidad es evidenciada hasta que se ponen en marcha las reformas necesarias.

**Gráfico 4: Capacidad y desarrollo.**



Fuente: Elaboración propia a partir de ONU, 2003.

¿Cuáles son los ámbitos en los que se ha de incidir para fortalecer o generar capacidades? La OCDE distingue tres niveles fundamentales, de mayor a menor grado de abstracción. Un primer nivel externo conformado por el contexto político del país socio, sus directrices y actuaciones políticas, las cuales pueden ser profundamente inhabilitantes o favorecedoras en términos de generación de capacidades. De alguna forma, este nivel no es sino la puerta de entrada que va a determinar los posibles ámbitos de actuación (OCDE, 2006).

A continuación, un segundo nivel en el que se encuentran las organizaciones, las cuales son de importancia clave porque determinan la capacidad de absorción de la ayuda que tiene el país receptor. En este sentido, la OCDE no duda en afirmar que a menudo son el “cuello de botella” que impide la correcta distribución y canalización de la ayuda (OCDE, 2006). El BM por su parte, sostiene que una débil capacidad institucional puede hacer fracasar cualquier proyecto de reforma por bien ideado y concebido que se encuentre desde sus bases (BM, 2005). Además, es preciso tener en cuenta que en la práctica son muchos los países en vías de desarrollo que no han completado sus procesos de descentralización. Dicha situación genera cortes en las líneas de transmisión, desajustes e inequidades a nivel territorial, favoreciendo la creación de élites privilegiadas (CE, 2005). A este contexto hay que sumar, muy habitualmente, la consabida debilidad institucional. Todas estas cuestiones llevan necesariamente a reconocer que la “capacidad” que tenga la administración de recibir y gestionar la ayuda eficazmente va a determinar, en muy buena medida, el éxito o fracaso de la implementación presupuestaria y que ésta llegue a las personas beneficiarias.

Por último, un tercer nivel que se refiere a los individuos concretos dentro de las organizaciones, con sus propias capacidades, motivaciones y procesos de aprendizaje. Es fundamental tener en cuenta dichos procesos de aprendizaje si se quiere asegurar el éxito en la generación de capacidades.

Para garantizar el desarrollo de capacidades es preciso seguir una serie de directrices en el ámbito institucional. En primer lugar, es fundamental encuadrarse dentro del marco que determi-

nan las políticas y prioridades estatales. Una vez allí, proceder con las cuestiones que el estado quiera y pueda liderar, habiendo seleccionado previamente sólo aquellas instituciones que sean claves para el fin que se quiere obtener. Una vez dentro de la institución concreta, se han de precisar los objetivos a alcanzar, cuya determinación será fruto de un análisis profundo de la institución, su entorno, así como sus reglas formales e informales. Además, se habrán de prever las posibles resistencias y perjudicados con las actuaciones, a fin de establecer una posible reacción. Todo este proceso carece de sentido si no es el país socio el encargado de liderarlo. En conclusión, hay tres claves fundamentales: análisis en profundidad, selección de objetivos necesarios o imprescindibles y liderazgo del socio. Actuar fuera de dichas pautas es mero voluntarismo ineficaz (CE, 2005).

En la actualidad, se le está concediendo una creciente importancia a la creación de incentivos que puedan impulsar el proceso de reformas internas dentro de las instituciones (CE, 2005).

Teniendo en cuenta estos datos, cabe interrogarse sobre el nivel real de avance en materia de generación de capacidades. La meta establecida en Accra determinaba que al menos la mitad de la cooperación técnica estuviera alineada con los programas de fortalecimiento de las capacidades de los socios. La encuesta de la OCDE 2008 de seguimiento de la Declaración de París, muestra que dicha meta no sólo ha sido alcanzada sino excedida. Sin embargo, el punto de partida -48%- era muy cercano a la meta -50%-. Podría haberse fijado una meta más ambiciosa.

En cualquier caso, la misma fuente detecta puntos débiles en relación a la generación de capacidades. Está faltando visión y definición de estrategias destinadas exclusivamente a tal fin. De esta forma, muchas de las intervenciones que se realizan son específicas y no se encuentran priorizadas ni organizadas en una secuencia adecuada.

El establecimiento de estrategias de generación de capacidades, requiere de un profundo conocimiento de los procesos individuales y grupales de desarrollo humano en cada contexto. En muchos casos, la generación de capacidades puede no ser posible si no se realizan intervenciones de tipo psicosocial <sup>4</sup>, que liberen las potencialidades de los individuos y los grupos. En definitiva, parece que está faltando la profundidad suficiente para comprender el desarrollo como un fenómeno esencialmente humano, con la complejidad que ello implica.

Por otra parte, no parece que se le esté otorgando suficiente relevancia a cuestiones elementales desde un punto de vista pedagógico, como son los diferentes procesos de aprendizaje en cada país. La experiencia demuestra como la forma en la que es percibida la cooperación técnica, desde el punto de vista de su aprovechamiento, varía radicalmente en función del contexto. Según la ONGD Médicos sin Fronteras, en países emergentes como Camboya se realizan planificaciones previas a la llegada del cooperante médico, a fin de establecer cómo y cuándo va a transmitir sus conocimientos al personal permanente. Tal planteamiento es completamente inexistente en otros países como Mozambique en los que, según la misma organización, la carencia de personal sanitario determina una infrutilización del cooperante desde el punto de vista estricto de la generación de capacidades.

Parece que está faltando una visión más realista y ajustada de las peculiaridades concretas de cada país u organización, acompañada de estrategias adecuadas a medio y largo plazo.

Es preciso recordar que la insuficiente generación de capacidades en el ámbito institucional, limita la capacidad de absorción del país receptor y, consecuentemente, la eficacia del apoyo presupuestario.

---

<sup>4</sup> Algunos autores han señalado la necesidad de realizar planes de intervención psicosocial a partir de las necesidades emergentes detectadas en cada país (Pérez y Livacic, 2002). En concreto, en el ámbito latinoamericano el principal reto es remover la voluntad y romper el fatalismo de cara a la superación de la indolencia (Martin-Baró, 1986).

## 2.5. La participación de las ONGD en los procesos de apoyo presupuestario

El uso de los nuevos instrumentos ha brindado la oportunidad de encontrar nuevas formas de colaboración entre instituciones y ONGD, demostrando que la implementación de los mismos no significa la exclusión de estas organizaciones y que, de hecho, su participación puede ampliar las posibilidades de éxito de las operaciones a realizar.

Dentro de las posibles vías de colaboración entre instituciones estatales y ONGD, se han detectado fundamentalmente dos.

La primera modalidad ha tenido lugar en Mozambique. En un determinado momento el Estado recibe fondos para la prestación del servicio público sanitario. Sin embargo, carece de personal e infraestructuras para ejecutar la prestación. Además, el insuficiente grado de descentralización genera profundas desigualdades en el acceso al servicio, de forma que en áreas alejadas de la capital no existe cobertura sanitaria estatal. Ante estos hechos, el Ministerio Mozambiqueño de Salud (MISAU) contrata a la ONGD *Medicus Mundi* para la prestación del servicio público sanitario allí donde el Estado aún no puede llegar. De esta forma se establece una relación de complementariedad entre ambos actores que aumenta la eficacia del instrumento. Aunque este caso se ha registrado dentro de un enfoque sectorial, es perfectamente extensible al apoyo presupuestario (Botella *et al*, 2006).

La segunda modalidad consiste en el hecho de que la ONGD sea un socio más en el proceso de apoyo presupuestario y, lógicamente, esté integrada en las mesas de negociación y elaboración del MoU, del cual es signataria. Un ejemplo de este tipo de colaboración se ha registrado recientemente en Vietnam. Allí, con motivo de la ejecución de un programa de suministro de agua y creación de servicios sanitarios para el ámbito rural, se han integrado en un mismo proceso socios estatales (Gobierno de Vietnam, Suecia, Dinamarca, Australia y Países Bajos), multilaterales (BM, Banco Asiático de Desarrollo y Unicef) y ONGD (*Plan Vietnam, Care International, Church World Service y Bremen Overseas Research and Development Association*) para la consecución del objetivo del programa, el cual finaliza en el año 2010. Este caso demuestra que la colaboración y coordinación entre actores de muy distinta naturaleza es posible desde los niveles más altos de gestación de la intervención (Government of Vietnam, 2006).

La participación de las ONGD en las mesas de negociación es sumamente interesante por dos cuestiones: por un lado, éstas pueden aportar información privilegiada y transmitir la voz de sectores sociales excluidos de una negociación de estas características, fortaleciendo con todo ello el carácter participativo y democrático de la intervención. Y es que dichas aportaciones pueden ayudar a disminuir el sesgo *top-down*<sup>5</sup>, el cual es una de las principales críticas atribuidas a los nuevos instrumentos. Por otro lado, contar con estos actores desde un primer momento permite articular ajustadamente los mecanismos de coordinación, con lo cual se gana en eficiencia y en poder asegurar que la ayuda llegue a los rincones del país donde la intervención estatal no está garantizada, esto es, ganar también en eficacia.

Son numerosas las suspicacias a superar en el marco de la relación ONGD-estado y algunas de ellas han derivado de la implementación de los nuevos instrumentos. Un ejemplo de esta tensión se ha registrado en Mozambique. Allí, el MISAU afirmaba que las ONGD captaban al personal sanitario más capacitado diezmando la capacidad de intervención estatal. Por su parte las ONGD, consideraban una amenaza el uso del enfoque sectorial en el sector salud, en tanto en

<sup>5</sup> Los fondos transferidos por el donante no se encuentran adscritos a gastos específicos.



cuanto reducía sus posibilidades de recepción de fondos. Y es que el empuje que supone la Declaración de París hacia la modalidad directa de la ayuda es percibido por muchas ONGD como una pérdida segura de recursos y de visibilidad.

Sin embargo, y a pesar del conflicto de intereses que la implementación de los nuevos instrumentos pueda suponer, lo cierto es que algunas ONGD asumen la responsabilidad de propiciar un nuevo marco de entendimiento con los estados e instituciones. De esta forma se expresa el director de la ONGD Sonrisas de Bombay:

*”Creo que en general las ONG deberíamos dejar de juzgar las acciones de los gobiernos y las corporaciones. Muchas veces las críticas están justificadas y son del todo necesarias para romper barreras que durante años han limitado los derechos del ciudadano, pero sólo se deberían admitir en los casos en los que se ofrecen alternativas, verdaderas soluciones a los problemas que se están lapidando.*

*Sí es cierto que en su día muchas entidades sin ánimo de lucro que hoy trabajan por el bien del prójimo tuvieron que surgir porque, lamentablemente, en aquel momento los gobiernos no ejercieron bien sus deberes para con el pueblo. También lo es que la falta de vocación de servicio y sentido común en el ámbito político ha convertido en una necesidad la existencia de organizaciones que dediquen su tiempo a causas justas. Pero también pienso que va siendo hora de que esas mismas entidades propiciemos los vientos de cambio empezando a dar una oportunidad. Al menos en el ámbito geográfico que yo conozco, es importante valorar el papel de personas que empiezan desde el principio en un gobierno ya creado, que han aterrizado en esferas políticas recientemente y se han topado con colecciones enteras de funcionarios octogenarios apegados a movimientos monetarios poco transparentes.*

*Es positivo y conveniente en muchos casos -en otros es totalmente necesario- no perder energías criticando a esos gobiernos, sino aplicarlas estando a su lado para poder aunar sinergias y satisfacer, juntos, el deseo de quien importa más: el ciudadano” (San Llorente, 2007).*

Sin duda los nuevos instrumentos abren las puertas a la incorporación de las ONGD. La evolución registrada en algunas de ellas permite plantearse la creación de alianzas en el futuro.

Sin embargo, a la vista de las nuevas incorporaciones que los nuevos instrumentos permiten, cabe preguntarse cuál es la situación actual en términos de coordinación entre donantes y hasta qué punto se está avanzando en la obtención de divisiones racionales del trabajo.

La OCDE sostiene que el avance registrado desde el año 2005 hasta la actualidad es solamente tímido y, aunque la meta sea alcanzable, aún hay una distancia considerable con respecto al grado de coordinación pretendido para las misiones (meta 40%) y para el trabajo analítico (meta 66%). Actualmente los índices de consecución se encuentran en un 20% y 40%, respectivamente (OCDE, 2008).

La incorporación de nuevos actores incrementa la exigencia sobre las necesidades de coordinación.

### **3. Un estudio de caso senegalés**

A modo de ilustrar algunas de las implicaciones analizadas en este trabajo, a continuación se procede al estudio concreto de un caso de apoyo presupuestario sectorial realizado dentro del sector medio ambiente en Senegal. El análisis recoge algunas de las conclusiones extraídas de los dos apoyos presupuestarios sucesivos que han sido financiados por los Países Bajos durante el período 2003-2009 en este país.

El Plan Indicativo Nacional de Senegal <sup>6</sup> 2008-2013 (CE, 2007) califica a los Países Bajos como el “donante omnipresente” del sector medioambiental y es que desde hace más de quince años, dicho país es el principal donante del sector por delante del BM, que ocupa el segundo lugar (AFD et MNAE, 2008). Debido a la experiencia adquirida por el donante y al hecho de que se encuentre entre los países de cooperación avanzada, el análisis pretende resaltar la forma en la que los diferentes niveles de madurez institucional entre donante y socio pueden afectar al proceso de implementación, al tiempo que busca realizar un ejercicio de reflexión ante el uso generalizado de la herramienta.

La utilización del apoyo presupuestario sectorial por los Países Bajos ha sido fruto de una evolución, tal y como atestiguan los siguientes datos. Durante la última década del siglo XX, la mayor parte del apoyo en el sector se realizaba vía proyectos, presentando éstos diferentes niveles de integración con las instituciones senegalesas. Durante el período 1996-2000, la mayor parte de esos proyectos se englobaron dentro de dos programas subsectoriales (protección medioambiental y forestal) dirigidos por la Organización para la Agricultura y la Alimentación (FAO, por sus siglas en inglés) y la Unión Internacional por la Conservación de la Naturaleza (IUCN, por sus siglas en inglés). Aunque dichos programas llegaron a adquirir un nivel de integración estatal muy superior al de los proyectos anteriores, la opinión generalizada sostuvo que al tratarse de programas en ejecución paralela, debilitaban las estructuras estatales e impedían la apropiación y la sostenibilidad. Por ello, la Embajada de los Países Bajos comenzó en los años 2002 y 2003 (tres años antes de la Declaración de París) un proceso de negociación con las autoridades senegalesas con objeto de cambiar la modalidad de la ayuda e introducir el apoyo presupuestario sectorial dentro del sector medioambiental, en sustitución de los proyectos (AFD et MNAE, 2008). A “grosso modo” cabe decir que la responsabilidad sobre la ejecución de buena parte de los proyectos, que hasta la fecha había recaído en el donante, pasó a manos de las autoridades senegalesas. Tal cambio significó la apertura de un proceso de aprendizaje paulatino en el socio y un cambio en el rol tradicional del donante, más centrado ahora en “allanar el camino” previo a la implementación y en la observación. Si bien es cierto que el apoyo presupuestario es un motor de políticas públicas, también lo es el hecho de que el uso de dicha herramienta inaugura por principio una etapa de aprendizaje mutuo en la que el factor confianza deviene esencial.

El compromiso de Senegal con el sector medioambiental se comienza a mostrar en el año 1992, fecha en la que el Estado suscribe los acuerdos de la Conferencia de Río. Posteriormente, en el año 1997, el Estado se dota de un primer Plan Nacional de Acción para el Medio Ambiente. Ese cuadro estratégico global ha sido completado por textos jurídicos nuevos o reactualizados (código forestal, código de agua), por planes de acción específicos (lucha contra la desertificación, conservación de la biodiversidad), y por otros documentos estratégicos sectoriales (protección de las aguas y conservación del litoral, gestión sostenible de la fauna). Más recientemente, el Estado ha elaborado la Ley 2001-01 que incluye un código sobre medio ambiente y una nota <sup>7</sup> de política sectorial, publicada en el año 2002, la cual define las líneas de acción prioritarias a las que los donantes han de alinearse (CE, 2007).

Por lo que se refiere a la elaboración de la Estrategia Nacional de Reducción de Pobreza, Senegal desarrolla en el año 2002 la primera, vigente hasta el año 2005. En ella señala que la degradación medioambiental es una manifestación más de la pobreza, la cual a su vez incrementa los niveles de pobreza general. En la misma línea prosigue la II Estrategia Nacional para el período

<sup>6</sup> Dicho plan establece el marco de asociación entre la República de Senegal y la Comisión Europea, al tiempo que determina las principales líneas de intervención.

<sup>7</sup> El término nota es traducido del francés *lettre* y designa a ciertos documentos de política sectorial que definen las líneas prioritarias de actuación.

2006-2010, desglosada en un plan operativo medioambiental que se encuentra actualmente en vigor (CE, 2007). Desde el punto de vista de la operatividad de la estrategia, es preciso realizar una doble reflexión. Senegal posee planes operacionales en el sector que permiten la ejecución concreta de la estrategia. Sin embargo, desde el punto de vista de la vinculación presupuestaria se ha de señalar una matización. En la actualidad Senegal carece de un Marco de Gasto a Medio Plazo (MTEF, por sus siglas en inglés) que apoye financieramente la II Estrategia de Reducción de la Pobreza. Dicho instrumento permitiría afectar con mayor precisión los recursos financieros a las prioridades nacionales, garantizaría una mayor coherencia entre programas sectoriales y mantendría la disciplina fiscal. El Ministerio de Medio Ambiente y Protección de la Naturaleza (MEPN, por sus siglas en francés) sí posee un MTEF de carácter sectorial. De hecho, la elaboración de esa herramienta constituyó una de las condiciones previas a la ratificación del MoU. En la actualidad, son siete los ministerios que poseen dicha herramienta. En consecuencia, el MTEF “global” es la suma incompleta de los siete MTEF sectoriales existentes (AFD et MNAE, 2008). Dicha situación limita la visión general del Gobierno y del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF, por sus siglas en francés), al no existir un cuadro de referencia más amplio para cada una de las programaciones sectoriales. Dicho hecho es relevante, ya que para alcanzar un funcionamiento óptimo de la herramienta es imprescindible un alto grado de complementariedad y sinergias entre el Ministerio de Economía y Finanzas y aquel que recibe el apoyo.

En un primer momento, la función del donante se dirigió a articular las condiciones necesarias para implementar un apoyo presupuestario sectorial no específico<sup>8</sup> en el futuro. Para ello, en el período 2003-2004 se articuló un primer apoyo presupuestario sectorial específico por una suma de 10,5 millones de euros. Dicho apoyo se acompañó de una matriz con 26 indicadores de resultados. La cuantía se encontraba adscrita a la financiación de catorce proyectos de inversión del MEPN, así como a una serie de actividades dependientes de la Dirección de Aguas, Bosques, Caza y Conservación de Suelos. El Ministerio de Economía y Finanzas prefinanció esas actividades, cuyo coste fue posteriormente reembolsado por el donante. La operación se realizó según los procedimientos de gestión de las finanzas públicas del país y permaneció en todo momento bajo control de los dos ministerios implicados, el MEPN y el MEF. Aunque durante la realización de la operación se presentaron ciertas dificultades relacionadas con la falta de experiencia en esta modalidad de financiación (retraso en la firma de los acuerdos de financiación, no inclusión en la ley de Finanzas del Estado de los gastos específicos y dificultades relativas al proceso de reembolso), lo cierto es que la mayor parte de los gastos específicos se realizaron y se adquirió la experiencia que facilitaría la implementación del apoyo presupuestario sectorial no específico en el año 2005 (AFD et MNAE, 2008).

Desde el punto de vista del donante, es preciso señalar que el apoyo presupuestario sectorial específico supone un dilema interno, ya que ligar la financiación a gastos concretos equivale a “ocupar un puesto en el gobierno” (Hijkoop, 2010). Dicha circunstancia contradice, de alguna forma, el espíritu de la herramienta. Por otro lado, se ha de reconocer que tal vínculo puede ayudar a reducir el riesgo –siempre presente– de la fungibilidad.

En el año 2005 los Países Bajos y Senegal firman el MoU para el segundo apoyo presupuestario sectorial (esta vez no específico) que cubriría el periodo 2005-2009, por una cuantía total de 67,5 millones de euros. La articulación interna se constituyó de la siguiente manera: cinco tramos fijos anuales de 7 5 millones de euros y cuatro tramos variables anuales de una cuantía máxima de 7 5 millones de euros por año. Los resultados obtenidos durante el año N-1 eran evaluados durante el año N y determinaban la cuantía del tramo variable a desembolsar en el año N+1 (AFD et MNAE, 2008).

<sup>8</sup> Dicho plan establece el marco de asociación entre la República de Senegal y la Comisión Europea, al tiempo que determina las principales líneas de intervención.

Los indicadores establecidos se dividían en dos grupos. Por un lado, los referidos a la buena gobernanza y que constituían el requisito previo para implementar la herramienta. Dichos indicadores se referían a: la existencia de un cuadro macroeconómico estable, la implementación de la Estrategia de Reducción de la Pobreza, la gestión saneada de las finanzas públicas y una cobertura de al menos el 55% sobre los indicadores relativos a la ejecución de la política ambiental. Por otro lado, se encontraban los 17 indicadores relativos a la efectiva puesta en marcha de la política medioambiental y a la calidad de la gobernabilidad y la gestión interna dentro del MEPN. A cada uno de estos indicadores se le atribuía un peso específico para poder calcular el grado de alcance global que, como hemos dicho anteriormente, debía alcanzar un 55% para poder tener acceso a los desembolsos de tramo fijo. De entre todos los indicadores, el relativo a la realización de objetivos dentro del MTEF sectorial era el más importante, con un peso específico de un 60%. Por ello, la ejecución correcta del gasto prevista en el MTEF sectorial garantizaba, prácticamente, el desembolso de tramo fijo (AFD et MNAE, 2008).

Desde el punto de vista de la organización interna, uno de los requisitos previos para la ratificación del MoU fue la puesta en marcha de un Comité de Seguimiento del MTEF sectorial que garantizara su correcta ejecución, la sinergia entre las intervenciones y el impulso del diálogo entre todos los agentes de alguna forma implicados en el sector medio ambiente. En la práctica, la asunción de estas funciones no ha sido tan clara y hasta el año 2007 dicho Comité solo se había reunido dos o tres veces. Este hecho ha repercutido negativamente en la coordinación externa entre donantes, ya que el país, por medio del Comité, no ha ejercido las funciones de liderazgo con los otros 16 financiadores que, por vía de proyectos, intervienen en el sector (AFD et MNAE, 2008). En la actualidad existe un grupo de donantes liderado por los EEUU a través de su agencia de cooperación USAID. A pesar de la frecuencia de los encuentros, el número de asistentes es escaso y la producción de mensajes comunes rara vez tiene lugar (Hijkoop, 2010). En consecuencia, el intercambio franco de información entre financiadores es muy limitado. La ausencia de coordinación es especialmente relevante en el caso del BM. Este donante, segundo en el sector, financia el programa más importante dentro del MEPN relativo a la Gestión Integral de Recursos Marinos y Costas y se encuentra preparando un segundo gran proyecto sobre la energía tradicional. Lamentablemente, no se ha producido ningún tipo de encuentro entre BM y Países Bajos que permita un incremento de la coordinación, de la armonización y del intercambio de información (AFD et MNAE, 2008). Si bien el apoyo presupuestario es definido por la CE como un ejercicio de respeto y de confianza dentro de las relaciones donante-socio (CE, 2008), es curioso denotar esa misma falta de confianza entre donantes. En última instancia, ello impide a los organismos multilaterales como el BM<sup>9</sup> el ejercicio de funciones auto-atribuidas relativas a la generación de consensos en el ámbito nacional. En consecuencia, es difícil imaginar situaciones de coordinación en la actualidad que puedan llegar a englobar al tercer sector por más deseables y útiles que puedan resultar. En el caso concreto que nos ocupa, no ha existido ninguna coordinación con este tipo de entidades, encontrándose tal posibilidad en un horizonte muy lejano.

Desde el punto de vista de la predictibilidad, la periodicidad de los desembolsos se encontraba en un primer momento bien determinada. Antes de septiembre del año N+1 y basándose en los resultados de la evaluación del año N, se debía comunicar al gobierno senegalés la cuantía transferible para que éste pudiera tenerla en cuenta en la preparación del presupuesto de estado del año N+1. Sin embargo, ya en el primer año se generaron retrasos debidos a la tardía ratificación del MoU, hecho atribuido a la parte senegalesa y, en concreto, a su dificultad para cumplimentar ciertas condiciones previas. Con posterioridad, en los años 2006 y 2007 se han

<sup>9</sup> En su nota *Good Practise Note for Develop Policy Lending* (2005), el BM se muestra partidario de no exigir consensos absolutos en relación a las políticas a implementar y sí de utilizar su influencia y capacidad para alcanzar acuerdos a nivel nacional.

continuado registrando retrasos debidos a diversos factores tales como la generación de nuevas condiciones previas para los desembolsos (concretamente en el año 2006) basadas en recomendaciones de la evaluación o retrasos en la realización de auditorías en el año 2007 (AFD et MNAE, 2008). Se desconoce la forma en la que esos desajustes han podido afectar a la planificación presupuestaria estatal. No obstante, si la dificultad para cumplir con el calendario establecido se encuentra relacionada con la incorporación de nuevas condiciones derivadas de las evaluaciones, cada una de las modificaciones pertinentes ha de ser necesaria para el progresivo reajuste del instrumento. En aras de una mayor seguridad en las planificaciones, lo deseable es que dichos reajustes puedan reducirse al mínimo o que, al menos, no comprometan el buen desarrollo de la operación.

Por lo que se refiere a la generación de capacidades, la Embajada de los Países Bajos previó en el año 2005 la creación de un Fondo para el Refuerzo Institucional del Sector Medioambiental (FRIES, por sus siglas en francés). Dicho fondo pretendía acompañar al apoyo presupuestario sectorial y redundar en su eficacia, al tiempo que era gestionado de forma privada. El objetivo era apoyar y reforzar el proceso de generación de capacidades a nivel institucional dentro del MEPN mediante la creación de un comité de reflexión que impulsara dicho proceso. En la práctica, dicho comité no llegó nunca a constituirse. Ello repercutió negativamente en la propia Embajada de los Países Bajos, que se vio desbordada por peticiones ajenas a su función. Por lo que se refiere al fondo, fueron muchas las actividades financiadas fuera de su objetivo (AFD et MNAE, 2008). En apartados anteriores, se ha mencionado la complejidad inherente a los procesos de capacitación, especialmente en el ámbito institucional. El caso de estudio muestra la necesidad de desarrollar una visión más estratégica con el fin de evitar que los diferentes eslabones institucionales por los que discurre el apoyo presupuestario “fatiguen” la ayuda transferida. En el ámbito de los grandes proyectos, también se ha puesto de manifiesto la debilidad de las capacidades de gestión. Parte del incremento presupuestario registrado en el MEPN a consecuencia del apoyo fue utilizado para financiar siete grandes proyectos de infraestructura superando las capacidades de gestión de dicho Ministerio. (AFD et MNAE, 2008). Constatar esta realidad no es suficiente, siendo preciso dar un paso más para interrogarse acerca de cuál es el concepto de desarrollo subyacente en la percepción del socio. La preferencia por las “grandes obras de infraestructura” revela una inclinación por un modelo de desarrollo más cercano al crecimiento y al desarrollismo que a la sostenibilidad, siendo tal situación especialmente paradójica en el ámbito medioambiental. En ese sentido, puede que, junto a un diseño cada vez más depurado del MoU, sea conveniente reforzar los sistemas de seguimiento y evaluación, de modo que permitan el reajuste y el aprendizaje continuos.

El apoyo presupuestario sectorial ha reforzado claramente la capacidad de gestión financiera del socio por medio de la ejecución del MTEF sectorial y ha determinado una mejora en la calidad de los informes relativos a la ejecución de presupuestos. De igual modo, se han reforzado las relaciones funcionales entre el MEF y el MEPN (AFD et MNAE, 2008). Sin embargo, el caso revela una serie importante de dificultades que han de derivar en una reflexión. Es un hecho que la injerencia de factores de carácter no financiero ha limitado la eficacia de la herramienta. Por ello, es preciso cuestionarse acerca de la proporcionalidad entre las cantidades desembolsadas y el beneficio efectivamente obtenido, ya que ahí reside la clave de un posible cambio de rumbo que ajuste las previsiones a la capacidad real de absorción.

Ante la aceptación generalizada del instrumento, parece que es preciso recordar que el desarrollo en sí no es (sólo) una cuestión de dinero y, por ello, en las cuantías transferidas sólo reside la respuesta parcial a un problema más amplio. La aparente simplicidad del apoyo presupuestario puede, en efecto, resultar engañosa. Desde el planteamiento teórico en el que el apoyo presupuestario sectorial sufraga el coste de una política pública, hasta el momento en el

que los efectos de esa política son disfrutados por los ciudadanos, existe todo un proceso evolutivo que no puede ser acelerado a golpe de subvención.

Por otra parte, desde el punto de vista de los donantes destacan actitudes valientes como la de los Países Bajos, que en un ejercicio de transparencia y responsabilidad, se atreven a trasladar al papel los puntos débiles del proceso (al margen de lo que los parámetros de lo políticamente correcto considerarían oportuno decir), constituyendo dicha actitud un rasgo más del carácter avanzado de su cooperación y revelando un compromiso real con el cambio.

Por tanto, casos como el analizado ponen de manifiesto la necesidad de realizar un parón en la visión actual de la cooperación para, en función de lo aprendido, ajustar de forma más precisa las cuantías a las capacidades reales de absorción y transmisión que posee el destinatario. En definitiva, un ejercicio de lucidez que permita evitar un progresivo incremento de la fatiga de la ayuda y que compete a todos los donantes.

En el encuentro celebrado en Madrid el año 2008 sobre empresas con contenido social denominado Hacia un Mundo sin Pobreza, Muhammad Yunus afirmó que la causa última de la ineficacia de la ayuda residía en que ésta se realizaba de estado a estado, y no de persona a persona (Yunus, 2008). Por su propia concepción, el apoyo presupuestario es una herramienta que posee el grave riesgo de quedar “atrapada” en los niveles más altos. Además, es lo suficientemente “cómoda” como para atraer grandes desembolsos. A cinco años desde la Declaración de París, y en vista de las cuantías implementadas, es preciso realizar una relectura de las tendencias generales de los últimos años que permita desarrollar caminos más ajustados al ritmo evolutivo y a la voluntad del país socio. Por coherencia y por una sabia gestión de las finanzas públicas que ha de comenzar en los donantes.

## Conclusiones

Este ensayo ha realizado un análisis exhaustivo sobre el origen y el funcionamiento del apoyo presupuestario. Posteriormente, a través del estudio de un caso concreto, se han analizado aquellos aspectos que en un futuro sería conveniente mejorar. Fruto de este trabajo, se extraen las conclusiones descritas a continuación.

El apoyo presupuestario se caracteriza por ser, desde un punto de vista económico, un instrumento idéntico a los planes de ajuste estructural. La novedad y principal diferencia radica en la lógica que articula actualmente la intervención. Se ha evolucionado desde un modelo impositivo y uniforme que recogía una serie de medidas de corte neoliberal (los planes de ajuste estructural), hasta otro basado en el respeto, y que trabaja a partir de la estrategia de desarrollo elaborada por el estado receptor. Tal evolución no habría sido posible sin la emergencia del principio de apropiación en el año 1996. El principio supone, en términos conceptuales, una ruptura con el modelo anterior y el reconocimiento del desarrollo como fenómeno humano. Asimismo, dicho principio modifica los roles de receptor (líder) y donante (vector de apoyo) y señala el fortalecimiento de capacidades como una de las principales finalidades de la ayuda. En ese nuevo contexto, el apoyo presupuestario se configura como una herramienta de gran alcance pues puede sufragar el coste de una estrategia orientada al fortalecimiento de capacidades.

La elaboración de una Estrategia de Reducción de la Pobreza es el primer punto crítico detectado en el proceso de implementación. Es el primer requisito para proceder a la modalidad de la ayuda programática y expresa las prioridades del gobierno receptor al tiempo que refuerza su soberanía. En la actualidad se está detectando un notable retraso en la elaboración de dichas estrategias, lo cual aleja la consecución de los objetivos establecidos en Accra sobre países poseedores de las mismas. Por otra parte, se aprecia una seria falta de operatividad en ellas, esto

es, una falta de correspondencia entre la estrategia libremente diseñada y las asignaciones presupuestarias. De todo ello se deduce que no todos los países en vías de desarrollo están cumpliendo sus obligaciones de liderazgo y que la mera existencia de una estrategia no es requisito suficiente para proceder al apoyo presupuestario.

Como segundo elemento clave se encuentran en la fase de negociación, las diferentes posiciones de fuerza que en la práctica algunos receptores están detentando. Estas posiciones de fuerza (fundamentadas en éxitos relativos al crecimiento económico, a la reducción de la pobreza extrema y a la escasa dependencia con respecto a la ayuda externa), unidas a un elevado grado de susceptibilidad ante el tratamiento de determinadas cuestiones (ámbito los derechos humanos) pueden generar situaciones de bloqueo. Ante ello, el donante ha de favorecer la consecución de avances paulatinos en las negociaciones desde el respeto siempre a la libertad del socio, pero también a la ética del donante.

El tercer punto crítico detectado es el relativo a la elaboración del memorándum de entendimiento. Las labores de coordinación y de armonización requieren un esfuerzo considerable de socios y donantes y son fundamentales para el éxito de la operación. Se trata de una herramienta esencial que regula los aspectos procedimentales y fija las condiciones necesarias para que el apoyo presupuestario se lleve a cabo. Entre esas cuestiones se pueden introducir algunas relativas a afianzar la democracia o el respeto de los Derechos Humanos en los países socios. Sin embargo, en la práctica se viene detectando que cuestiones ajenas a la estricta elaboración del documento, están limitando su eficacia. Por muy ajustada que sea la matriz de seguimiento que establece el memorándum, su eficacia queda limitada si no existe un marco sólido de seguimiento de resultados. Lamentablemente, sólo un 7,5% de los países en vías de desarrollo disponen de dichos marcos. Es necesario hacer énfasis en cuestiones externas que condicionan la eficacia del documento.

El cuarto elemento clave es el relativo a la generación de capacidades y a la capacidad de absorción de la ayuda que posee el país receptor. El apoyo presupuestario se encuentra vinculado al desarrollo humano. Lo está porque puede financiar estrategias enfocadas a la generación de capacidades. Sin embargo, para lograrlo es necesario atender a la complejidad que los procesos de desarrollo humano presentan. En la práctica, no parece que se estén realizando estrategias destinadas a la generación de capacidades. Se carece de la visión suficiente para articular intervenciones sistemáticas y organizadas que permitan el despliegue de potencialidades en el ámbito institucional y que eviten que dicha debilidad ahogue la eficacia del apoyo presupuestario por una inadecuada canalización.

El quinto punto crítico es el relativo a la incorporación de las ONGD como nuevos actores en el ámbito del apoyo presupuestario. Su participación plantea una serie de ventajas, así como de retos. Desde el punto de vista de las ventajas, su incorporación puede incrementar el carácter participativo del proceso, minimizando con ello el sesgo *top-down* atribuido al instrumento. Además, puede aumentar los niveles de eficacia y ampliar las posibilidades ejecutoras del estado. Desde el punto de vista de los retos, la incorporación de estas organizaciones exige elevar los niveles actuales de coordinación entre actores. En cualquier caso, la actitud cooperativa que se viene registrando en algunas de estas organizaciones abre la puerta a interesantes alianzas a futuro.

En último lugar, en el estudio de caso senegalés se observan algunas de las premisas analizadas a lo largo de este trabajo. Se trata de un apoyo presupuestario sectorial en coherencia con la propia estrategia de desarrollo del país y con su política pública medioambiental. El apoyo ha sido financiado por un donante experto en el sector, siendo los niveles de planificación inicial bastante rigurosos. Fruto de su implementación se ha incrementado la coordinación entre el



MEP y el MEPN, así como la capacidad del país en la gestión de las finanzas públicas. Sin embargo, el caso revela como la falta de madurez en otros aspectos no financieros merman seriamente la eficacia del instrumento. Algunos de los factores determinantes del escaso impacto han sido: la escasa coordinación entre donantes-preocupante en el caso de los organismos multilaterales como el BM-, la dificultad para mantener una predictibilidad en principio bien reglada, la escasa mejora en la generación de capacidades y reforzamiento institucional o, incluso, la evidencia de divergencias en el propio concepto de desarrollo (lejos del parámetro de la sostenibilidad) mantenido entre donante y socio.

El volumen de las cuantías implementadas ha de determinar una llamada a la reflexión, a cinco años de la Declaración de París, que evite un incremento progresivo de la fatiga de la ayuda. Por coherencia y por el lógico deber de gestionar sabiamente los recursos públicos. Para que en última instancia, con una percepción más realista que tenga en cuenta las posibilidades de absorción así como la voluntad política, puedan pulirse progresivamente las principales dificultades detectadas y el apoyo presupuestario cumpla su función última: ser un puente hacia el desarrollo de las personas.

## Bibliografía

AECID (Agencia Española de Cooperación al desarrollo) (2008): *"Guía técnica para la puesta en marcha de los nuevos instrumentos de cooperación"*.

AFD, MNAE (Agence Française de Développement, Ministère Néerlandais des Affaires Etrangères). (2008) :Appui budgétaire sectoriel dans la pratique : expériences africaines. Une étude pour le Partenariat Stratégique avec l'Afrique financée par l'Agence Française de Développement et le Ministère des Affaires Etrangères de Pays-Bas. Rapport final.

ALONSO, JA. (2005): *"El debate sobre la eficacia de la ayuda: una consideración introductoria"* Revista Escuela Diplomática, n° 10. (2006): *"Eficacia en la Ayuda: un enfoque desde las instituciones"*. Fundación Cidob d'Afers Internacionals. N°72.Pags.17-32.

BM (Banco Mundial) (1996): *"Informe World Bank Indicators"*. (1998): *"Assesing Aid.What works, what doesn't and why"*. (2005): *"Good Practice Note for Development Policy Lending"*.

BOTELLA C, DE LA CORTE P, FERREIRA S. (2006): *"La aplicación de los nuevos instrumentos en la cooperación española en África. Lecciones de la experiencia mozambiqueña"*. Fundación Carolina.

CAD (Comité de Ayuda al Desarrollo) (1996): *"Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Cooperation"*. (2006): *"Evaluation of General Budget Support –Vietnam Country Summary"*.

CASILDA BÉJAR, R. (2004): *"América Latina y el Consenso de Washington"*. Boletín Económico de ICE, n°2803

CE (Comisión Europea) (2005): *"Institutional Assessment and Capacity Development. Why, what and how?"* Disponible en edición digital en la web de la Comisión Europea. (2007): *"Guidelines on the Programming Design and Management of General Budget Support"*. Disponible en edición digital en la web de la Comisión Europea. (2007): *Document de Stratégie Pays et Programme Indicatif National pour le Période 2008-2013*. (2008): *"L'appui budgétaire. Et si on essayait le respect et la confiance »?*

COX, M. (2006): *"How have programme-based approaches helped establish effective country leadership over development assistance? Vietnams Poverty Reduction Support Credit"*.

GIGLI, JM. (1999): *"Neoliberalismo y ajuste estructural en América Latina"*. Disponible en edición digital en la web del autor.



- Government of Vietnam (2006): *Memorandum of Understanding between the Socialist Republic of Vietnam and International Partners concerning the establishment of Vietnam rural water supply and sanitation partnership*.
- HASSE O, HAUCK V, KOPPENSTEINER M. (2005): "EC Budget Support: thumbs up or down?" European Center for Development Policy Management.
- HIJKOOOP, JAN. (2010): Entrevista concedida el 30 marzo de 2010 por el Primer Secretario y Jefe Adjunto de Cooperación de la Embajada de los Países Bajos en Senegal.
- LIVACIC P, PÉREZ M. (2002): "Desafíos para la psicología latinoamericana". Revista Papeles del Psicólogo. n° 83
- MARTÍN BARÓ, I. (1986): *Psicología de la liberación*. Editorial Trotta. Madrid
- ONU (2003): "Ownership, Leadership and Transformation: Can we do better for capacity development?".
- OCDE (2006): "The Challenge of Capacity Development". Disponible en edición digital en la web del CAD (2008): "Encuesta de 2008 de seguimiento de la Declaración de París. Ayuda más eficaz para el 2010. Resultados más importantes y recomendaciones".
- RAE (Real Academia Española) (2009): Diccionario de la lengua española. 22ª Edición. Disponible en edición digital en la web.
- RODRÍGUEZ, M. (2007): *Los costes sociales del ajuste en América Latina*. Cuadernos sobre Derechos Humanos n° 1. Gobierno de Cantabria.
- SANLLORENTE, J. (2007): *Sonrisas de Bombay. El viaje que cambió mi destino*. Editorial Plataforma. Pág. 126-127. Barcelona
- SAN PEDRO, P. (2009): "¿Es el enfoque sectorial un instrumento eficaz en la cooperación? El caso de la cooperación española". Fride.
- SEBASTIAN, L. (1998): *La crisis de América Latina y la deuda externa*. Editorial Alianza. Madrid
- YUNUS, M. (2008): Conferencia titulada: "Hacia un mundo sin pobreza: empresas con objetivo social", pronunciada el 3 de julio de 2008 en la Fundación Rafael del Pino, Madrid.



[www.cantabriacoopera.org](http://www.cantabriacoopera.org)



**Gobierno  
de Cantabria**  
VICEPRESIDENCIA

CONSEJERÍA DE EMPLEO  
Y BIENESTAR SOCIAL

Dirección General  
de Asuntos Europeos y  
Cooperación al Desarrollo



