
¿ROMPIENDO CON EL PASADO? LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO BELGA EN EL CAMBIO DE SIGLO*

NATHALIE HOLVOET Y ROBRECHT RENARD**

RESUMEN

Los autores trazan la evolución de la cooperación belga en los años 90 y la descripción de sus principales instrumentos, actores y orientaciones geográficas y sectoriales en una década cargada de grandes cambios y reformas. Cambios que fueron propiciados por el fin de la guerra fría y sus consecuencias en el África Central, un entorno político y de opinión pública desfavorable a la cooperación al desarrollo y, por último, una agenda política donde las comunidades con más peso, la flamenca y la francófona, demandan el papel cada vez más importante que tiene la cooperación descentralizada en Bélgica.

ABSTRACT

The article deals with the evolution of Belgium aid policies during the 90's and a description of its main actors, instruments as well as sectoral and geographical aid allocation. Belgium cooperation in the 90's assisted to the end of the Cold War and its effects on Central Africa, an emerging critical public opinion about the role of aid and the growing role of Decentralised Co-operation of its two main communities,

* Este artículo ha sido traducido por Carlos Illán, IUDC-UCM.

** Instituto para las Políticas y Gestión del Desarrollo (IOB) de la Universidad de Amberes, Bélgica. Trabajo presentado en el Seminario sobre "Perspectivas de la Cooperación al Desarrollo Europea" del EADI, Nijmegen, 3-4 de julio 2002. Además de a los participantes al seminario, los autores quieren agradecer los valiosos comentarios de Kris Pannels y Johan Debar, ambos miembros del DGIC

the Francophone and the Flemish, all these issues affecting the reforms pursued by the different governments during this decade.

RÉSUMÉ

Les auteurs présentent l'évolution de la coopération belge dans les années 90 et la description de ses principaux instruments, acteurs et orientations géographiques et sectorielles, dans une période marquée par de grandes réformes. Ces modifications ont été liées à la fin de la Guerre Froide et ses conséquences en Afrique Centrale, à un entourage politique et d'opinion publique défavorable à la coopération au développement et, finalement, à un agenda politique où les communautés plus fortes, la flamande et la francophone, demandent le rôle de plus en plus important de la coopération décentralisée en Belgique.

Introducción: descripción general y puntos principales del documento

Los años 90 fueron una década llena de retos para la cooperación al desarrollo belga. En África, la antigua colonia (República Democrática del Congo¹, en adelante RD Congo) y los territorios controlados por Bélgica (Burundi y Ruanda) fueron testigos de golpes de estado, guerras civiles, conflictos regionales, genocidios y gran sufrimiento por parte de la población. La ayuda a esta región constituyó, por tanto, el núcleo de las políticas africanas de Bélgica, tanto en términos de volumen de ayuda como en prioridad geopolítica hasta finales de la década de los 80. La crisis que afectó a estos tres países borró de un plumazo décadas de ayuda y crecimiento y constituyó, de hecho, el mayor reto que tuvieron que afrontar los políticos belgas. Bélgica suspendió la ayuda bilateral a la RD Congo en 1991 tras constatar la masacre perpetrada por tropas paramilitares del Régimen de Mobutu sobre estudiantes de la Universidad de Lubumbashi. En Burundi, la frágil democracia apoyada por la cooperación al desarrollo belga tuvo un desenlace trágico con el terrible asesinato del recién electo presidente Ndadaye, en 1993; las relaciones bilaterales con Ruanda empeoraron cuando 10 soldados belgas fueron abatidos en los combates que siguieron a la muerte del presidente Habyarimana. Después del

1. Utilizaremos el nombre de República Democrática del Congo incluso para el período en que todavía era llamado Zaire.

genocidio, Bélgica contribuyó con ayuda humanitaria y, poco después, fue reanudando gradualmente su ayuda estructural. Estos acontecimientos cambiaron la naturaleza de la cooperación al desarrollo con África Central².

En 1995, la cooperación al desarrollo belga sufrió otra sacudida cuando algunos artículos bastante críticos de un diario Flamenco, reveló las dudosas conexiones entre proyectos de cooperación e intereses comerciales belgas. Estos artículos contribuyeron de manera negativa a la ya pobre reputación de la cooperación al desarrollo por parte de políticos y opinión pública. Esta crítica, además, coincidió con el desencanto del público en general, que fue amplificado en los medios de comunicación y el parlamento. Una comisión especial parlamentaria fue creada con el objeto de formular una serie de recomendaciones que ayudaran a mejorar el trabajo del Departamento de Ayuda (Chambre des Représentants de Belgique, 1997). Como resultado, algunos funcionarios fueron trasladados a otros departamentos y el gobierno decidió imprimir una nueva dirección al conjunto de la administración. El Departamento Belga para la Cooperación al Desarrollo (DBCD), una unidad casi autónoma dentro del Ministerio de Asuntos Exteriores, sufrió una reestructuración e integración —aunque no completada— y pasó a ser la Dirección General para la Cooperación Internacional (DGCI). Al mismo tiempo, se creó la rama técnica de esta Dirección General, la Cooperación Técnica Belga (CTB), una unidad muy parecida a la GTZ alemana³. Esta reforma fue muy criticada por hacerse con demasiada precipitación y estar mal concebida, aunque de hecho respondiera a una necesidad política urgente.

También se llevaron a cabo esfuerzos durante la década de los 90 para incrementar la concentración geográfica de los flujos de ayuda bilateral, aunque los resultados fueron más bien parcos. Tampoco resultaron demasiado exitosas las iniciativas para incrementar la coherencia entre los departamentos de los distintos ministerios⁴, así como entre la ayuda bilateral y la canalizada a través de ONG y otros actores no gubernamentales.

La estrategia de la ayuda belga en los 90 se alejó de su tradicional carácter tecnocrático, basado en un enfoque eminentemente socio-económico. En parte

2. En 1995, un documento oficial del Ministro de Asuntos Exteriores recalca el cambio de relaciones con África Central, pues si bien éstas se mantenían, no seguirían siendo unas “relaciones privilegiadas”.

3. Regulada por la Ley del 21 de diciembre de 1998, publicada por el Boletín Oficial Belga (30/12/1998)

4. En 1994 se creó la Comisión Interdepartamental sobre Cooperación al Desarrollo, presidida por el Secretario de Estado de Cooperación. Aunque se llevaron a cabo esfuerzos para mejorar la coordinación entre ministerios en aspectos como la seguridad alimentaria, la Comisión no fue muy dinámica y no obtuvo el éxito esperado para mejorar la coherencia general de las políticas de cooperación [Schellens, 2000] [Jennes y Schellens, 1997] [CAD 1997].

como consecuencia de los eventos acaecidos en África Central y en la atmósfera propiciada por los escándalos de corrupción de la cooperación al desarrollo, los secretarios de estado⁵ responsables de la cooperación belga durante los años 90 pusieron mayor énfasis que sus predecesores en los derechos políticos y ciudadanos, además de en aspectos que podrían denominarse “blandos”, como el medioambiente o la cultura. En lo que supuso un avance significativo respecto al pasado, se decidió que la ayuda proporcionada por la DGCI no estaría ligada a la compra de bienes y servicios belgas. La ayuda al desarrollo se convirtió, por así decirlo, en “pura”... aunque menguante. Los flujos de ayuda disminuyeron como porcentaje del PIB, siguiendo la pauta de otros países, aunque esta reducción no fue tan acusada como en otros países del entorno del Comité de Ayuda al Desarrollo. En términos de instrumentos de la ayuda, los años 90 asistieron al auge de la utilización de la ayuda humanitaria mientras que la ayuda bilateral directa cedió paso a la ayuda canalizada a través de ONG y otros actores privados. La influencia de las ONG en la configuración de las políticas oficiales se incrementó de manera significativa, al tiempo que el mundo académico también vio aumentar su ámbito de participación a través de una mayor autonomía proporcionada por los fondos disponibles.

En los 90, los tres secretarios de estado procedieron de Flandes, la parte holandesa de Bélgica, continuando una pauta establecida durante las últimas dos décadas donde la cooperación al desarrollo atrajo más a la parte flamenca que a la francófona del país. Por ejemplo, los escándalos relacionados con la cooperación al desarrollo fueron denunciados por un periódico flamenco, muy discutidos entre políticos y ONG flamencas, pero poco tratados en la parte francófona del país. Lo que no se pudo adivinar es que, en ese momento, las diferencias de idioma se convertirían, de repente, en uno de los aspectos cruciales de este debate. Durante los discursos de los partidos de la coalición en el 2000 en torno a la aplicación de reformas políticas tendentes a la mejora de los subsidios de la región francófona de Valona, una de las más afectadas económicamente, y al resto de la comunidad francófona en Bélgica así como a la ampliación de la autonomía de Flandes, la posibilidad de traspasar la responsabilidad de la política de cooperación al desarrollo a las regiones citadas se convirtió en un asunto polémico. El principio de traspasar la cooperación a las autoridades descentralizadas fue negociado en el transcurso de una sesión maratónica para descontento de muchos expertos en desarrollo, el movimiento de ONG y el mundo académico.

5. En Bélgica, un Secretario de Estado se encuentra adjunto al Ministerio correspondiente y no acude a las reuniones del Consejo de Ministros. Por lo tanto, para cualquier decisión tomada en este Consejo, tiene que consultar a su Ministro correspondiente

Principios y objetivos generales

En Bélgica asistimos a una evolución del discurso oficial sobre la ayuda a lo largo de los años 90. El término de la Guerra Fría y la inestabilidad tanto política como militar que la siguieron, no sólo en el Este de Europa sino en África, trasladó la atención hacia nuevos temas. Más que nunca en el pasado, la ayuda empezó a ser vista como un instrumento para propiciar la paz y la estabilidad en regiones en desarrollo y para proteger las fronteras europeas de los flujos de inmigrantes. A principios de los 90, con el entonces Secretario de Estado de Desarrollo y Cooperación (1988-1991), el nacionalista flamenco André Geens, la ayuda se concentró en la reducción de pobreza a través de la financiación a proyectos de corte económico y social. Gradualmente, aspectos institucionales y políticos de mayor dimensión fueron introduciéndose en la política de la ayuda. Bajo el mandato del Secretario de Estado socialista, Erik Derycke (1991-1995), los derechos humanos, el buen gobierno y el alivio de la deuda se convirtieron en asuntos con entidad propia en el debate sobre el desarrollo. En este período, Bélgica estaba ajustando su política sobre condicionalidad y así, por ejemplo, en 1993 la ayuda a Ruanda fue elaborada en función de una mejora evidente de las condiciones democráticas y de los derechos humanos en el país; al mismo tiempo, las negociaciones con Indonesia sobre un acuerdo general se vieron suspendidas cuando ésta no aceptó incluir la cláusula relativa a los derechos humanos. El sucesor de Derycke, el Demócrata Cristiano Reginald Moreels (1995-1999), se centró en los mismos aspectos, pero como antiguo director de Médicos Sin Fronteras, puso más énfasis en la ayuda humanitaria y en los derechos humanos. Moreels también enfatizó la llamada “economía social”, que comprendía aquellos sectores de economía informal a pequeña escala y los sistemas alternativos de seguridad social y provisión de crédito. En 1999, el Secretario de Estado del partido ecologista, Eddy Boutmans, tomó posesión de su cargo. En su calidad de político proveniente de un partido “verde”, centró su atención en las cuestiones ambientales, tanto en zonas rurales como en urbanas; en los problemas médicos, sociales y económicos derivados del SIDA; y en la cultura. Boutmans era más reacio a vincular la ayuda con condiciones políticas, pues creía que Bélgica no se encontraba en una posición moral para aconsejar a los gobiernos receptores sobre cómo debían dirigir su país. En noviembre de 2001 creó BIO, una empresa pública sometida a un régimen privado, que ayudó a poner en marcha la idea de Moreels de ayudar a pequeñas y medianas empresas.

En gran medida, estos tres políticos persiguieron objetivos similares y dotaron a la ayuda belga de un nuevo sentido. La adopción de la primera Ley de Cooperación Internacional por el Parlamento el 25 de mayo de 1999 (Boletín Belga 1/7/1999) constituyó la consolidación de estos cambios. La Ley ofrece

un nuevo marco para la política de cooperación belga y, en este sentido, su objetivo general es lograr un desarrollo humano sostenible combatiendo la pobreza. La reducción de la pobreza se concibe de manera multidimensional, incluyendo los factores tanto sociales como económicos y políticos, abriendo así espacio para el concepto de los derechos humanos. La Ley estableció cinco sectores —salud pública, educación y formación, agricultura y seguridad alimentaria, infraestructuras sociales básicas y prevención de conflictos y reconstrucción— y tres ejes transversales —medio ambiente, género y “economía social”— que conformarían el núcleo de la política de cooperación belga. La ayuda se concentraría en 25 países prioritarios y, además, tal y como especificaban las recomendaciones contenidas en el documento estratégico del CAD (CAD, 1996), la Ley también refuerza la importancia de los documentos de estrategia sectorial y los documentos de estrategia país (CAD, 1997). Estos documentos, introducidos por primera vez en 1996, fueron elaborados para trasladar los objetivos globales de la ayuda a objetivos más específicos y actividades concretas para un sector y país particular, además de proveer una base suficientemente objetiva para aplicar el seguimiento y la evaluación de los mismos. La elaboración de los documentos de estrategia resultaron tener un alto coste en términos de tiempo y personal. La última edición de tales documentos, esperada en septiembre de 2002, se saldó con sólo doce trabajos completados y enviados al Parlamento. La calidad y relevancia de éstos varía de unos a otros.

Otra ley, que data de febrero de 1994 (Boletín Belga 13/9/1994) ilustra el nuevo espíritu que prevaleció a lo largo de toda esa década. Requiere al gobierno informar de la situación relacionada con los derechos humanos en aquellos países con los que se quiera establecer algún convenio de cooperación al desarrollo, además de presentar un informe anual sobre la situación de los derechos humanos en los países beneficiarios. La ley no ha sido respetada muchas veces, excepto en su primer año. Los problemas de coordinación entre los departamentos de cooperación al desarrollo y los asuntos exteriores han contribuido sin duda a esta situación, así como la reducción de personal del DGCI.

Nuevos instrumentos de la ayuda

En el transcurso de los años 90, los donantes comenzaron a adaptar sus instrumentos de ayuda, y en particular el proyecto de desarrollo, a las constantes críticas expresadas en numerosas ocasiones. La debilidad de los proyectos de cooperación en los países dependientes de ayuda fue cada vez más estudiada y sistematizada. Bélgica, en 1989, comenzó un experimento de “cogestión”

o dirección conjunta en su financiación a varios de sus países receptores. Bajo esa “cogestión”, la responsabilidad del donante y del receptor fue eliminada del ciclo del proyecto. El receptor era responsable de la identificación, formulación y ejecución del proyecto mientras que Bélgica tenía la última palabra para decidir si aceptaba los informes de identificación y formulación y, junto con el receptor, asumía la evaluación del proyecto. El sistema se diseñó de tal forma que, si bien se reconocía el protagonismo de Bélgica en los proyectos, éstos se integraran más que antes a los procedimientos de gestión del país receptor. Una ventaja importante fue que los proyectos no estarían, en parte, ligados a la compra de bienes y servicios belgas sino que era el propio receptor el que, en condiciones de mercado, decidía la oferta más conveniente. De todas maneras, algunas debilidades todavía persistían, como el uso de un sistema de seguimiento y control belga en vez del autóctono, así como la imposición “de facto” de asistencia belga durante la fase de la formulación y ejecución del proyecto. Desafortunadamente, los países seleccionados para la puesta en marcha de este nuevo sistema (Ruanda y Burundi) se vieron afectados por una espiral de violencia e inestabilidad institucional, y el experimento sólo pudo ser llevado a cabo de manera parcial. El sistema también fue aplicado en otros países como Bolivia, Tanzania y Vietnam, pero limitado a operaciones no relacionadas con proyectos, como el alivio de la deuda (CAD, 1995). Muchos de los rasgos de la “cogestión” han sido adoptados por el nuevo sistema de gestión de la CTB, aunque ahora se haya tornado más complicado y difícil de manejar, con dos socios en el lado belga: la DGCi para planificar y la BTC para supervisar la implementación. A la fecha de la redacción de este artículo, es todavía demasiado temprano para saber si funcionará de manera flexible y eficiente.

Bélgica se ha mostrado reacia a proporcionar apoyo a presupuestos a países en desarrollo pues tal modalidad no sólo altera la relación con los receptores sino también con otros donantes, con quienes es conveniente establecer una elevada coordinación. Si bien Bélgica fue escéptica al apoyo a presupuestos durante gran parte de los años 90, existen excepciones como los casos de Níger y Mozambique⁶ a finales de esa década. La DGCi pareció estar dividida ante este asunto, con algunos altos funcionarios a favor del apoyo a presupuestos mientras la mayoría del personal permanecía en contra.

La cancelación de la deuda⁷ puede considerarse como una forma virtual de apoyo a presupuesto, siempre que partamos de la premisa de que un país en

6. Ambos acuerdos fueron operativos después de 2000 y no serán discutidos aquí.

7. Siempre y cuando el receptor de la ayuda no hubiera pagado su deuda, no existe un efecto inmediato en el presupuesto.

desarrollo habría pagado con total normalidad su inmensa deuda externa. El gobierno del país receptor es libre de utilizar los recursos que de otra manera hubieran sido destinados al pago de la deuda. En lo que parece ser la característica más significativa de las operaciones de alivio de la deuda belgas durante los años 90, los técnicos insistieron regularmente en que el gobierno receptor estableciera a parte una cantidad de dinero en un fondo especial que sería gestionado junto con Bélgica. De esta manera, el apoyo a presupuestos era evitado y reemplazado por otro instrumento mucho más familiar como era el proyecto de desarrollo. Algunos funcionarios permanecieron ajenos a las críticas a este respecto procedentes del ámbito académico y de otros profesionales⁸.

Como continuación a las discusiones mantenidas en el marco del Partenariado Especial con África (PEA) en la segunda mitad de los años 90, se han producido discusiones acerca de cómo integrar la ayuda a proyectos en los Enfoques Sectoriales Amplios (SWAPs en sus siglas en inglés), donde distintos donantes se unen en torno a un conjunto de políticas con el receptor y confían gradualmente los procedimientos de gestión de los fondos al receptor. En todo caso, si bien se reconocen los argumentos a favor de este procedimiento, no se ha puesto todavía en práctica. De hecho, faltaban incluso mayores dosis de coherencia en la propia política belga. En Ruanda, por ejemplo, Bélgica financió doce actuaciones en el sector salud a finales de siglo XX, incluyendo alguna asistencia técnica al Ministerio de Salud. Sin embargo, las actuaciones no parecían responder a ninguna orientación general del sector que actuara como marco de referencia, más bien parecían un conjunto de proyectos aislados.

Aspectos cuantitativos

El objetivo de destinar el 0,7% del PIB para ayuda oficial al desarrollo tuvo menos eco en los 90 que en décadas anteriores. Derycke utilizó el eslogan, quizás algo ambiguo, de “calidad antes que cantidad” como título a su documento de estrategia, como si ambos aspectos no pudieran ser abordados al mismo tiempo. Fue Moreels el que rescató el objetivo cuantitativo del 0,7%, pero sólo desde la perspectiva del largo plazo, pues propuso como objetivo

8. En la actualidad, las aportaciones belgas al alivio de la deuda de forma multilateral están incrementándose. En 1999, por ejemplo, contribuyó con 4 millones de US\$ al fondo creado por el Banco Mundial para la iniciativa HIPC y, en 2000, con unos 9 millones US\$ a un fondo fiduciario administrado también por el Banco Mundial, para posibilitar al Banco Africano de Desarrollo extender el alivio de la deuda a sus miembros.

intermedio alcanzar el 0,5% del PIB para el final de la legislatura. En todo caso, Bélgica nunca estuvo cerca de tal cifra durante los 90, muy al contrario (ver tabla 4). La pauta de descenso de la ayuda que había comenzado en los años 80 continuó una década después. Algunas explicaciones parciales a este fenómeno son las siguientes: 1) las presiones presupuestarias impuestas por la UE para alcanzar los criterios establecidos en Maastrich —criterios económicos para valorar la elegibilidad de los países miembros de la UE a la nueva Unión Económica y Monetaria Europea— 2) la crisis que convulsionó a los tres países del África Central a los que Bélgica orientaba su ayuda tradicionalmente, y 3) la supresión en 1993 del Fondo de Desarrollo y Cooperación, una facilidad presupuestaria que permitía utilizar fondos no agotados un año y emplearlos al año siguiente.



Esta tendencia a la baja fue afrontada durante la legislatura de 1999-2003. En 2002, Bélgica destinó el 0,42% del PIB; es más, durante la Conferencia para la Financiación del Desarrollo en Monterrey, México (marzo 2002) el Primer Ministro Guy Verhofstadt se comprometió a que Bélgica alcanzaría el 0,7% para el 2010. Este compromiso fue convertido legalmente en una obligación, por parte del gobierno, de establecer una especie de “informe solidario” en cada aprobación de los presupuestos generales, de tal forma que se explicaran los esfuerzos que se estaban haciendo para alcanzar el objetivo al que Bélgica se había comprometido. Esta ley, si bien significa un avance considerable, puede ser fácilmente adaptada o abandonada.

Estructura y principales componentes de la ayuda

La ayuda bajo responsabilidad de la DGCI puede dividirse en cuatro categorías: ayuda bilateral directa, negociada por la DGCI en nombre del gobierno belga y cuya ejecución es, desde 1999, responsabilidad de la CTB; ayuda bilateral indirecta, son los fondos canalizados por ONG y otros actores privados belgas que tienen el derecho a manejar estos fondos; ayuda multilateral bilateral y, finalmente, ayuda multilateral. La ayuda administrada por otros ministerios y organismos públicos se discute más abajo. La tabla 4 proporciona el desglose de la ayuda para el período que abarca este artículo. Una de las características más significativas de la década de los 90 es el descenso considerable de la importancia de la ayuda bilateral. Si a principios de la década esta ayuda representaba el 40% del total de la DGCI, en los últimos años bajó hasta casi el 20%.

Esto no representa una bajada sólo en términos relativos sino también en precios corrientes. Esta bajada ha supuesto, al mismo tiempo, el incremento de la ayuda bilateral indirecta, especialmente a través de ONG y universidades, y también de la ayuda multilateral, tal como indica el siguiente gráfico.

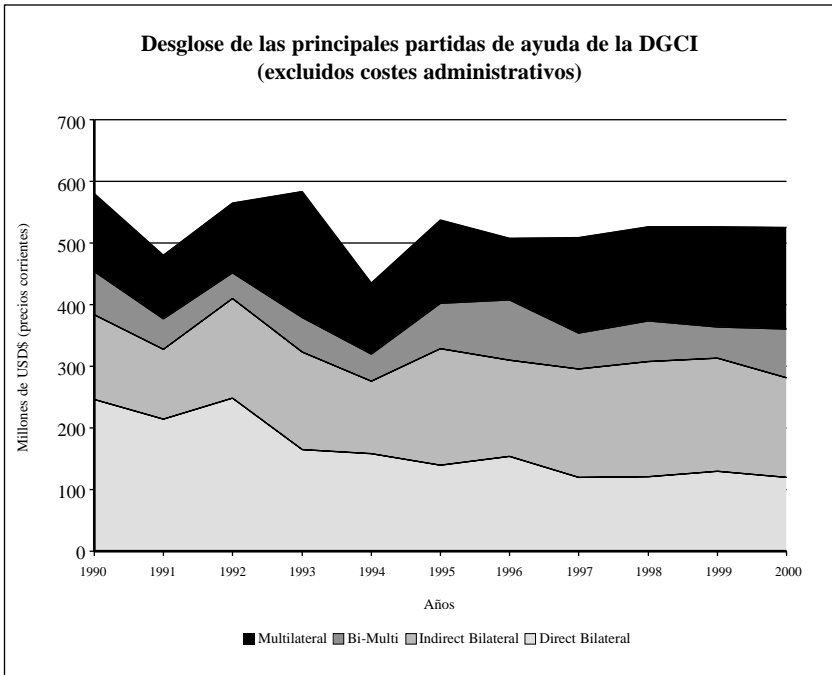


Tabla 4
Desglose de la AOD belga y de los presupuestos generales de la DGCI/DBCD por partidas
(en millones de US\$, precios corrientes)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
I. Gastos administrativos de la DGCI	33.14	22.53	29.53	32.81	33.47	36.44	40.07	34.83	39.68	35.51	27.10
Bilateral (total)	383.84	327.99	409.76	322.76	276.10	328.72	309.47	295.27	307.83	313.12	281.35
Directa	246.08	213.95	248.85	164.77	157.89	139.64	153.76	119.93	120.70	129.23	120.28
Indirecta	137.76	114.05	160.9	157.99	118.20	189.07	155.7	175.34	187.12	183.89	161.06
Co-financiación a ONG	64.15	62.47	88.26	90.79	66.26	108.08	90.61	100.13	107.63	98.31	88.15
Cooperación universitaria	31.01	24.52	32.86	28.02	16.12	50.44	32.15	33.92	40.02	42.60	37.24
III. Cooperación Bilateral-Multilateral de la DGCI (incl. Fondo Belga para la Supervivencia y Ayuda de Emergencia)	69.65	49.41	41.73	56.27	43.77	73.43	98.58	58.29	65.87	50.35	78.92
IV. Multilateral	126.58	103.05	113.66	204.25 ¹	115.10	135.16	100.19	154.76	152.51	162.46	165.51
Sistema Naciones Unidas						31.69	34.23	26.62	19.41	21.58	33.45
Sistema Unión Europea						84.08	47.66	53.96	73.40	93.29	67.27
Grupo Banco Mundial/OIF						0.75	0.325	57.79 ²	47.79	47.05	52.26
TOTAL DGCI/DBCD	613.23	502.98	594.66	615.28	468.40	573.13	548.31	543.15	565.89	561.45	552.86
Ministerio de Economía	232.15	290.42	229.88	153.45	180.62	367.85	251.08	134.45	162.00	120.31	152.84
Bilateral	33.03	77.79	33.93	27.9	24.02	6.56	10.97	-17.00 ³	-4.81	-12.78	3.63
Multilateral	199.12	212.64	195.95	125.54	156.60	360.45	240.10	151.44	166.81	133.10	149.21
Office National du Duroire (OND)	0	0	52.7	21.25	37.98	38.31	69.11	36.10	102.83	19.87	31.49
Ministerio de Exteriores (excluida DGCI)	10.36	14.42	18.38	21.01	13.53	33.55	33.02	27.54	27.08	24.60	37.37
Otros Ministerios Federales	21.09	10.05	6.45	6.22	8.86	5.71	8.54	6.33	6.82	6.98	6.82
Otros Ministerios Regionales, Provincias y Comarcas	17.22	16.21	18.63	17.97	20.67	26.06	30.99	24.34	25.12	29.98	36.90
TOTAL (AOD)	894.06	834.07	920.68	836.00	747.56	1044.5	941.23	772.04	889.75	766.71	818.28
AOD/PIB	0.46%	0.42%	0.42%	0.40%	0.32%	0.37%	0.35%	0.31%	0.35%	0.30%	0.36%

Fuente: Datos 1990-1994: DGCI (2001b), Datos 1995-2000: DGCI (2002d)

Notas: 1: utilizando tipos de cambio del CAD

2: incluidos, entre otros, préstamos entre estados

3: porcentaje negativo debido al descenso de los préstamos entre estados, combinado con la demora del pago del préstamo

4: esta cantidad tan grande se debe a que en 1993 fue la DGCI y no el Ministerio de Economía el que aportó la reposición a la Asociación Internacional de Fomento. Desde 1997 hasta 2000 ocurrió lo mismo. Ello explica el alto incremento de las aportaciones multilaterales, vía Banco Mundial, de la DGCI desde 1997 en adelante.

La reducción de la ayuda directa bilateral puede ser explicada por los continuos problemas por parte de la DGCI (y su predecesor) para proporcionar ayuda a tiempo y de manera eficaz, junto al dinamismo mostrado por los actores no gubernamentales y la introducción de un programa de financiación a estos mismos actores, lo que redujo los costes de transacción del sector público y amplió los fondos a disposición de las organizaciones privadas. En todo caso, si bien esto podía entenderse como una especie de competición entre los actores públicos y privados, el resultado no era del todo malo para ambos. Lo más lamentable es, quizás, la ausencia de un compromiso serio para desarrollar una política de desarrollo global en la que los instrumentos fueran sopesados uno frente a otros y se obtuvieran complementariedades para ser aprovechadas. El programa de financiación a ONG, universidades y otros actores privados de menor perfil (todos promocionados durante la década de los 90) resultó ser una mejora considerable frente a la anterior dinámica de aprobación de proyecto tras proyecto, pero la DGCI no se aprovechó de las ventajas que ofrecía un diálogo institucionalizado tanto con ONG como con las universidades para cimentar colaboraciones que hubieran podido ser fructíferas.

La Asistencia Técnica ya no tiene tanta importancia en la ayuda bilateral directa como en décadas pasadas. El número de belgas expatriados de larga duración empezó a reducirse de varios miles en la década de los 70 hasta los 1.200 a finales de la década de los 80. A mitad de los 90, su número había bajado hasta los 500, y al finalizar la década no eran más de 300. La ruptura, o al menos la interrupción, de relaciones de ayuda con los tres grandes receptores de asistencia técnica belga durante los 90 (RD Congo, Burundi y Ruanda) puede considerarse como la principal causa del descenso comentado. Incluso para los funcionarios belgas, muchas voces críticas contra la utilización de expatriados de larga duración no pasaron desapercibidas (CAD 1995, 1997).

La Ayuda a Proyecto permaneció como el principal instrumento de la ayuda bilateral directa belga, pero su importancia en el conjunto de la ayuda descendió. Los años 90 se caracterizaron, como hemos comentado más arriba, por el incremento de la ayuda bilateral indirecta. Esto fue posible por la introducción de un programa de financiación que trasladó la autonomía y responsabilidad de los fondos a los socios privados. La administración belga distingue tres tipos de socios privados en la cooperación: ONG reconocidas; universidades belgas y sus centros especializados vinculados, como la Asociación para la Educación y la Formación en el Exterior, y su contraparte flamenca, la Asociación para la Cooperación al Desarrollo y la Ayuda Técnica; e instituciones científicas, como el Instituto de Medicina Tropical en Amberes. Nos centraremos en las dos primeras pues son las más importantes en volumen de fondos manejados.

En términos presupuestarios, la Co-financiación a ONG se mantuvo como el elemento más importante de la ayuda bilateral indirecta. A principios de los 90, la ayuda a ONG representaba el 7% del total de la AOD belga incrementándose esta proporción al 10% en el año 2000. Durante los años 90, la relación entre gobierno y ONG se caracterizó por un alejamiento gradual de la financiación por proyectos a la financiación por programas. Las ONG ahora reciben ayuda por programa con una duración de cinco años divididos, a su vez, en planes anuales, siendo cerca de 100 las ONG que reciben este tipo de ayuda. Y aunque este hecho ha sido reconocido como un gran avance, muchas de las pequeñas ONG no poseen suficiente capacidad institucional para poder llevar a cabo actuaciones que comporten tal volumen de fondos. Un grupo más reducido de quizás diez o quince ONG hubiera sido el número óptimo para trabajar en ayuda programa desde el punto de vista de la gestión del sector público, destinando al resto ayuda por proyecto directamente o a través de consorcios de grandes ONG.

Tabla 5
Los 10 principales receptores de AOD belga (medias anuales para el periodo 1995-2000)

	Bilateral Indirecta (sólo ONG)		Bilateral Directa	
1	RD Congo	6.1	Ruanda	9.3
2	India	3.2	Bolivia	7.3
3	Brasil	3.1	Costa de Marfil	5.6
4	Filipinas	2.3	Marruecos	5.6
5	Perú	2.2	Nigeria	5.4
6	Bolivia	2	RD Congo	5.2
7	Ecuador	2	Túnez	5.1
8	Nicaragua	1.5	Tanzania	4.3
9	Ruanda	1.4	Argelia	3.6
10	Guatemala	1.3	Burkina Faso	3.5

Fuente: cálculos basados en los informes anuales de la DGCI (1990-2000)

Un vistazo a la distribución geográfica de la ayuda de las ONG y de la cooperación bilateral directa en la Tabla 5 refleja la escasa coordinación o siquiera el solapamiento espontáneo entre ambas modalidades. Países como Brasil, India, Nicaragua o Guatemala son importantes receptores de fondos de ONG, pero no reciben ayuda bilateral directa. De los países de la Tabla 5, sólo tres aparecen en las dos listas: RD Congo, Ruanda y Bolivia.

La reforma de la cooperación indirecta universitaria fue realizada gracias a los acuerdos entre el estado belga y los Consejos Interuniversitarios de las dos comunidades belgas más importantes, el Consejo Interuniversitario Flamenco

(VLIR, representando a las universidades flamencas) y el Consejo Interuniversitario de la Comunidad Francesa (CIUF, en representación de las universidades de habla francesa). El principal objetivo de la reforma fue conceder a las universidades una mayor responsabilidad, mientras se permitía a la administración concentrarse en funciones tan importantes como el diálogo político, el seguimiento y la evaluación. Los acuerdos establecieron el marco donde se diseñaron nuevos instrumentos para la cooperación universitaria, como la formación de estudiantes de países en desarrollo en universidades belgas, las propias iniciativas de las universidades belgas para mejorar la docencia y la investigación en países del Sur, así como la cooperación institucional universitaria. Aunque este marco ha permitido ganar experiencia a las universidades como agentes de desarrollo y ejercer un considerable control en la cooperación, la DGCI no ha sabido explotar las ventajas ofrecidas por el diálogo político para coordinar la cooperación universitaria con su propio programa de ayuda bilateral. En el lado positivo hay que destacar que las evaluaciones se han convertido en un instrumento utilizado con cierta asiduidad.

La Ayuda Multilateral constituye una parte considerable de la ayuda belga (ver Tabla 4) y existe una separación casi completa en los modelos de gestión de este tipo de ayuda y la bilateral aunque, por otro lado, no hay interés en buscar complementariedades ni sinergias entre ambas. La mayor aportación en este ámbito es la contribución hecha al Fondo Europeo de Desarrollo de la UE, que creció hasta el 41% dentro del presupuesto multilateral en el 2000. Otra parte del presupuesto multilateral se destinó a contribuciones obligadas o negociadas internacionalmente, como la Asociación Internacional de Fomento (*International Development Association* en inglés) del Banco Mundial y el Programa Mundial Medioambiental (*Global Environmental Facility*)⁹. Lo que quedaba era una gran lista de pequeñas contribuciones a docenas de organizaciones, normalmente ya asignadas para realizar intervenciones particulares. La Ley de Cooperación Internacional del 25 de mayo de 2003 estimó la concentración de ayuda multilateral en aproximadamente 20 organizaciones multilaterales.

El Fondo para la Supervivencia Belga es un importante vehículo para la cooperación multi-bilateral. Fue establecido en 1983 como resultado de una iniciativa parlamentaria y en su ánimo estaba proporcionar fondos de ayuda adicional destinados a mejorar las condiciones de seguridad alimentaria de las familias en 18 países seleccionados (no necesariamente países prioritarios

9. Estas incluyen a la AIF, el PMM, el PM (Protocolo de Montreal) la CLDNU (Convención para la Lucha contra la Desertificación de las Naciones Unidas) y el FIDA (Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola)

para la cooperación belga) que estuvieran afectados por escasez crónica de alimentos, acceso en malas condiciones a servicios básicos y una elevada tasa de mortalidad infantil. Una característica innovadora de este programa fue la adopción de un enfoque integral de la seguridad alimentaria y la asociación entre la DGCI, varias organizaciones de desarrollo internacional (IFAD, FAO, UNCDF, UNICEF) y 15 grandes ONG. Inicialmente, la principal crítica a este Fondo ha sido la lentitud en su puesta en marcha, aunque después de una evaluación llevada a cabo en 1993, el nivel de desembolsos ha crecido, en parte debido al sistema de programación anual. Mayor énfasis se ha puesto en la capacidad de innovación de los proyectos, la sostenibilidad y en los múltiples efectos que puedan tener en la reducción de la pobreza y la seguridad alimentaria (CAD, 1997). Después de una serie de evaluaciones realizadas en colaboración con los socios encargados de implementar los proyectos a finales de los 90, las modalidades de uso de los recursos del Fondo se mejoraron (DGIC, 2002)

Programación por países

Las estadísticas de la concentración geográfica indican que la ayuda belga es muy dispersa. Durante los años 90, menos del 60% del total de la ayuda bilateral fue proporcionada a los diez receptores más grandes. Una razón de ello fue que varios ministerios y algunas instituciones públicas gestionan parte del programa de ayuda, y existe muy poca coordinación entre ellos. Pero ésta no es ciertamente la causa más importante. La situación es, de hecho, sólo un poco diferente si echamos un vistazo a la parte del presupuesto de ayuda gestionado por la DGCI (tanto directa como a través de ONG y otros entes privados)

La Tabla 6 ofrece datos sobre la cantidad de fondos recibidos por parte de los 20 mayores receptores a través de la DGCI en la primera y segunda mitad de los años 90. Como puede apreciarse, la media es de alrededor de 8 a 10 millones de US\$ por año, con muchos países recibiendo menos de 8 millones de US\$. La comparación es mucho más acentuada cuando nos centramos en la ayuda bilateral directa gestionada exclusivamente por la DGCI. Los datos aparecen en la segunda parte de la Tabla 6 y, como queda de manifiesto, la media es de entre 4 y 6 millones de US\$, dependiendo del periodo que seleccionemos. Los costes fijos son altos en términos de Departamentos Geográficos en Bruselas y Oficinas Técnicas de Cooperación en el terreno. Incluso con un personal reducido para dirigir los departamentos, se alcanza una suma importante si comparamos esta cifra con la cantidad tan pequeña de ayuda que se destina.

Tabla 6
Los 20 mayores receptores de ayuda de la DGCI (1990-2000)
(en millones USD\$)

	Total DGCI		Bilateral Directa	
	Media 1990-94	Media 1995-00	Media 1990-94	Media 1995-00
Ruanda	36.3	20.9	24.4	9.3
RD Congo	24.5	22.2	11.4	5.2
Burundi	32.7	6.6	25	1.5
Bolivia	9.3	12.1	5.4	7.3
Tanzania	11.8	9.6	5.9	4.3
Marruecos	9.2	7.3	6.5	5.6
Vietnam	5.8	9.5	4.7	3.5
Senegal	6.6	7.5	2.9	3.4
Kenya	7.7	6.6	2.7	2.4
Túnez	6.7	6.7	5.5	5.1
Ecuador	5.7	7.4	3.1	2.6
Burkina Faso	3.5	7.9	1.4	3.5
Nigeria	4.2	7.1	3.3	5.4
Costa de Marfil	4.1	6.9	2.8	5.6
Argelia	6.4	4.3	1.4	3.6
Filipinas	4.2	6	1.6	1.6
Indonesia	8.3	1.9	2.9	1.3
Tailandia	6.1	3.7	3.5	2.2
Brasil	4.1	5	0	0
Camerún	5.2	4.1	2.2	2.5
Media	10.1	8.2	5.8	3.8

Fuente: cálculos basados en los informes anuales de la CGCI (1990-2000)

La Ley de Cooperación Internacional de 1999 intentó concentrar la ayuda en un máximo de 25 países. Sin embargo, un máximo de 10 países hubiera sido más razonable si la concentración realmente fuera un tema importante. Como consecuencia de la dispersión geográfica de la ayuda, Bélgica apenas puede considerarse como un donante importante, incluso por los países elegidos como prioritarios (ver Tabla 7).

Configuración institucional, cambios y problemas

Durante los años 80 y principios de los 90, se organizaron algunos intentos para la reforma de la administración. Tanto el Ministro Geens como el Secretario de Estado Derycke pusieron interés en ello. Sus propuestas de reforma estaban basadas en la idea de que la misma división administrativa debía ser la encargada de la mayor parte del ciclo de planificación e implementación (la denominada “responsabilidad de la A a la Z”). Durante la segunda mitad de la década de los 90, un intento mucho más drástico se preparó bajo el mandato del Secretario de Estado Moreels, reforma que llevó a la práctica su sucesor,

Tabla 7
Importancia relativa de la ayuda belga en sus 10 principales receptores
(período 1999-2000)

		Rango	Importancia
1	Vietnam	9	2%
2	Congo	2	96%
3	Rwanda	8	8%
4	Tanzania	>10	Nd
5	Bolivia	>10	Nd
6	Cameroon	10	2%
7	Niger	6	6%
8	Ivory Coast	>10	Nd
9	Burkina Faso	>10	Nd
10	Tunisia	6	2%

Rango: posición de Bélgica entre los donantes multilaterales y bilaterales.

Importancia: contribución belga como porcentaje del total realizado por los donantes situados por delante de ella en la lista de Rango

Nd: no disponible en las tablas del CAD.

Fuente: CAD [2002a, 2002b].

el Secretario de Estado Boutmans. Esta reforma estaba inspirada en las recomendaciones de la Comisión Parlamentaria creada a raíz de los escándalos que salpicaron a la cooperación belga en 1995. La reforma de Moreels fue implementada en el período de 1988 a 2000 y consistía en tres partes. Primero y principal, se estableció una nueva unidad, la Cooperación Técnica Belga (CTB), responsable de la implementación de programas y proyectos. Adoptó la forma de compañía pública permitiendo una política de personal mucho más flexible y de contratación de expertos de alto perfil. El resto de tareas de gestión y administración, sobre todo la preparación de estrategias y documentos políticos, sería responsabilidad del Departamento Belga de Cooperación para el Desarrollo (DBCD), reconvertido después de la reforma en la Dirección General de Cooperación Internacional. Segundo, la integración del DBCD en el Ministerio de Exteriores fue mucho mayor, pero preservó su propio presupuesto y personal, y un Secretario de Estado con responsabilidades de gobierno. El tercer punto de la reforma fue la creación de una unidad de evaluación autónoma, con un Director independiente que podía ser contratado desde fuera de la administración.

Quizás sea demasiado pronto para juzgar esta gran reforma por sus resultados, pero algunos comentarios críticos se pueden desarrollar. El primero es que la reforma va en contra de las aportaciones hechas por los antecesores de Moreels: Geens y Derycke. En vez de la “responsabilidad de la A a la Z”, las funciones de elaboración de estrategias e implementación fueron otra vez separadas radicalmente, con todos los riesgos que ello conlleva en términos de coordinación y conflictos administrativos experimentados durante la década

de los 80. Es más, las reformas fueron impuestas por el gobierno sin apenas participación de la administración afectada. Segundo, la reforma de Moreels no sintonizaba con la doctrina surgida de diversos foros en el ámbito internacional. La CTB, como su fuente de inspiración, la GTZ alemana, fue creada para dejar al donante a cargo de la ejecución del proyecto, y parece haberse concebido en base a los proyectos hechos a medida del donante, con la asistencia técnica siempre en mente. En otras palabras, si la tendencia es hacia el apoyo a presupuestos en el marco de estrategias para la reducción de la pobreza formuladas y apropiadas por el receptor, entonces la CTB es más bien un instrumento poco apropiado para poner en marcha desde la administración estas actividades. Tercero, Moreels no fue consciente de la debilidad de su reforma en términos de preparación de estrategias y análisis político. La parte del DBCD que quedaba después de que las tareas de ejecución fueran desligadas de su ámbito de competencias tenía una estructura demasiado débil y poco preparada para la importancia de las tareas restantes. La integración en el Ministerio de Exteriores no fue suficiente, pues en la práctica ha habido poco intercambio y colaboración entre los distintos departamentos, lo que ha conducido a una pérdida de eficacia y eficiencia de la ayuda belga. Cuarto, la nueva estructura de evaluación enfatizó la dimensión de rendición de cuentas en detrimento de las funciones de aprendizaje, aunque este elemento no fue propuesto por Moreels. Así, sin funciones de evaluación en la DGCI, los aspectos más importantes sobre la reflexión en torno a los resultados de evaluaciones de control de calidad hechas al interior de esta organización desaparecieron¹⁰. Quinto, la nueva estructura era administrativamente más compleja y destinada a tener problemas de coordinación. Por ejemplo, tanto la CTB como la DGCI crearon un total de 25 oficinas en el terreno en otros tantos países-programa, cada una dependiente del Departamento Geográfico correspondiente en Bruselas.

Las relaciones entre la cooperación al desarrollo y el Ministerio de Economía son distantes. Los funcionarios públicos de este ministerio son bastante poseivos a la hora de representar el papel de Bélgica en los Organismos Financieros Internacionales¹¹. La cooperación al desarrollo no ha tenido permiso para destacar a ningún representante en la delegación belga ante el Banco Mundial, en contraste con las prácticas de otros donantes como los EE.UU., Francia, Alemania, el Reino Unido, así como los donantes escandinavos

10. Este análisis es desarrollado por el Informe del CAD de la ayuda belga de 2001 (CAD, 2001)

11. El siguiente incidente es bien ilustrativo. En 2001, un funcionario del Tesoro belga, residente en la delegación belga ante el Banco Mundial, fue devuelto a Bruselas aparentemente como sanción por haber consultado con un colega de la DGCI la preparación de Bélgica ante la Conferencia de Monterrey sobre Financiación para el Desarrollo.

y Holanda. Más aún, el Ministro belga de Economía no mostró el más mínimo signo de diálogo cuando la propia DGCI sugirió acarrear con los costes de su permanencia en Washington e incluso cuando ya había contribuido con fondos propios a la Asociación Internacional de Fomento. Esto ha conducido a una situación donde la falta de comunicación entre la cooperación al desarrollo y los Organismos Financieros Internacionales se ve ya como algo normal. Una de las consecuencias de tal situación es que la administración de la ayuda belga no ha seguido el hilo de las principales discusiones habidas en Washington relativas al alivio de la deuda, la necesidad de integrar la reducción de la pobreza en las estrategias macroeconómicas o los nuevos instrumentos de la ayuda como el apoyo a presupuestos.

Otra relación difícil se presenta entre el gobierno federal en Bruselas y los entes descentralizados a los que se les ha dado más importancia en cada ronda de reforma constitucional belga. Probablemente no exista otro país en el mundo donde las autoridades descentralizadas locales tengan tanta capacidad de decisión. Una estrategia independiente de cooperación en el nivel federal, sin ninguna participación de los niveles descentralizados de gobierno, es casi políticamente imposible. Los entes descentralizados no sólo han empezado a diseñar e implementar sus propias políticas de cooperación con recursos propios sino que cada día reclaman con mayor insistencia su parte del pastel del presupuesto destinado a ayuda. Durante la década de los 90, casi todos los principales partidos del Parlamento Flamenco aprobaron una declaración donde se pedía a Bruselas la transferencia de competencias relativas a cooperación al desarrollo para el gobierno flamenco.

El punto álgido de la situación descrita fue en 2000, durante las conocidas “negociaciones Lambermont” como preparación a una serie de reformas complejas, reformas que tendrían como resultado la transferencia de competencias entre los diferentes niveles del gobierno. El Acuerdo Lambermont, aprobado en junio de 2001 por una ley especial de mayoría, declaraba que la cooperación al desarrollo sería parcialmente transferida a los gobiernos descentralizados a partir de 2004.

El acuerdo fue recibido con descontento por parte de las ONG y expertos en desarrollo. El Secretario de Estado Boutmans hizo pública su oposición, pero no dimitió. El Comité de Ayuda al Desarrollo fue bastante crítico con esta decisión en su Informe sobre Bélgica en el 2001. Una comisión del Senado estudió este asunto en 2001 e invitó tanto a expertos y ONG como a representantes del mundo académico para aportar sus opiniones. Al finalizar la comisión, no se pudo conformar una mayoría que estuviera a favor de la regionalización de la cooperación al desarrollo. Mientras tanto, este asunto

ha sido encargado a un panel de expertos para trabajar en los detalles de tal iniciativa, pero no han llegado a ninguna conclusión significativa. Mientras tanto, el personal de la DGCI y de la CTB recibieron la noticia con estupor. A pesar de que la reforma de Moreels no ha sido perfilada todavía en sus detalles, ya existe otra reforma más importante de la cooperación al desarrollo preparada.

Conclusiones

Las políticas de cooperación de los 90 fueron establecidas en un clima de grandes cambios. Algunos de ellos fueron causados externamente, como los dramáticos sucesos en África Central. Estos eventos en particular marcaron el final del período post-colonial en el que Bélgica concentró gran parte de su ayuda en la RD Congo, Ruanda y Burundi. En el pasado, Bélgica enfatizó sus lazos especiales con África Central, lo que condujo a una ayuda incoherente y falta de articulación. Todo esto ha cambiado. Los tres países atravesaron crisis dramáticas, y el conjunto de la región permaneció inestable durante casi todo el período. La ayuda belga se transformó y la diplomacia se convirtió en un mecanismo a veces más importante que la propia ayuda. La ayuda que tradicionalmente iba dirigida a los tres países del África Central se distribuyó ampliamente, carente de sentido propio o de alguna convicción para dotarla de coherencia en su concentración geográfica. En el ámbito de los objetivos generales, la ayuda se tornó más compleja, con los partidos políticos mayoritarios en el gobierno poniendo mayor énfasis en los derechos humanos y el buen gobierno. En otra ruptura con el pasado, la ayuda ligada, si no abandonada, fue ampliamente reducida, exceptuando la administrada por el Ministerio de Economía. Asimismo, los actores privados, especialmente las ONG y las universidades se convirtieron en importantes canales de la ayuda oficial, en detrimento de la ayuda directa bilateral.

El talón de Aquiles de las políticas de ayuda permaneció en el ámbito de la gestión y la administración, a pesar (o también quizás) de los intentos por reestructurarla. La gran reforma llevada a cabo a finales de la década, donde se produjo una separación de la administración en dos entidades, la DGCI para la planificación y la CTB para la ejecución, no ha estado en marcha el tiempo suficiente para establecer una opinión objetiva, empero, hay algunas razones para ser escéptico sobre sus virtudes. Sin embargo, el problema más importante de la ayuda es la propuesta de traspasar competencias a los gobiernos regionales. En la práctica, esta situación conllevaría la existencia de tres gobiernos en Bélgica a cargo de la cooperación al

desarrollo, uno federal y dos regionales, lo cual incorporaría otra vez una reforma de las estructuras de gestión de la ayuda. A pesar de las críticas vertidas por expertos nacionales e internacionales y los llamamientos de las ONG más grandes y de académicos preocupados por tal decisión, a mediados del 2002 no parecían existir síntomas de una marcha atrás por parte del gobierno respecto a esta decisión.