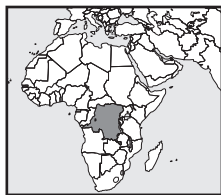


■ REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DE CONGO

Desafíos y perspectivas para el nuevo gobierno



La adopción de una nueva Constitución en 2005 y las elecciones de 2006 pusieron fin al período de transición. El nuevo gobierno debe llevar los beneficios de la democracia a las poblaciones locales, que se vieron obligadas a desarrollar estrategias de supervivencia durante los años de dictadura, guerra y robos. El desafío es gigante: los recursos necesarios para la reconstrucción y el desarrollo distan mucho de los ingresos disponibles y el Gobierno depende de la ayuda exterior para gran parte de sus ingresos, ayuda que viene ligada a condiciones restrictivas.

Centre Africain d'Echange Culturel
Baudouin Schombe
Odie Kuamba
Monique Tshala

Luego de una ruptura de cerca de una década con la comunidad financiera internacional, la República Democrática de Congo (RDC) "regularizó" su situación a partir de 2001. La reestructuración de su deuda externa, iniciada en 2002, permitió que regresara la ayuda internacional pero también implicó el pago de la deuda externa. El crecimiento del PBI, que había sido negativo en la década de 1990, alcanzó 6,5% por año entre 2004 y 2006, pero eso no benefició a las poblaciones locales.

El país experimentó una serie de tropiezos que perturbaron los planes económicos. La inestabilidad regional implicó gastos de seguridad que redujeron el margen presupuestario destinado a programas sociales. Varios contratos de explotación de recursos naturales se terminaron de apuro, hipotecando parte de los ingresos indispensables para la reconstrucción y la financiación para el desarrollo. El alivio de la deuda, previsto en el marco de la iniciativa para los Países Pobres Muy Endeudados, se pospuso para el segundo trimestre de 2007, lo que le causó dificultades al Gobierno para garantizar la totalidad del pago de sus deudas bilaterales en 2006. Pero más allá del alivio previsto en 2007, la deuda seguirá significando más de 10% de los ingresos procedentes de la exportación y más de 15% de los ingresos sumados a la ayuda prevista. Como su viabilidad no está garantizada más que por el flujo de asistencia excepcional, bastaría un impacto externo para convertirla en una carga insostenible según criterios macroeconómicos del Fondo Monetario Internacional (FMI).

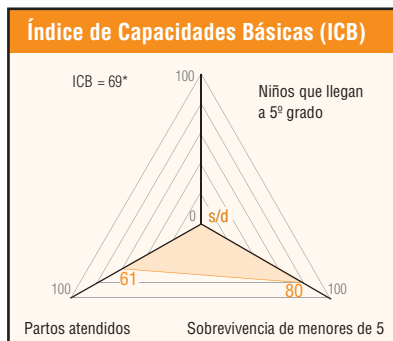
La ayuda exterior conforma más del 40% del ingreso del Gobierno. A fin de movilizar el máximo de recursos al servicio de estrategias realmente adecuadas y destinadas a desarrollar, simultáneamente, las capacidades productivas y los servicios sociales básicos, el nuevo Gobierno debería implementar diversas estrategias, algunas de las cuales se sugieren a continuación.

Ayuda exterior y alivio de deuda

De conformidad con las recomendaciones del Proyecto del Milenio, habría que volver a evaluar la viabilidad de

* Uno de los componentes de ICB fue imputado basado en información de países de nivel similar.

** No hay datos disponibles sobre componentes del IEG.



la deuda de la RDC en función de los objetivos sociales. El nuevo Gobierno podría referirse al acuerdo de Londres de 1953, que había definido las condiciones de alivio de la deuda que permitió la anulación de dos tercios de la deuda externa de la Alemania en la post-guerra y contenía cláusulas que implicaban limitar el servicio de la deuda a 5% de las exportaciones, garantizar una ayuda adicional masiva en forma de donaciones y suspender el pago de la deuda para revisar las condiciones, si los pagos originales excedieran los recursos disponibles. El Gobierno de la RDC podría apoyarse en la declaración del gobierno belga, en octubre de 2006, en relación a la anulación de la totalidad de sus créditos contra la RDC, y promover la generalización de la medida en el Club de París para reivindicar una anulación más sustancial de su deuda externa desde 2007. Además, podría pedir una ayuda adicional sin intereses, calculable en función de la brecha entre la tasa de ahorro interno y la tasa de inversión necesaria para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

Integración regional y seguridad alimentaria

La RDC tiene frontera con nueve países, lo que fuerza a abordar la reconstrucción y la financiación de su desarrollo de manera regional. Ya sea en materia de seguridad, energía, política agrícola, o política comercial, hay que privilegiar un enfoque regional. El pacto de seguridad y estabilidad firmado en diciembre de 2006 en Nairobi por 11 gobiernos de la región de los Grandes lagos prevé el respeto de los principios de soberanía nacional, integridad territorial, no ingerencia, no agresión y solución pacífica de diferendos. También prevé objetivos ambiciosos en materia de desarrollo. Si bien se trata de un acuerdo frágil, constituye un marco de garantía de aplicación para los gobiernos y la sociedad civil de cada país.

El hecho de que la RDC esté en el ecuador le permite cultivar y cosechar todo el año, lo que podría promover la adopción de una política agrícola regional que asegure la soberanía alimentaria de la región, es decir, la seguridad alimentaria de las poblaciones y una garantía de ingresos suficientes para los productores locales. Ello implicaría, sobre todo, asegurar un precio exterior común lo suficientemente alto como para impedir la importación de productos a bajo precio e imponer dicho precio en los acuerdos comerciales tales como los de asociación económica (AAE) que la Unión Europea pretende firmar con países de África, Caribe y Pacífico (ACP).

Política comercial y desarrollo agrícola

Al no tener capacidad productiva, la balanza comercial de RDC es deficitaria y se encuentra en un contexto de liberalización de las importaciones que impide toda esperanza de desarrollo de las industrias nacientes. La capacidad de proteger a los sectores vitales y de orientar los intercambios en función de estrategias de desarrollo parece ahora indispensable. Como País Menos Adelantado, la RDC tiene un acceso privilegiado en el mercado europeo ("Todo menos armas") y podría tener un trato especial y diferenciado en el marco de la Organización Mundial del Comercio.

Por lo tanto, el Gobierno no tiene la obligación de liberalizar el 90% de las importaciones europeas, como exige la Comisión Europea en el marco de los AAE a cambio del acceso total a su mercado. Debería, en cambio, adoptar un AAE adaptado a los objetivos regionales de desarrollo, sobre todo agrícolas, y hacer de ellos una condición para cualquier acuerdo comercial, además de suspender todo acuerdo comercial internacional y dedicarse a una verdadera integración regional. La historia de la economía del desarrollo ha demostrado que la política comercial de los países de Asia oriental, que sólo liberalizaron la importación en forma progresiva y selectiva, mostró mucho mejores resultados que la liberalización repentina de las importaciones recomendada por las instituciones financieras internacionales.

Política fiscal y capacidades productivas

Las reformas fiscales operadas por el gobierno de transición bajo control del FMI consistieron en centralizar los ingresos, reforzar la capacidad administrativa, racionalizar los impuestos aduaneros, simplificar la fiscalización de las empresas e introducir un IVA para mejorar los ingresos, estimular la inversión privada y ampliar la receta fiscal. Pero los ingresos

SITUACIÓN DE LA INFANCIA

En 2001, había 900 mil niños y niñas menores de 15 años, huérfanos de padre y/o madre debido a la pandemia del VIH/SIDA cuya prevalencia alcanzó, en algunas ciudades, cerca de 15% (a nivel nacional, se encuentra en el 3.2%). Además, la guerra, que destruyó el país, generó una población de “niños soldados” y provocó además desplazamientos forzados de poblaciones constituidas en su mayoría por niños, niñas y mujeres. Los niños de la calle, fenómeno antes inexistente en el país, se multiplicaron en la última década. La pobreza que afecta a la mayoría de las familias hace que niños y niñas carezcan de acceso a servicios sociales básicos. La tasa neta de escolarización en enseñanza básica experimentó una constante regresión desde 1990, estabilizándose alrededor del 58%. La tasa de mortalidad infantil es de 127 cada 1.000 nacidos vivos; la cobertura de vacunación bastante pobre en general, salvo en el caso de la parálisis aguda, que mejoró mucho gracias a la estrategia de las Jornadas nacionales de vacunación; en nutrición, hay falta de ingredientes proteínico-energéticos, debido a la inseguridad alimentaria. El Gobierno reaccionó positivamente a las recomendaciones de la resolución 1621, del 25 de agosto de 1999, por la cual el Consejo de Seguridad le pidió a los estados y organismos competentes de la ONU que redoblaran sus esfuerzos para poner fin al reclutamiento y utilización de niños en los conflictos armados. En ese proceso, se promulgó el decreto ley No. 066, del 9 de junio de 2000, estableciendo la desmovilización y reinserción de los grupos vulnerables presentes en las fuerzas combatientes.

En 2002, el país se dedicó a aplicar el nuevo plan mundial en favor de los niños y niñas. Para la Asamblea General de la ONU, en mayo de 2002, se creó una delegación de 36 miembros, que incluía 14 niños y niñas que representan a las distintas provincias del país.

Sin embargo, la situación de los menores en RDC sigue siendo preocupante. El Gobierno ha establecido un marco jurídico e institucional a través del Ministerio de Seguridad Social para garantizar la protección de los derechos de niños y niñas, a través de la creación y puesta en marcha de

programas multisectoriales de supervivencia, desarrollo, protección y participación, con el apoyo de socios del exterior – sobre todo UNICEF y ONG internacionales, entre las que se encuentra el Fondo Save the Children.

Resultados convincentes

En el área de la salud

- 12 millones de niños y niñas fueron vacunados contra la poliomielitis cada año;
- 1 millón de niños y niñas, y de mujeres, contaron con atención médica de buena calidad gracias a un paquete mínimo de servicios que implicaba servicio de curación y prevención de enfermedades a un costo mínimo.

En el área de la educación

- 430 mil niños y niñas tuvieron mejores condiciones de escolarización, lo que redujo la tasa de abandono escolar en más de 60%;
- 87 mil niños, niñas y adolescentes recibieron información sobre temas como el VIH/SIDA, la paz, etc.

En el área de la protección de los niños y niñas

- la reforma de la justicia para menores contó con apoyo gracias a la formación en materia legal y de procedimientos aplicables a menores de edad que se le dio a 120 funcionarios/as de los Ministerios de Seguridad Social y de Justicia;
- 20 mil niños que vivían en las calles recibieron una educación básica y un plan de cobertura médica;
- luego de la consulta realizada por el Gobierno y UNICEF para promover y aplicar los derechos de niños y niñas, el número de niños y niñas que figuran en el Registro Civil aumentó 5% en cinco centros urbanos, en 2002, en relación al promedio nacional, de 34% de niños declarados.

fiscales siguen siendo muy bajos y se encuentran entre los más bajos de África. El refuerzo de las capacidades productivas y la tasa de empleo, junto con la renta procedente de los recursos naturales, constituyen las principales garantías de un eventual crecimiento futuro de las recetas fiscales.

La política fiscal debería, entonces, servir a esos objetivos, lo que implica sobre todo revisar los contratos de explotación de recursos naturales que firmó el gobierno de transición con empresas extranjeras. El código minero permite, por ejemplo, la expropiación a los inversores que no respetan sus compromisos de explotación.

Flujos Sur-Sur

El surgimiento de un flujo Sur-Sur bien administrado ofrece una ventana de oportunidades, ya que permite poner en marcha la competencia a la hora de negociar condiciones adaptadas a los ODM. Los préstamos en concesión y sin condiciones que le propuso China a África podrían ser útiles para dicha estrategia, siempre que no estén vinculados a importaciones a bajo precio y que no refuercen un nuevo ciclo de endeudamiento exterior, lo cual no es seguro.

Buena parte de las divisas que ingresan a la RDC ya vienen del Sur, como la inversión récord de la sudafricana ESKOM en la represa Inga. Sin embargo, es preciso asegurar, con políticas públicas adecuadas,

que esas inversiones extranjeras sirvan a las estrategias de desarrollo y refuercen las capacidades de producción locales.

La gestión de recursos

En un país en el cual las necesidades son enormes y la imagen de la función política dista de ser brillante, la eficacia y la transparencia en la gestión de recursos deberán convertirse en imperativos categóricos. La afectación de los gastos deberá decidirse sabiamente en función de los objetivos de fortalecimiento de la capacidad productiva y los servicios sociales. La coherencia de las políticas públicas, el refuerzo de las capacidades de los organismos de gestión descentralizada, la independencia de los órganos de control y el mantenimiento de un sistema de vigilancia en el seno de la sociedad civil son solo algunos ejemplos de las medidas que habría que tomar para optimizar la gestión de los recursos para el desarrollo.

Los dividendos sociales de la democracia

La situación social del país, que según el Índice de Desarrollo Humano de la ONU se encuentra entre los diez más pobres del mundo, ha empeorado severamente en los últimos 30 años. Las poblaciones locales mantienen a duras penas el salario de los y las docentes, la atención médica es beneficio de una élite

de personas privilegiadas y los servicios sociales son casi inexistentes. La reconstrucción y el desarrollo del país dependen sobre todo de que las poblaciones locales recuperen la confianza en sus representantes políticos, por los cuales se movilizaron en masa durante el período electoral de 2006. El desafío del nuevo Gobierno, en este plano, consiste en garantizar la visibilidad de los dividendos sociales de la democracia destinando parte de dichos recursos a objetivos sociales concretos y rápidamente visibles. Una estrategia clara, que apunte a garantizar la escolarización primaria de todos los niños y niñas, o estrategias equivalentes que aseguren el acceso a medicamentos esenciales, al agua potable y servicios de saneamiento, o a la electricidad, cumpliría con esta meta y serviría para movilizar en forma coherente una financiación internacional. ■