

4. DESARROLLO LOCAL Y MIGRACIÓN: EL CASO DEL PLAN REVA EN SENEGAL

Eva Martínez y Juan Rivero

I. PRESENTACIÓN DEL CASO EN EL CONTEXTO DE SENEGAL

«Desde la perspectiva del Gobierno, y es algo en lo que hemos coincidido con el Gobierno de Senegal, esa presión, ese movimiento, tan fuerte [...] ha descendido notablemente. Y creo que ésa será la tónica que se mantenga, porque hay una cooperación estrecha, tanto en lo que se refiere al control de la costa, como a la política de mantenimiento a ultranza de la legalidad y, por tanto, de la repatriación de inmigrantes clandestinos, y *porque estamos incrementando las expectativas* para muchos ciudadanos, para muchos jóvenes, de esta tierra.»

José Luis Rodríguez Zapatero
(Dakar, 5 de diciembre de 2009) ¹.

La visita de una amplia representación gubernamental española, presidida por su primer ministro, a Dakar en diciembre de 2006 supuso la culminación de una serie de actuaciones producto del nuevo panorama en las relaciones internacionales entre España y Senegal. Escenario consecuencia de la relevancia en la vida pública de ambos países de lo que, según se mire desde una u otra orilla, se denominó *mbëkk* (travesía atlántica a Canarias) ² o «crisis de los cayucos». A partir de mayo con el anuncio del *Plan África 2006-2008* se habían puesto en marcha, con carácter de ur-

gencia, una serie de actuaciones de cooperación marcadas por los denominados acuerdos de segunda generación. Políticas y estrategias que se encuadran en lo que se denomina enfoque global de las migraciones (Carballo, 2009: 22). España, dentro de las nuevas directrices de especialización asumidas por los donantes en el seno del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE (Cumbres de Monterrey, 2002; París, 2005 y Accra, 2008) quiere convertirse en país de referencia en migración y desarrollo en el seno de la Unión Europea, especialmente a partir de la cumbre de sus jefes de Estado y de Gobierno de 2002 en Sevilla.

Respondiendo a estos principios se negocian con Senegal acuerdos que contemplan el fenómeno migratorio de manera integral. Esto incluye reafirmarse en la necesidad del estudio detenido de sus causas para atajar el fenómeno de raíz, y medidas que van desde el despliegue del operativo securitario Frontex, a la aceptación, con interrupciones, de las repatriaciones o la concesión de un crédito reembolsable del Fondo de Ayuda al Desarrollo de veinte millones de euros (la mitad con destino al Plan de Retorno a la Agricultura del presidente Wade). Como el propio primer ministro español señala en su intervención:

¹ Conferencia de prensa del Presidente de Senegal (A. Wade) y del Presidente del Gobierno de España (J. L. Rodríguez Zapatero), Dakar, martes, 5 de diciembre de 2006. Según consta en la transcripción publicada por el Gobierno de España en la página web oficial de La Moncloa (consultada el 30/10/2009): <http://www.la-moncloa.es/presidente/intervenciones/conferenciasdeprensa/prrp20061205.htm>.

² P. D. Fall, 2008. Se calcula que unas 30.000 personas llegaron a Canarias en embarcaciones de pesca procedentes de África Occidental en el año 2006.

«Ojalá fuéramos más de prisa [...]. Esos veinte millones de euros, igual que una parte de ayuda no reembolsable, están destinados fundamentalmente a tres grandes áreas: primera, necesidades sociales básicas: educación y salud; segunda, formación y empleabilidad; y, tercera, *el programa concreto que representa la recuperación de la agricultura, que es algo ya visible*. La empresa española TRAGSA lleva ya trabajando un tiempo para hacer un polo de desarrollo agrario y de recuperación de un espacio a través de la consecución de agua, que puede representar que cincuenta familias puedan recuperar la agricultura en esa zona.»

Efectivamente, además del crédito reembolsable, la AECID donará al Gobierno senegalés una explotación piloto «llave en mano», a través de una subvención del Estado en especie de algo más de medio millón de euros, cuya ejecución será encargada a TRAGSA medio propio del Estado. En un contexto de cooperación bilateral en el que, según Rodríguez Zapatero, había en ese momento 44 proyectos financiados por España que «benefician en torno a 480.000 personas: 380.000 beneficiarios directos y 100.000, indirectos».

En aquella rueda de prensa, y a dos meses de su reelección presidencial, Abdoulaye Wade, declaraba no avergonzarse de ser un país de emigración, y recordaba a los europeos del sur su pasado emisor. Señalando que los problemas son los de la emigración irregular para lo que hace falta organizar las migraciones con acuerdos con los países de acogida:

«Creo que la reducción de flujos migratorios se ha debido a las medidas que hemos tomado, medidas de disuasión, en primer lugar, para impedir que la gente salga en condiciones salvajes; pero luego, en segundo lugar, *hemos convencido a muchos para que no salgan e, incluso, a reconvertirse a algunos que habían salido.*»

Respecto al modelo que se oferta explica el doble objetivo y necesidad de relanzar la agricultura y de frenar el desequilibrio poblacional y de dotar de atractivos al medio rural para el arraigo y el retorno,

«Era una agricultura de un país subdesarrollado; pero hoy, con las granjas que llevaremos a cabo, como se puede ver ya en alguna región, se podrán ver granjas modernas. [...] Los senegaleses que no han conseguido emigrar deben comprender que, *cuando les hablamos de reconversión en la economía de nuestro país, es que existe el plan con una agricultura moderna, donde se puede ganar mucho dinero en poco tiempo.*»

En este estudio de caso examinamos los mecanismos de financiación del desarrollo dentro del área seleccionada para esa primera explotación piloto en el marco de una estrategia nacional, el Plan de Retorno a la Agricultura (Plan REVA). Nuestro interés se centra en el estudio de la implementación del polo y cómo las herramientas de financiación influyen en la apropiación del mismo, desde el punto de vista de viabilidad las actuaciones una vez que se retire la agencia de cooperación, es de-

cir, de su sostenibilidad. Dos factores que resultan esenciales para una ayuda eficaz y de calidad presente en la nueva arquitectura (III PDCE, 2009) es la alineación con las políticas propias del país socio y la armonización con las actuaciones de los donantes. Es por ello que hemos centrado nuestra investigación en el territorio y los proyectos de financiación para pequeños y medianos proyectos al alcance de la población. Además hemos recopilado y contrastado la experiencia de las cooperaciones austriaca y belga a través del programa PADER.

Senegal, país antaño eminentemente agrícola ha visto cómo la importancia del sector ha descendido hasta proporcionar menos de la sexta parte del PIB. Paralelamente, la ordenación del territorio ha ido sufriendo un paulatino desequilibrio cuyas causas tienen que ver en gran medida con una alta degradación del medio (Faye y otros, 2007). La extensión del cultivo de cacahuete y faraónicas obras de ingeniería de irrigación entre otras han situado al país en la frontera del Sahel entre los diez más vulnerables a los efectos del cambio climático según el Banco Mundial. La despoblación acelerada del medio rural ha hecho que prácticamente la mitad de los 12 millones de habitantes estimados del

país se concentre en la actualidad en ciudades.

El Plan de Retorno de los Emigrados a la Agricultura, como se denominó en sus comienzos, surge en 2005 como respuesta de Wade a la demanda de creación de alternativas de arraigo de población rural, retorno de los emigrados y reinserción de los denominados claudestinos. Al mismo tiempo se pretende dotar de nuevo impulso a la decadente agricultura del país. Como el propio dirigente señalaba en abril de 2008, en el discurso inaugural del polo agrícola de Djilakh primero de los 550 inicialmente previstos, su objetivo era «acabar con la emigración clandestina mediante la revolución verde».

Según define Sara Peña, directora del departamento internacional de Inkoa³, el REVA se trata de un

«Plan global de mejora y especialización del sector agrícola en Senegal, mediante la implantación de numerosos puntos especializados de alta productividad, con el objetivo de fijar a la población rural al terreno mediante el impulso del empresariado agrícola juvenil.»

Que en lo que respecta a los polos que se pondrán en marcha tras la adjudicación del FAD se definen como

³ Inkoa (Ingeniería y Consultoría para el Sector Agroalimentario) empresa adjudicataria en consorcio con la Fundación Azti y la Fundación General de la Universidad de Las Palmas del concurso de licitación internacional para la ejecución de nueve polos dentro de los 10 millones de crédito reembolsable del Fondo de Ayuda al Desarrollo concedidos por España a Senegal. Jornada sobre inversiones en África Occidental celebrada el 29/04/2009 en el Hotel Carlton de Bilbao (última consulta, octubre de 2009): <http://www.euskadinnova.net/Modulos/Documentos/Visor.aspx?docId=934&js=1>.

«Proyecto emblemático: proyecto llave en mano de construcción y puesta en marcha de nueve polos de desarrollo agroindustrial en Senegal Clave para la reversión de emigración y Estrategia de Desarrollo Agrícola y Económico de Senegal.»

Los objetivos del plan para Inkoa (2009) serían: a) Impulsar económicamente la actividad agroindustrial con tecnologías avanzadas; b) Evitar el éxodo rural mejorando las condiciones de vida mediante creación de empleo de calidad; c) Incrementar la rentabilidad de la producción agrícola; d) Promocionar la inversión privada, la transferencia de tecnología; e) Uso eficiente del agua y recursos naturales; f) Protección del medio ambiente; y g) Generación de más de 4.000 empleos directos.

Por tanto nos encontramos ante una propuesta de desarrollo basada en la creación de polos de oportunidad en el medio rural que incentiven el emprendimiento. En línea con el paradigma que preconiza la OCDE para sus países miembros y que pretende revertir la tendencia continua hacia la despoblación y regenerar el tejido social en el campo. Se busca por una parte la multifuncionalidad, es decir, la diversificación para alejarse de la dependencia exclusiva del sector agrícola y por otra implicar al conjunto de la población mediante un modelo participativo de gobernanza que acerque la toma de decisiones a la base social.

La cooperación española se ha volcado en asistencias técnicas a la administra-

ción senegalesa. Entre ellas a la propia Agencia Nacional del Plan REVA dentro de la subvención del Estado para el apoyo a la segunda fase en la que el fortalecimiento institucional se considera prioritario. Etapa caracterizada por el objetivo de lanzar un plan de acción para el desarrollo rural de la zona que implique a las comunidades de la zona y que se inspira en los principios expresados en el mencionado nuevo paradigma rural de la OCDE (2005) como así lo declaran los propios responsables del proyecto.

El radio de cinco kilómetros, a partir del centro de Djilakh, para este plan de acción en estudio de viabilidad y formulación, abarca otras dos comunas de Mbour además de Sindia. Este es uno de los cinco departamentos identificados por la Cooperación Austriaca (CA) para intervenir en Senegal en microcréditos. Dentro de sus prioridades, la cooperación austriaca para el desarrollo ha buscado como seña de identidad la especialización en la búsqueda de enfoques innovadores en agricultura y desarrollo rural sostenible, lo que de manera implícita supone frenar los factores expulsivos. Senegal es un país socio de Austria de larga tradición, remontándose el origen de la intervención de la ayuda a la independencia misma del país. El proyecto que ha mostrado en este tiempo una mayor relevancia e impacto en la zona que nos ocupa ha sido el Programa de Acción para un Desarrollo Rural Justo y Sostenible (PADER). En su primera fase (2001-2005) ha atendido a 338.560

personas en el conjunto del país. De ellos, en torno al 10% eran miembros de cooperativas rurales.

Estos proyectos que se encuadrarían fundamentalmente en lo que Louis Michelle considera el ámbito económico y social que junto con los planos técnico y biológico y político y financiero garantizan la sostenibilidad de los proyectos. Ninguno puede disociarse de los otros. En el estudio de caso del Plan REVA y las actuaciones concretas en un lugar específico como es la generalización del desarrollo a partir de un polo agrícola resulta necesario analizar las experiencias significativas que han tenido lugar en su contexto. Si la cooperación española pretende la sostenibilidad de sus acciones como principio resulta imprescindible extraer conclusiones de otras experiencias que pudieran complementar su propia actuación, como es el caso de personas y organizaciones que están trabajando en la financiación autónoma de los proyectos que inicia.

Por tanto, una cuestión fundamental a la hora de enfrentarnos a la consecución de los objetivos del desarrollo es la viabilidad de las acciones emprendidas bajo el amparo del sistema de ayuda y cooperación. Sustentabilidad determinada por los procesos de apropiación. Desde el punto de vista económico los mecanismos propios de autonomía de los proyectos una vez retirada la cooperación deben estar presentes desde los primeros pasos de la identificación del ciclo del proyecto.

Creemos que el caso estudiado resulta significativo para analizar una serie de cuestiones clave en los debates actuales acerca del desarrollo y su construcción, especialmente desde la observación de los procesos en su práctica concreta. En primer término nos preguntamos a partir del contraste del REVA con la experiencia de PADER ¿qué criterios de selección de herramientas de financiación para la apropiación final de qué tipo de acciones? Podemos hablar de un continuo en los niveles de incidencia pretendida de los proyectos que va de lo micro a lo macroestructural pasando por una nebulosa intermedia, lo mesoestructural, donde es difícil establecer las fronteras entre uno y otro. Paralelamente se habla de microcréditos, aunque muchos autores prefieran hablar de microfinanzas y su incidencia a nivel de resultados globales significativos. En el caso que nos ocupa desde la financiación encontramos la frontera entre lo micro y lo meso (FAO-GTZ, 2004) en las cantidades máximas que se encuentran a disposición de personas individuales o GIE desde las entidades crediticias. En el medio rural se ha diagnosticado como una de las amenazas principales en el camino del desarrollo la tendencia al despoblamiento. ¿Qué papel juega el aspecto financiero en los modelos de arraigo y fijación de población? La microfinanza ayuda a individuos y pequeñas agrupaciones concretas en momentos puntuales pero ¿puede por sí misma ser el trampolín hacia el desarrollo? ¿Pueden proyectos ambiciosos a nivel nacional para combatir el éxodo rural apoyarse

en las pequeñas herramientas (microcréditos) y estructuras consolidadas (mutuas) en el territorio concreto donde se establecen? Además, el apoyo en estructuras previas nos remite a la cuestión de alineación y armonización de la ayuda a nivel local.

II. ANÁLISIS DEL CASO

II.1. *Pertinencia-adecuación del proyecto, logro de los objetivos y principales resultados e impacto sobre la calidad de vida*

El polo agrícola de Djilakh se levanta sobre 50 hectáreas de tierras cedidas por la comunidad que no habían sido explotadas anteriormente (Martínez y Rivero, 2008). Para su puesta en marcha se seleccionaron cien personas de entre más de dos millares que habitan el pueblo. Se agruparon en forma de cinco Grupos de Interés Económico de veinte miembros cada uno: dos masculinos y dos femeninos en representación proporcional de los hogares de cada núcleo de población de Djilakh y un quinto de otras localidades de la comuna de Sindia (Mbour) a la que pertenece. Si en la primera campaña de explotación se contrató a una empresa hortofrutícola

española (Feralca) —que corría con todos los gastos de la explotación a cambio de un precio preestablecido por la totalidad de las cosechas— para la segunda se establece un «contrato de gestión de la producción» en sentido estricto en el que la nueva empresa adjudicataria aporta la simiente y su método de producción y un compromiso de compra. Este contrato entre la federación de GIE y una empresa francesa (Provence Epi d'Or) establece la producción consecutiva de tres cosechas de maíz biológico y convencional, se fija un precio de compra con el compromiso local de aportar el gasoil necesario para el funcionamiento del sistema de riego a partir de un pozo de 158 metros de profundidad. Es decir, nos encontramos en un escenario donde, en el segundo año de andadura de la granja, se plantea a la colectividad la necesidad de contar con fondos propios para llevar adelante el proyecto de desarrollo en el que se ha embarcado.

España es el mayor financiador externo del Plan REVA. De momento en las dos primeras fases (en torno a la experiencia piloto de Djilakh) se llevan invertidos 565.000 y 720.000 euros respectivamente. A esto hay que sumar el referido crédito de 10 millones con cargo al FAD y los misteriosos 450.000 euros del FEV⁴. A pesar de distintas declaraciones he-

⁴ Mientras diversos actores de la cooperación española o desde documentos y boletines del ICEX se hace referencia al mismo, en entrevista personal, la Oficina Comercial en Dakar negaba que se hubiese llevado a cabo (Se puede consultar en Boletín Económico de ICE, núm. 2.940 del 11 al 20 de junio de 2008. Operaciones del Fondo de Estudios de Viabilidad [FEV] con cargo al FAD).

chas por los dirigentes senegaleses no parece que de momento se hayan animado más donantes extranjeros excepción hecha del millón de euros aportado por el rey Mohamed VI de Marruecos para el polo de Ngomene⁵. El Jefe del Estado estimaba, en 2006, unos 60 millones de dólares para poner en marcha la fase piloto del plan. En esas formulaciones se alude vagamente al mantenimiento económico del plan y de los diversos polos.

La elección de este caso de estudio, ligado al desempeño de la Cooperación Austriaca al Desarrollo, como señalábamos anteriormente viene amparada por una serie de características de interés, que justifican su elección como caso de estudio significativo y relevante y que deben ser confrontadas con las del Plan REVA como son:

- Una de las zonas de acción del proyecto PADER, concretamente la de Mbour, territorio de cultura predominante *serer*, es área de implementación del Plan REVA. Éste se materializa en el pueblo de Djilakh, comuna de Sindia en una granja altamente tecnificada, de exportación de productos hortícolas, modelo para el resto de los proyectos agrarios dentro del mismo plan.
- Las actuaciones en materia de créditos. En el caso del PADER a través de una cooperativa de ahorro y crédito llamada COOPEC. Y, con respecto al

Plan REVA, por la financiación de las dos primeras cosechas de esta temporada, fuera del régimen pluvial, a través de la Caja Nacional de Crédito Agrícola.

- Además buena parte de los agricultores y habitantes de Djilakh se han beneficiado de créditos PADER.
- El interés de ambas cooperaciones por el género y medioambiente.
- La retirada de la Cooperación Austriaca de este programa para el año 2010 y su repercusión sobre la sostenibilidad futura. Con respecto al REVA, el año que viene se implementaría la tercera fase.
- La tercera fase del Plan REVA irá encaminada hacia el desarrollo comunitario de la zona, por lo que, dos comunidades rurales entrarán a formar parte del mismo. En una de ellas, la comunidad de Malikounda, todos los municipios están adheridos al PADER. Con lo cual se podrían extraer unas líneas de base de la misma y analizar el impacto que pudiera tener esta ampliación del Plan REVA
- El planteamiento, en los dos ejemplos, acerca del tipo de proyecto de arraigo que puedan fijar a la gente en el terreno, sobre todo a la juventud.

II. 2. Institucionalidad

Como hemos visto en el capítulo anterior, la cuestión sobre la financiación de

⁵ En nuestra visita en junio de 2009 todavía no estaba operativo a pesar de haber sido inaugurado en la visita del monarca alauí en octubre de 2006.

un desarrollo local, que fije y atraiga poblaciones más allá del primer impulso estatal y de la cooperación internacional proveyendo las infraestructuras, formación y apoyo en la gestión, permanece aún sin determinar. Los documentos originarios del REVA (julio de 2006) hablan de que

«El apoyo a la iniciativa privada se acompaña de la creación de una línea de financiación para microcréditos. Está prevista la creación de la Banca Senegalesa de Solidaridad Nacional (70% de capital de pequeños accionistas y 30% máximo del Estado y administraciones) a la imagen de la de Túnez que supone una asistencia técnica y financiera a las organizaciones de tipo federativo en su responsabilidad en la concesión de créditos y su reembolso a una tasa de interés que no supere el 5%.»

Las necesidades de consolidación y autonomización institucional implican la formación, gestión y financiación para la apropiación de los proyectos y el modelo tunecino es puesto como ejemplo de desarrollo rural. En julio de 2009 el primer ministro Souleymane Ndéné Ndiaye anuncia⁶ que la AN REVA proseguirá con la implantación de 30 nuevos polos emergentes agrícolas integrados y aseguraba que esta política agrícola que debería apoyarse en materia de regeneración de suelos y protección de cultivos, desarrollo de la piscicultura y mejora de los ingresos de los productores gracias a la sindicalización y la puesta en marcha de una banca rural.

«El Gobierno —dijo el primer ministro—, tiene como objetivo alentar y apoyar a los agricultores, pastores y pescadores, a través de un proceso participativo, democrático y transparente, para crear un sindicato [...] para defender los intereses de sus miembros y facilitar su acceso al crédito a través de los bancos rurales. [...] El Fondo Nacional de Crédito Agrícola Senegal será reestructurado, según él, en una nueva Banca Rural, cuyas actividades serán descentralizadas a nivel de las comunidades rurales para proporcionar a los productores financiación con tasas inferiores a las de mercado [...] para iniciar la revolución rural sostenible.»

El modelo tunecino es, tres años después, nuevamente reivindicado por el Jefe del Estado a través de su primer ministro. Estrategia de «revolución rural sostenible» que siguiendo el dudoso sistema de participación tunecino pretende aunar asociacionismo (o sindicalización vertical) con emprendimiento a través de créditos accesibles. El planteamiento ha sido objeto de numerosas críticas, y se ha encontrado con el rechazo de la confederación de agrupaciones campesinas, los CNCR, en lo que ha sido visto como un intento, no sólo de acabar con el sistema de cajas rurales existente en el país, sino con las propias organizaciones presentes en el medio.

La Banca Tunecina de Solidaridad (BTS) comenzó su andadura en 1998 bajo la tutela compartida del Ministerio de Finanzas y de la Banca Central Tunecina,

⁶ Puede consultarse la noticia de 23/07/2009: *Vers un régime de protection sociale pour les agriculteurs* en la página de la Agencia de Prensa Senegalesa <http://www.aps.sn/spip.php?article58171>.

con la misión de ofrecer los medios de financiación y la creación de las fuentes de ingreso necesarias para personas que no llegan a reunir los recursos necesarios u ofrecer las garantías necesarias. Opera mediante financiación directa o a través de asociaciones. Según sus propios datos ⁷ ha constituido una verdadera alternativa al sistema bancario clásico financiando unos 460.000 microproyectos y microempresas de jóvenes emprendedores en el transcurso de sus diez primeros años de vida, por un montante de 970 millones de dinares ⁸. La BTS trabaja en partenariatio con asociaciones y ONG en el marco de acuerdos de refinanciación. En este sentido se han creado 271 asociaciones de microcrédito (AMC) que conceden préstamos de hasta 4.000 dinares por proyecto. Según datos de mayo de 2008 el 69% de los créditos de las BTS son destinados a microempresas, el 25% a la red de AMC y un 6% a la compra de ordenadores familiares. El sector servicios y el pequeño artesanado presentaban el 77% de la totalidad de los proyectos aprobados. El atractivo de la BTS radica en su baja tasa de interés del 5%, aproximadamente la mitad que el mercado y en la posibilidad de concesión de créditos ligados a la obtención de aplazamientos de gracia de reembolsos. En 2008 el techo del crédito específico para las microempresas se elevó a 100.000 dinares para clientes licenciados en la enseñanza su-

perior y del sector agrícola y hasta 20.000 para el resto de perfiles de demanda. En cuanto a la morosidad la BTS afirma tener una tasa de reembolso superior al 90% para las AMC y del 80% para las microempresas.

La Caja Nacional de Crédito Agrícola de Senegal (CNCAS) fue creada en abril de 1984 como una Sociedad Anónima con un capital y un consejo de administración que incluye además de al Estado capitales privados tanto nacionales como extranjeros. Tiene como objetivos principales, además de los lógicos de cualquier entidad bancaria, en cuanto a transacciones y gestión del ahorro, «facilitar el crédito a fin de promover las actividades económicas en las zonas rurales, urbanas y periurbanas» ⁹. En 1997 se establece un acuerdo entre la CNCAS, el CNCR y el Estado de Senegal, para la creación del mecanismo para financiar la producción agrícola en relación. En 2000 incorpora a su red de servicios y oficinas las operaciones rápidas de transferencia de dinero tras un convenio con la conocida compañía de remesas de los emigrados *MoneyGram*.

Los CNCR llevan tiempo negociando con el Estado senegalés la reducción de los tipos de interés de los créditos del CNCAS para adaptarlos a las posibilidades reales de la población rural. Sin un abaratamiento se hace difícil que se

⁷ www.bts.com.tn.

⁸ Un dinar tunecino equivale a 0,52 euros (según cotización de 14/10/2009).

⁹ <http://www.cncas.sn/>.

aumenten las inversiones y por tanto la producción, argumentan. Con porcentajes de entre el 13,5% anual o incluso algunas campañas del 17,5% parece difícil aproximarse o competir con los agricultores de los países industrializados.

El análisis a través de los casos de estudio no tiene como fin abstraer recomendaciones «absolutas» puesto que ambos no han concluido. El impacto tendría que ser medido tras la desaparición de las dos cooperaciones. A pesar de esto, sí que se puede plantear una reflexión sobre cómo se financian los proyectos de desarrollo, y sobre todo, sacar a la luz las lecciones aprendidas por la Cooperación Austriaca en su largo periplo en Senegal.

La presencia de la Cooperación Austriaca (CA) en Senegal se remonta a mediados de los años setenta con una representación en el país desde 1988. Las intervenciones, con enfoque de proyecto, se integran en las políticas y planes de desarrollo, muchas veces apoyando el proceso de descentralización que en Senegal comenzó en 1996. Los proyectos han estado sobre todo desarrollados a partir de la iniciativa de las ONG austriacas y senegalesas, más que a nivel nacional, como resultado de una decisión política de los años noventa.

Desde entonces, la CA ha querido especializarse centrándose en cinco ejes:

- Promover una agricultura sustentable, la mejora de la productividad

agrícola y ganadera así como el acceso al mercado.

- Promover el aspecto de protección de los recursos naturales y el acceso a los recursos esenciales.
- Promover las pequeñas empresas artesanales (producción para el consumo local, alimentario e utilitario).
- Apoyar una asistencia a la formación de las instituciones y al desarrollo de las capacidades de las contrapartes.
- Reforzar la participación de los socios locales en la planificación de los proyectos y contribuir a la autosuficiencia de los mismos.

Uno de los aspectos más enfatizados ha sido el sector medioambiental que se ha plasmado en una serie de programas desde 1990 concentrados en las regiones de San Luis, Louga, Thiès, Casamance y más recientemente Fatick.

A finales del año 2008 terminaba el Programa Sectorial de la Cooperación Austro-senegalesa (PSDR/CA) comenzado dos años antes. Teniendo en cuenta los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y el Documento de Estrategia de Reducción de la Pobreza (DSPR II por sus siglas en francés), el PSDR/CA representa una «política de nicho» con una concentración temática hacia el apoyo a las explotaciones familiares sobre todo agrícolas y ganaderas, la transformación de productos resultantes y su comercialización. Toma en cuenta la retirada del apoyo estatal de numerosas actividades rurales (comercialización de productos y cooperativas) y se dirige al

sustento de los actores a través de los programas/proyectos ejecutados sobre todo por ONG internacionales y nacionales en cooperación estrecha con las instituciones descentralizadas, sobre todo a nivel regional. La lucha contra la pobreza y la seguridad alimentaria son los dos ejes centrales en el marco del programa¹⁰.

El caso, motivo de nuestro estudio, es el PADER financiado por la Cooperación Austriaca desde el año 2001 a través de la ONG austriaca EWA. El presupuesto inicial fue de 2.916.000.000 francos CFA (alrededor de 4.380.00 euros) para el periodo 2001-2005. Cubre un territorio compuesto por cuatro sucursales locales (proyectos) que llevan el nombre del departamento donde operan (PADER-Mbour¹¹, PADER-Louga, PADER-Podor, PADER-Tivaoune). En lo que concierne al PADER-Mbour la Unión Europea y EWA aprueban conjuntamente en el año 2000 un presupuesto de 116.000.000 francos CFA.

PADER presenta dos fases; la primera abarca el periodo comprendido entre los años 2001 y 2005, tras la cual, se hizo una evaluación y se aprobó la segunda que terminará en el año 2010, fecha en que la CA abandonará el programa. A partir del año 2006 la Cooperación Belga entra en juego cofinanciando el PADER II. Preocu-

pados por la sostenibilidad futura y aprovechando la etapa de renovación de la CA, ésta decide hacer una evaluación de impacto en el año 2008.

El actual *Programme Indicatif de Coopération* (PIC) es el fruto del diálogo entre los dos Estados e integra los principios y prioridades de cada uno de ellos fijando de una manera más precisa un cierto número de reglas de intervención y de colaboración en un periodo dado. Integrando este aspecto político, la CA está presente a través de un programa sectorial basado en el desarrollo rural y teniendo en cuenta que «el objetivo primero que rige la CA es la lucha contra la pobreza apoyando al desarrollo económico y social a través de una gestión durable que acompañada de cambios estructurales, institucionales y sociales deberá producir el crecimiento necesario»¹².

El PADER está estructurado de la siguiente manera: cada una de las cuatro agencias presenta una Célula Local de Apoyo Técnico (CLAT) y todas están coordinadas bajo la Célula Central de Apoyo Técnico (CCAT) ubicada en Thies. Todas ellas parten de antiguos proyectos de desarrollo que han ido evolucionando hasta desembocar en el programa de acción PADER cuyos objetivos principales son: la mejora de las capacidades de

¹⁰ Programa Sectorial de la Cooperación Austro-senegalesa 2006-2008.

¹¹ Esta zona pertenecería a nuestra área de estudio. La apertura de la oficina tuvo lugar en el año 2006 en la localidad de Tene Toubab.

¹² Documento de evaluación externa del PADER II, octubre de 2008.

autodesarrollo de las poblaciones rurales, apoyo a las categorías sociales desfavorecidas, sobre todo las mujeres, la protección del medio ambiente y la reducción de la pobreza. Los socios locales-beneficiarios son los productores/as organizados en cinco cooperativas y una mutua de ahorro y de crédito (COO-PEC). El programa además cuenta con un enfoque de desarrollo local basado en la creación y reformas de estructuras en el seno de las comunidades, cuando son necesarias y demandadas por las mismas, ejemplo de esto sería la implantación de los fondos de desarrollo local (FDL) o la instauración de las Cajas Agrícolas (CV) para alentar a las mujeres la demanda de créditos.

Desde el año 2002 se crea un reagrupamiento de todos los socios en lo que se llama la Red de Organizaciones Paisanas Socias de PADER (RESOPP), la toma de decisiones recae en el Comité de PADER-RESOPP que reúne a todos los responsables de las dos organizaciones.

La evaluación de la primera fase de PADER fue llevada a cabo —entre mayo y junio del año 2005— por dos consultores austriacos y cuatro representantes del Gobierno senegalés. De ella se puede extraer la capitalización de una experiencia con una nueva visión de partenariatado con los actores locales en materia

de desarrollo endógeno con un enfoque cooperativista. Efectivamente la CA apuesta por el relanzamiento del sector cooperativista en Senegal aunque los grupos de interés económico (GIE) tengan cabida dentro de las cooperativas a la hora, sobre todo, de pedir los créditos solidarios. La diferencia más palpable entre una cooperativa y un GIE, es que este último no necesita de un capital inicial para formarse.

Según Sdaji (2001) el interés de pequeñas empresas de reagruparse bajo la forma de un GIE se basaría en la reducción de las cargas de funcionamiento y de todos los gastos ligados al funcionamiento de la actividad. El aspecto social es menos una preocupación que una consecuencia indirecta del reagrupamiento. Sin embargo, dentro del sistema cooperativista la dimensión social adquiere una importancia patente para sus miembros teniendo en cuenta las condiciones de vida de sus socios y familiares, aspectos medioambientales y de desarrollo.

«Las cooperativas existen en Senegal desde hace siglos (...), lo único que hemos intentado es adaptarlas a las leyes internacionales»¹³, apunta un técnico de la cooperación belga. Además, parece que el PADER puede ser un modelo a seguir según comenta un agente de la

¹³ Entre los años 1946-1972 muchos países africanos entran y salen de la Alianza Cooperativa Internacional (ACI) a causa de la inestabilidad política, sin embargo, en el periodo 1973-1995 la penetración del cooperativismo en África aunque permanece baja, menor del 10%, aumenta en Senegal y Kenia (Coque Martínez, 2001).

Agencia Regional de Desarrollo en el documento de evaluación: «estas cooperativas acompañadas por PADER constituyen referentes a partir de las cuales el Estado senegalés se podría inspirar para redinamizar el movimiento cooperativista».

La modernización del cooperativismo presentó una serie de obstáculos como recalca Coque Martínez (2001). En Senegal, el Gobierno liberalizó parte del cooperativismo rural en 1983. Se decretaron secciones aldeanas como células base de cooperativas base. La población encontró estrecho el modelo oficial del Gobierno y creó agrupaciones informales con vínculos como el género o la edad, combinando objetivos económicos y sociales que obtuvieron mejores resultados que los oficiales, no obstante unos modelos y otros tenían deficiencias en cuanto a formación y acceso a recursos materiales y financieros (Gaye, 1994).

El enfoque del PADER repite el modelo anterior en cuanto a la creación de secciones aldeanas como base del cooperativismo. La oficina de cooperación evoca una de las razones de la existencia de cooperativas de producción «la idea de las cooperativas era realizar la compra y venta de insumos para apoyar la seguridad alimentaria ya que no existían almacenes ni transformación de productos».

Las actividades financiadas en el marco PADER están ejecutadas a través de los

FDL, organizados a nivel regional, y cuyas principales componentes son las siguientes:

- Apoyo a las cooperativas rurales agrícolas (puesta en marcha, infraestructuras, acompañamiento, desarrollo organizacional) en mayor medida que a las ganaderas. Los servicios puestos a disposición de sus miembros comprenden formaciones técnicas, mejora en el acceso a los insumos y a la comercialización de productos.
- Servicios de microfinanzas inicialmente integrados dentro de las cooperativas pero que tuvieron que ser reorganizados en la COOPEC con el objetivo de sanear el otorgamiento de créditos ya que sus procedimientos son más estrictos.
- Los FDL ponen a disposición de las comunidades los proyectos especiales en los sectores económicos, sociales y medioambientales.

La mutua de ahorro y de crédito nacida en el seno de las cooperativas obedece a la demanda de los pobladores en cuanto a la adquisición de equipamiento, creación de empleos y aumento de ingresos. «Antes los préstamos eran del Banco de Crédito Agrícola y nunca se devolvían. Por lo tanto hubo que deshabituarse a los cooperativistas sobre esto», comentan desde la Oficina Técnica de Cooperación Austriaca.

Los créditos se agrupan en cuatro categorías: comercio, insumos, ganaderos y de equipamiento. El periodo de reem-

bolso se adapta a las actividades: las comerciales presentan menor tiempo de devolución que las agrícolas. La cantidad máxima que puede ser desembolsada regionalmente es de 600.000 francos CFA, a nivel de la oficina de Thiès el préstamo puede alcanzar la cifra de dos millones de francos CFA.

II.3. *Gestión y gobernanza*

Una de las debilidades analizadas en la primera evaluación fue la baja participación de mujeres y jóvenes en los proyectos de microcréditos debido a: la falta de acceso a la tierra y a los equipos, la falta de garantía, la duración de las actividades —las mujeres prefieren acciones de corta duración como cebo de corderos o cría avícola— o en el caso de la juventud la propensión a la migración hacia Europa o los Estados Unidos. Para solventar estos problemas se crearon a partir del año 2003 los proyectos especiales que cubrirían estos dos sectores de la población además de proyectos de las comunidades rurales y medioambientales.

La evaluación de impacto del 2008 señala que los proyectos especiales, principalmente los dedicados a los jóvenes y al sector medioambiental disminuyen con respecto a los de las comunidades rurales. La prioridad se basa en la edu-

cación, la sanidad, el saneamiento y el acceso al agua.

Transversalidad medioambiental

En cuanto a la preocupación por temas ambientales, la CA en la primera fase del PADER alega que los proyectos demandados por los cooperativistas son exclusivamente productivistas. En este sentido, e intentando respetar la apropiación de los locales, la CA propone redirigir estas acciones como se puede constatar en el documento de la primera evaluación. Aceptando que el uso¹⁴ y la mala utilización de los agroquímicos es excesivo en Senegal —en los mercados locales se observa la venta de fitosanitarios al lado de los puestos de comida— recomienda un cambio en los sistemas de producción introduciendo conceptos más cercanos a la agroecología como la protección de los agroecosistemas y de los habitantes que los explotan, es decir, se intenta sensibilizar sobre la producción y multiplicación de semillas, plantación de árboles para alimento de ganado, etc., intervenciones encaminadas a contribuir a la seguridad alimentaria. Los proyectos medioambientales pasan de un 2% a un 1% entre las dos fases, lo que muestra la evidencia de que los FDL no ven este tema como una prioridad. En este sentido la CA propone que las acciones tendrían que mostrar una mayor volun-

¹⁴ La preferencia por productos químicos es debida a la rapidez de resultados que estos tienen en términos de rendimiento de cosechas en comparación con los productos orgánicos. Documento de evaluación de PADER I, 2005.

tariedad, ya que los principales actores no van a invertir. Iniciativas como construcciones con materiales locales, aprovisionamiento de equipamientos solares tildarían estas intervenciones con un color medioambientalista.

Enfoque de género

Hay que señalar que la incorporación de la mujer al PADER aumentó a lo largo de los años hasta alcanzar más de un 50% en el año 2006 para disminuir en el 2008 hasta un 38% tanto en número de adherencias como en cargos desempeñados o en créditos demandados, siendo, sin embargo, éstos el reclamo principal del PADER para las mujeres ya que no sólo les asegura una pequeña fuente de ingresos sino también, en muchos casos, una mejora en la alimentación de ellas y sus familiares al poder consumir los elementos que producen (huevos, pollo...).

En el territorio serer es el hombre, quien, tradicionalmente, se hace cargo de aportar el mijo a la familia, los ingredientes para la salsa, el gasoil, el jabón, las cerillas, un vestido y un par de zapatos al año, los gastos sanitarios y la escolaridad de los niños, pero la realidad es completamente distinta. Las mujeres

a pesar de los pocos ingresos que tienen (alrededor de una sexta parte de los hombres) hacen frente a muchos de estos gastos¹⁵. El papel de la mujer en las redes solidarias y de intercambios es muy importante incluso teniendo un presupuesto mucho más pequeño que sus maridos. Cuando una mujer se casa hará regalos frecuentes a la madre de su esposo con lo que estará contribuyendo al núcleo de acumulación¹⁶. Este «depósito» en el grupo uterino permitirá a la joven esposa ser ayudada por su «suegra» en el caso de necesidad (Lericollais, 1999):

«La riqueza acumulada gestionada y transmitida en el seno del grupo uterino no es un fin en sí en esta sociedad. Es un medio que potencia a aquellos que la tienen, la manipulan y la intercambian pero también a aquellos que la reciben y se comprometen dentro del ciclo de intercambio y de reciprocidad, la riqueza sólo tiene valor en cuanto a significaciones sociales que son acordadas por el colectivo.»

¿Se puede decir que ésta sea una forma de ahorrar fiable ya que el depósito les es devuelto, de manera adaptada, en cuanto les surge la necesidad? La Cooperación Austriaca refleja su temor ante la baja sensibilización frente al ahorro. Durante los primeros años de existencia de la RESOPP, éste no fue especialmen-

¹⁵ A. Lericollais (1999), *Paysans serer. Dynamiques agraires et mobilités au Senegal*.

¹⁶ Según Lericollais, «el grupo que consume y produce no es el mismo que el acumula, gestiona e intercambia los bienes tradicionales valorizados, el ganado y las mujeres, que son los símbolos de la riqueza. Una parte nada desdeñable de los ingresos entra en los circuitos de acumulación, de intercambio y de distribución de la riqueza, propias del grupo uterino».

te impulsado, pero, la COOPEC intenta constituir un capital que no dependa del dinero de las cooperativas, y aunque la cantidad va aumentando, se tiene que seguir impulsando el ahorro voluntario que es prácticamente insignificante en la suma total de reservas¹⁷.

La creación de las Cajas Agrícolas o *Caisses Villageoise* (CV) reforzó el acercamiento de las mujeres a créditos pequeños (2.000 y 5.000 francos CFA). Esta fórmula permite apoyar a las mujeres que no presentan ninguna garantía fiable para acceder a montantes más elevados, a mejorar su situación sin que repercuta en exceso en los costes administrativos de las cooperativas y de la mutua. Aún así todavía queda un largo camino para recorrer «hay muchas mujeres que les gustaría adherirse pero no disponen de la cuota mínima de adhesión».

«¿Por qué las mujeres son más fiables que los hombres a la hora de la devolución de los préstamos?», incluso algunas de ellas piden préstamos para dárselos a los maridos. La falta de seguimiento del impacto de los proyectos aparece sucesivamente entre nuestros entrevistados: «también hay mujeres que para pagar un préstamo piden otro», «que las mujeres no salgan más pobres de lo que entraron».

«La tasa de interés tiene que estar adecuada al contexto». En el caso de PADER

el interés alcanza un 20% pero los reembolsos oscilan entre un 95 y 100% dependiendo de las cooperativas. La explicación se debe, en parte, al aval solidario —un grupo avala a un individuo— y a la asunción de responsabilidades de los Comités de Pilotaje y Seguimiento de los FDL.

Normalmente, las tasas de interés son altísimas, un 20% en el caso de PADER, aún así los pobladores siguen pidiendo créditos. «He pedido tres veces créditos para sembrar cacahuete», comenta uno de los trabajadores de la granja de Djilakh, «he devuelto el dinero cuando he vendido el producto». Una de las mujeres trabajadoras, también en la granja de Djilakh es la presidenta de un grupo femenino que ha pedido préstamos a PADER, la mayoría para realizar pequeñas actividades comerciales:

«PADER ha cambiado a las mujeres de aquí, ahora ellas hacen cualquier cosa por buscarse la vida para devolver los créditos. Los hombres cultivan y dan un poco pero son las mujeres quienes alimentan a los hijos (...) cuanto más trabajan las mujeres menos aportan los maridos a las casas.»

En este agrupamiento de mujeres se reconoce como muy positivo la formación técnica, que PADER aporta dependiendo de la actividad que vaya a ser llevada a cabo, también aflora una de las razones que subyace para el otorgamiento de los préstamos, «si tienen confianza en ti te dan el dinero».

¹⁷ Parte de la tasa de adhesión a la caja a la hora de pedir un crédito va a la fracción de ahorro.

Efectivamente de entre nuestros entrevistados hemos abstraído algunas de las características que favorecen la donación de prestaciones: «la moralidad, la edad —los jóvenes son muy impulsivos y arriesgan mucho pero quizás les falta experiencia—, la garantía (...) lo más importante de todo es conocer a la persona que pide el dinero y a su familia, saber donde vive (...) en el caso de que no devuelva el dinero le puedes ir a buscar»¹⁸.

En la puerta de la oficina de Tene Toubab, hay un cartel que enumera los rasgos más característicos que debiera asumir el solicitante de crédito: honradez, paciencia, respeto a las normas de funcionamiento de PADER y a la jerarquía, solidaridad, trabajador...

Otra de las acciones desarrolladas por PADER que ha tenido una gran aceptación en la Comuna de Sindia, es la red solidaria que ha creado: «Colaboramos con otros grupos de mujeres en otras regiones así nos ayudamos entre todas, por ejemplo, desde el sur nos van a enviar 125 litros de aceite de palma que nosotras podremos vender, a cambio nuestro grupo enviará otros productos para que las mujeres del sur también se puedan beneficiar».

En este caso el problema del ahorro ha sido solventado como sigue:

«Del dinero que tenemos en la caja disponemos de un poco en casa, así cuando la presidenta se tiene que desplazar para cualquier

actividad que interese al grupo se le puede ayudar, en el caso de que sean otros miembros las que lo quieran hacer lo tendrán que abonar de su bolsillo.»

Una de las fragilidades que aparece en el debate sobre microcréditos es la difusión de información sobre los mismos. La Cooperación Española refleja en el caso del proyecto actualmente en marcha *Programme d'Appui aux filières locales*, PAF, en el departamento de Oussouye, que existe un déficit en «la apropiación efectiva del funcionamiento de los Puntos de Información (PIF)». Asimismo el técnico de la organización Magdala resuelve la situación como sigue: «tenemos una oficina en los barrios más pobres, nosotros cazamos los clientes, trabajamos con la gente que tiene menos de un dólar al día». En el caso de PADER este inconveniente se solventa a través de los Fondos de Desarrollo Local (FDL), existentes en cada una de las agencias, que están dirigidos por el Comité de Pilotaje y el Comité de Seguimiento.

El PAF, según los técnicos, muestra «inestabilidad de algunos miembros de las comisiones sectoriales debido a su condición de *élus locaux*». En este sentido en las cooperativas del PADER la política queda excluida. Sólo los temas económicos son tratados y son motivo de discusión. Los miembros de las estructuras reconocen su objetivo común en el marco de una empresa común que es la cooperativa. Esta desligazón de la política pare-

¹⁸ Mutua de ahorro y créditos de los artesanos senegaleses.

ce, también, un requisito indispensable para una presidenta de un grupo de mujeres que llevan más de 15 años trabajando en desarrollo y que tienen un pequeño programa de fondos rotacionales, a la hora de asentar las bases estables de un proyecto «una asociación no debe estar mezclada con la política, para un desarrollo hay que dejar fuera la política».

II.4. *Creación de capacidades*

Con respecto a la juventud además de poner a su disposición una línea de créditos especiales se activan los «enlaces agrícolas» y los «enlaces ganaderos». Estas figuras son elegidas en el seno de las cooperativas para ser formadas, educadas y recicladas según las necesidades de cada cooperativa. Esta acción además de fortalecer las capacidades individuales y grupales pretende iniciar un proceso de extensionismo agrícola remunerado, pero por distintos motivos: mala elección de los candidatos, falta o no adecuada formación de los mismos, baja sensibilización de los cooperativistas... hace que los agricultores y ganaderos se nieguen a pagar el servicio.

En cuanto a la sostenibilidad futura del PADER cuando desaparezca la CA en el año 2010 varios de los informantes sugieren una búsqueda de otras contrapartes.

En términos de sostenibilidad entre PADER y RESSOP se puede afirmar que la pertinencia del programa parece que se adecua a las necesidades de las po-

blaciones ya que es una reestructuración de antiguos proyectos de la cooperación austriaca, y, además, se ha ido modificando durante las dos fases. El enfoque participativo de desarrollo local ha tenido sus frutos aunque ha habido un cambio conceptual en la apropiación por parte de los socios, han pasado de ser miembros a ser clientes. En contrapartida, existe gente fuera del proyecto que lo ha adoptado como suyo, por ejemplo al comprar las semillas que se multiplican en el seno de las cooperativas. Para que el PADER se desentienda de la RESSOP se propone una reducción de los equipos PADER —CCAT y CLAT— acompañándola de una formalización de los servicios técnicos del Estado o de las ONG u otros operadores de desarrollo que pudieran estar informados e implicados.

El rol desempeñado por el Gobierno no sólo es fundamental en una sostenibilidad futura sino en el día a día de las cooperativas. El año pasado en la ofensiva lanzada en plena crisis de los alimentos, la GOANA, el Gobierno senegalés desestabilizó las operaciones de comercialización al proponer precios de semillas totalmente desafiantes para los productores de las mismas.

También se hace perentorio el reforzamiento de la cualificación y de asunción de responsabilidades por parte de la RESSOP en base a un diagnóstico institucional y organizacional. A partir de aquí se diseñaría el plan de fortalecimiento de las capacidades del personal sin olvidar el estableci-

miento de mecanismos de gestión y seguimiento en común para las dos: RESSOP y PADER. Así mismo se recomienda el desarrollo de una estrategia de comunicación mejor adaptada que empuje el espíritu cooperativista. Las células aldeanas, a su vez, deberían ser más operacionales y dinámicas basadas en un funcionamiento más democrático que permita el desarrollo de una estrategia de comunicación y movilización social mejor adaptada. Intensificar más que extensificar el trabajo dentro de las comunidades rurales.

La optimización de búsqueda de recursos suplementarios para las cooperativas parte de la base de que la rentabilidad de las mismas constituye un serio desafío en la independencia de la COOPEC ya que el capital de aquéllas se invierte en ésta y es el utilizado para el otorgamiento de los créditos.

Otras sugerencias aportadas por la CA son a nivel de cambio de personal, mejora en las operaciones de comercialización, producción, formación, estrategia financiera, etcétera.

II.5. *El proyecto y el fenómeno migratorio*

En la zona que nos ocupa hay una cohorte de edad ausente. La mayoría de los jó-

venes quiere migrar hacia las ciudades o zonas donde sea más fácil conseguir ingresos, por ejemplo, a través del turismo o la pesca, «los jóvenes necesitan dinero en el bolsillo», y tanto desde la perspectiva de PADER como de la AN REVA, se entiende que aunque los jóvenes no estén interesados en proyectos agrícolas sí hay algunos que centrarían su atención en actividades multifuncionales más allá de la producción agrícola.

El Plan REVA, además de un proyecto concebido como solución de reinserción para repatriados (como precipitadamente se introduce en las matrices generales de actuación en el DERP II de 2006 a 2010), desde sus primeros pasos se promovió como vehículo de atracción hacia el medio rural de inversiones de emigrados. Diversas asociaciones de senegaleses en el exterior, especialmente en Italia, mostraron su rechazo al plan tachándolo de propaganda política vacía de contenidos y de lógica. A la hora de redactar estas líneas tenemos noticias sin confirmar de dos casos de emigrantes retornados¹⁹ que podrían haberse acogido a las medidas de apoyo. Más allá de la realidad de estas experiencias la cuestión se muestra problemática y ha sido objeto de intenso debate.

Para Anna Ferro²⁰, aunque la cuestión del retorno aparece íntimamente ligada a

¹⁹ Según los técnicos entrevistados de la AN REVA. En las inundaciones de la región de Tambalounda en septiembre de 2009 también apareció el caso de un retornado de Francia que había acudido al REVA para montar una pequeña explotación agrícola y lo había perdido todo.

²⁰ Experta en migraciones y microfinanzas del CeSPI consultada durante nuestro estudio de campo en Senegal.

la financiación y la creación de estructuras que supongan una alternativa atractiva a la emigración, el microcrédito es fuertemente cuestionado como herramienta para canalizar las inversiones de los emigrados. Tampoco parece que los datos señalen al sector agrícola como atractivo, más bien apuntan a que las remesas se destinan mayoritariamente al consumo diario de la familia y, en cualquier caso, es el sector inmobiliario el primer destinatario de inversiones, especialmente a las grandes ciudades y en concreto en Dakar primer destino —de lejos— del retorno. Las actividades en general son sobre todo especulativas o de pequeños proyectos (panaderías, taxis o comercio).

El REVA a pesar de estar ligado a los acuerdos de repatriación que se suscriben en 2006 entre España y Senegal, y de establecer cuotas para ellos de hasta el 40% de los beneficiarios de los polos que se construyesen en los documentos a los que pudimos tener acceso (Martínez y Rivero, 2008), sigue sin agregarlos al proceso y más bien parece que han quedado finalmente al margen. La incorporación de éstos a los GIE, en localidades como Djilakh, donde una de las principales demandas es el aumento de población beneficiaria y donde las tierras son una cesión de la comunidad, por lo tanto, sería difícil. En las entrevistas mantenidas con miembros de los equipos técnicos implicados se reconoce que su anexión sólo será posible en

tanto en cuanto sean repatriados originarios de la propia comunidad. Una de las reivindicaciones de las asociaciones de «clandestinos, repatriados y rechazados de la emigración» surgidas al albor de las primeras y polémicas repatriaciones fue la creación de fondos de crédito específicos que permitiesen su reinserción y generación de actividades productivas alternativas a la migración.

De momento nada de lo prometido ha sido puesto en marcha según manifiestan las asociaciones y pudimos comprobar en el trabajo de campo. Las autoridades senegalesas siguen, sin embargo, reivindicando la conexión entre el plan y la lucha contra la migración clandestina si bien en las entrevistas se matiza en señalar al desarrollo local en sí como factor disuasorio al generar oportunidades en origen.

III. CONCLUSIONES

A modo de conclusiones y recopilando lecciones aprendidas consideramos pertinente reflejar las obtenidas a través de las entrevistas y reuniones a las que hemos asistido, en especial la de la población objetivo de estos proyectos y las OSC. La primera duda que se plantea en cuanto a la sostenibilidad de cualquier proyecto sería el *marco organizacional* en el que se desarrolla²¹. Para la ONG senegalesa Agroecol «el Gobierno en-

²¹ Entrevista realizada a Agroecol en Thiès.

marca a los agricultores antes de apoyarlos, nosotros apoyamos a los agricultores antes de enmarcarlos». Bajo este concepto la prioridad radica en *impulsar estructuras ya creadas*. El mismo técnico explica las debilidades del sistema de financiación en Senegal:

«El microcrédito que empobrece es muy peligroso. Es una droga, la *microfinanza* sólo es interesante si se comprende la *estructura poblacional* de la siguiente manera: gente que no se puede alimentar con el trabajo, gente que llega a nutrirse pero no todo el año y gente que llega a nutrirse todo el año, estos últimos sólo representan un 20%. Si a los primeros se les otorga un crédito se vuelven más pobres ya que venden sus pertenencias, con respecto a los segundos habría que ser más cautos para no empobrecerles más. No se le puede *prestar el dinero* a un agricultor *cuando no se conoce el mercado*. La Banque de Credit Agricole es un saco con un agujero, que lo quieras llenar con microfinanzas es usura, cada vez que meten algo el agujero aumenta.»

Otra de las críticas ligadas a la anterior y que no sólo incide en el tema de las microfinanzas, sino en cualquier proyecto de desarrollo sería el *desconocimiento de la realidad*, de la cotidianidad de los proyectos, por eso, se debería investigar el contexto antes de implementar un proyecto no al revés.

«Preferimos dar *créditos a grupos* que a mujeres por separado»²². Esta opinión

refleja la cuestión sensible de la *devolución* de los préstamos. En el caso del grupo la responsabilidad de dicha restitución recae sobre todos los miembros del agrupamiento. Cuando la comunidad garantiza un préstamo individual, como es el caso de los *avales solidarios* en el caso PADER, la fiabilidad de la devolución es mayor. En este sentido habría que resaltar el *aval moral*, es decir, el que proviene de un agente comunitario con un cierto estatus social.

«¿Con *microfinanza* se puede financiar todo?, no, es *cara y pequeña*»²³. Efectivamente, según los testimonios recogidos sobre el terreno, los habitantes del medio rural demandan, incluso cada año, préstamos aunque sea a un alto interés y aunque no puedan devolverlo a tiempo, en palabras de la responsable de la cooperación austriaca²⁴: «El problema está en que la gente no pueda producir sin créditos, tendría que tener un beneficio para seguir con sus medios. Es extraño que se ligue la estrategia de crecimiento a los microcréditos».

Quizás la solución venga a través de «poner a las mutuas en contacto directo con los bancos», para la integración en un sistema más macro, más de microfinanzas «pero debería ser *poner en contacto los pobres, con las mutuas y con los bancos*». En este sentido debería ser estudiado cuidadosamente el modelo

²² Entrevista realizada al Grupo Entremujeres.

²³ Entrevista a la Presidenta del Grupo de Mujeres de la Reserva de la Somone.

²⁴ Entrevista a Carla Urbana Krieger, representante de la Cooperación Austriaca en Dakar.

tunecino tomado como referente por el Plan REVA:

«Hay que tener cuidado, los microcréditos no son un negocio, hace un año y medio un banco español organizó una jornada, «El negocio de los microcréditos», entonces vinieron de toda América para mostrar las ganancias de los microcréditos, muchas instituciones toman un préstamo de Agencia de Cooperación Internacional a un interés bajo 3-5% anual y lo prestan a las mujeres a un 20%. [...] No he visto ningún estudio en el que figure que la pobreza haya bajado, la pobreza ha crecido en el mundo, si el microcrédito es la solución de la pobreza entonces habría que cambiar cómo se dan los microcréditos. ¿Por qué las mujeres devuelven los créditos?, porque se les pone bajo mucha presión, es importante tener acceso a la banca²⁵.»

Una cuestión fundamental, de aparición recurrente en entrevistas y textos es la *formación*. En un grupo de discusión encontramos la siguiente afirmación significativa: «Vosotras las mujeres no conocéis las condiciones bancarias ni defendéis vuestros proyectos». Una dirigente de un grupo de mujeres aclara,

«Todo el mundo tiene que ser sensibilizado y más si se trata de un proyecto lanzado en paracaídas, no tiene base. ¿El objetivo de la mujer dentro de un proyecto? hacerlas conocer el proyecto, hay que mostrarles el proyecto, decirles qué pasa... si no, no habrá apropiación.»

Desde la cooperación belga resaltan que el analfabetismo es un factor claramente limitante en las microfinanzas. Además

se debería seguir insistiendo en las *especificidades de género*, sobre el terreno, queda mucho camino que recorrer:

«La mujer debe ser incluida como un actor más en los proyectos de desarrollo con las consideraciones específicas de género, resaltando su papel en el desarrollo rural como en la financiación directa a través de mutuas regionales o comunales que estén adaptadas a nivel comunitario.»

Otra idea ampliamente extendida es la cuestión de la financiación como derecho:

«Un banco te pide un fondo de garantía, una institución de microfinanzas no lo debería hacer, el banco no tiene intereses sociales. *El crédito es un derecho. Los créditos deberían darse poco a poco*, una mujer que vende cacahuetes pide un poco y después otro poco y así, es decir, préstamos graduales.»

Por otra parte, *hay una falta de seguimiento* de los microcréditos a dos niveles, uno es si el préstamo se invierte realmente en la actividad solicitada y el otro el impacto del mismo sobre la vida de las personas, «el *impacto* de los microcréditos en la lucha contra la pobreza, *no está documentado*. ¿Cómo se gasta el dinero en los proyectos, en la base o en los grandes consultores?». La Presidenta del grupo de mujeres de la Somone valora que haya una *repercusión grupal de este impacto*:

«El impacto de las microfinanzas está bien pero es delicado, hay que dárselo a la gente

²⁵ Salón Internacional de la Cooperación Española, taller «Microcréditos y mujer».

honestas, en nuestro caso hay una comisión que se ocupa de las microfinanzas en la mutua, estamos haciendo un crédito rotacional. Crea empleo y recae sobre los grupos.»

Existe una extendida crítica a la *falta de diversificación* en cuanto al otorgamiento de los créditos referida a una sostenibilidad futura. «Otro de los problemas es que todas las mujeres quieren hacer el mismo trabajo.»

Los clandestinos, repatriados y rechazados experimentan mayores dificultades a la hora de acceder a estas ayudas, «hay gente que vuelve que pide préstamo o formación pero no hay un programa específico»²⁶.

Un informante²⁷ apunta una posible solución ante un grupo muy vulnerable,

«Antes de intentar controlar los flujos migratorios, las asociaciones de repatriados, clandestinos y rechazados deberían estar involucradas en acciones de desarrollo. Un ejemplo apuntaría a la creación de *fondos de inserción* de repatriados o de candidatos a la migración.»

Para concluir, la propia Agencia Española de Cooperación para el Desarrollo, resume las debilidades comentadas en este sector que sin duda tendrán que superar si como se ha comentado, el AECID pretende ser un referente en el sector de las microfinanzas: «Es necesario

continuar con el apoyo, a entidades especializadas en el sector, de manera que se pueda crear un sector fuerte en condiciones de mejorar los indicadores de impacto y sostenibilidad»²⁸.

Haciendo referencia a una de las preguntas planteadas al principio del documento sobre los modelos de desarrollo y de financiación en el medio rural, la agencia de desarrollo rural de Thiès apuesta por un aumento de la producción como una solución a la financiación rural «hay que pensar en la rentabilidad, si hay agua y recursos humanos existe una capacidad de producción, hay que hacer una producción que dé valor, han tenido un reforzamiento de capacidades». El director de Agroecol lleva la cuestión esencial al sistema de producción «no podemos volcarnos a la exportación si no aprendemos las reglas internacionales». Como contrapartida la Cooperación Austriaca expresa: «hoy el precio de producción es ficticio, todas las finanzas son ficticias, hay un gran poder que lo fija y los pobres se encuentran en esta situación». En términos de movimiento de población parece obvio que el salto cualitativo a una financiación a medida de las necesidades locales para el mantenimiento y regeneración del medio rural exige que la población destinataria participe y se apropie de proyectos basados en el largo plazo desde el principio.

²⁶ Entrevista realizada a UMECAS (Unión de Mutuas de Ahorro y Crédito de los Artesanos Senegaleses).

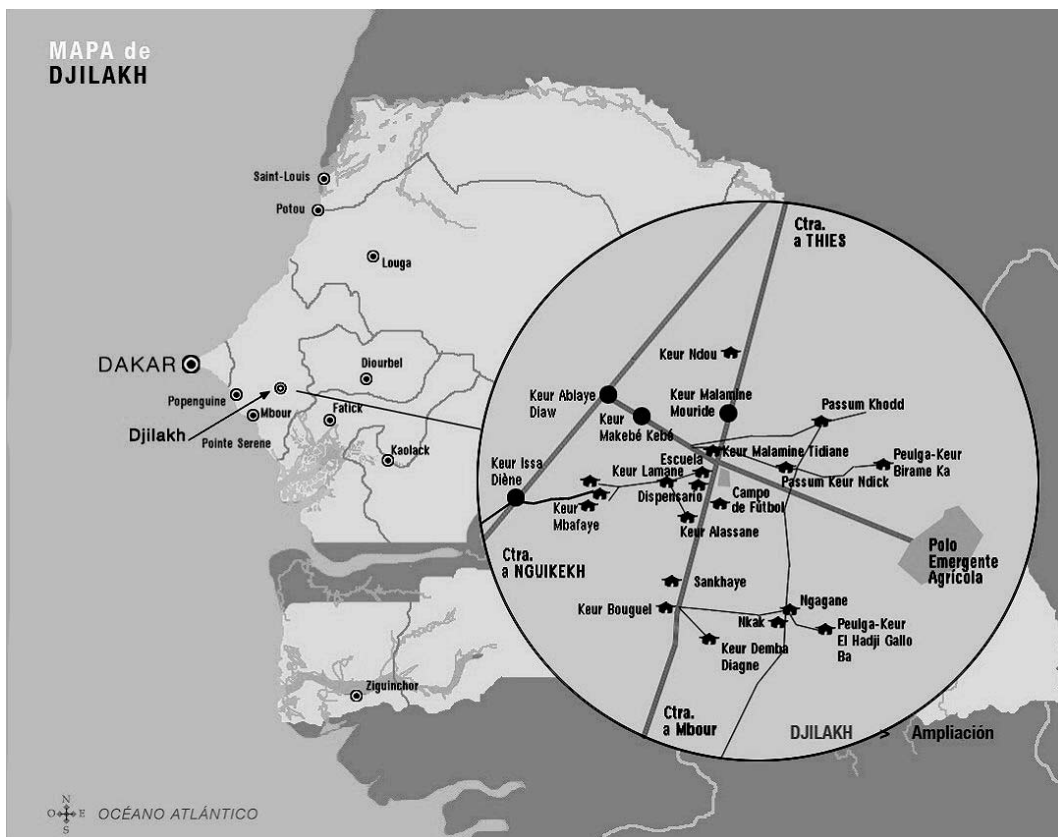
²⁷ Entrevista realizada al Presidente de la asociación de clandestinos, repatriados y rechazados y sus familias, Papa Gaye.

²⁸ Entrevista escrita a la Oficina Técnica de Cooperación Española en Dakar.

ANEXO 1. LISTADO DE ACRÓNIMOS

AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
AMC	Asociaciones de Microcrédito
BM	Banco Mundial
BTS	Banca Tunecina de Solidaridad
CA	Cooperación Austriaca
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo
CCAT	Célula Central de Apoyo Técnico
CLAT	Célula Local de Apoyo Técnico
CNCAS	Caja Nacional de Crédito Agrícola de Senegal
CNCR (siglas en francés)	Consejo Nacional de Concertación de Agricultores
COOPEC (siglas en francés)	Cooperativa de Ahorro y Crédito
CV(siglas en francés)	Cajas Agrícolas
DSPR II (siglas en francés)	Documento de Estrategia de Reducción de la Pobreza
EWA (siglas en alemán)	Organización no gubernamental austriaca
FAD	Fondo de Ayuda al Desarrollo
FCFA	Divisa senegalesa, Franco CFA
FDL	Fondos de Desarrollo Local
FMI	Fondo Monetario Internacional
FEV	Fondo de Estudio de Viabilidad
GIE	Grupo de Interés Económico
GRECO	Programa Global de Regulación y Coordinación de la Extranjería y la Inmigración en España
GOANA (siglas en francés)	Gran Ofensiva para la Abundancia de Alimentos
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OIM	Organización Internacional de las Migraciones
PADER	Programa de Acción para un Desarrollo Rural Justo y Sostenible
PAF (siglas en francés)	Programa de Apoyo a los sectores locales
PDCE	Plan Director de la Cooperación Española
PDLM	Plan de Desarrollo Local y Emigración
PIC (siglas en francés)	Programa Orientativo de Cooperación
PIF	Punto de Información
PSDR/CA	Programa Sectorial de la Cooperación Austro-senegalesa
REVA (siglas en francés)	Plan de Retorno a la Agricultura
RESOPP (siglas en francés)	Red de Organizaciones Paisanas Socias de PADER

ANEXO 2. MAPA DE DJILAKH



Fuente: Mapa elaborado por Eva Martínez y Juan Rivero extraído del documento *El Plan REVA y la Ayuda Española* (Martínez y Rivero, 2008)

